



Comment gouverner une population urbaine invisible ?

Francesca Artioli

► **To cite this version:**

Francesca Artioli. Comment gouverner une population urbaine invisible?: Les militaires à Toulon, ressource dans la compétition politique et nouveau public des politiques urbaines. 2010. hal-02405136

HAL Id: hal-02405136

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02405136>

Preprint submitted on 11 Dec 2019

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

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



Francesca Artioli

Comment gouverner une population invisible ?

Les militaires à Toulon, ressource dans la compétition politique et nouveau public des politiques urbaines

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Francesca Artioli, « Comment gouverner une population invisible ? », *Métropoles* [En ligne], 14 | 2014, mis en ligne le 24 juin 2014, consulté le 16 septembre 2014. URL : <http://metropoles.revues.org/4868>

Éditeur : Philippe Genestier
<http://metropoles.revues.org>
<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :
<http://metropoles.revues.org/4868>
Document généré automatiquement le 16 septembre 2014.
© Tous droits réservés

Francesca Artioli

Comment gouverner une population invisible ?

Les militaires à Toulon, ressource dans la compétition politique et nouveau public des politiques urbaines

1. Introduction

- 1 Cet article explore la place et le rôle d'un groupe social et professionnel, les militaires, dans une ville moyenne du Sud de la France, Toulon. Il s'intéresse aux formes d'organisation de ce groupe, à la manière dont il exprime ses intérêts, ainsi qu'à l'influence qu'il peut avoir sur la sphère politique et les politiques publiques locales. Tout l'intérêt de l'étude de ce groupe tient à ses caractéristiques particulières. Bien qu'ancrés dans une ville, les militaires sont intimement liés à une organisation d'État chargée de gérer et d'exercer le monopole de la violence physique légitime (Hamelin, 2000), ainsi qu'aux objectifs et moyens de la politique de défense nationale. Ce lien à l'État induit des obligations professionnelles et des modes d'organisation spécifiques qui interrogent leur rapport à la ville, notamment dans une période marquée par les restructurations organisationnelles et budgétaires des armées (Irondele, 2011 ; Joana, 2012)¹. De plus, à l'exception des recherches historiques (Chanet, 2006), l'intérêt pour le groupe formé par les militaires au niveau local est largement absent des travaux classiques consacrés aux grandes villes de tradition militaire en France (Borraz, 1998).
- 2 Mobilisant les recherches qui ont étudié les liens entre groupes sociaux, activités économiques et action collective urbaine, cet article interroge les effets de la présence militaire sur les politiques urbaines à Toulon. Deux littératures permettent de développer ce questionnement : celle ayant montré les formes prises par la régulation sociale et politique dans les villes spécialisées et celle centrée sur les relations entre acteurs publics et privés dans la fabrique des politiques publiques urbaines. Les deux apports sont ici considérés comme étant complémentaires pour la compréhension du cas toulonnais car ils permettent d'intégrer l'étude de la population militaire comme groupe socioprofessionnel, la politique électorale et les modes de production de l'action publique.
- 3 Premièrement, des travaux à la croisée entre sociologie économique et sociologie urbaine ont analysé les villes spécialisées dans certaines activités, telles que les villes-ports, les « villes automobiles », ou les villes ouvrières (Bagnasco et Negri, 1994 ; Bagnasco, 1986 ; David et al., 2006 ; Fouilland, 2003). A travers une « analyse sociale localisée » (Bagnasco et Negri, 1994), ces recherches montrent le poids de ces activités sur la détermination des structures sociales locales, pour ensuite analyser les modes d'organisation des intérêts et leur influence sur les formes de régulation sociale de la ville dans son ensemble. On parle de régulation² lorsqu'on peut mettre en évidence des relations entre des acteurs et des groupes relativement stabilisés qui permettent la répartition des ressources et la gestion des conflits, selon des normes et des règles explicites ou implicites (Lange et Regini, 1989). Comme l'affirme Arnaldo Bagnasco dans son analyse de la société turinoise des années 1980, l'omniprésence de l'entreprise d'automobiles FIAT fait du conflit industriel le mode de régulation des relations sociales dans l'ensemble de la ville de Turin. De plus, hiérarchie industrielle et représentations syndicales sont au cœur des choix d'aménagement et de développement de la ville, face à un pouvoir municipal doté d'une faible autonomie vis-à-vis des intérêts liés à la production (Bagnasco, 1986). L'apport des travaux sur les villes spécialisées réside dans la reconnaissance d'une diversité localisée des formes de l'ordre social et de l'action collective. Différents groupes produisent différents arrangements pour ce qui est du contenu des politiques urbaines, ainsi que de la mobilisation et représentation politiques. Ces travaux peuvent être mis en relation avec les études classiques du pouvoir municipal qui se sont concentrées sur les réseaux de soutien du pouvoir mayoral et les formes d'alliances électorales établies avec les différents

groupes ou milieux sociaux présents dans les villes (Lagroye, Lehingue et Sawicki, 2004 ; Lagroye, 1973 ; Mattina, 2004).

