

## **PREMIERE PARTIE : LA SITUATION SOCIOPOLITIQUE**

*« L'interaction est liée à un ordre situationnel.  
Celui-ci n'est pas un donné,  
il est le fait d'interprétations multiples. »  
(Grosjean & Lacoste, 1999 : 10)*

Les pratiques éthologiques et ethnographiques accentuent le rôle des facteurs contextuels<sup>86</sup> et situationnels. Ceux-ci sont reconnus comme la clé des mécanismes de production et d'interprétation des énoncés.

Pour tenir compte de la place des éléments contextuels dans les procédés interprétatifs, je fais référence à A.V. Cicourel (1987 : 218 cité par Lacoste, 1994 : 48) qui présente une double conception<sup>87</sup> du contexte, une conception étendue et une conception locale :

La conception étendue consiste à repérer "comment les normes prescriptives de nature collective et le cadrage institutionnel des activités font que les personnes ayant les titres voulus, les compétences supposées, les devoirs et responsabilités correspondants se trouvent présentes à un moment donné dans un certain espace physique pour s'y livrer à des activités spécifiées." La conception locale saisit le contexte local créé au fur et à mesure par le déroulement même de l'interaction.

Cette double conception<sup>88</sup> du contexte a été reprise dans l'étude des interactions de travail par M. Lacoste (*ibid*), qui explique :

A la différence des rencontres de la vie quotidienne, la présence d'une institution forte exige du chercheur un jeu entre ces deux notions de contexte car il ne peut se passer de connaissances que livre l'enquête sociologique ou ethnographique.

Pour en revenir au Conseil municipal, j'ai construit un repérage contextuel selon les deux conceptions proposées ci-dessus. A cet effet, l'enquête ethnographique conduite en amont des réunions apporte deux types de savoirs. A un premier niveau, il s'agit de

---

<sup>86</sup> Dans le cadre de l'école interactionniste européenne, Cosnier (1991) rassemble « quelques pièces du puzzle » qui constitue la notion de contexte et il en rappelle les origines linguistiques. Issue de la linguistique du code (Jakobson, 1963), le concept de contexte désigne d'abord le tissu interphrastique, qui constitue le texte, puis avec la linguistique de l'énonciation (Benveniste : 1970), le concept vient à désigner la situation d'énonciation (caractérisée grossièrement par un temps, un lieu et des participants), avant d'être consacré "contexte pragmatique" par la théorie des actes de langage (Austin : 1962) en représentant un ensemble de conventions très larges : conventions interactionnelles, sociales, psychologiques, etc. Cosnier termine sa réflexion par la récapitulation des trois entrées devenues classiques pour parler du contexte : le cadre (spatio-temporel et social) à partir du site ; les participants qui affichent des rôles, statuts, identités, styles ; enfin les savoirs partagés qui construisent la plate-forme communicative au sein du cadre en question. Dans un certain panorama socio-historique à propos des activités de face-à-face, Duranti et Goodwin (1992) réexaminent la portée et la place du contexte. Puisqu'il s'avère impossible d'analyser le langage comme un système formel en dehors des réalités culturelles, sociales et organisationnelles de la société, les auteurs rappellent quatre points de départ possibles pour concevoir une "grille de lecture contextuelle" : partir du site [*setting*] ou cadre, ce qui dirige vers des modèles comme le modèle Speaking de Hymes (1962) ou celui de Brown et Fraser (1979) ; tenir compte du comportement des participants dans un environnement donné (Kendon : 1982) ; extraire du langage et de la situation les indices de contextualisation (Gumperz : 1989) ; ou encore utiliser le contexte extra-linguistique au sens de savoir d'arrière-plan (Cicourel : 1987).

<sup>87</sup> Cicourel résume sa conception ainsi : « The local conditions of social interaction we study are also influenced by the more complex organizational settings in which they are embedded » (1981 : 93).

<sup>88</sup> Double conception que l'on retrouve chez les conversationnalistes américains : « The term "context" is here used to refer both to the immediately local configuration of preceding activity in which an utterance occurs, and also to the "larger" environment of activity with which that configuration is recognized to occur » (Drew & Heritage, 1992 : 18).

prendre en compte un *savoir d'arrière-plan*<sup>89</sup>. C'est un ensemble très hétérogène composé d'une part *des lois et des textes officiels* communs à toutes les municipalités, qui permettent de prendre connaissance entre autres des statuts et rôles institutionnels, des normes prescrites et des diverses structures socio-politiques en relation avec un Conseil municipal (la Préfecture, le Conseil Régional etc.)<sup>90</sup>. A un deuxième niveau, il faut considérer le *savoir mobilisé au cours de l'interaction* particulière que j'étudie. Le savoir mobilisé représente la toile de fond de tout ce qui se joue pendant l'interaction de face-à-face. Je vais m'intéresser essentiellement au *règlement intérieur* et de façon indirecte aux *écrits* (rapports, compte-rendu, procès verbal) mentionnés pendant les réunions. L'ensemble de ces données multiformes construit ce que j'ai appelé plus haut le "contexte" qui prend sens au fil de l'évènement communicatif et du processus interactif que je vais décrire.

Toutefois, même si l'enquête ethnographique a fourni des informations préalables, la méthode empirique choisie a consisté essentiellement à partir de certaines *traces* fournies par le site, le décor, les participants, le texte conversationnel lui-même, pour reconstituer<sup>91</sup> des données contextuelles.

Par conséquent, je n'étudierai pas en détail le contexte institutionnel socio-politique du Conseil municipal qui est devenu le partenaire de ma recherche. L'unité d'analyse pertinente restera pour moi l'évènement communicatif "séance de Conseil municipal", en sachant que la séance plénière n'est qu'un aspect du fonctionnement de l'institution et s'inscrit dans le dispositif organisationnel global de la vie de la commune. Par un premier centrage sur la situation socio-politique, je m'attacherai à mettre en évidence des facteurs contextuels pertinents pour analyser l'interaction de face-à-face, autrement dit je chercherai à esquisser *l'arrière-fond* de la rencontre comme *préalable* à l'analyse du face-à-face.

Pour s'engager dans la description de la situation, l'analyse des interactions propose à l'heure actuelle un modèle qui recense les principales composantes d'une situation de communication : le modèle *Speaking*<sup>92</sup> (Hymes, 1962). Mais si cet inventaire demeure à

---

<sup>89</sup> terme proposé par Gumperz (1989 : 65) et repris notamment par Grosjean & Lacoste (1999 : 11).

<sup>90</sup> La commune appartient à la COURLY : Communauté Urbaine de Lyon.

<sup>91</sup> Ce qui revient à reprendre la démarche de Gumperz (1989 : 28) pour repérer les "indices de contextualisation" [*contextualization cues*], c'est-à-dire un ensemble de présupposés contextuels pertinents pour l'analyse, le travail d'interprétation consistant alors à se poser la question soulevée par Gumperz (*ibid.* : 155) : est-ce que le contexte est partagé par les participants ou non ? Comment est-il partagé ?

<sup>92</sup> La liste des huit composantes est la suivante : le cadre physique et psychologique [*setting*], tous les participants [*participants*] qu'ils prennent la parole ou non, la finalité [*ends*], les actes [*acts*] qui recouvrent à la fois le contenu des messages et la forme, la tonalité [*key*] relative à l'évolution de "l'ambiance" de l'interaction, les instruments [*instruments*] c'est-à-dire tous les moyens de communication mobilisés dans la situation, les normes [*norms*] d'interaction et d'interprétation, le genre [*genre*], c'est-à-dire le type d'activité de langage. Voir pour la présentation synthétique de ce modèle, Bachman, Lindenfeld & Simonin (1981 : 72-76). La plupart des chercheurs interactionnistes ont formulé des remarques et des critiques sur ce découpage analytique, plus ou moins remis en cause pour son côté déterministe.

la base d'une analyse structurelle de toute situation de langage, il se révèle néanmoins insatisfaisant pour appréhender la réunion de Conseil municipal telle que je l'ai présentée dans l'approche lexicale (voir chap.1.I.1.) au moyen de six traits de sens<sup>93</sup>. Pour explorer ces caractéristiques, je propose une adaptation du modèle *Speaking*.

Tout d'abord, à partir du modèle de Brown et Fraser (1979) qui est une version remodelée du modèle *Speaking*<sup>94</sup>, je propose une schématisation (voir annexe n°1) qui donne une vue globale de la situation. Cette vision synoptique de la situation permet d'une part de faire l'inventaire des grandes catégories situationnelles, d'autre part de repérer la notion de finalité parmi ces composantes. Comme je l'ai déjà indiqué, le trait de finalité inhérent à toute rencontre institutionnelle s'explique en termes d'objectif(s) externe(s), ici voter publiquement des décisions ou des avis à propos de la gestion communale.

Pour compléter cette approche très formelle, j'interroge ensuite la notion de finalité telle qu'elle est définie dans chacun des deux modèles par les auteurs respectifs. Dans le modèle *Speaking*, et selon la reformulation de C. Bachman, J. Simonin et J. Lindenfeld, la notion de finalité [*ends*] est définie comme suit :

Il s'agit d'une part du but ou de l'intention, d'autre part du résultat de l'activité de communication (1981 : 74).

Cette définition reste évidemment très générale car le but, l'intention et les résultats sont trois notions complémentaires. Dans le modèle de P. Brown et C. Fraser est développée la notion de but [*purpose*]. Selon la reformulation de C. Kerbrat-Orecchioni<sup>95</sup>,

Le but est dans une certaine mesure **intégré au site** (...) Le but est envisagé à différents niveaux et Brown et Fraser distingue le but global de l'interaction et des buts plus ponctuels qui se rapprochent des différents actes de langage qui se réalisent au cours de l'interaction (1990 : 79).

Dans le chapitre 3, je vais tenter de repérer où et comment les finalités sont inscrites dans la situation de communication. Quelles sont les composantes du dispositif situationnel qui rendent compte des buts de l'interaction de face-à-face, autrement dit quels sont les moyens mis à disposition dans la situation pour atteindre ces buts ?

Parallèlement, dans les tentatives de typologies, de nombreux auteurs interactionnistes s'interrogent sur la nature des finalités d'une interaction en fonction de l'opposition interaction "à finalité interne" (la conversation ordinaire par exemple) vs interaction à "finalité externe" (les interactions institutionnelles en général, le Conseil municipal en

---

<sup>93</sup> Je rappelle les six traits : groupe organisé (corps constitué), réunion publique, activité différenciée selon les acteurs, *objectifs externes*, émission "collective" d'un discours, légitimité des participants relative à une élection. Ayant déjà mentionné ce qui touche au groupe, je vais m'intéresser progressivement aux cinq traits restants, et ici, plus particulièrement à la question de la finalité qui renvoie en priorité à la notion d'objectifs externes.

<sup>94</sup> Le modèle de Brown et Fraser sépare les participants [*participants*] de la scène [*scene*] elle-même dissociée en [*setting*] et [*purpose*].

<sup>95</sup> Kerbrat-Orecchioni (*ibid.* : 79) souligne le problème de terminologie flottante pour la notion de finalité : [*ends*] pour Hymes, [*purpose*] pour Brown et Fraser, [*goals*] pour Schank et Abelson.

particulier). C'est le point de vue défendu par R.Vion, point de vue qui me permet de faire le lien entre la notion de finalité et celle d'enjeu :

Il existe des interactions dont la finalité peut être considérée comme externe en ce sens qu'elles font l'objet d'un véritable **enjeu**<sup>96</sup> pouvant s'exprimer en termes de gains et de pertes (1992 : 126-128).

Au chapitre 4, je me poserai la question des gains et des pertes repérables lors d'une séance de Conseil municipal. Quels sont les avantages à retirer d'une telle rencontre, et corrélativement quels sont les risques et les dommages encourus par les acteurs de la situation ?

---

<sup>96</sup> Dans les deux citations, c'est moi qui souligne des mots-clés pour la suite de mon approche.

## CHAPITRE 3 : LES FINALITES DE L'INTERACTION

Saisir les finalités d'une réunion est la base de l'intelligibilité et de l'interprétation pragmatique des échanges. Si l'on examine la complexité structurelle de l'organisation sociale d'un Conseil municipal grâce à des théories sociologiques, on prend conscience que ces finalités sont inscrites à différents niveaux de la situation : dans les ressources symboliques (le cadre réglementaire)<sup>97</sup>, dans les actants humains (c'est-à-dire les élus et tous les acteurs de la situation) et dans les actants non-humains (c'est-à-dire le site et la procédure administrative)<sup>98</sup>. Etant donné la prégnance de la réglementation d'une part et de la procédure administrative d'autre part, je choisis volontairement de présenter sur un même plan les aspects juridiques, les aspects humains et les aspects qui relèvent de la technologie organisationnelle d'une administration.

### I. Les ressources symboliques : un cadre réglementaire

Le cadre juridique est inhérent à l'objet "Conseil municipal". Il recouvre un certain nombre de textes fondamentaux qui instituent un environnement réglementaire. Je vais mentionner le Code Général des Collectivités Territoriales<sup>99</sup> qui informe sur l'arrière-plan en termes de pouvoir et de compétences au sein des collectivités locales, et j'étudierai plus en détails le règlement intérieur qui a une influence directe sur l'activité de face-à-face.

#### 1 Une répartition des pouvoirs et des compétences

En vertu du *Code Général des Collectivités Territoriales*<sup>100</sup>, « le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Le Conseil municipal a un rôle

---

<sup>97</sup> Dans le champ de la Cognition Située, Girin (1995 : 123-125) définit le concept d'agencement organisationnel comme « une combinaison de ressources hétérogènes capable de réaliser une certaine performance » et il propose trois catégories de ressources : les "ressources humaines", c'est-à-dire les individus interconnectés dans des systèmes d'obligations contractuelles, de relations d'autorité, de liens sociaux, etc. ; les "ressources matérielles" (bâtiments, objets, machines) ; enfin *les "ressources symboliques"* : au premier chef, le langage, mais également les outils de calcul (techniques comptables, modèles mathématiques), et les technologies, au sens littéral de discours sur les techniques et au sens large de *technologies organisationnelles* (règlement, procédures etc.) et sociales.

<sup>98</sup> Latour (1989 : 131) suggère la notion d'*actant* pour désigner, selon un principe de symétrie et d'équité, aussi bien les entités humaines (les sujets) que les entités non-humaines (les objets). Les objets peuvent être investis et affectés par des rôles et des fonctions au même titre que les humains et inversement les humains peuvent être "choséifiés" et traités en non-humains. Au Conseil municipal, la procédure, la commune sont des actants non-humains affectés de fonctions spécifiques. Le personnel de mairie est quasiment assimilé au site et traité en ressources "non-humaines".

<sup>99</sup> Le CGCT : Loi N°96-142 du 21 Février 1996 (partie législative).

<sup>100</sup> Référence à l'article L2121-29 du CGCT. Sur Internet le [site du Sénat](#) permet de consulter le CGCT (Code Général des Collectivités Territoriales).

de gestionnaire et une compétence de plein droit pour « toute affaire d'intérêt communal ». A partir de là, il existe une répartition des pouvoirs et des compétences complexe et différenciée selon que l'on parle de l'assemblée délibérante dans sa globalité ou des statuts<sup>101</sup> des différents membres de l'assemblée, à savoir le maire, les adjoints et les conseillers municipaux. Très schématiquement, le maire détient trois pouvoirs principaux :

- (1) il est président de l'assemblée délibérante ;
- (2) il représente l'exécutif du Conseil municipal tout en devant tenir compte du pouvoir délibératif du Conseil car tout acte pris par une autorité incompétente (le maire au lieu du conseil ou l'inverse) encourt l'annulation ;
- (3) enfin, le maire est le représentant de l'Etat.

Le code du législateur est le premier cadre réglementaire qui inscrit l'interaction dans le registre *du normé* et de *l'obligatoire*.

L'univers politique est étroitement lié au domaine du droit administratif et constitutionnel avec pour conséquence une vision normative de la conduite des individus et des groupes (Baudouin, 2000 : 10)

Si le CGCT réunit des normes et règles de procédures générales à l'échelle de tous les Conseils municipaux de France, le règlement intérieur prescrit des règles *locales* votées par chaque Conseil municipal.

## **2 Une prescription de l'activité langagière**

*Le règlement intérieur* est un document officiel voté au début du mandat<sup>102</sup>. Il est composé de 20 articles en trois parties concernant successivement : le bureau, les commissions, les séances du conseil. Sans entrer dans tous les détails du texte, je me suis intéressée plus spécifiquement à cette dernière partie pour mieux comprendre les règles d'action fixées *a priori* dans la situation, et qui codifient les modalités d'échanges à cinq niveaux, définis dans les cinq rubriques qui suivent.

### **2.1 Une participation autorisée**

La convocation donne le droit d'accès au Conseil municipal. Sur place, la présence des membres du conseil est ratifiée grâce à l'appel nominal, avec notification au procès

---

<sup>101</sup> Selon P. Cossalter (1996), le maire est *initiateur* des questions à débattre aux séances publiques du Conseil municipal, exécutant des décisions du Conseil, délégataire des pouvoirs du Conseil, chef de l'Administration communale, représentant de la commune, Officier d'Etat civil, Officier de Police Judiciaire, il veille à la sécurité publique, il gère la police de l'Assemblée délibérante et il peut même authentifier certains biens immobiliers. Les adjoints se voient attribuer des délégations de pouvoir, de fonction ou de signature. Les conseillers ont pour mission essentielle de voter "pour" ou "contre" les décisions proposées au Conseil. Quant aux agents des collectivités territoriales, ils ne reçoivent qu'une délégation de signature.

<sup>102</sup> Selon la loi de 1992, le règlement intérieur du Conseil municipal avec lequel j'ai travaillé a été voté lors de la séance du 10 Juillet 1995.

verbal des absences et des remises de "pouvoir" (écrites), permettant à un élu présent de voter au nom d'un élu représenté. Il est précisé que les séances sont publiques<sup>103</sup> et que les représentants de la presse sont admis en priorité, le public étant accueilli "dans la mesure des places disponibles". Le rôle des agents de la Mairie n'est pas explicité. Le règlement indique qui a le *droit* d'être là et à quelle *place* interlocutive : place de locuteur-récepteur ou place d'auditeur, notions que je développerai au chapitre 5 concernant le cadre participatif.

## 2.2 Un déroulement de séance prévu

Au fil des articles du règlement se profile un schéma-type du déroulement de la réunion : début de séance avec ouverture par le maire et appel nominal<sup>104</sup> suivi de l'approbation des écrits puis des informations (article L2122-22<sup>105</sup>), enfin enchaînement sur les questions inscrites à l'ordre du jour avant de clôturer la séance. Ce scénario permet de prévoir la séquentialité de l'interaction que je présenterai au chapitre 6, afin de faire le lien entre le scénario pré-établi et la réalisation effective des interactions enregistrées.

## 2.3 Un contenu "bouclé" d'avance

Les élus reçoivent un ordre du jour écrit, à fonction programmatique, accompagné de "notes explicatives de synthèse" concernant chaque sujet à aborder. Complètement prévue d'avance, l'organisation thématique est rigide et circonscrite. On sait précisément *de quoi* on va parler et dans *quel ordre*. Le déroulement du programme est sous le contrôle du maire tout au long de la séance, sans possibilité de négociation ni sur les contenus, ni sur la chronologie<sup>106</sup>. Un peu de souplesse s'introduira néanmoins au moment des Questions-Réponses, comme nous le verrons au chapitre 8.

## 2.4 Des activités communicationnelles attribuées

L'activité des membres au sein de l'assemblée délibérante dépend du statut institutionnel de chacun. Les membres du Conseil municipal ont connaissance de leur rôle à jouer d'après le règlement intérieur, et on sait d'avance *qui doit faire quoi* dans

---

<sup>103</sup> Je n'ai assisté qu'à des séances publiques. Pour des questions délicates, le huis-clos ou la séance plénière préalable au Conseil municipal (sans délibération) peuvent être préférés.

<sup>104</sup> La réactualisation de l'ordre du jour est prévue dans l'article 10 dès l'ouverture de la réunion.

<sup>105</sup> L'article L2122-22 est une séquence d'informations données par le maire en fonction des délégations que le Conseil municipal lui a accordées lors du vote du Règlement Intérieur. Grâce à ces précisions, le maire a un plein pouvoir de décision pour toute la durée de son mandat.

<sup>106</sup> Dans l'entretien-bilan (enregistré) que j'ai eu avec le maire le 19/05/2000 en présence de l'adjoint à la communication, et que je mentionnerai à plusieurs reprises, le maire se dit "maître de l'ordre du jour" dans le sens où c'est lui, et seulement lui, qui est chargé de "ficeler" (selon ses termes) l'ordre du jour.

l'activité de réunion. Le maire<sup>107</sup> assure notamment la gestion de l'ordre du jour, la distribution de la parole, la transmission des informations, la police de l'assemblée. Les rapporteurs exposent le travail élaboré en commission et donnent des explications complémentaires si nécessaire. Les "simples" conseillers doivent prévoir leur absence et s'organiser pour voter. La votation est un acte-clé dans la conduite de la réunion, car elle concerne *tous les membres* de l'assemblée délibérante.

## 2.5 Des principes locutoires

Sans entrer dans le détail, le règlement intérieur donne des indications sur *les modalités de prise de parole*. A l'article 20/1, nous pouvons lire : « L'orateur doit s'en tenir à la question. S'il s'en écarte, le maire l'y rappelle ». Ce principe rappelle les maximes conversationnelles de Grice (1979) et plus particulièrement ici la maxime de *relation*, sur la pertinence du discours tenu. Dans l'article 6 où il est stipulé que « la discussion sur le débat d'orientation budgétaire ne peut excéder 60 minutes », c'est la maxime de *quantité* qui est explicitement évoquée. Aux articles 15 et 16, le règlement intérieur prévoit des procédures très précises pour poser des questions écrites ou orales. L'acte de questionnement est minutieusement *détaillé*. Enfin à l'article 19, le processus de vote au scrutin public est explicité en fonction de *la forme* des réponses admises : « A l'appel de son nom, chaque conseiller répond par "oui" pour l'adoption, par "non" pour le rejet de la proposition, ou bien déclare qu'il s'abstient au vote ou qu'il a refus de vote ».

Pour conclure sur la réglementation, j'attire l'attention sur deux points :

(1) le CGCT et le Règlement Intérieur sont des lieux de *codification* (Cali, 1999 : 89-90) où apparaît la dimension *standardisée* des comportements de communication.

(2) dans ce cadre réglementaire, *un contrat de communication* (au sens de Charaudeau, 1991)<sup>108</sup> se développe selon les deux axes suivants :

- sur le plan situationnel, la prise de parole s'installe dans un cadre défini par des contraintes *fortes*. Nous avons vu que le cadre *formel* dans lequel se déroule la réunion du Conseil municipal est caractérisé par un début et une fin repérés, des thèmes spécifiés, un plan d'action centré sur le vote des décisions et contraint à des objectifs de production (procès-verbal, délibérations).

<sup>107</sup> Voir annexe n°7b sur les tâches du maire.

<sup>108</sup> Pour décrire tous *les enjeux* et toutes les conditions préalables à une situation de communication, Charaudeau (1991 : 12) développe le concept de contrat de communication qu'il définit comme « une reconnaissance réciproque d'aptitudes, de compétences pour être "à propos" et avoir droit à la parole et qui se décline sur deux axes : l'axe situationnel (échanger quoi en faisant quoi) qui représente le lieu où se co-construit l'espace d'échanges dans sa dimension interactionnelle (conditions physiques des échanges) et psychosociale (identités, statuts, rôles, liens interpersonnels) et l'axe communicationnel qui établit un contrat de parole (parler comment), c'est-à-dire les places et les rôles langagiers des partenaires pour réaliser une certaine finalité actionnelle dans sa dimension inter-communicationnelle (modes de prises de parole) et dans sa dimension psychosociologique et psychosociolinguistique (rôles de parole de questionnant/répondant, évaluant/racontant etc.).

- sur le plan communicationnel, *un contrat de parole* est établi. Il est basé sur des types de participation autorisés, des activités discursives différenciées (activités du président, des rapporteurs) et des principes locutoires explicitement énoncés.

## II. Les actants humains : les élus des collectivités locales

L'institution "Conseil municipal" est prise dans *une diversité de ressources humaines* mêlant des acteurs d'horizons très différents. Un inventaire rapide montre qu'elle réunit les élus, le personnel communal, les partenaires de l'action municipale tels que les associations et les acteurs du monde économique, sans oublier les citoyens ainsi que les médias représentés par la presse locale.

La légitimité des acteurs impliqués dans la réunion du Conseil municipal a deux origines puisque collaborent d'une part les élus des collectivités locales, d'autre part les agents de la Fonction Publique Territoriale. Les fonctionnaires sont responsables d'un certain nombre de tâches en rapport avec la division du travail inscrite dans l'organisation administrative communale<sup>109</sup>. Quant aux élus<sup>110</sup>, ils ont été choisis lors des élections municipales et sont là pour défendre des idées politiques et les actions qu'elles engendrent. Si les fonctionnaires agissent sous l'autorité des politiques, en revanche ces derniers sont tributaires des chefs de service administratifs dont les compétences sont extrêmement variées<sup>111</sup>. De fait, la réunion du Conseil municipal repose sur *la cohabitation et la collaboration* entre deux "mondes" placés sous la responsabilité du maire : le monde administratif dont il sera question à propos des procédures, et le monde politique que je vais décrire très schématiquement en évoquant d'une part les camps qui divergent sur le plan idéologique, d'autre part les équipes composées de membres qui partagent les mêmes choix politiques.

### 1 Des camps et des équipes politiques

La légitimité des élus dépend de l'assignation statutaire qui confère à chaque groupe d'appartenance un rang institutionnel. Outre les sous-groupes organisationnels tels que le bureau des adjoints et les différentes commissions mentionnés dans le chapitre 1, le

---

<sup>109</sup> Ils sont recrutés sur concours et nommés à un poste. La liste des fonctionnaires impliqués dans la mise en œuvre du Conseil se compose du secrétariat général comprenant quatre personnes : le secrétaire général, l'adjoint administratif principal (secrétaire de direction), deux agents administratifs (secrétaires), les chefs de service de la mairie (12), le garde municipal. La mairie emploie également du personnel vacataire comme la sténotypiste qui prend la réunion en notes et qui retravaille sur les enregistrements afin de produire le compte-rendu.

<sup>110</sup> Le nombre de représentants est proportionnel au nombre d'habitants ; dans une commune de 10000 à 19999 habitants, le nombre d'élus est de 33. (voir le Code Général des Collectivités Territoriales).

<sup>111</sup> Dans l'entretien du 19/05/2000, le maire présente les politiques comme des "généralistes" qui étudient les projets avec de la passion et du bon sens et les fonctionnaires comme des techniciens dotés de compétences spécifiques selon les domaines. Selon lui, le binôme "politique-technicien" est la seule solution pour mener à bien les projets.

Conseil municipal présuppose l'existence de sous-groupes institutionnels tels que les camps et les équipes politiques.

### 1.1 Deux camps politiques source d'asymétrie

Dans le Conseil municipal que j'étudie, l'interaction s'accommode d'un modèle à deux camps<sup>112</sup> et chaque élu est membre d'un des deux camps : la majorité ou l'opposition.

Est majoritaire celui dont le suffrage contribue à, ou qui bénéficie de, la majorité au sens d'agrégat de voix dominant les autres par le nombre, cette supériorité numérique pouvant être appréciée de façon relative ou absolue. Est aussi majoritaire, ce qui se rapporte à la majorité ainsi entendue (Bacot, 1994 : 107).

Par métonymie, et c'est le sens retenu ici, la majorité est l'ensemble des élus ayant contribué à l'élection du candidat majoritaire, en l'occurrence le maire, qui a reçu le plus grand nombre de voix lors des élections municipales. Quant à l'opposition,

On parle en politique de l'opposition pour désigner les élus et les partis minoritaires. (*ibid* : 123)

L'opposition sera donc l'ensemble des élus qui pourra manifester des résistances, des divergences, des désaccords vis-à-vis de la majorité en place.

Dans le cas qui nous intéresse, la dyade majorité/opposition institue d'une part un *rapport dominant/dominé*, puisque la représentativité des deux groupes est très inégale (sur 33 élus, 25 sièges sont attribués à la majorité et 8 à l'opposition) ; et d'autre part un *rapport antagonique basé sur la confrontation d'opinions*, puisque dans chaque camp, chaque équipe défend des croyances et des valeurs qui lui sont propres.

### 1.2 Les élus et la solidarité d'équipe

Le terme "équipe" a une résonance relativement large. "L'équipe des élus", "l'équipe issue de la liste électorale", "le travail de l'équipe municipale", "c'est un travail d'équipe", etc. sont des expressions couramment employées dans l'univers du Conseil municipal.

Au sens d'E. Goffman, l'équipe correspond à :

tout ensemble de personnes coopérant à la mise en scène d'une routine particulière (...) les individus coopèrent au maintien d'une impression donnée et usent de ce procédé pour atteindre leurs buts (1973a : 81).

Dans le Conseil municipal que j'étudie, l'ensemble des élus comprend d'une part l'équipe de la majorité, d'autre part trois équipes de l'opposition : quatre conseillers qui représentent le parti socialiste ; deux conseillers qui représentent le Front National ; et deux conseillers sans étiquette politique<sup>113</sup>.

<sup>112</sup> Voir Bacot (1994 : 35) : « Le camp est un ensemble de partisans dans la bataille politique ».

<sup>113</sup> Ils se situent dans une sensibilité politique entre l'actuelle majorité de droite et le parti du Front National.