4 Deuxièmement, les études se situant dans le champ de la *political economy* ont proposé des théories intermédiaires pour expliquer l'action collective urbaine à partir des relations entre gouvernements locaux, marché et intérêts organisés (Harvey, 1985 ; Judge, Stoker et Wolman, 1995 ; Logan et Molotch, 1987 ; Stone, 1989). Orientés par la question « qui gouverne ? », ces travaux portent sur les modes de production d'une action collective dont la nature varie en fonction des objectifs et de la position des acteurs impliqués (Denters et Mossberger, 2006 ; Kilburn, 2004 ; Stoker et Mossberger, 1994 ; Stone, 1989). Ils s'intéressent donc aux processus de construction de coalitions stables (les *urban regimes*³), aux conflits, aux mécanismes de négociation et à l'élaboration d'agendas partagés. Si l'applicabilité de ces cadres analytiques en dehors du contexte nord-américain a suscité de nombreuses réserves (Giersig, 2008 ; Harding, 1991), ils permettent néanmoins de suivre dans le temps les acteurs impliqués dans l'action publique (leurs intérêts et leurs rapports de force) et, par là même, d'expliquer les variations de l'action collective urbaine observées entre les villes (Kilburn, 2004). Enfin, les travaux sur les évolutions des modes de gouvernement des villes européennes depuis les années 1970 (Brenner et Theodore, 2002 ; Le Galès, 1995 ; Harvey, 1989 ; Pinson, 2009) ont montré comment les gouvernements urbains affichent une volonté d'intégrer une variété d'acteurs à l'élaboration d'une stratégie globale pour la ville (Pinson, 2009) dans le contexte d'une délégation progressive, de la part de l'État, de la production des politiques urbaines aux autorités locales elles-mêmes (Béhar et Estèbe, 1999). De plus, l'apparition de populations spécifiques (habitants, *commuters*, usagers des services urbains, *businessmen*, groupes opposés aux projets d'aménagement, etc.), qui sont porteuses d'intérêts et de demandes particulières, peut avoir pour effet de perturber les structures sociales existantes et d'interroger les formes établies de régulation politique des sociétés locales (Dupuy et Halpern, 2009 ; Martinotti, 1993).

5 À partir des résultats des recherches sur les liens entre composition socioéconomique des villes et formes de régulation politique, cet article se fonde sur l'hypothèse générale que la présence de la population militaire a une incidence à la fois sur l'organisation de la vie politique locale et sur les modes d'élaboration des politiques urbaines. À ce titre, nous nous inscrivons dans les orientations de ces travaux qui ont analysé la production des politiques urbaines en dépassant la distinction entre formulation des « demandes » par les groupes sociaux et production de « réponses » par le personnel politique (Anquetin et Freyermuth, 2008), mais également celle entre « décideurs » et « protestataires » de l'action publique (Dupuy et Halpern, 2009). Ces travaux incitent en effet à concentrer l'analyse sur les interactions entre offre politique et construction des demandes sociales, d'un côté, et sur les interactions entre acteurs aux ressources inégales dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques, de l'autre. Autrement dit, en se focalisant sur les systèmes de représentation des intérêts dans un espace géographique donné et sur les formes et le contenu des politiques urbaines, il s'agit d'appréhender les relations entre gouvernements locaux, intérêts organisés et populations urbaines à partir de l'étude de leur co-construction (qu'elle soit conflictuelle ou consensuelle), plus que dans des perspectives exprimées en termes de demande-réponse et action-réaction. C'est pourquoi cet article développe deux axes d'analyse sur Toulon afin d'intégrer compétition politique et politiques urbaines. D'une part, nous analysons la manière dont la population militaire est appréhendée par les pouvoirs civils locaux, en nous intéressant aux représentations associées à la présence militaire, aux modalités de construction des « marins » comme population urbaine, tout comme à l'existence de possibles représentations conflictuelles et d'une compétition pour leur affirmation. D'autre part, nous nous interrogeons sur les modes de production et le contenu des politiques urbaines à travers l'analyse des formes de mobilisation politique des membres de l'institution militaire et des processus de cadrage dont ils font l'objet dans la construction des problèmes publics à traiter. La présence militaire, la politique électorale et les politiques publiques sont ainsi articulées dans cet article à travers l'analyse des formes de mobilisation et de gouvernement de cette population.

- 6 Après avoir montré que les « marins » à Toulon constituent une population méconnue au niveau local, et dont les besoins ne font pas l'objet d'une action publique locale (2), nous allons montrer qu'ils sont identifiés par le pouvoir municipal comme une ressource dans la compétition politique, et nous nous pencherons sur les différentes stratégies mises en œuvre pour mobiliser leur soutien (3). Enfin, nous montrerons en quels termes cette population est à appréhender en tant que nouveau public cible des politiques urbaines, dans le cadre d'un projet municipal qui fait de la Marine une institution partenaire au sein d'une coalition de développement local (4).

Méthodologie de l'enquête

Pour notre enquête de terrain, nous avons mené trente-deux entretiens semi-directifs auprès des acteurs suivants : élus toulonnais, responsables des services techniques de la municipalité et de la communauté d'agglomération (services d'urbanisme, du logement, du développement économique), amiraux préfets maritimes et adjoints, Bureau Logement de Garnison, retraités militaires ayant (ou ayant eu) une charge politique locale, présidents d'associations liées aux armées. Les entretiens se sont déroulés au printemps 2010, avec un suivi en 2011 et 2012. De plus, nous avons analysé les documents programmatiques produits par la Marine nationale, la municipalité et la communauté d'agglomération, le bulletin municipal et le principal quotidien local (Var Matin).

La production de connaissance sur la population militaire à Toulon s'est heurtée à un certain nombre de difficultés. Les données à une échelle locale sur le personnel du ministère de la Défense ne sont pas rendues publiques par l'INSEE et, comme nous le verrons par la suite, la seule étude existante sur la Défense à Toulon a été produite par l'Agence d'Urbanisme de l'Aire Toulonnaise (AUDAT) à la même période que notre enquête de terrain. Les données sur la Défense mobilisées dans cet article proviennent donc de sources multiples. Elles ont été pour une part obtenues grâce aux demandes que nous avons adressées à l'Observatoire économique de la Défense et au centre de ressources humaines de la Marine nationale (chaque armée a ses propres services, un pour les civils et un pour les militaires) et elles proviennent pour une autre part d'échanges d'information avec l'Agence d'Urbanisme de l'Aire Toulonnaise.

2. Une population numériquement importante, mais méconnue par les pouvoirs municipaux

2.1. Qui sont les « marins » ?

- 7 Comme le souligne souvent la presse locale, le Var, avec environ trente mille ressortissants de la Défense, constitue aujourd'hui « le Département le plus militaire de France ». En 2006, Toulon compte 167.816 habitants, fait partie d'une communauté d'agglomération d'environ 400.000 habitants et constitue le centre de la dixième plus grande aire urbaine de France⁴. Aujourd'hui, parmi les 31.335 agents civils et militaires du Ministère de la Défense actifs dans le département du Var (2009)⁵, presque 70 % travaillent dans trois villes de la communauté d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée : Toulon (17.177 actifs au lieu de travail), Hyères (1.443) et Saint-Mandrier (2.221). La Défense, et en majorité la Marine⁶, représente 22,6 % des emplois sur le territoire de la ville de Toulon. Si l'on considère au contraire la population résidente, la Défense représente 11 % des Toulonnais actifs ayant un emploi (8.310 personnes), dont 5.807 sont militaires professionnels, et les autres personnels civils.

Tableau 1. Les toulonnais et le Ministère de la Défense

Habitants (Ville de Toulon)			
Population (2006)	167.816		
Population active ayant un emploi (2006)	70.764		
Employés du Ministère de la Défense (au lieu de résidence, 2009)*	8.310	11.7%	des habitants en activité ayant un emploi
Dont militaires professionnels (2009)	5.807	8.2%	des habitants en activité ayant un emploi
Retraités (2006)	38.870		
Pensionnés du Ministère de la Défense (2010)	8.053	20.7%	des retraités
Part du marché du travail (Ville de Toulon)			
Emplois au lieu de travail (2007)	75.931		
Actifs du Ministère de la Défense au lieu de travail (2009)**	17.177	22.6%	des emplois totaux

* Des données sur leurs familles n'étaient pas disponibles.

** Ne sont pas compris les employés de la Délégation générale pour l'Armement. Le nombre total des emplois est donc légèrement sous-estimé.

Sources: INSEE, Agence d'Urbanisme de l'Aire Toulonnaise (AUDAT), Ministère de la Défense (élaboration de l'Autaur)

8 Par rapport aux autres communes de l'agglomération, Toulon se caractérise par une surreprésentation des extrêmes de la hiérarchie militaire (les officiers et les militaires du rang)⁷, alors que les sous-officiers privilégient les petites communes, principalement constituées d'habitat individuel. Cette spécialisation toulonnaise est évidente si l'on considère uniquement les officiers généraux et supérieurs de la Marine nationale (361 personnes), dont 68 % habitent à Toulon. À l'intérieur de la ville, l'existence d'une concentration spatiale des militaires en activité dans certains quartiers est difficile à affirmer. En effet, le parc de logements réservé au Ministère de la Défense n'héberge aujourd'hui qu'un actif sur dix de la garnison, et ces appartements sont disséminés sur tout le territoire communal⁸. La location dans le marché privé est donc la solution la plus retenue, et elle passe souvent par des réseaux personnels et par une spécialisation informelle des propriétaires dans la location à ce public⁹. Par contre, une concentration des officiers supérieurs dans les « *quartiers marine* » semble faire objet d'un consensus. Il s'agit des quartiers situés entre l'arsenal et la résidence de l'amiral préfet maritime, le Mourillon, le Cap Brun, la Mitre, qui sont également les quartiers où résident les ménages aux revenus les plus élevés¹⁰. Au bureau du logement de la garnison de Toulon on affirme que : « *les officiers de Marine habitent au Mourillon... c'est un héritage historique. Et ils y habitent toujours, parce que c'est un quartier recherché, parce que les familles des officiers de Marine ont la tendance à vivre entre elles, concentrées... parce que c'est là qu'il y a de bonnes écoles, on n'est pas loin de la base navale. Le grand bâtiment qui est juste derrière c'est un bâtiment de la SNI, qui est habité essentiellement des officiers. Puis vous avez au Mourillon des marins qui sont locataires ou propriétaires... du secteur privé, là c'est les officiers qui de père en fils reprennent la maison* ». Si une partie des militaires du rang réside à l'intérieur de la base navale et en location dans les quartiers aux prix les plus bas (le centre et le nord-est de la ville), on peut raisonnablement affirmer que les officiers généraux et supérieurs, dont le salaire mensuel moyen est compris entre 3.500 et 4.000 euros par mois, peuvent habiter dans les « *quartiers marine* » de l'est de la commune.

9 Numériquement importante, la population militaire est néanmoins très mobile, ce qui fait de Toulon une ville considérée comme « *un lieu de passage* » (Agulhon, 2000). D'abord, cela s'explique par le taux élevé de mobilité annuelle contrainte qui caractérise la profession. Les militaires sont mutés tous les trois à sept ans¹¹ et vivent souvent en situation de « *célibat géographique* » (qui concerne 11 % des militaires à Toulon) où le militaire réside dans une ville différente de celle de sa famille. De plus, la participation aux missions de courte durée ou aux opérations extérieures explique la faible stabilité : en 2008, 43 % des marins se sont absentés de leur commune de résidence¹². Les marins toulonnais sont donc une population

flottante (à double titre), qui a de fortes chances d'être absente pour des périodes relativement longues et de quitter la ville au bout de quelques années.