Si le sens goffmanien d'équipe est fondé sur les notions de solidarité, de consensus et "d'accord spontané"<sup>114</sup>, l'acception politique du terme, en revanche, est tout autre et on constate le fait suivant dans l'univers du Conseil municipal : dans l'équipe "pluri-politique" des élus, l'opposition n'est pas tenue à la solidarité<sup>115</sup>, tandis que dans chaque équipe de partisans, les membres doivent être solidaires. Que ce soit dans le groupe de la majorité ou dans chacun des trois groupes de l'opposition, l'équipe est un lieu de cohésion où chacun doit pouvoir compter sur l'autre et établir une confiance réciproque avec ses pairs à travers *une ligne de conduite commune*.

Une équipe peut donc se définir comme un ensemble de personnes dont la coopération très étroite est indispensable au maintien d'une définition donnée de la situation (*ibid* : 102).

Nous verrons au chapitre 9 comment la coopération des équipes politiques provoque *des coalitions* basées sur la complicité et la connivence ; ou au contraire comment elle doit gérer le cas *des traîtres* quand un membre trahit, consciemment ou non, la ligne d'action collective, s'exposant ainsi à la sanction du groupe de pairs.

### **1.3 Le maire chef d'équipe de la majorité et chef d'orchestre de l'assemblée délibérante**

Le maire est élu par les conseillers municipaux. Il devient naturellement *le chef d'équipe* de la Majorité mais il reste *le chef d'orchestre* de l'assemblée délibérante dans tout son ensemble, un chef d'orchestre qui transcende donc les divisions politiques. Assurer de façon concomitante les deux positions lui confèrent des droits et des devoirs dans la représentation d'équipe, entendu au sens dramaturgique d'E. Goffman (1973).

• En tant que chef d'orchestre<sup>116</sup>, le maire a d'une part toute liberté *pour diriger* la représentation, mais d'autre part il doit la *contrôler*. Dans la direction d'équipe, on se rend compte que, même si le maire est secondé sur le plan administratif par le secrétaire général et sur le plan politique par les adjoints, c'est lui qui régleme *l'attribution de parole*. Il est amené à décider seul à de nombreux moments, par exemple pour arrêter un débat, pour solliciter tel ou tel membre de l'assemblée, pour proposer une synthèse rapide de problème etc. Quant à son contrôle, il passe par *l'attribution des rôles* qui a pour effet de mettre certains membres en vedette, c'est-à-dire au centre de l'attention : par exemple le secrétaire de séance lors de l'appel nominal, les rapporteurs de

<sup>114</sup> Pour aller dans ce sens, Lacoste (1992 : 126) décline le concept d'équipe en fonction des types de coopération : coopération basée sur une argumentation commune, sur l'engagement, sur les rôles institutionnels. Nous retrouverons ces types de coopération au Conseil municipal.

<sup>115</sup> D'ailleurs, dans le Magazine Municipal, chacune des quatre équipes s'exprime dans un espace de libre-expression différencié : le Groupe Majorité Municipale pour la majorité, le Groupe Tassin Ensemble pour le groupe socialiste, le Front National pour le parti ainsi désigné, Objectif Tassin La Demi-Lune pour le groupe a-politique.

<sup>116</sup> Lors de l'entretien du 19/05/2000, le maire s'est décrit comme *un chef d'orchestre* qui "met de l'huile dans les rouages" ; je poursuivrai la métaphore en disant qu'il orchestre avec ses solistes (les adjoints) et son ensemble d'instruments (les conseillers municipaux *et* les fonctionnaires territoriaux).

commissions qui passent au premier plan le temps d'un thème, tel ou tel membre de l'opposition qui aura l'autorisation de s'exprimer pour poser une question. Par cette mise en relief variée des individus en fonction des péripéties de la séance, le maire donne le ton et l'orientation des échanges.

- En tant que chef d'équipe, il a, comme le souligne E. Goffman, un statut à part<sup>117</sup>.

En général les membres de l'équipe n'ont pas les mêmes moyens ni la même liberté pour diriger la représentation (1973 : 97).

Le maire jouit en effet d'un ensemble de *prérogatives* inhérentes à son statut de maire, et décrites dans les paragraphes I.1 et I.2 du présent chapitre. S'il est tenu de respecter la ligne de conduite<sup>118</sup> et la disposition d'esprit communes à l'équipe, il fait néanmoins des choix et s'engage personnellement tout au long de l'interaction. De plus, c'est lui qui donne son équipe "en représentation". Le maire de la commune retenue pour cette étude l'a expliqué très clairement :

dans le Conseil municipal, il y a une part de pièce de théâtre c'est une représentation (extrait de l'entretien du 19/05/2000).

Par conséquent, le maire assure *la progression* de l'action dramatique (Goffman, 1973a : 96) avec le privilège d'évoluer sur son propre terrain comme je l'explicitierai un peu plus loin à propos de l'écologie du site. Nous verrons comment il ramène au calme, comment il rappelle à l'ordre, comment il détend l'atmosphère, etc.

## 2 Des relations fondées sur l'assignation statutaire

Si les acteurs du Conseil municipal, comme tout un chacun, sont des acteurs de la vie sociale caractérisés par un certain nombre d'attributs sociaux<sup>119</sup>, *la nomination politique* confère à chacun d'eux un statut institutionnel<sup>120</sup>. L'acte de nomination des élus est un processus social complexe qui relève d'*un acte d'institution*. Envisagé par P. Bourdieu, l'acte d'institution serait double :

l'institution, au sens actif d'acte tendant à instituer quelqu'un ou quelque chose en tant que dotés de tel ou tel statut et de telle ou telle propriété, est un acte d'institution en un autre sens, c'est-à-dire un acte garanti par tout le groupe ou par une institution reconnue (1982b : 62).

<sup>117</sup> Goffman parle aussi de directeur d'équipe (1973a : 96).

<sup>118</sup> Ligne de conduite qui renvoie à tous les calculs stratégiques plus ou moins annoncés au moment de la constitution des listes électorales et de l'élaboration du plan de mandat que j'évoquerai au chapitre 4.

<sup>119</sup> Dans l'équipe de la majorité, le maire de la commune (monsieur IM ou M dans les corpus) est un homme d'une cinquantaine d'années, père de famille, chirurgien dentiste de profession. Madame BER est adjoint à la communication, c'est une femme de 57 ans, mère de trois enfants et grand-mère, modéliste de profession. Dans l'équipe de l'opposition, monsieur CO est un conseiller municipal de 61ans, tête de liste du groupe d'opposition socialiste, ingénieur de profession. Voir en annexe n°7d le tableau des numéros d'ordre.

<sup>120</sup> Dans le même ordre d'idées, Vion (1992 : 79) parle de positions "institutionnalisées" pour des positions sociales extérieures et pré-existant au déroulement de l'interaction.

L'institution politique "Conseil municipal" garantit donc l'acte de nomination des différents membres. Dans ce contexte de légitimation institutionnelle fort, les rôles<sup>121</sup> pris par les élus ont trois caractéristiques majeures : ils sont commandés par les statuts ; ce sont des rôles de porte-parole ; enfin, ce sont des rôles édifiés sur un cumul de pouvoirs.

## 2.1 Des rôles commandés par les statuts institutionnels

Selon P. Bourdieu, l'"acte de magie sociale" (*ibid.* : 62), qu'est l'acte d'institution, vise d'une part à légitimer un statut et d'autre part à le consacrer.

Sur cette question de la consécration, la hiérarchie statutaire est directement en cause : une hiérarchie non réversible basée sur les résultats des élections, qui donnent *un rang*<sup>122</sup> aux élus de la majorité municipale. L'effet de consécration se traduit par une prise de rôles fondée sur la différence (Bourdieu, 1982b : 62). A titre d'exemple, monsieur IM a reçu l'investiture de maire lors des élections municipales de 1996 : il occupe la place hiérarchique réservée à ce titre. Madame BER a reçu le titre et le statut de 6ème adjoint. Monsieur CO est le premier conseiller sur la liste d'opposition principale. La distinction de rangs confère des droits et devoirs différents, selon les élus qui auront à appliquer les normes et usages *du protocole* en vigueur dans une assemblée de type Conseil municipal<sup>123</sup>. Le rang se traduira sur le plan discursif, nous le verrons, par une légitimité pour prendre la parole et par l'emploi des titres.

Quant à la question de la légitimité, les conseillers municipaux sont des acteurs de la vie politique issus d'une procédure d'élections. Ils sont choisis par les citoyens au niveau de la commune pour représenter une partie de l'opinion publique ; à ce titre ils détiennent une légitimité qui les autorise à agir et à parler au nom des électeurs, notamment au moment de la délibération publique. Seuls les élus sont habilités à siéger, à prendre la parole et à voter selon les procédures d'investiture et la vérification stricte des pouvoirs. Autrement dit, dès lors qu'un dispositif institutionnel engendre des individus "qui représentent" et qui ont pouvoir d'agir au nom d'autres individus<sup>124</sup>, nous avons affaire à des rôles de porte-parole.

## 2.2 Le rôle de porte-parole

---

<sup>121</sup> Rôle au sens de Vion (1992 : 106) : « La notion de rôle (...) se trouve directement liée à celle de statut. Elle est de ce fait, spécialisée pour rendre compte des schémas d'action attachés à la réalisation d'une position sociale effective. ». La notion de rôle ainsi perçue est tout à fait proche de la notion de fonction telle qu'elle est présentée par Charaudeau (1991 : 13) qui explique que la fonction qu'exerce un individu ayant un certain statut est en relation avec la finalité d'action que propose la situation.

<sup>122</sup> Voir annexe n°7d – Tableau avec le numéro d'ordre.

<sup>123</sup> J'emploie le terme de *protocole* pour parler de la gestion des rangs dans un Conseil municipal qui comprend 33 élus ; il est certain que, dans les petites communes, la gestion des rangs est sans doute d'un autre ordre. Je reviendrai sur cette notion à la fin de ce chapitre.

<sup>124</sup> Je renvoie à la définition de "représentant" du Petit Robert (1993) : «1. Personne qui représente, qui a reçu pouvoir d'agir au nom de quelqu'un. »

Lorsque les élus du Conseil municipal parlent, ils représentent la partie de l'opinion publique qui a voté pour eux lors des élections municipales, le "peuple" qui les a choisis en fonction d'un programme d'actions. Le porte-parole du peuple reste toujours rattaché à la ligne de conduite de son groupe d'appartenance. En ce sens, il est porteur d'un discours d'*autorité* au sens de P. Bourdieu (1982a : 111). En séance plénière, il est le représentant *officiel* d'un groupe<sup>125</sup>.

Le porte-parole peut en effet être vu comme un individu rendant public, c'est-à-dire exposant sur la scène publique, les opinions ou les commentaires de celui ou de ceux qu'il représente (Marcoccia, 1994 : 63).

En outre, il faut tenir compte du fait que les élections municipales sont des élections à la majorité absolue<sup>126</sup>. Les résultats des élections déterminent une majorité et une minorité. Le maire représente la majorité des habitants de la commune, sa parole vaut alors pour un plus grand nombre d'habitants que celle du conseiller de l'opposition qui représente une minorité d'habitants. La différence des pourcentages de représentativité rejaille sur les entités que chaque camp est censé représenter. Le "poids" de la parole du maire et de sa majorité sera supérieur à celui des minorités réunies.

Si les élus sont les porte-parole de *collectifs* plus ou moins organisés<sup>127</sup>, certains deviennent en séance du Conseil, les porte-parole d'*un sujet*. Quand un rapporteur expose un dossier traité en commission, quand le maire explicite des projets menés collectivement par des équipes, quand un membre de l'opposition développe un argumentaire préparé par son groupe, quand un responsable de la majorité justifie des décisions budgétaires, les élus sont alors *des intermédiaires*.

La fonction de porte-parole "représentant le peuple" fait partie des fondements et des grands principes de la démocratie représentative, et la position de porte-parole comme "intermédiaire" place son action comme son discours dans une chaîne complexe de responsabilités partagées et de décisions collégiales.

### 2.3 Des rôles édifiés sur un cumul de pouvoirs

Les caractéristiques précédemment évoquées montrent que dans la situation particulière qu'est une réunion de Conseil municipal, les rôles sont non seulement institutionnalisés

---

<sup>125</sup> Je fais allusion ici à la typologie de Marcoccia (1994 : 73-74) qui définit trois types de porte-parole : les porte-parole officiels au sens "fort" (un poste qu'un individu occupe statutairement au sein d'une organisation) et au sens "faible" (le représentant officiel d'un collectif), les porte-parole légitimes (les locuteurs à qui on reconnaît le droit de parler en tant que porte-parole), les porte-parole occasionnels (autrement dit les porte-parole "auto-proclamés", locuteurs qui parlent en tant que tels au cours d'une interaction, mais qui ne sont ni porte-parole officiels, ni porte-parole légitimes).

<sup>126</sup> pour les villes de plus de 3500 habitants.

<sup>127</sup> Je fais référence à Nel (1990 : 185) pour différencier les collectifs selon leur degré d'organisation : le groupe d'appartenance des élus (la liste politique) serait un collectif institutionnel, alors que l'opinion publique serait un collectif d'identification

(par opposition à des rôles occasionnels<sup>128</sup>) mais ils se caractérisent également par un cumul de pouvoirs.

Les élus des collectivités locales sont dans une position similaire aux délégués des conférences internationales étudiées précisément par C. Cali (2001 : 177). Ils cumulent trois niveaux de positionnement. En premier lieu, et comme je viens de le développer, ils détiennent *un statut* : le statut de maire, d'adjoint ou de conseiller. En second lieu, l'exercice de la responsabilité communale leur est distribué. Le maire joue *un rôle fonctionnel* primordial puisqu'il administre la commune, c'est-à-dire qu'il prépare et fait exécuter les décisions du Conseil municipal. Les adjoints sont responsables d'un secteur d'activité et réunissent les commissions de travail pour préparer les dossiers présentés en délibération. Les conseillers reçoivent différentes sortes de missions au sein des commissions et participent à l'étude des dossiers. A un niveau de responsabilité correspond donc un rôle interactionnel dans la séance plénière, c'est-à-dire un rôle relatif aux fonctions assumées par chaque acteur dans le déroulement de la réunion : président, rapporteur et simple membre. Dans l'interaction de face-à-face, et toujours en référence au règlement intérieur, l'accès à la parole est réglementé par le maire. Dans une annonce, le maire présente officiellement le sujet et le nom de l' élu qui "rapporte" le sujet. A ce moment précis, le maire utilise le nom patronymique<sup>129</sup> du rapporteur. Ce fait est d'importance car il témoigne du troisième niveau de positionnement : celui *des individus*. Comme le remarque E. Goffman quand il étudie le fonctionnement des équipes :

Au cœur de tout cela, l'individu en vient à agir comme quelqu'un qui a une identité biographique, même s'il se présente sous le harnachement d'un rôle social particulier (1991 : 565).