10 Si Toulon est un lieu de passage pour les militaires en activité, c'est également une ville dans laquelle on revient prendre sa retraite : habitent à Toulon 8.053 pensionnés du Ministère de la Défense, environ 21 % des habitants retraités. La présence de militaires à la retraite est ressentie par les élus et les administrateurs locaux que nous avons rencontrés comme un élément structurant de la sociologie citadine lié à la présence de la Marine. Ce phénomène s'inscrit dans une plus large tendance qui fait du littoral méditerranéen français un lieu de destination pour les retraités. A l'échelle de l'aire toulonnaise¹³, les retraités constituent 16 % des populations entrantes chaque année et le volume des retraites représente 30 % des revenus externes injectés dans ce territoire (Davezies, 2008). Une telle tendance, couplée au vieillissement global de la population, se reflète dans la composition sociale de Toulon : en 2006, 27 % de la population avaient plus de 60 ans, contre une moyenne de 19,4 % pour les 25 principales villes de France.

11 Par ailleurs, les personnes âgées sont surreprésentées dans les quartiers orientaux de la ville (la Mitre, le Mourillon, le Cap Brun) qui constituent également ceux où l'on retrouve les tranches de revenus les plus élevés (constitués par des retraites)¹⁴. Le revenu moyen d'un ménage dont la personne de référence est un militaire retraité (20.415 euros en 2007) est bien supérieur à la valeur médiane des revenus par ménage de la ville de Toulon (15.905 euros en 2007). Ces ménages sont donc susceptibles d'habiter dans les quartiers résidentiels habités par des familles de classes moyennes (à l'ouest et au nord de la ville) et dans les quartiers de classes moyennes supérieures identifiés avec les « *quartiers marine* ».

2.2. Méconnaissance, étanchéité, autarcie : la population militaire dans le regard des décideurs politiques locaux

12 Pour comprendre les effets de la présence militaire sur les politiques urbaines, il convient d'abord de s'intéresser à la manière dont la population militaire est appréhendée par les pouvoirs civils locaux. Ce qui ressort de ce volet de l'enquête, c'est que les populations militaires sont considérées comme vivant dans un certain isolement, voire une certaine autarcie.

13 La perception d'une étanchéité entre « *toulonnais* » et « *marins* » fait l'objet d'un consensus auprès de nos enquêtés, pour qui une « *fracture* »¹⁵ ancrée dans le temps opposerait le personnel de la Défense au reste des habitants de la ville. Cet isolement impliquerait une séparation des réseaux de sociabilité, des relations d'amitié, des connaissances et des trajectoires scolaires. Les politiques et les administrateurs civils que nous avons rencontrés connaissent peu de militaires et, lorsqu'ils sont d'origine toulonnaise, racontent une enfance vécue séparément des militaires : « *Moi j'ai toujours vécu à Toulon, et si vous voulez je l'ai vécu comme beaucoup de gens... il y avait la Marine d'un côté et après le reste. Et c'était très hermétique, d'un côté comme de l'autre. Moi je sais que je n'avais pas d'amis dans les enfants d'officier de marine et pour mes amis... mon père faisait une profession libérale... c'était pareil* »¹⁶.

14 L'isolement tirerait son origine de la vie « *autarcique* » menée par les marins jusqu'à un passé très récent. Lorsque l'on parle de la Marine, on fait souvent allusion à l'existence d'une « *ville dans la ville* ». Bien que cette expression soit à traiter avec précaution, parler d'une ville dans la ville implique la référence à une entité spatiale isolée (et notamment l'ensemble formé par la base navale, l'arsenal et la Préfecture maritime) et à un système organisationnel comprenant des services, des centres de décision des canaux d'allocation et de distribution de ressources séparés de ceux de la population toulonnaise. La vie courante des marins est décrite comme ayant été basée sur une organisation parallèle à celle des Toulonnais, car « *la Marine avait ses clubs de sports, ses activités culturelles, elle avait vraiment son organisation dans la ville* »¹⁷ et « *il y avait un grand magasin dans lequel on trouvait tout, des pâtes, des chaussures, un ballon de foot... et c'était réservé à la Marine. [...] ils pouvaient vivre en autonomie. Sans rien demander à personne. Et d'ailleurs, c'est ce qu'ils faisaient* »¹⁸.

15 En lien avec ce point, une caractéristique propre à ce groupe professionnel est l'existence de formes « à part » de prise en charge de ses besoins par le Ministère de la Défense. La spécificité

du public (en premier lieu la mobilité), et le fait que le Ministère dispose de ressources propres (foncières et financières) ont permis et justifié dans le temps la mise en place de services « étiquetés Marine »¹⁹. En effet, l'institution militaire définit et met en œuvre un certain nombre de politiques publiques qui, tout en relevant des compétences des pouvoirs locaux, s'adressent uniquement à un « public Défense »²⁰. Il s'agit notamment de la construction et gestion d'un parc de logements réservés, de la création de crèches, de haltes-garderies et d'autres services aux familles.

- 16 A titre d'exemple, les programmes de logement pour les militaires sur l'agglomération toulonnaise — dont les deux complexes immobiliers « symboliques de la Marine »²¹ que sont les tours Sainte-Catherine et la Colline Saint-Pierre (bâties pendant les années 1960-70) — ont été réalisés à travers la mobilisation des ressources de la Défense, sur des emprises de propriété du Ministère et en s'appuyant sur son bailleur public de référence, la Société Nationale Immobilière (SNI). La politique du logement du Ministère peut donc être vue comme indépendante de celle de la ville de Toulon sur le plan des objectifs, des publics et des instruments. A la Mairie de Toulon, elle est décrite comme étant, depuis longtemps, un « fait du Prince » dans les mains d'un ministère « monolithique, avec son administration et sa programmation ». De même, un ancien dirigeant de la Mairie: « la Marine avait des besoins et elle les gérait toute seule. Elle avait des terrains, elle avait besoin de logements... bah elle construisait des logements sur ses terrains pour ses employés, toute seule. Donc la seule préoccupation qu'elle avait était que le plan d'occupation des sols lui permette de faire ce qu'elle voulait faire. Les négociations étaient toujours sur ça : est-ce que ça colle, est-ce que ça colle pas et est-ce qu'on peut le modifier. Et on ne disait jamais non à la Marine quand même, parce qu'elle faisait vivre tout le monde »²².

Tableau 2. Parc de logements conventionnés du Ministère de la Défense (2010)

	Parc du logement conventionné Ministère de la Défense			Logement à Toulon	
	Logement social	Logement libre conventionné	Total Défense	Résidences principales (2008)	Ratio Défense/Total
Ville de Toulon	685	598	1283	79.621	1,61%
Communauté d'agglomération	1497	741	2238	—	—

Sources : Ministère de la Défense - BRILOM(2010) ; INSEE (2008)

- 17 La représentation de la population militaire comme un groupe autarcique s'accompagne de l'absence de mise en place par les pouvoirs locaux de tout instrument de connaissance de cette population jusqu'à l'année 2011. Alors que d'autres taxinomies étaient utilisées et que d'autres populations — les « étudiants », les « jeunes actifs », les « retraités à faibles revenus » — faisaient l'objet d'une attention spécifique de la part des pouvoirs toulonnais, les « marins » étaient une population fondamentalement méconnue. Dans les services de la ville et de la communauté d'agglomération, il n'y avait pas de réponse à la question « combien sont-ils ? » ; le savoir concernant cette population demeurait l'apanage des différentes administrations du Ministère de la Défense chargées de la gestion des ressources humaines. Si l'instrumentation est révélatrice d'une théorisation plus ou moins explicite du rapport gouvernants/gouvernés (Lascoumes, Le Galès, 2005), cette absence de connaissance nous renseigne sur le regard que les pouvoirs municipaux portaient sur ce groupe, et vient compléter ce que nous avons affirmé concernant les représentations qui lui sont associées. Nous montrerons par la suite (4) que l'analyse produite en 2011 par l'agence d'urbanisme sur « L'impact économique de la Défense dans l'aire toulonnaise »²³, qui constitue la première tentative organique de chiffrer la présence militaire, accompagne un changement dans le rôle de la Marine et des marins dans les politiques urbaines.
- 18 La population liée à la Défense se présente donc à Toulon comme un groupe numériquement significatif, mais très peu connu. De plus, la présence militaire a entraîné la structuration dans le temps de formes différenciées de production de l'action publique dans la ville, fondées sur

une distinction entre les militaires pris en charge par le Ministère et l'ensemble des citoyens toulonnais. La mobilité, l'autonomie et le rôle du Ministère dans la production de services spécifiques ne font donc pas, historiquement, des militaires en activité un public cible d'une offre spécifique de politiques publiques urbaines.

3. Un groupe à mobiliser dans la compétition politique

19 La perception des « marins » comme un groupe autarcique contribue à structurer les relations politiques entre les édiles toulonnais et cette population. A ce titre, si les marins toulonnais ne sont pas un public cible de l'action publique municipale, ils sont pour autant reconnus par les édiles locaux comme un électorat essentiel dans la ville. Toulon est gouvernée par le centre droit depuis l'après-guerre, à l'exclusion d'une parenthèse frontiste entre 1995 et 2001²⁴. Dans la compétition politique locale, les « marins » sont souvent rapprochés des associations de militaires de carrière à la retraite et d'une large partie des associations d'anciens combattants, constituant ainsi un vaste électorat dont le soutien est perçu comme clivant pour tout succès électoral. Différentes stratégies sont alors mises en œuvre par le gouvernement municipal pour s'adresser à eux et obtenir (puis garder) leur soutien.

3.1. « Si on ne s'adresse pas à ces gens-là, on ne risque pas de gagner la ville de Toulon » : les militaires dans la compétition électorale

20 Lorsqu'on appréhende les « marins » en tant qu'électorat local, deux remarques s'imposent. En premier, les formes de participation politique des militaires en activité sont soumises à des restrictions statutaires : en plus d'être tenus par un devoir de réserve dans l'expression de leurs opinions et croyances, ils ne peuvent adhérer à des groupements et à des associations à caractère politique ni bénéficier du droit de grève. Deuxièmement, une des conséquences les plus significatives de leur mobilité est l'incertitude quant à leur choix de circonscription électorale. Les militaires sont susceptibles de voter dans la commune de résidence de leur famille (pour ceux qui vivent en célibat géographique) ou dans leur lieu de naissance.

21 Malgré cela, les militaires à Toulon sont un groupe dont le soutien est perçu comme essentiel dans la compétition politique locale. « *Si on ne s'adresse pas à ces gens-là... on ne risque pas de gagner la ville de Toulon* », souligne un élu²⁵. De plus, cette population est associée à un électorat de droite par tous les responsables politiques que nous avons rencontrés, indépendamment de leur appartenance partisane. De fait, en regardant la composition de la principale liste de droite et de la principale liste de gauche qui se sont présentées aux élections municipales depuis 1995, on observe toujours la présence de militaires retraités. Or, dans leur étude sur les élections de 2001, Jacques Lagroye, Patrick Lehingue et Frédéric Sawicki (2001) ont montré que la composition des listes donne à voir « *les gages donnés à différents groupes* » qui sont susceptibles de soutenir les candidats. Du fait du mode de scrutin, mais aussi de l'importance des attentes concrètes et immédiates des électeurs urbains, les listes doivent attester de multiples manières la représentativité sociale des élus concurrents et leurs liens avec les groupes qui constituent des réservoirs de voix potentiels. Le choix d'insérer un ou plusieurs militaires retraités dans la liste – « *avoir un marin dans son équipe* »²⁶ — atteste d'une volonté d'afficher une proximité sociale et de manifester une reconnaissance à l'égard de cette population. De plus, cette démarche n'est pas l'apanage des listes de droite : tout en constatant « *les racines culturelles un peu difficiles* »²⁷ de ce groupe, les élus socialistes toulonnais ont également essayé de recruter d'anciens membres de l'armée, car « *s'il n'y a pas de militaires sur la liste il nous manque une partie de la population* »²⁸. Les militaires élus que nous avons rencontrés étaient, lors de la composition des listes, insérés dans des réseaux variés et engagés dans une activité partisane (UMP) ou associative. Pour autant, leur ancienne appartenance aux armées est considérée comme la principale raison qui justifie leur présence dans la liste et comme une caractéristique essentielle pour l'obtention des voix auprès d'un « *réservoir* »²⁹ spécifique. L'inscription de ces élus dans un parti et dans les institutions municipales s'articule avec les ressources sociales (notoriété, prestige, etc.) qu'ils