Goffman précise bien que la liberté de s'écarter du rôle prescrit varie considérablement en fonction du caractère formel de la situation. Autant dire qu'au Conseil municipal, la situation invite notamment le maire et les adjoints à revêtir des traits "officiels". Quel que soit le statut, quel que soit le rôle, c'est à "l'homme communicant" de relever le défi de s'exprimer dans une situation très contraignante et de se mettre en scène avec la fougue d'un brillant orateur, avec le sérieux d'un rapporteur appliqué, ou encore avec la réserve ou la curiosité du conseiller qui cherche à s'informer.

Pour conclure sur les actants humains (les acteurs de la situation), je ferai trois remarques :

(1) le critère situationnel prégnant est *le rapport de places institutionnel* basé sur un double rapport de dominance lié au rapport politique majorité/opposition (en nombre de sièges) et corrélativement à l'assignation statutaire.

---

<sup>128</sup> Voir pour cette opposition Vion (1992 : 82).

<sup>129</sup> Dans les conférences internationales, Cali (2001 : 177) explique que, dans la formule d'adresse, le président n'utilise pas le nom patronymique mais la désignation par le rôle, en l'occurrence le rôle de délégué. Elle donne l'exemple d'annonce suivant, prononcé par le président de l'UNESCO : « je donne la parole au délégué de la France ».

Cette constatation de la prévalence des places institutionnelles, soulignée à plusieurs reprises par R. Vion dans ses travaux sur les interactions, vérifie le postulat suivant :

Tout discours, aussi complexe qu'il puisse paraître, relève d'abord d'un genre dominant (les places institutionnelles) (1999 : 97).

(2) en ce qui concerne le rôle d'élu, il est bel et bien question d'une *double* reconnaissance extérieure, et par conséquent d'une double légitimité, par l'élection d'une part et par le rang d'autre part.

(3) enfin, dans la représentation d'équipe menée par le maire, il apparaît que celui-ci, autrement dit *la* personne officiellement dotée du pouvoir, joue un rôle pourvu d'un grand "relief dramatique". L'exploration du Conseil municipal comme interaction de face-à-face devrait permettre un accès privilégié à une double vision du rôle de maire, dans le sens où le rôle de chef politique co-habite avec celui de "metteur en scène" : l'aspect social du premier se complétant avec la dimension humaine du second.

### **III. Les actants non-humains : le site et la procédure administrative**

#### **1 L'écologie du site "salle du conseil"**

Dans toute interaction, l'environnement écologique crée un ensemble de contraintes et de ressources à maîtriser. Dans la salle du conseil, la maîtrise des enjeux écologiques repose sur un ensemble de calculs et de stratégies relatif aux distances interindividuelles, aux positions réciproques, à la hauteur possible de la voix. Un schéma est disponible dans l'annexe n°2 pour visualiser les différents paramètres situationnels dont il va être question maintenant.

##### **1.1 La salle du conseil et ses contraintes**

Le cadre physique est une grande salle de 150 m<sup>2</sup> avec une immense table en forme de fer à cheval qui occupe l'espace central. Le maire est placé au centre<sup>130</sup>, il préside l'assemblée et il est en face du public installé sur des sièges au fond de la salle. Les élus sont côte à côte. Ils sont répartis à droite et à gauche du maire. Cette disposition installe un face-à-face symbolique entre les conseillers, chacun ne pouvant voir et être vu que de ses voisins proches. La disposition semi-circulaire des fauteuils facilite tout de même les contacts visuels dans une grande assemblée. Quant à la presse, une place lui est réservée juste derrière le maire, sur une petite table qui accueille également le garde municipal, et parfois d'autres employés<sup>131</sup> de la mairie. Des objets divers participent à la

<sup>130</sup> A propos des assemblées délibérantes, Ruzé (1997 : 47) parle de la valeur pratique du centre, plutôt que de sa valeur symbolique, pour dire la nécessité d'un point de convergence des regards.

<sup>131</sup> Notamment le chargé de communication, qui fait partie du personnel de la mairie.

structuration de l'activité de parole puisque, certains participants ont droit à une table (les élus, la presse) et d'autres n'y ont pas droit (le public par exemple) ; certains ont droit au micro (les élus), d'autres pas (l'auditoire et les agents territoriaux) ; un rétro-projecteur est aussi utilisé pour travailler sur des plans. La taille du lieu et du groupe font que les distances interindividuelles sont grandes et impliquent l'utilisation d'un micro fixe réservé au maire, et de deux micros mobiles attribués aux conseillers de chaque côté de la table. La circulation du micro est fastidieuse. Elle est cependant d'autant plus nécessaire que la réunion est enregistrée, mais nombreuses sont les prises de parole spontanées qui n'attendent malheureusement pas le micro et qui sont totalement inaudibles pour le public (comme pour les enregistrements de l'analyste !).

## **1.2 La salle du conseil et ses ressources**

Le décor dans lequel a lieu le conseil pré-existe, mais son agencement est placé sous la responsabilité de l'équipe de la majorité. Si cette dernière joue en quelque sorte sur son propre "terrain" et bénéficie d'un contrôle immédiat sur la "représentation" donnée, elle doit assumer tous les renseignements que le décor donne de lui-même et toutes les failles qu'il génère (par exemple les problèmes techniques d'enregistrement).

Sur le plan des postures, les dispositions dominantes ont des conséquences directes sur l'orientation des regards, l'utilisation de la voix. Elles déterminent l'accès à la parole : facile, difficile ou impossible. Le maire est face au public, les conseillers sont côte à côte. Le côte à côte sélectionne un angle de vue et d'écoute alors que le face-à-face donne des conditions optimum. La capacité de voir ou d'être vu est dévolue au maire et à ses voisins proches. Les autres participants sont dans des situations proxémiques très variées : loin mais en face, près mais sur le côté, derrière mais à côté etc.

En ce qui concerne les places, elles sont presque fixes. Le maire a l'avantage et l'obligation de siéger toujours au centre. Il est entouré du premier adjoint à sa droite et du secrétaire général à sa gauche, qui se trouve lui-même le plus souvent à côté de la sténotypiste. Si l'on observe le côté droit du maire, on trouve essentiellement les conseillers de la majorité. En revanche, du côté gauche, après quelques conseillers de la majorité, se trouvent les quatre élus de l'opposition socialiste. Au bout de la table, presque en face du maire s'installent les deux élus du Front National. Les deux élus de l'opposition sans étiquette politique sont le plus souvent entre les deux équipes que je viens de citer. Ainsi réparties, toutes les équipes de l'opposition sont réunies dans l'espace et utilisent la relation de côte à côte tout au long de la réunion pour discuter en aparté. Les huit élus de l'opposition, toutes tendances confondues, forment un rassemblement qui fait face à l'équipe de la majorité concentrée sur un côté de la table. N'oublions pas que toutes ces personnes s'affrontent politiquement mais qu'elles sont dans l'obligation de siéger ensemble et de s'installer à la même table devant un public.

## **1.3 La salle du Conseil est un espace public**

Etant donné que j'envisage le dispositif interne à la salle du conseil, je ne prendrai pas en compte la composante médiatique de la situation. Cela dit, la salle du conseil est un espace public et je considère la presse comme un public particulier et spécifique qui fait partie de ce que j'appellerai "l'auditoire" au même titre que le "vrai" public. Elle reçoit en début de séance les documents écrits. A la suite d'une séance, le correspondant de la presse locale sélectionne un sujet, voire deux, et publie un article le lendemain ou le surlendemain. Quant au public, il a la possibilité de s'exprimer en différé dans le Magazine Municipal. Ce public "ordinaire" réunit principalement les membres des associations mobilisés par les sujets à l'ordre du jour et les citoyens désireux de s'informer sur la vie de la commune. Pendant la durée de mes enregistrements, l'auditoire a été peu nombreux. Mais il est en général d'une moyenne d'âge plutôt élevée, et semble constitué soit de fidèles qui viennent régulièrement écouter la séance et qui tiennent la place de sympathisants<sup>132</sup> vis-à-vis de la Majorité, soit de citoyens opposants qui souhaitent s'informer sur les décisions et peut-être assister aux joutes politiques entre les deux camps politique en présence.

## 2 La procédure administrative

Sans vouloir traiter spécifiquement de l'organisation municipale, sujet d'envergure qui mériterait un développement spécialisé, il est impossible de l'ignorer pour avancer dans la saisie des phénomènes contextuels. En effet, le dispositif politico-administratif français est une sorte d'*architecture*<sup>133</sup> qui permet à l'interaction de face-à-face de se développer dans certaines conditions d'organisation et de communication. Il est décrit par O. Duhamel comme un processus très sophistiqué :

La plupart des décisions sont très complexes, elles impliquent un grand nombre d'acteurs étatiques dans une grande diversité de domaines. La mise en cohérence des contraintes juridiques, financières, sociales, politiques, psychologiques, médiatiques, institutionnelles est une tâche si lourde qu'elle risque d'absorber toutes les énergies (1993 : 46).

Et plus loin,

La prolifération des niveaux de décision communaux, intercommunaux, départementaux, régionaux, pluri-régionaux, ministériels, inter-ministériels, gouvernementaux, internationaux, l'enchevêtrement des compétences et des financements entre ces différents niveaux rendent la politique incompréhensible, le décideur invisible, la décision illisible (*ibid.* : 56).

Cette comparaison (anecdotique!) avec le niveau national rappelle que le Conseil municipal est un des rouages d'une hiérarchie plus vaste d'instances décisionnelles.

Pour revenir à une dimension plus "raisonnable", j'aborde la question de la procédure administrative dans l'objectif d'attirer l'attention sur trois éléments-clefs de la technologie organisationnelle : tout d'abord sur les réunions qui constituent une

<sup>132</sup> Les poignées de main avant ou après la séance témoignent d'une recherche de liens.

<sup>133</sup> Gumperz (1989 : 10) attire l'attention sur les multiples processus et activités de la procédure administrative qui interroge « sur la complexité dans l'ordre de la communication : celle-ci devient un élément du procès de production de la rationalité publique qui se traduit par la prise de décision. »

véritable trame de l'action délibérative ; ensuite sur les écrits dont les multiples fonctions mettent en évidence la nécessaire traçabilité de la délibération ; enfin sur l'ordre du jour qui se révèle un outil de focalisation incontournable dans la délibération, vue sous l'angle de l'interaction de face-à-face.

## 2.1 Des réunions comme trame de l'action délibérative

Grâce aux travaux de F. Ruzé (1997), j'ai pris connaissance de ce qui se passait dans les assemblées délibérantes grecques et j'ai pu mieux cerner certains aspects du processus d'action et de décision propre à la délibération publique. Je prends toutefois la précaution de citer la source très précisément pour limiter les risques d'anachronisme : en effet, si la démocratie athénienne est un précédent historique en matière de démocratie, la démocratie agoréenne ne repose pas sur les mêmes fondements que la démocratie représentative française. Mais je ne m'engagerai pas dans un tel débat<sup>134</sup>, et je me contenterai de retenir quelques éléments fonctionnels et opératoires du processus de décision publique dans les assemblées grecques.

La première source mentionnée par F. Ruzé dans ses travaux (les poèmes homériques pour être plus précis) fait état d'une certaine forme de contradiction dans la cité grecque, dans la mesure où il existe d'une part une tendance démocratique représentée par *l'assemblée* des citoyens, d'autre part un pouvoir réel de nature aristocratique confisqué en quelque sorte par ces chefs de famille que sont les *basileis*, qui détiennent l'autorité et se permettent de dire ce qui doit être décidé. Entre la masse du peuple d'une part, et le petit cercle de dirigeants d'autre part, la délibération repose sur ce que Ruzé appelle "les organes" de la délibération, autrement dit sur un ensemble de sous-groupes qui font système dans le processus de délibération et qui donnent une place notamment aux *gérontes*, c'est-à-dire à des acteurs qui ont un statut intermédiaire et qui jouent un rôle spécifique dans l'examen de telle ou telle décision. Parmi les organes de la délibération, Ruzé mentionne également l'existence de commissions de toutes sortes mais surtout d'un groupe en particulier : *le conseil*. Le conseil des grecs est chargé de guider et de contrôler l'assemblée ainsi :

On attend de lui qu'il prépare le travail de l'assemblée, triant les affaires à mettre en délibération, mettant en forme les propositions, peaufinant les arguments à développer (...) (1997 : 8)

Et un peu plus loin, le conseil se doit :

d'assurer la discipline dans la délibération, freiner les grands élans, prendre sur soi une part des responsabilités dans la décision finale, (...) assurer la continuité de la vie politique, veiller à l'exécution des décisions prises (*ibid.* : 8).

Enfin, quand F. Ruzé mentionne l'Iliade, comme témoignage irréfutable des scènes de conseil et d'assemblée, elle souligne à nouveau :

---

<sup>134</sup> Voir Baudouin (2000 : 74-78) pour une synthèse récente sur les paradigmes de la démocratie.

Dans cet agencement subtil, les réunions délibératives jouent un rôle fondamental, marquant les temps de l'action et introduisant des réflexions sur la conduite des hommes (*ibid.* : 22).

Le processus de délibération propre à la cité grecque tel qu'il est présenté par F. Ruzé a donc des similitudes avec le processus de délibération du Conseil municipal français que j'étudie dans ce travail. Sous la responsabilité du maire, le bureau des adjoints prépare, trie, met en forme, peaufine les dossiers de façon similaire à ce décrit Ruzé pour le conseil des grecs. La mission des *gérontes*, quant à elle, rappelle celle des conseillers réunis en commission, qui "montent" les dossiers en collaboration avec les services techniques et administratifs de la mairie. Quant à la séance plénière du Conseil municipal, elle joue son rôle de *délibération publique* sous le contrôle symbolique du citoyen ordinaire noyé dans la masse indifférenciée du public et dépourvu de toute expression oratoire.

Ce développement me conduit à avancer la position suivante : l'agencement complexe du système des réunions (bureau des adjoints, commissions, séances plénières du conseil) constitue une véritable trame d'action, la délibération publique devenant *un* des lieux de structuration de l'action, le lieu qui *valide et enregistre* les décisions pour lancer définitivement les projets après le débat public.

## 2.2 La traçabilité de la délibération

Comme je l'ai déjà évoqué dans la mise en forme des données (chap.2.II.2.1.2.), l'écrit fait partie des ressources cognitives et communicatives de la réunion de Conseil municipal au même titre que l'oral. C'est ce que confirment P. Brown et C. Fraser, qui comparent les situations formelles et les conversations ordinaires :

formal scenes often demand planned discourse (1979 : 50).

Le contexte formel fait effectivement largement appel à l'écrit, d'une part pour organiser la variété et l'abondance des discours, d'autre part pour stocker et structurer la masse d'informations. La notion de *traçabilité*, décrite notamment par B. Fraenkel, permet de mieux appréhender la place des écrits.

La traçabilité implique (...) la création de traces mais aussi l'organisation de ces traces en "pistes" permettant de suivre l'objet (1995 : 66).

et plus loin,

Les écrits de traçabilité contribuent à faire exister des objets précis (*ibid.* : 69).