ont accumulées dans leur carrière (Mattina, 2004, pp. 30) et qu'ils peuvent faire valoir vis-à-vis de leur groupe socioprofessionnel d'origine.

- 22 Par ailleurs, les spécificités professionnelles excluent historiquement les militaires en activité de la redistribution de ressources publiques à travers des canaux clientéaires, qui constituent un facteur de régulation politique dans cette partie de la France (Mattina, 2004 ; Tafani, 1996). Les attributions de logements, d'emplois et de subventions publiques, appréhendées comme autant de manières pour constituer et stabiliser des bassins d'électeurs, se heurtent à la mobilité élevée de ce groupe professionnel, à la prise en charge par l'institution de ses besoins en logements et services et aux limites posées à l'expression des droits civils et politiques. Dans l'impossibilité de redistribuer des ressources matérielles, la composition des listes devient une manière de manifester une reconnaissance à l'égard de ce groupe socioprofessionnel et de s'adresser à lui lors des consultations électorales.

3.2. Garder le soutien du « monde combattant » : entretenir dans le temps des formes structurées de représentations des intérêts

- 23 Un deuxième aspect à considérer renvoie à notre interrogation sur l'existence de formes structurées de représentation des intérêts liées à la présence militaire et leurs effets sur la sphère politique et les politiques urbaines. La ville de Toulon est caractérisée par la présence d'une nébuleuse associative liée aux anciens combattants, aux militaires retraités et aux marins en activité (Tab 3). Les associations d'anciens combattants sont majoritaires, suivies par celle des retraités de la Défense et des anciens des écoles militaires. La distinction entre ces types d'association n'étant pas toujours définie, les autorités municipales identifient cette nébuleuse associative comme un groupe unitaire, qualifié de « *tout un monde combattant* », qui est « *un milieu extrêmement important à Toulon* ».

Tableau 3. Associations toulonnaises liées aux armées, par nombre et type (2010)

Objet de l'association	N
Anciens combattants (malades, mutilés, veuves, orphelins)	48
Officiers et sous-officiers en retraite, anciens des écoles militaires	8
Entraide, loisir, sport pour les effectifs de la Défense et leurs familles	10
Total	66
* Cette typologie a été établie à partir de listes d'associations obtenues auprès de la Préfecture du Var, la Ville de Toulon, et la Marine Nationale.	

- 24 Franck Wilson (1987) a montré que les actions des associations d'anciens combattants visent notamment à influencer le Parlement et le Ministère afin d'obtenir ou de maintenir certains bénéfices liés à leur statut. La pluralité des groupes existants, la diversité des orientations politiques qui les caractérise, le manque de professionnalisation de leurs membres font de ces associations et de leurs fédérations des acteurs faibles dans leur action politique (Wilson, 1987). Un constat similaire concernant les ressources de ces associations peut être envisagé pour le cas toulonnais (Lapeyronnie, 1988 ; Offerlé, 1998). En effet, ces dernières ont des organisations assez faibles, car elles sont dans la plupart des cas gérées par des bénévoles âgés qui travaillent à temps partiel dans les locaux associatifs. De plus, le vieillissement des membres entraîne aujourd'hui une disparition progressive de certains groupes. C'est pourquoi le fait même de maintenir l'activité organisationnelle absorbe la plupart de leurs ressources temporelles, humaines et matérielles. L'accès aux centres décisionnels nationaux demeure un des objectifs principaux des associations, poursuivi au travers de rencontres régulières avec les deux députés toulonnais. Au niveau citoyen, ces associations servent avant tout de réseau de sociabilité et d'entraide et leurs activités publiques concernent la participation et l'organisation de cérémonies de commémoration.
- 25 Leurs faibles ressources et le fait que la cible de leur activité de lobbying soit avant tout le niveau central ne font pas du « monde combattant » un groupe d'intérêt dont les demandes et les mobilisations influencent l'élaboration des politiques urbaines. Pour autant, les dynamiques de la compétition électorale incitent fortement les pouvoirs locaux à intervenir activement dans

la gestion de ces acteurs à travers la distribution de ressources symboliques et matérielles. En France, dans un contexte de faible ancrage local des partis, le soutien de certains groupes est une des assises du pouvoir municipal (Lagroye, Lehingue et Sawicki, 2004 ; Mabileau, 1995 ; Mattina, 2004). Si la complexification de la structure sociale des villes et la transformation des agendas urbains sont venues modifier en partie les pratiques du métier d' élu (Borraz et John, 2004 ; Pinson, 2009 ; Prat, 2008), le soutien du monde combattant est identifié par les autorités municipales comme une forme de ressource politique stable dans le temps. La volonté d'entretenir des relations avec le monde combattant devient ainsi une pratique constante du gouvernement municipal toulonnais, que l'on retrouve tout au long des différents mandats.

26 Premièrement, il s'agit de contribuer à faire face aux besoins ordinaires des associations, notamment à travers l'octroi de ressources qui permettent à ces groupes de maintenir leurs organisations. Les associations reçoivent des subventions à hauteur de 10 000 à 12 000 euros par an et la ville met à leur disposition la Maison du Combattant, financée à hauteur de 30 000 euros par an³⁰. Située en plein centre-ville, elle comporte des bureaux, une cafétéria et des salles communes. La Maison permet ainsi aux différents groupes de se réunir et leur assure une visibilité dans l'espace public.

27 Deuxièmement, des formes répétées de gratification symbolique consolident les relations entre pouvoir municipal et « monde combattant ». Le journal municipal et la presse locale relaient largement l'ancrage des élus dans les réseaux de sociabilité « *combattants* », montré par la participation aux repas annuels, aux assemblées générales des associations et aux obsèques des présidents³¹. De même, les cérémonies patriotiques, les inaugurations de monuments commémoratifs et les remises de décorations nationales constituent autant d'occasions de mise en scène de l'excellente qualité des liens entre la Mairie et cet univers associatif. En plus des cérémonies nationales ont lieu à Toulon une quarantaine de cérémonies par an qui sont organisées par les associations, souvent avec l'aide de la ville (impression de cartons d'invitation, timbres...). Si la participation à ces événements est décrite par les élus comme une corvée, du fait de leur nombre extrêmement important, ils affirment s'y soumettre volontiers car les relations sont « *à la bonne franquette* » et fondées sur une connaissance et une entente réciproques³². En retour, dans *Toulon Méditerranée Magazine*, le président de la section toulonnaise de l'Union Nationale des Combattants et administrateur de la Maison du Combattant « *félicite* » publiquement la municipalité pour l'intense travail de restauration des « *plaques et monuments portant le nom des Combattants morts pour la France* »³³. Les gratifications symboliques et matérielles dont bénéficie le monde combattant contribuent à la fidélisation politique de ce groupe. Les stratégies mises en œuvre par les acteurs politiques relèvent donc du cadrage de ce groupe comme une ressource politique, plus qu'elles ne procèdent de demandes dont les militaires seraient porteurs.

3.3. Canaliser un électorat radical ? La peur du vote d'extrême droite

28 Un dernier élément pour comprendre les liens entre population liée à la Marine et sphère politique locale concerne la question de l'adhésion des militaires à l'extrême droite, et notamment l'inquiétude suscitée chez la majorité au pouvoir municipal par leur soutien au Front National. Toulon est une de trois villes françaises de plus de 100.000 habitants qui a élu un maire frontiste aux municipales de 1995 et les résultats du FN dans le Var, considérables depuis les années 1980³⁴, font de ce territoire une des zones de force du parti. En 1995, le Front National est sorti gagnant au second tour suite à une triangulaire avec la liste de gauche et celle du maire sortant, François Trucy (UDF). La victoire du Front National à Toulon en 1995 a été expliquée comme le résultat de différents facteurs, dont les principaux sont la multiplication des enquêtes judiciaires qui touchent à cette époque la droite varoise en poste depuis l'après-guerre et le maintien de la liste socialiste au second tour (Di Iorio, 1998 ; Martin, 1996 ; Samson, 1997). Ce qui nous intéresse ici est que, dans la littérature sur ces élections, on trouve l'idée que « *les marins ont voté FN* » (Martin 1996 ; Samson 1997). Un élément de preuve est la présence d'une quinzaine de personnes plus ou moins directement liées à la Marine dans la liste du Front National (Martin 1996 ; Samson 1997). De plus, le lien entre les militaires et le vote FN en 1995 est établi à partir d'analyses des « *quartiers marine* » : ces quartiers sont

historiquement des bastions de la droite conservatrice, ils ont effectivement voté pour le Front National aux municipales de 1995. Toutefois, il est impossible d'affiner nos connaissances sur le lieu de résidence des militaires en activité et donc de croiser ces éléments avec les résultats électoraux par bureau de vote. La variable militaire ne peut pas être isolée dans une analyse du vote municipal. Par conséquent, établir un lien de causalité directe entre population militaire et vote FN nous semble méthodologiquement dangereux, tout comme le fait de généraliser à l'intégralité de cette population des observations portant sur des quartiers spécifiques.

29 En revanche, la dispute qui porte sur les élections de 1995 est intéressante pour souligner l'existence à Toulon d'un électorat composé de deux franges, séparées mais proches entre elles, susceptibles de donner leur adhésion à la droite radicale. À ce sujet, Stephan Di Iorio (1998) avance l'hypothèse suivante : le début des années 1960 marque à Toulon la convergence des ressentiments de deux groupes qui constituent une part non négligeable de la population. Nous avons d'un côté les rapatriés d'Algérie, marqués par « *une haine tenace des hommes politiques qui n'auront pas été 'Algérie Française'* » et de l'autre, les officiers supérieurs, caractérisés par « *la nostalgie de l'Empire colonial et la perte de prestige du port militaire qui lui fait face* ». De même, John Veugelers (2005), en analysant les relations entre le tissu associatif d'anciens combattants et celui des rapatriés d'Algérie, a mis en évidence l'existence d'une subculture qui fait de Toulon un terrain de chasse privilégié pour les partis d'extrême droite. L'histoire coloniale, et notamment la décolonisation de l'Algérie, a produit à Toulon un « *clivage local* » et créé une proximité entre les organisations « *pieds-noirs* » et celles des anciens combattants. Porteurs d'une subculture dans laquelle « *l'armée qui a 'pacifié' l'Algérie et combattu les rebelles algériens est encore considérée comme une institution vénérable qui a incarné les valeurs les plus nobles de la nation* » (Veugelers, 2005), les deux groupes d'associations échangent des visites et organisent des événements en commun. L'auteur a ainsi montré qu'aux présidentielles de 2002, le vote à destination de l'extrême droite était, parmi ces deux groupes d'associations, le double de la moyenne toulonnaise et 2,5 à 3 fois la moyenne nationale. Chez les élus de la majorité municipale, nous avons retrouvé une inquiétude du fait que ces groupes sont susceptibles « *d'apporter beaucoup de voix au Front National* »³⁵. La capacité des différents acteurs (candidats, élus, partis et leaders locaux, etc.) à canaliser ces groupes devient donc une donnée majeure pour le mode de gouvernement de la ville et une étape pratiquement obligée pour la droite locale. Il suffit d'observer les positions très « *Algérie Française* » de Maurice Arreckx (Di Iorio 1998), pour comprendre l'attention particulière qui est portée, hier comme aujourd'hui, à l'expérience coloniale dans cette ville — la seule de France où l'on retrouve un monument auxmorts pour l'Algérie Française.