Si l'on reconstitue la chaîne de la traçabilité, en amont et en aval de la réunion du Conseil, les écrits font exister *le processus de décision*. Pour ce faire, ils ont une pluralité de fonctions : fonction de collecte d'éléments pour monter les dossiers, d'organisation de l'action pour conclure une étape et autoriser la suivante, d'archivage pour conserver et enregistrer les décisions, d'engagement quand ils sont signés par le maire. Parmi le lot d'écrits fonctionnels qui organisent conjointement la procédure

administrative et les événements communicatifs, j'ai porté mon attention sur trois types d'écrits<sup>135</sup> qui sont mis à disposition des participants au cours de la réunion : ce sont les rapports, le compte-rendu et le procès-verbal d'une séance.

On peut considérer le rapport comme un "texte source" au sens de B. Fraenkel (1995 : 65). Il s'impose dans la réunion car il délivre une somme d'informations très structurée mais il est complètement dépendant de l'oralisation du rapporteur<sup>136</sup>. Dans un second temps, il est reproduit par un "copier-coller" dans le compte-rendu de séance<sup>137</sup>. Ensuite, celui-ci officialise la matière discursive recueillie dans les échanges de face-à-face. C'est lui qui sert de base à la discussion lors de l'approbation des écrits. Quant au procès verbal, il ratifie les décisions officielles et par conséquent le résultat des votes. Il est diffusé par voie d'affichage.

Pour conclure sur ce sujet, les débats sont *pré-formatés* par un écrit "déjà-là" et *conservés* par un écrit d'enregistrement. La réunion de Conseil municipal se présente ainsi comme une communication orale par écrits interposés, et comme une communication écrite par oral reproduit. Dans ce contexte, la communication relève d'une situation oralo-graphique<sup>138</sup> où le mode oral et le mode écrit fonctionnent comme deux sémiotiques indissociables (Goody, 1979 : 201).

### 2.3 L'ordre du jour comme outil de focalisation

L'ordre du jour est un organisateur récurrent, garant de l'aspect systématique de la réunion et participant à l'impératif de focalisation par deux de ses particularités.

En premier lieu, c'est un outil de *programmation* essentiel. Le rapport au temps est constant dans une interaction comme la réunion du Conseil municipal, d'une part parce que la réunion est un moment spécifique dans une chaîne de rencontres, d'autre part parce que le but de la séance est de passer en revue la liste des thèmes inscrits à l'ordre du jour. Ce document participe par conséquent à la résolution d'une difficulté organisationnelle : faire en sorte qu'une pluralité d'acteurs s'intéresse en même temps à une pluralité de thèmes présentés dans un certain ordre<sup>139</sup>.

En second lieu, c'est un outil de *progression thématique*. Les thèmes traités sont ceux qui sont notés sur l'ordre du jour et les remaniements sont minimes. Les avancées

---

<sup>135</sup> Pour l'inventaire des écrits que j'ai établi dans un précédent travail, voir l'article "Une réunion orchestrée par des écrits. Le conseil Municipal" (Witko, 2001).

<sup>136</sup> Pène (1996 : 7) signale l'autonomie très relative de certains types d'écrit, comme le rapport dont je parle ici, dans la mesure où « un environnement de rituels et d'oralisation le maintiennent sous la dépendance d'un auteur, d'un messenger, d'une situation ».

<sup>137</sup> Je mentionnerai ici que dans la prise de note de la sténotypiste, qui est un écrit passé sous silence dans la procédure, qui n'est jamais évoqué en séance et pourtant à la base du processus de retranscription de l'oral, le rapport figure simplement sous forme de renvoi.

<sup>138</sup> Situations étudiées depuis plusieurs années déjà par le GRIC2, à Lyon. Voir Parpette (1995-96), Bouchard & De Gaulmyn (1997).

<sup>139</sup> Selon Lacoste (1992) la focalisation sur un seul foyer de conversation est un moyen pour limiter les risques de dispersion et de dyschronie très élevés à partir d'un certain nombre de participants.

thématiques sont donc marquées dans la séquentialité de la réunion par des actes de langage réservés à cet usage : l'annonce qui ouvre le thème et le vote qui le clôture. Les contours d'un thème sont de plus délimités par le rapport écrit correspondant. On est *obligatoirement* dans le thème. Ce principe de concentration thématique est cependant plus ou moins remis en cause dans les Questions-Réponses. Selon les thèmes, un agenda "caché"<sup>140</sup> peut surgir à ce moment-là. Mais dans les dix réunions enregistrées et transcrites, très peu de thèmes ont évolué vers des sujets dérivés. Il apparaît donc que dans la plupart des séances, les participants sont "prisonniers" de l'ordre du jour qui se déroule *irréremédiablement*.

Pour conclure sur les actants non-humains, j'insisterai sur deux points :

(1) en ce qui concerne l'écologie du site, le dispositif public est concrètement représenté par *deux cercles* de communication (Doury, 1997 : 22) : les acteurs du premier cercle font partie de l'assemblée délibérante, les acteurs du deuxième cercle (habitants de la commune, presse) sont ceux qui sont *conviés* à la séance publique. En tant qu'analyste, j'ai pris une place dans le deuxième cercle et j'ai adopté le point de vue du public pour observer l'interaction de face-à-face qui se développe dans le premier cercle.

(2) en ce qui concerne la procédure administrative, la séance plénière joue le rôle de "*sur-réunion*", qui suppose des réunions préparatoires entre les groupes qui la constituent (Lacoste, 1992) et qui finalise un parcours décisionnel. L'adjoind à la communication emploie à ce sujet le syntagme de "chambre d'enregistrement"<sup>141</sup>. C'est d'ailleurs cette dimension de validation et d'enregistrement qui rend nécessaire la traçabilité de la délibération d'une part, la stratégie de l'ordre du jour d'autre part.

L'ensemble des moyens mis à disposition dans la situation prouve que la réunion du Conseil municipal ainsi présentée est une interaction finalisée [*task-oriented*]. Pour atteindre l'objectif externe (voter), les interactants s'appuient sur différents composants situationnels : la réglementation, la distribution des rôles, l'agencement du site, la technologie organisationnelle. La question des gains et des pertes inhérents à cette situation appelle un repérage complémentaire.

---

<sup>140</sup> Voir Bargiela-Chiappini et Harris (1997) sur l'opposition entre "*open agenda*" et "*hidden agenda*".

<sup>141</sup> Référence à l'entretien avec le maire du 19/05/2000.

## CHAPITRE 4 : LES ENJEUX DE L'INTERACTION

Partant du principe que toute interaction finalisée a des effets dans le réel, étudier à quels enjeux renvoie la réunion d'un Conseil municipal revient à poser deux questions : à quoi sert une réunion de Conseil municipal, et corrélativement, de quoi parle-t-on dans une réunion de ce type ?

Une compréhension fine des enjeux nécessiterait une analyse psychosociologique qui implique une connaissance approfondie de l'institution choisie, des perspectives politiques et économiques locales, des objectifs de chaque acteur convoqué, des relations entre les différents participants, etc. Comme je l'ai déjà évoqué au début de ce travail, ces différents points relèvent d'un champ théorique connexe à la Linguistique des Interactions et ne seront pas traités ici. Cependant, pour aller plus loin sur la question des gains et des pertes propres à ce type de situation de communication, je me propose d'examiner conjointement, d'une part les enjeux liés à l'exercice de la responsabilité communale, d'autre part les enjeux spécifiques à chaque classe d'acteurs puis les enjeux pratiques qui sous-tendent l'activité de délibération au sein du présent conseil.

### I. Des enjeux liés à l'exercice de la responsabilité communale

La lecture des textes fondamentaux tel que le CGCT a donné des indications d'ordre général et normatif sur les réalités communales, et cela dans un langage administratif étrangement codé. La question des normes "normées" ayant été traitée au paragraphe I.2. du chapitre 3, j'envisage maintenant plutôt la question des normes "partagées"<sup>142</sup>, c'est-à-dire l'ensemble des accords préalables complètement incorporés par les participants d'une assemblée délibérante de type "Conseil municipal".

Acteur de terrain dans une municipalité, D. Filatre a mis en ligne sur Internet<sup>143</sup> une sorte de mini-guide municipal où l'on peut prendre connaissance des enjeux les plus importants de l'organisation communale française. Cet auteur attire l'attention sur le fait suivant :

Il est important de comprendre que toutes les règles du jeu ne sont pas écrites. C'est la raison pour laquelle nous avons cherché à décrire ce qui existe plutôt que ce qui devrait être (1998, Chap.1 : p.5 de 5).

Même si dans cet aperçu, les multiples aspects de la vie municipale ne sont que survolés, la vision d'ensemble que donne cet acteur de terrain est particulièrement

<sup>142</sup> Pour l'opposition entre normes "normées" et normes "partagées" voir Witko & Grosjean (2000 : 210).

<sup>143</sup> site <http://www.localidees.com/adfl.htm>. Pour appréhender les normes "partagées", j'ai eu recours à ce type de documentation, dans l'idée d'avoir accès à l'expérience de praticiens, ce que ne permettaient pas de faire les références théoriques. Mes entretiens avec la responsable du secrétariat général, l'adjoint à la communication et avec le maire m'ont également permis de partager ces connaissances de "terrain".

satisfaisante pour comprendre l'exercice de *la responsabilité publique* portée conjointement par la commune en tant qu'actant et par les élus en tant qu'acteurs.

## **1 La commune : un actant garant d'une action publique de proximité**

L'action publique d'une commune repose sur trois grandes missions :

- en tant que "*puissance publique*", la commune dispose d'un droit à édicter une réglementation locale à faire appliquer sous le contrôle préfectoral (Règlement Intérieur, Arrêtés municipaux, Plan d'Occupation des Sols), et à négocier les intérêts publics de tout ordre.

- en tant que *gestionnaire des finances communales*, la commune décide d'aménagements divers, programme des actions pour le développement économique et social, et à ces divers titres exerce une fonction d'employeur.

- en tant qu'"*institution démocratique*", elle est garante d'une permanence politico-administrative et doit promouvoir les valeurs fondatrices de la république. Historiquement, le mouvement communal date du XI<sup>e</sup> siècle. Mais c'est au moment de la Révolution française que les Jacobins fondèrent la commune au sens moderne du terme, c'est-à-dire comme un "relais de l'Etat républicain".

Chacune de ces trois missions a des répercussions sur le comportement des acteurs en présence lors d'une réunion de Conseil municipal. La première renvoie *aux droits* des uns et des autres, élus et électeurs ; la deuxième explique l'investissement dans la défense des *intérêts collectifs* communs ; la troisième revient à évoquer l'idéologie, les croyances, autrement dit *les valeurs-clés* de la démocratie.

## **2 La question des droits publics au sein de la commune**

♦ La principale garantie démocratique des habitants d'une commune repose sur le droit à l'information. A cet effet, trois procédures habituelles et une procédure exceptionnelle sont mises en oeuvre. En tous temps, les habitants ont droit à la consultation de documents mis à la disposition du public à la mairie (documents relatifs au budget et aux différents services publics, tels que les transports en commun par exemple). Ils peuvent *assister aux séances plénières* du Conseil municipal. Ils peuvent s'informer également par l'affichage public (non systématique) des actes réglementaires et délibérations du Conseil. De façon plus exceptionnelle enfin, sur un sujet donné, une consultation des habitants de type référendaire peut avoir lieu sur proposition du maire ou d'une certaine proportion d'élus : le Conseil municipal devra alors tenir compte de cette consultation pour délibérer.

♦ Quant aux droits des élus dans les communes de plus de 3500 habitants, ils sont définis autour des quatre grandes lignes suivantes : *le droit au débat*, au sein du Conseil, pour les orientations budgétaires de la commune ; *le droit de poser des*

*questions orales*<sup>144</sup> au sein de ces mêmes débats ; le droit d'être informé sur les affaires communales ; le droit d'expression écrite dans les publications municipales. Les conseillers des différentes oppositions ont aussi la possibilité de disposer d'un local, dont les frais sont assurés par la commune. Pourtant, l'exercice de la responsabilité municipale des élus n'est pas qu'une affaire de droits, elle passe aussi par un étroit contact avec les réalités locales, en vue de défendre les intérêts collectifs communs.

### 3 Les intérêts collectifs communs

#### 3.1. Des secteurs d'activités

Parmi les trois types de collectivités locales que sont la région, le département, et la commune, cette dernière dispose de compétences relatives à l'aménagement du territoire, à l'urbanisme, au logement, à l'éducation, à la formation professionnelle, à l'environnement, au patrimoine et à l'action culturelle, à l'action sociale et à la santé. Par conséquent, le champ d'action de la commune est très large et très hétérogène ; il peut porter sur la plupart des domaines de la vie courante des citoyens, comme en témoigne le discours de cet élu du Conseil municipal s'exprimant dans le Magazine Municipal.

La cité est le terrain par excellence où s'affrontent les besoins collectifs et les intérêts particuliers et où se défient les lois de l'économie et celles qui régissent les rapports de l'homme avec son milieu. L'arbitrage de cette constante et âpre rencontre revient aux élus qui, en toute circonstance, doivent trouver l'équilibre le plus juste et le plus pertinent pour satisfaire au mieux les souhaits, sans cesse actualisés, de leurs concitoyens (Raymond RICHARD, Adjoint à la vie quotidienne, Magazine n°29 - Décembre 1999).

Pour gérer l'hétérogénéité des champs d'action, l'organisation communale fragmente son travail en *secteurs* attribués à des commissions permanentes. Dans le cas de la commune qui m'intéresse, on compte douze commissions, chacune d'entre elles étant sous la responsabilité d'un adjoint<sup>145</sup>.

Tableau n°1 Liste des Commissions municipales permanentes	
1	Budget-Finances
2	Travaux - Patrimoine mobilier et immobilier
3	Organisation - Ressources humaines
4	Jeunesse
5	Sports
6	Affaires sociales - Santé – Logement
7	Communication
8	Développement économique
9	Environnement - Circulation - Transports en commun
10	Urbanisme - Devenir urbanistique
11	Affaires scolaires - Développement culturel
12	Réunion du C.C.A.S

<sup>144</sup> Je regrette de n'avoir pas eu des passages de questions orales dans les séances enregistrées. En revanche, il y a eu des questions écrites mais celles-ci sont rapidement réglées oralement et n'ont pas laissé de traces dans le script.

<sup>145</sup> Voir la liste d'attribution des adjoints, annexe n°7c - Le maire est membre de droit de toutes les commissions et en assure la présidence.

Du point de vue des discours échangés dans l'interaction de face-à-face, le mélange "économique, culturel, social" entraîne donc une disparité des thèmes inhérente à la réalité multiforme des besoins collectifs. L'univers de discours à la base des échanges relève du module référentiel défini par E. Roulet, et c'est dans cette acception que j'utiliserai désormais le terme "référentiel" :

Le module référentiel traite à la fois du monde d'évènements et d'objets, tel qu'il est perçu par les interlocuteurs, dans lequel le discours s'insère et du monde qui peut coïncider ou non avec le précédent dont il parle. Il traite par conséquent d'une part de la place du discours, comme action, dans une structure actionnelle plus vaste, et d'autre part, de la manière dont la structure et le contenu du discours sont déterminés par l'univers de référence, tel qu'il est perçu dans une certaine culture (1991 : 61).

Chaque secteur d'activité s'actualise lors de la séance, selon les sujets portés à l'ordre du jour et ayant déjà fait l'objet d'une préparation dans les commissions permanentes. Sur le plan discursif, chaque sujet peut être considéré comme *un espace sémantique* restreint, comme le propose P. Charaudeau :

un espace sémantique dans lequel doivent être construits les énoncés pour être jugés pertinents et lisibles (1991 : 243).

C'est dans cet espace délimité que naissent les Questions-Réponses plus ou moins en rapport avec les thèmes prévus, moment crucial où se révéleront par ailleurs les *enjeux politiques*, au sens où P. Bacot les définit, c'est-à-dire comme :

des thèmes saillants d'une campagne électorale (...) des profits politiques à retirer d'une victoire dans un scrutin (1994 : 74).

Les profits et les pertes politiques pourront donc être d'ordre matériel autant que d'ordre symbolique dans le contexte de la démocratie communale.

### **3.2. La démocratie à l'échelle communale**

Le peuple élit directement les hommes qu'il côtoie dans sa ville. Ainsi le Conseil municipal est le premier niveau de la représentativité des citoyens. Etant donné que toutes les décisions communales passent par la sanction-vote du Conseil municipal, la souveraineté populaire est assurée par cette instance tierce. En résumé, c'est l'action du Conseil municipal qui fonde la démocratie communale.

Cette démocratie repose sur des valeurs fondatrices telles que le droit d'expression publique pour tous et sur la décision à la majorité (droit de vote) qui émane du peuple. Pour se promouvoir, ces valeurs s'incarnent dans des symboles et dans les discours tenus par les élus. Le portrait du Président de la République dans la salle du Conseil, l'écharpe tricolore du maire dans les cérémonies officielles, l'écusson "liberté-égalité-fraternité" apposé sur la façade des mairies, le drapeau tricolore sur les frontons au moment des fêtes nationales, sont les signes officiels de la démocratie républicaine à l'échelle de la commune. On peut aussi considérer que l'institution "Conseil municipal"

véhicule, dans ses représentations et dans ses discours, un idéal de la démocratie. Par conséquent, les valeurs démocratiques de représentation du plus grand nombre, d'expression du peuple et de décision à la majorité imprègnent l'interaction de face-à-face.

A partir des travaux de Durkheim (1960) sur les rites religieux, sur l'objet sacré et sa valeur transcendante, C. Cali a proposé le concept de "valeur-totem" (2001 : 176) pour désigner les valeurs supérieures défendues dans les assemblées délibérantes des conférences internationales. Ces valeurs-totems, dit-elle, jouent le rôle de "ciment symbolique" et rappellent à un groupe ses devoirs et ses objectifs suprêmes. De la même manière, au Conseil municipal, les valeurs-totems que je viens d'évoquer, héritées de l'histoire révolutionnaire, bénéficient d'un ancrage dans les textes. Le lien de représentation symbolique entre les élus et les valeurs-totems de l'institution qui les légitime, structure les espaces discursifs dans lesquels ils auront à évoluer, notamment en séance plénière de Conseil municipal. Cet idéal démocratique et républicain commun à tous les élus explique et justifie, entre autres, dans l'interaction de face-à-face, le souci de tenir compte de l'auditoire (place réservée dans le site, annonce à la salle des sujets et des rapporteurs, lecture à la salle des rapports et des actes réglementaires signés), la sévérité des règles de prise de parole basées sur la discipline et le respect ainsi que la rigueur de la votation. Toutefois, s'il existe une nécessité institutionnelle de se référer à des valeurs communes, elles sont bien évidemment exprimées différemment selon les camps politiques, comme le souligne D. Filatre :

Les valeurs propres à chaque collectivité doivent faire l'objet, à chaque nouveau mandat, d'un effort de définition (1998, Introduction : 5).

Si les valeurs-totems installent des principes régulateurs, elles ne peuvent s'exercer qu'*indirectement* soit dans les rencontres avec l'opinion publique incarnée dans l'assemblée représentative, soit dans les contacts avec les associations citoyennes. Ce qui ramène au "statut éminemment problématique de la démocratie" (Baudouin, 2000 : 78) : la gestion des intérêts contradictoires entre les choix de l'équipe dirigeante d'une part, et les aspirations des équipes minoritaires et des associations d'autre part.

Je donne un aperçu de ces intérêts pour présenter les enjeux spécifiques à chaque classe d'acteurs, et examiner ensuite les enjeux pratiques de l'activité de délibération.

## **II. Des enjeux concrets particuliers au corpus d'étude**

Chaque équipe politique évoquée dans le chapitre 3 va donner un sens particulier à sa mobilisation autour des sujets mis en délibération. Le maire et l'équipe majoritaire d'un côté, les diverses équipes de l'opposition de l'autre, s'investissent en effet différemment dans les projets et les décisions à défendre tout au long de leur mandat, avant, pendant, et après les séances plénières. Il en va de même pour les associations qui s'expriment uniquement en différé dans le Magazine Municipal.

## 1 Les enjeux spécifiques à chaque classe d'acteurs

### 1.1 L'engagement du maire pour la satisfaction permanente de son électorat

Engagé dans l'histoire de la municipalité depuis 1989<sup>146</sup>, le maire actuel est l'acteur politique *principal* de la commune. Tête de liste lors des élections municipales de 1995, il a exprimé sa volonté d'action dans son Plan de mandat<sup>147</sup>.

Ce document est composé d'un éditorial et d'un bilan. L'éditorial faisait figure d'appel au vote : « Soyez efficace, votez : liste d'Union pour ... » (Plan de mandat p.2). Quant au bilan, c'était une présentation méthodique de la mandature organisée selon les différents secteurs d'activités évoqués plus haut. Pour chaque secteur, le bilan était conçu selon trois rubriques : le rappel des engagements promis, les réalisations accomplies et supplémentaires et les projets d'action pour le futur mandat en cas de réélection. C'est au travers de ce document qu'on pouvait percevoir *la ligne politique* du candidat et de son équipe, centrée sur les choix suivants (numérotés pour y revenir le cas échéant) :

- n°1 : la préservation du niveau de vie des citoyens (Plan de mandat p.4),
- n°2 : le bien-être du citoyen aux différents stades de sa vie (Plan de mandat p.5),
- n°3 : la protection et l'amélioration du cadre de vie (Plan de mandat p.6 et 7),
- n°4 : le rassemblement des citoyens dans des lieux culturels (Plan de mandat p.8),
- n°5 : la protection des habitants dans leur vie quotidienne (Plan de mandat p.9),
- n°6 : la démocratisation du sport dans la cité (Plan de mandat p.10),
- n°7 : l'essor de l'animation dans la vie associative (Plan de mandat p.11).

Depuis l'élection, dans le Magazine Municipal trimestriel, l'éditorial du maire sortant donne un aperçu de l'action politique globale de la commune. Par le biais du discours pré-codé des slogans, le maire consolide les lignes de force de son programme pré-électoral. Ces slogans illustrent les réalités de l'action politique et reflètent des choix idéologiques dominants :

- "Gérer aujourd'hui en pensant à demain" fait référence au choix n°1<sup>148</sup>
- "Fête, solidarité mais aussi responsabilité" fait référence au choix n°4<sup>149</sup>
- "Maîtriser l'urbanisme pour le bien-être de tous" renvoie au choix n°5<sup>150</sup>

Mais comme je l'ai déjà exprimé à plusieurs reprises, le maire travaille en collaboration avec une équipe composée d'adjoints et de conseillers issus de sa liste électorale. Eux aussi se mettent au service des enjeux du mandat sollicité.

<sup>146</sup> Arrivée du maire actuel (Mr IM) dans la commune en 1989 comme *1<sup>er</sup> adjoint* du maire sortant. A mi-mandat, en 1992, le maire sortant a délégué ses fonctions à Mr IM qui fut à son tour *maire sortant* en 1995. Mr IM a été *réélu* aux élections municipales de mars 2001.

<sup>147</sup> Plan de mandat en annexe n°8.

<sup>148</sup> Annexe n°9a, Magazine n°27 – Juin 99.

<sup>149</sup> Annexe n°9b, Magazine n°25 – Décembre 98.

<sup>150</sup> Annexe n°9c, Magazine n°30 – Mars 2000.

## 1.2 L'équipe de la majorité municipale

L'équipe réunie autour du maire a participé à l'élaboration du Plan de mandat. Après l'élection, elle continue à évoluer à ses côtés tout au long de la mandature. Dans la rubrique "Libre expression" du Magazine municipal, le Groupe Majorité Municipale s'exprime pour réaliser différents objectifs, et notamment :

- reprendre et développer les choix du Plan de mandat : "La sécurité : un combat quotidien, les missions, les moyens"<sup>151</sup> (cf. choix n°5)
- étayer la défense des dossiers en cours : "Le S.I.L.O.L. ou l'intercommunalité au service du sport"<sup>152</sup>,
- promouvoir les valeurs démocratiques : "La vertu démocratique"<sup>153</sup>, "Réflexions"<sup>154</sup>, etc. C'est aussi à ce niveau qu'elle répond aux attaques des uns et des autres, et justifie ses choix politiques face aux trois oppositions et face aux différentes associations.

## 1.3 Les stratégies des équipes de l'opposition

La rubrique "Libre Expression" dans le Magazine Municipal donne une idée des lignes d'action de chaque groupe d'opposition. En effet, chacun d'eux développe des stratégies et des objectifs liés à son idéologie.

### 1.3.1. L'opposition socialiste

Siégeant avec quatre élus, elle s'engage pour relayer les citoyens de la commune de différentes façons :

- elle dénonce les abus de la majorité en place, des partenaires régionaux ou de la presse : « Tassilunois on vous a bernés !! »<sup>155</sup> ou « Le vendredi 18 septembre dernier nous étions invités à la cérémonie de pose de la première pierre des équipements sportifs (...). Pourtant, élus du groupe Tassin Ensemble, nous n'avons pas participé à cette cérémonie. Pourquoi ? »<sup>156</sup>.
- elle complète les dossiers en cours pour informer les habitants de l'évolution des sujets qui les touchent dans leur quotidien: "Rendre la ville à tous ses habitants"<sup>157</sup>.
- elle commente ce qui se déroule dans les séances plénières : "Revenons sur le dernier Conseil municipal"<sup>158</sup>.
- elle remet en cause autant que nécessaire sur la notion de démocratie au sein de la commune : "Et si nous parlions de la démocratie locale"<sup>159</sup>.

<sup>151</sup> Annexe n°9d , Magazine n°19 – Juin 97.

<sup>152</sup> Annexe n°9e , Magazine n°24 – Septembre 98.

<sup>153</sup> Annexe n°9f , Magazine n°28 – Septembre 1999.

<sup>154</sup> Annexe n°9g , Magazine n°30 – Mars 2000.

<sup>155</sup> Annexe n°9h , Magazine n°24 – Septembre 98.

<sup>156</sup> Annexe n°9i , Magazine n°25 – Décembre 98.

<sup>157</sup> Annexe n°9j , Magazine n°22 – Mars 98.

<sup>158</sup> Annexe n°9k , Magazine n°28 – Septembre 99.

<sup>159</sup> Annexe n°9l , Magazine n°19 – Juin 97.

- elle n'hésite pas à se lancer déjà dans des discours électoraux pour défendre des projets : "Cessons de gémir"<sup>160</sup>, "Printemps 2001, prochaines élections municipales..."<sup>161</sup>

### 1.3.2. Le Front National

*Le Front National* se situe souvent dans des espaces discursifs qui déplacent les débats en dehors des réalités quotidiennes communales.

Même s'il suit les sujets locaux : ("Petits Commerces et restructuration du centre"<sup>162</sup>, "Tronçon Ouest du Périphérique" et "<sup>163</sup>T.O.P. FIN"<sup>164</sup>), il lance souvent des sujets généraux du style : "L'évolution de l'insécurité"<sup>165</sup>, "Consternantes utopies"<sup>166</sup>, "Le bon sens a beau courir les rues, personne ne lui court après"<sup>167</sup>.

### 1.3.3. L'opposition a-politique

Elle suit bien évidemment les dossiers en cours ("A propos de la restructuration du centre"<sup>168</sup>) tout en se livrant à des réflexions aussi diverses que :

- le civisme : "En octobre... revient la semaine nationale des personnes âgées"<sup>169</sup> "Vie quotidienne et civisme"<sup>170</sup>,

- la démocratie dans ses fondements ("Comme tout bon citoyen le sait, la démocratie est à l'ordre du jour"<sup>171</sup>) et dans ses rouages : " Pour un statut de conseiller municipal minoritaire"<sup>172</sup>.

## 1.4 La vigilance des associations locales

Les différentes associations (souvent de type 1901) regroupent des individus qui surveillent la municipalité sur des sujets pour lesquels ils mènent un combat quotidien. Les responsables assistent aux séances du conseil et expriment en retour des opinions ou des inquiétudes dans la rubrique "Questions-Réponses" du Magazine Municipal. Ils interrogent aussi volontiers l'équipe municipale sur les points suivants :

- les modalités de fonctionnement des séances publiques : « Ne pourrait-on pas améliorer l'implication des Tassilunois (...) en les informant systématiquement sur les dates de réunion du Conseil municipal, en mettant en place le système des suspensions

<sup>160</sup> Annexe n°9m, Magazine n°27 – Juin 99.

<sup>161</sup> Annexe n°9n, Magazine n°29 – Décembre 99.

<sup>162</sup> Annexe n°9o, Magazine n° 24 – Septembre 98 et Annexe n°9p, Magazine n° 25 – Décembre 98.

<sup>163</sup> Annexe n°9q, Magazine n°19 – Juin 97 et

<sup>164</sup> Annexe n°9r, Magazine n°21 – Décembre 97.

<sup>165</sup> Annexe n°9s, Magazine n°22 – Mars 98.

<sup>166</sup> Annexe n°9t, Magazine n°28 – Septembre 99.

<sup>167</sup> Annexe n°9u, Magazine n°26 – Mars 99.

<sup>168</sup> Annexe n°9v, Magazine n°19 – Juin 97.

<sup>169</sup> Annexe n°9w, Magazine n°21 – Décembre 97.

<sup>170</sup> Annexe n°9x, Magazine n°25 – Décembre 98.

<sup>171</sup> Annexe n°9y, Magazine n°26 – Mars 99.

<sup>172</sup> Annexe n°9z, Magazine n°24 – Septembre 98.

de séance (...), ou en prévoyant la participation de représentants d'associations, à titre consultatif, aux Commissions municipales ? »<sup>173</sup>

- le droit à l'accessibilité des débats : « Certaines questions débattues lors des Conseils municipaux justifieraient un effort d'explication à l'égard des citoyennes et citoyens ... »<sup>174</sup>.

- les choix engagés sur des sujets ciblés tels que l'environnement : « Quelles sont les "associations de protection du cadre de vie" qui participent au groupe de travail institué pour définir (...) une zone de publicité restreinte ? »<sup>175</sup>

La rubrique Questions-Réponses permet ainsi aux associations de recueillir des informations supplémentaires non transmises lors des séances plénières : à propos de la création d'emploi<sup>176</sup>, à propos de la sécurité des habitants<sup>177</sup>, etc.

Ce mode de participation différée des citoyens dans la démocratie locale témoigne des profits visés à long terme, à la fois concrets, symboliques, et indépendants des enjeux politiques immédiats de la mandature en cours.

## 2 Des enjeux pratiques sous-jacents à l'activité de délibération

Pour aller plus loin dans la description de la situation, je vais faire à nouveau référence à la théorie modulaire d'E. Roulet. Dans la dimension situationnelle, le module référentiel, tel qu'il est défini par E. Roulet (1991)<sup>178</sup>, est un module "englobant" : d'une part il traite de l'univers de référence de l'interaction analysée, d'autre part il interroge sur le lien "discours/action"<sup>179</sup>. E. Roulet (1995) va même jusqu'à postuler que toute interaction est structurée à un certain niveau par l'organisation des activités propres au lieu dans lequel elle se déroule. Au chapitre 3 de ce travail, on prend conscience que l'organisation du site structure en partie les activités des interactants.

Dans cette organisation d'activités propres au Conseil, on peut considérer que le vote des avis et des décisions est le but global à atteindre, un but prioritaire qui se traduit par une double finalité actionnelle : faire des choix et rendre publique des décisions.

### 2.1 La délibération dans sa fonction de pondération

Un fait d'évidence reconnu par toutes les sociétés qui ont une représentation philosophique du politique : le politique a pour mission le "Bien commun", autrement dit, le souci du bien dans l'ensemble de la société. Dans un régime démocratique, la

<sup>173</sup> Annexe n°10a, Magazine n°21 – Décembre 97.

<sup>174</sup> Annexe n°10b, Magazine n°22 - Mars 98.

<sup>175</sup> Annexe n°10c, Magazine n°21 - Décembre 97

<sup>176</sup> Annexe n°10d, Magazine N°22 - Mars 98.

<sup>177</sup> Annexe n°10e, Magazine N°21 - Décembre 97.

<sup>178</sup> Voir dans le présent chapitre I.3.

<sup>179</sup> Je ne développerai pas la notion d'action dans cette recherche, j'adopte donc ici la définition minimale proposée par Lacoste : « processus concret de co-production de la rencontre mis en œuvre sur la base des définitions de la situation et des interprétations réciproques » (1998 : 16).

délibération existe pour que "le plus grand nombre" puisse s'exprimer à propos de la gestion du bien commun.

Objet traditionnel de la rhétorique classique depuis Aristote, le genre délibératif est un des trois grands genres de l'éloquence avec le genre démonstratif et le genre judiciaire. Pour décrire la compétence du peuple réuni en assemblée, Aristote a systématisé le fonctionnement du genre délibératif<sup>180</sup> autour de plusieurs caractéristiques qui permettent de mieux cerner la part de technicité inhérente à l'activité de délibération, et corrélativement de percevoir les enjeux qui s'y rattachent.

### 2.1.1. Des faits qui dépendent de nous

La délibération s'établit sur des faits qui se rapportent à notre vécu et qui sont liés à une action à entreprendre. Au livre 1<sup>er</sup> de *la Rhétorique*, Aristote explique qu'on ne délibère pas sur tous les faits mais sur certains d'entre eux :

ceux qui, par leur nature se rapportent à nous, et les faits dont la première existence dépend de nous. Notre examen s'étendra ni plus ni moins, jusqu'au point où nous aurons vu s'il nous est possible ou impossible d'agir (1973 : 98).

Dans *l'Ethique à Nicomaque*, Aristote présente l'objet de la délibération de façon similaire :

Il apparaît ainsi (...) que l'homme est principe de ses actions et que la délibération porte sur les choses qui sont réalisables par l'agent lui-même (1979 : 137).

Le Conseil municipal va ainsi délibérer sur des actions qu'il sera habilité à mener ; le maire (ou le rapporteur parfois) intervient d'ailleurs pour recadrer, par exemple quand un sujet n'est pas entièrement du ressort du Conseil municipal, comme dans l'extrait suivant :

Extrait n°21. CM9 – A propos du Plan d'Occupation des Sols, le rapporteur (REB) et le maire précisent la place du Conseil municipal dans la chaîne d'actions.

tp124	REB alors ce que je rappellerai c'est que ce ne sont que des des propositions hein tout cela va être repris au en groupe de travail aussi (.) et après (.) étude et mise et mi/mise en forme par la Communauté Urbaine (.) nous serons amenés (.) dans quelques mois à (.) ensuite à délibérer sur la mou/ sur la mouture définitive du Plan d'Occupation des Sols
tp125	M en matière d'urbanisme (.) je rappelle que la Commune émet des avis et que la décision appartient appartient au Conseil de Communauté (.) après avis des groupes de travail (.) pas pas d'autres questions ↑

ou quand le Conseil atteint ses limites pour agir :

Extrait n°22. CM9 – A propos de la rue Thim., LA attire l'attention sur le problème des trottoirs.

tpc109	LA [si vous permettez (.) rue Hesp. (.) il y a les trottoirs (.) rue Thim j'y passe tous les jours (.) et tous les jours je suis obligé de descendre dans la rue
--------	--

<sup>180</sup> Parmi les reformulations actuelles du concept de délibération, G. Molinié (1992 : 99) résume le genre délibératif ainsi : « le genre délibératif est un des trois grands genres de l'éloquence. Il est défini par une matière du discours : le caractère opportun ou inopportun d'une décision à prendre, de la part de particuliers ou de corps constitués, touchant aussi bien les positions idéologiques, que la morale et ses enjeux les plus concrets dans l'action. »

tp110 parce que y'a pas de trottoir (.) c'est tout (.) le le qu'il y ait 1000 ou 5000 voitures ça ne change rien au problème (.) absolument rien  
 M le : : la Communauté Urbaine a nous a informé (.) qu'elle examinerait (.) le problème d'une manière efficace lorsque le chemin du [...] vous savez que ce n'est pas commode alors ↑ (..) d'autres questions ↑

### 2.1.2. Le lieu du choix

La délibération accorde une place essentielle à l'action menée par les hommes. De fait, la délibération est liée aux circonstances en général ; elle sera soumise à un ensemble de facteurs mesurables et non mesurables ; elle devient en quelque sorte, selon Aristote, le lieu du *choix*.

L'objet de la délibération et l'objet du choix sont identiques, sous cette réserve que lorsqu'une chose est choisie elle a déjà été déterminée, puisque c'est la chose jugée préférable à la suite de la délibération qui est choisie. (...) L'objet du choix étant, parmi les choses en notre pouvoir, un objet de désir sur lequel on a délibéré, le choix sera un désir délibératif des choses qui dépendent de nous (1979 : 137).

Au Conseil municipal, le vote est le résultat de la délibération et par conséquent du choix des élus. L'objectif du maire, garant de la cohésion du Conseil, est d'obtenir la majorité absolue lors des votes. Dans la commune partenaire de cette étude, la rareté des votes "contre" renvoie une image de forte légitimité représentative de l'opinion majoritaire. Quoi qu'il en soit, les dés sont lancés avant d'officialiser les choix en séance plénière puisque les thèmes sélectionnés dans l'ordre du jour paramètrent déjà toute une échelle de valeurs, de même que la présentation des sujets par les rapporteurs.

### 2.1.3. Le futur comme temporalité

Dans une délibération, la temporalité visée est *l'avenir*. Aristote l'exprime ainsi :

Le passé ne peut jamais être objet de choix : personne ne choisit d'avoir saccagé Troie ; la délibération, en effet, porte, non sur le passé, mais sur le futur et le contingent, alors que le passé ne peut pas ne pas avoir été. (1979 : 279).

La délibération du Conseil municipal prend des décisions pour un avenir dépassant souvent la durée de la mandature en cours. Les décisions validées auront une réalité dans le futur ; elles seront appliquées et le produit de la délibération se réalisera. On ne délibère pas sur des sujets philosophiques mais sur des sujets concrets.

*Extrait n°23. CMI – A propos du choix du lauréat dans le projet de restructuration du centre ville, le maire reprend la temporalité du projet en plusieurs phases.*

tp80 M ce que je voudrais bien préciser c'est qu'aujourd'hui nous émettons je rappelle (.) un avis qui sera transmis à la commission permanente et que (.) avec le lauréat il est évident que nous aurons de nouveau à travailler pour (.) peaufiner le projet (.) c'est des idées directrices qui sont retenues dans ce projet et qu'ensuite le travail n'est pas pour autant fini

Dans cet extrait, le maire explique clairement la temporalité d'un projet. Dans l'entretien que nous avons eu ensemble, il a insisté longuement sur cette notion qui pose problème, dans la mesure où pour certains un projet signifie : "ça va se faire", et pour d'autres, il signifie : "c'est un sujet à l'étude".

#### 2.1.4. Les questions d'intérêt public comme objets

Les objets de la délibération sont des *questions d'intérêt public* définies comme suit par Aristote :

(...) presque tous les sujets de délibération, presque toutes les propositions que soutiennent les orateurs dans une assemblée délibérante se réduisent à cinq chefs principaux ; ce sont les revenus, la guerre, la paix, la défense du pays, l'importation et l'exportation, enfin la législation (1973 : 98).

Les catégories proposées par Aristote pour recenser les questions d'intérêt public sont transposables à des axes transversaux que l'on repère dans l'ensemble des questions abordées dans les Conseil que j'ai suivis. Dans les revenus, on peut classer tout ce qui concerne la gestion du budget communal ; la guerre et la paix reviennent à prendre en compte la sécurité des citoyens ; l'importation et l'exportation correspondent à toutes les relations entre la commune et des partenaires extérieures comme la COURLY, Le SYTRAL<sup>181</sup> etc. ; enfin, la législation concerne tout ce qui touche au Règlement Intérieur, aux arrêtés municipaux, au Plan d'Occupation des Sols etc.

#### 2.1.5. La recherche des moyens comme but de la délibération

Pour tendre vers l'intérêt général et le bien de tous, la finalité de celui qui délibère se définit d'après un lieu commun plus ou moins circonscrit : la notion de "*l'utile*". Aristote évoque tout un questionnement autour des intérêts et des inconvénients des diverses propositions.

Comme le but que se propose celui qui délibère est l'utile, et que le débat porte non pas sur la fin que l'on a en vue, mais sur les moyens qui conduisent à cette fin ; que ces moyens résident dans les actions, et que ce qui est utile est bon, il faut donc, d'une manière générale, prendre les éléments de ce débat dans leurs rapports avec le bien et l'utile (1973 : 108-109).

Le questionnement au Conseil municipal tourne effectivement autour du bien et de l'utile puisque des questions du type "est-ce utile de ...?", "est-ce nécessaire ?" ne sont pas rares, comme nous pourrions le constater au chapitre 8.

Pour répondre au critère de "l'utile", la délibération du Conseil municipal revient de plus à élaborer des choix *pratiques*, au sens de choix efficaces, et réalisables pour résoudre des problèmes de l'ordre de l'immédiat et du nécessaire. En effet, les hommes sont confrontés à de multiples problèmes pour vivre au quotidien au sein de leur ville, et les élus, dans la délibération, se centrent sur les moyens les plus "rentables" pour discerner ce qui est bien, de ce qu'il y a de mieux. Les exemples d'interrogation de ce type sont nombreux : quels sont les meilleurs choix pour distribuer les subventions aux grosses associations (voir corpus CM2), pour développer l'informatique à la mairie (voir corpus CM3), pour faire fonctionner au mieux le tableau des effectifs (voir corpus CM6) etc.

Pourtant, on reste dans l'ordre du "prudentiel" évoqué par C. Plantin (1995c : 27), stratégie qui sélectionne des principes et des valeurs pour ne pas "choquer" l'opinion

---

<sup>181</sup> Syndicat des Transports de l'Agglomération Lyonnaise.

publique. Le prudentiel s'appuie entre autres sur une habitude de pondération évoquée par Aristote dans les termes suivants :

Comme il arrive souvent que deux partis présentent une utilité reconnue, mais que l'on discute pour savoir celui qui en présente le plus, il faut parler du bien plus grand et de ce qui est plus utile (1973 : 115).

Dans les arguments récurrents en faveur de la pondération au Conseil municipal, le maire mentionne le travail *des commissions* :

Extrait n°24. CM5 – Dans le cadre du POS, à propos de l'urbanisation de certaines zones.

tp184 M [...] c'est vrai que c'est tout un sujet qui a déjà été déjà beaucoup débattu (.) pour ceux (.) membres de la commission et tout ceux qui ont trouvé les choses passionnantes et qui sont venus (.) pas de questions ↑ [...]

Quand le débat majorité-opposition en est là, soit chacun s'enrichit des propositions de l'autre, soit un dialogue de sourds s'instaure entre les partis en présence. Des discours significatifs des deux alternatives seront disponibles dans les différents extraits analysés.

Ces repères donnent une idée *des conditions techniques* sous-jacentes aux fondements du discours délibératif, mais ils restent réducteurs pour appréhender la délibération dans une interaction de face-à-face. En rendant publiques des propositions d'action, l'équipe de la majorité consulte l'opinion. L'opposition, dans sa fonction de porte-parole, peut donner alors son avis publiquement en proposant des alternatives possibles et en discutant sur les conditions de faisabilité des projets éventuels (Molinié, 1992 : 100). Les conditions de faisabilité sont développées dans les exposés des rapporteurs : calculs divers, prévisions, hypothèses, réserves etc. Elles sont "mesurées" et critiquées par les conseillers au moment des Questions-réponses. C'est ce rapport de consultation publique, développé par F. Ruzé (1997) qui renvoie au deuxième type d'activité : la publicisation<sup>182</sup> des décisions.

## 2.2 La délibération dans sa fonction de publicisation

Dans ses travaux (mentionnés chap.3.III.2.1.), F. Ruzé présente deux tendances de la pratique délibérative en opposant les sociétés anciennes aux sociétés modernes. Chez les anciens Grecs par exemple, elle parle d'*une primauté* de la délibération dans le sens où,

Négligeant les soucis de rapidité, voire de cohérence, on met au premier plan des préoccupations politiques la participation des intéressés au choix des mesures qui les concernent, et cela entraîne le débat. Toute décision se trouve suspendue aux résultats de la délibération et elle n'a pas de valeur en dehors des conditions dans lesquelles elle est obtenue (...) Dès les temps homériques, et peut-être plus tôt encore, les Grecs ont senti que l'harmonie sociale, même élémentaire, passait par l'élargissement et la maîtrise de la fonction de délibération (1997 : 3).

<sup>182</sup> Le terme de "publicité" généralement employé pour indiquer que les "débats" sont publics est statique ; celui de "publicisation" rend davantage compte du processus et de l'activité de délibération.

Alors que chez les modernes, et c'est la tendance dans la démocratie représentative française, il s'agit davantage de

confier les décisions à une autorité supérieure, capable d'embrasser l'ensemble des problèmes et de pondérer ses choix en fonction des diverses contingences et des intérêts de tous. Le besoin d'information et la nécessité d'assurer l'application ultérieure des décisions, amènent les autorités à consulter l'opinion tout en se réservant la décision, ce qui permet d'éviter les erreurs dues à l'ignorance, la lourdeur de la machine délibérative, les conflits qui paralysent la décision (*ibid.* : 7).

Dans une tendance comme dans l'autre, F. Ruzé conclut que la délibération remplit une fonction essentielle d'*information* qui permettra par conséquent la cohabitation des deux pouvoirs dont parle O. Duhamel pour décrire la démocratie moderne française :

L'accent est mis sur deux composantes essentielles et contradictoires du gouvernement démocratique dans une société complexe : l'exigence gouvernante, qui suppose un pouvoir attribué, effectif, durable, dirigé, et l'exigence délibérante qui suppose un pouvoir contrôlé, contesté, limité, précaire (1993 : 28).

Or les enjeux autour du partage de l'information sont effectivement thématiques dans les échanges que j'ai recueillis. Le maire était tout à fait conscient de cet enjeu puisque l'entretien que nous avons eu ensemble a démarré sur cette notion, présentée par le maire dans les termes suivants<sup>183</sup> :

*Entretien avec le maire du 19/05/2000,*

M une mairie (.) par définition pour moi est quelque chose de transparent (...) de toutes façons [...] de toutes manières il y aura toujours un moment où la personne (.) aura l'information [...] et si la personne a l'impression que pendant (.) un mois six mois deux ans (.) que j'ai voulu lui cacher l'information (.) on sera dans le procès d'intention alors moi c'est au point de vue efficacité que je préfère ce raisonnement-là (.) euh de toutes façons il y aura toujours un moment où je serai obligé de lâcher l'information [...] donc pour moi la donner le plus tôt possible

Le maire développe l'idée de la transparence qui sera traitée au chapitre 8.

Même si la comparaison n'a fait qu'introduire la notion de publicisation, envisager la délibération dans sa fonction d'information à partir de la dimension communicative et linguistique pose le problème de la participation au sein de l'assemblée délibérative : quelle est la réalité de la participation ? Comment se définit le droit à la parole ? Quels mécanismes sont mis en œuvre pour la permettre et la limiter ? Quelle est la place du vote dans les structures d'échange ?

Les enjeux d'une séance plénière de Conseil municipal se situent à trois niveaux :

(1) par leur dimension pacificatrice, les valeurs-totems jouent un rôle dans l'*arbitrage* des débats du Conseil municipal. L'équilibre dans les décisions et la recherche de

<sup>183</sup> Ces énoncés font partie d'un corpus oral ; ils sont transcrits selon les conventions utilisées pour transcrire les autres corpus de réunions ; les coupures sont dues à des bribes de discours, des régulations de la part de l'interviewer et l'entrée de l'adjoint à la communication qui va assister et participer à l'entretien.

consensus se réalisent en fonction de ces valeurs fondatrices. Dans la mesure où les projets de la majorité les préservent, les diverses oppositions ne remettent en cause que partiellement le travail pré-décisionnel des commissions.

(2) les stratégies des élus rendent compte des orientations préférées par chaque équipe politique. La défense des intérêts contradictoires génère *une idéologie du quotidien* dans la commune qui donne sens aux actions entreprises par les uns et les autres.

(3) la double finalité actionnelle de la séance plénière est à mettre en relation avec les deux cercles de communication prévus dans l'espace délibératif :

- la fonction de pondération (sur laquelle je vais plus particulièrement travailler) s'exerce au sein de l'assemblée ; elle obéit à *une technicité* qui permet à chaque élu d'user de son droit d'expression même si les opinions des uns et des autres ne se recouvrent pas. L'opposition existe dans cette prise de parole publique.

- la fonction de publicisation, qui sera peu investiguée, vise principalement les acteurs extérieurs que sont les habitants de la commune et la presse constituant l'auditoire.

### III. SYNTHÈSE : une interaction contraignante

L'approche situationnelle que je viens de proposer est une façon d'entrer dans la compréhension des interactions de face-à-face. Elle a pour objectif d'établir des liens entre les traits situationnels recueillis et les constituants langagiers qui vont être dégagés ultérieurement. Mais avant de poursuivre l'analyse à proprement parler, je souhaite revenir sur des caractéristiques typifiantes de l'interaction "Conseil municipal". A partir des travaux de M. Bakhtine, C. Dolinine défend l'idée que chaque composante d'une situation impose une norme à laquelle les locuteurs se conforment. Il établit l'opposition entre des genres de discours "à schémas contraignants" et des genres de discours "moins soumis aux contraintes génériques". Le Conseil Municipal correspond bien évidemment au premier type<sup>184</sup> :

Le locuteur et le destinataire se présentent comme **des exécutants de rôles conventionnels**, leurs caractéristiques personnelles restant non pertinentes. Dans ces genres de discours, la structure des textes est déterminée par **les prescriptions adressées aux exécutants** des rôles discursifs correspondant aux rôles conventionnels joués par les partenaires (...), rôles qui sont fixés *a priori* et qui restent inchangés tout au long de l'acte de communication. Le caractère stéréotypé est entraîné, non seulement par la netteté et la stabilité des rôles conventionnels, mais aussi par l'invariabilité relative des autres composantes de la situation de communication qui ne changent pratiquement pas, ni au cours d'un acte de communication, ni dans toutes les situations de communication correspondant à un genre donné. **Seule varie la situation référentielle** (1999 : 37).

L'étude des finalités et des enjeux fait ressortir une combinaison de six composantes situationnelles qui modèlent le comportement discursif des participants du Conseil municipal que j'ai étudié :

---

<sup>184</sup> C'est moi qui souligne des éléments-clés dans cette définition.

Tableau n°2 Liste des composantes situationnelles	
Procédure réglementaire	Liste de prescriptions
Rôles institutionnels	Droits et devoirs conventionnels
Ordre du jour	Thèmes "bouclés" d'avance
Dispositif public	Espace public : électeurs + presse
Procédure administrative	Technologie organisationnelle
Ecrits fonctionnels	Information structurée et stockée

Je présente volontairement cette liste en deux parties. En effet, les six composantes me paraissent jouer un rôle pour décrire les contraintes qui pèsent sur l'interaction "Conseil municipal" mais trois d'entre elles ressortent particulièrement dans l'étude de la situation : la procédure réglementaire (et administrative), le protocole et l'ordre du jour. "Procédure" et "protocole" sont des termes quasi synonymes : tout protocole pouvant inclure une procédure et inversement. De plus, que l'on parle de procédure ou de protocole, les comportements des individus sont régulés par des *règles*, mais il ne s'agit pas forcément des mêmes. Néanmoins, dans mon cas particulier, je distinguerai ce qui relève de la procédure et ce qui relève du protocole à partir des choix suivants.

## 1 La force déterminante de la réglementation

Dans le contexte du Conseil municipal, *tout* est question de procédure. Je fais référence ici au sens premier de "procédure", fourni par le Petit Robert<sup>185</sup> :

1°- Ensemble des **règles** d'organisation d'ordre administratif pour parvenir à un certain résultat. 2°- Manière de procéder juridiquement ; séries de formalités qui doivent être remplies.

Un Conseil municipal repose sur une double procédure de type juridique et administrative. Celle-ci garantit un résultat car elle est *orientée vers* les objectifs à atteindre<sup>186</sup>. Elle réunit un ensemble de moyens qui tendent vers le ou les but(s) visé(s). Les prescriptions adressées aux participants, évoquées par C. Dolinine, sont consignées dans des écrits réglementaires qui imposent aux acteurs des contraintes normatives. Les normes réglementaires restreignent considérablement, d'une part la marge de manœuvre des locuteurs, d'autre part les attentes des destinataires. La réglementation est d'*une force déterminante supérieure* à tous les autres traits situationnels quant à son influence sur le discours et sur l'ensemble des pratiques langagières.

Les effets du cadre réglementaire sur l'interaction de face-à-face seront perceptibles à trois niveaux :

(1) au niveau de la participation : on est dans le cas d'une parole "régentée"<sup>187</sup>.

<sup>185</sup> C'est le sens retenu également par P. Bacot dans son *Dictionnaire du vote* (1994 : 141).

<sup>186</sup> J'ai mentionné, dans la note 12 au chap.1.1.1.2., les réflexions de C. Dolinine à propos de la désignation des discours à caractère administratif. Dans ce type de discours, la finalité apparaît comme un critère dominant y compris dans la dénomination des instances, ici le terme "conseil".

<sup>187</sup> C'est le terme employé par Donato & Vion (1979 : 28) qui expliquent que la prise de parole, dans une réunion politique, est un acte de parole non spontané.

(2) au niveau du déroulement de l'interaction : le caractère stéréotypé du cadre réglementaire donne des éléments pour reconstruire l'interaction dans son organisation structurale.

(3) au niveau de la fonctionnalité des discours : le cadre juridique laisse une place à un discours légaliste qui se réfère constamment à des articles, à des textes de loi.

Ces trois types de phénomènes seront respectivement appréhendés aux chapitres 5, 6 et 7.

## 2 La force symbolique du protocole

Dans le Petit Robert, pour le terme "protocole", je retiens l'acception suivante :

Recueil de **règles** à observer en matière d'étiquette, de préséances, dans les cérémonies et les relations officielles.

Mais la polysémie du terme "protocole" introduit un risque de confusion.

Le sens spécifique, que je privilégie, consiste à dire que les acteurs participent à une rencontre<sup>188</sup> qui engage les participants dans une interaction cérémonielle ou *officielle* (Brown et Fraser, 1979 : 46-47). La notion de protocole amène la dimension *conventionnelle* évoquée par C. Dolinine quand il décrit les participants de ce type d'interaction comme « les exécutants de rôles conventionnels ». Le sens spécifique de protocole a une incidence directe sur la relation interpersonnelle : le protocole est un ensemble de règles qui régissent les relations hiérarchiques ; cet aspect sera abordé au chapitre 9. Mais le lexème "protocole" a un sens général et s'emploie pour désigner un degré de formalité. La réunion du Conseil municipal peut alors être considérée comme une réunion *formelle* avec protocole, et c'est cet aspect qui est décrit aux chapitre 5, 6 et 7.

## 3 La force idéologique des thèmes

Enfin, le dernier emprunt à C. Dolinine, concerne le fait que, dans une interaction à schéma contraignant « seule varie la situation référentielle ». Au Conseil municipal, le seul critère de variation possible, c'est-à-dire les sujets présentés et débattus, est sous le contrôle absolu de la majorité en place. Par l'ordre du jour, le maire impose des thèmes. Mais l'opposition se retrouve aussi dans ces thèmes au moment des débats quand ces derniers deviennent catalyseur d'idées ou lieu de résistance. De par la confrontation qui aura lieu entre les différents points de vue, chaque thème prendra sa puissance idéologique, c'est ce que nous verrons au chapitre 8. La défense des intérêts contradictoires ou la promotion de choix communs sera source de partage ou de

---

<sup>188</sup> J'emploierai désormais le terme "rencontre" dans le sens interactionniste développé par Goffman, une rencontre est : « une séquence interactionnelle appréciable, naturellement bornée et contenant la totalité des événements pertinents depuis le moment où deux individus (ou plus) entament entre eux une telle activité jusqu'à celui où ils la terminent » (1987 : 139).

divergence faisant référence à un moment ou à un autre aux valeurs-totems de la démocratie.

Ces étiquettes : "procédural", "protocolaire", "référentiel" ne sont pas complètement satisfaisantes, de même que le principe de répartition des deux parties qui vont suivre (structures/fonctions *vs* argumentation/relation) appelle certaines explications. Une opposition stricte "structure *vs* relation" n'est pas possible. En effet, le protocolaire intervient à deux niveaux : dans les structures interlocutives et dans la relation interpersonnelle. En conséquence, je vais procéder de la façon suivante : la deuxième partie (incluant les chapitres 5, 6 et 7) sera plutôt centrée sur l'étude *des structures pragmatiques* avec les trois niveaux : structures de participation, structures d'échanges, fonctionnalités des échanges. Elle décrira les aspects liés au caractère essentiellement procédural de l'interaction. La troisième partie (comprenant les chapitres 8 et 9) sera réservée à l'analyse *d'outils discursifs* au service de la délibération. J'envisagerai d'une part les procédés argumentatifs à l'œuvre dans la confrontation politique, et d'autre part la relation interpersonnelle caractérisée par les rangs protocolaires.

Pour conclure sur la situation socio-politique, la finalité et les enjeux ont des incidences sur elle, dans la mesure où ils dessinent un arrière-fond construit sur un ensemble de *contraintes externes* répartis sur trois ordres de réalités :

- (1) l'ordre procédural relatif à l'ensemble des règles juridiques et administratives génératrices de *prescriptions* écrites à tous les niveaux de l'interaction de face-à-face : au niveau de la forme, du contenu et de l'utilisation du "langage de réunion".
- (2) l'ordre protocolaire qui reflète le type de relations sociales entre les participants différenciés par des *rangs*, ce qui aura pour conséquence la mise en œuvre de rôles conventionnels conforme à la cérémonie attendue, soumise à des règles d'usage intégrées à la situation.
- (3) l'ordre référentiel qui correspond aux *thèmes* qui vont être traités en séance plénière, imposés par l'ordre du jour mais néanmoins débattus.

Ces trois ordres de réalité caractérisent l'événement de langage "réunion de Conseil municipal", et conjointement, l'activité de délibération d'après les repères ethnographiques dégagés par J. Gumperz<sup>189</sup> :

L'activité est alors considérée comme régie par des normes sociales, spécifiant qui peut prendre part à la conversation, quels sont les rapports de rôles entre eux, quel type de contenu est autorisé, dans quel ordre l'information doit être introduite et quelles sont les convenances relatives à la pratique langagière (1989 : 57).

A l'issue de ce cadrage externe, je rentre dans le cœur de mon questionnement : que montrent les discours recueillis des trois ordres situationnels précédemment exposés ?

---

<sup>189</sup> Dans ce chapitre, je me suis appuyée à plusieurs reprises sur la notion d'activité, j'y reviendrai dans l'étude fonctionnelle, au chapitre 7.

Comment l'interaction de face-à-face remplit-elle, aménage-t-elle et subvertit-elle éventuellement les contraintes qui pèsent sur les échanges ?