30 Plus qu'un groupe qui se mobilise pour exprimer des demandes vis-à-vis des pouvoirs municipaux, les « *marins* » sont un groupe à mobiliser dans la compétition politique. La représentation par les élus toulonnais des retraités de la Marine et des militaires en activité comme faisant partie de l'électorat de droite, voire de l'extrême droite, entraîne un mode de gouvernement de cette population inhérent aux mécanismes de la compétition électorale, et contribue à organiser l'offre politique toulonnaise. En effet, le recrutement d'anciens militaires dans les listes électorales est une manière d'assurer une visibilité politique auprès d'un groupe méconnu et instable. La distribution de ressources symboliques et matérielles au monde associatif des anciens combattants permet d'entretenir et de fidéliser dans le temps un milieu spécifique.

4. Un nouveau public cible des politiques urbaines ?

31 Les analyses développées nous ont permis d'apporter un certain nombre d'éléments à l'étude des liens entre groupes socioprofessionnels et politiques urbaines. D'un côté, nous avons montré que le monde combattant, par ses faibles ressources et par la nature de ses revendications, n'est pas en mesure d'influencer les politiques publiques locales. De l'autre, nous avons montré que les militaires actifs sont représentés comme un groupe isolé et autarcique dont les besoins étaient pris en charge par leur institution de rattachement. Notre argument consiste à dire qu'une nouvelle intégration de la Marine dans les projets de développement élaborés par la ville et qu'une interdépendance des ressources entre la Défense

et la municipalité toulonnaise transforment en partie la place qu'ont les militaires en tant que public cible de politiques urbaines municipales.

4.1. L'intégration de la Marine à un projet métropolitain

32 À la suite de la période de la gestion du Front National, caractérisée par un isolement institutionnel de la commune et une faible activité de l'équipe municipale (Samson, 1997)³⁶, et depuis le premier mandat du maire UMP Hubert Falco (2001), la présence à Toulon du plus grand port militaire de la Méditerranée fait l'objet d'une nouvelle représentation dans les politiques de développement urbain de la ville et de la communauté d'agglomération (dont Hubert Falco est également le président). À Toulon comme ailleurs, on assiste à l'émergence de stratégies de développement fondées sur une mobilisation des acteurs locaux autour d'un projet fédérateur (Dormois, 2008 ; Pinson, 2009). Le « projet » toulonnais est constitué par un ensemble d'opérations d'aménagement qui touchent la ville et les communes autour de la rade³⁷ — ce qui lui vaut le nom de « *Grand Projet Rade* » — et qui ont pour objectif de développer les activités maritimes, allant de la grande plaisance à l'implantation d'entreprises spécialisées dans les technologies sous-marines. Dans ce contexte, l'institution militaire est ciblée par les élus et les administrateurs toulonnais en tant qu'ensemble de ressources à mobiliser pour un projet de développement centré sur la nouvelle « *ouverture maritime* »³⁸ de l'agglomération. Depuis quelques années, la Marine Nationale est ainsi devenue une institution partenaire, à côté des acteurs économiques et des chambres consulaires, dans des politiques d'amélioration de la qualité des eaux de la baie, de coopération pour le développement économique et de logement. En plus du Grand Projet Rade, la Marine a été partenaire dans la réponse à l'appel à coopération métropolitaine lancé en 2003 par la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire (DATAR)³⁹ et dans la candidature pour la création d'un pôle de compétitivité, le *Pôle Mer PACA*⁴⁰, en réponse à la politique lancée par la DATAR en 2005.

33 Les ressources de la Marine Nationale ciblées par le projet sont, d'un côté, le foncier et les espaces actuellement réservés aux activités militaires (notamment ceux situés en front de mer) et, de l'autre, les ressources de savoir et technologie de la Marine Nationale et de l'entreprise de construction navale DCNS, vues comme essentielles pour la croissance et la création de valeur ajoutée. Ainsi, la Marine Nationale est localement considérée comme étant le berceau de l'expertise et des technologies utiles au développement local. Un dirigeant administratif de la communauté d'agglomération décrit ainsi le processus de définition des « *conditions de développement* » du territoire toulonnais et la « *prise de conscience* » du rôle de la Marine : « *on s'est posé la question de la compétence économique et très rapidement on est tombés sur des éléments évidents. C'est que la dimension économique de ce territoire... elle se déploie en partie sur une approche technopolitaine, c'est-à-dire une approche où on trouve de fortes compétences technologiques dans certains domaines [...] et on s'est rendu compte tout simplement que dans le domaine de la défense, dans le domaine naval, dans les technologies marines et sous-marines... on s'est rendu compte qu'on avait tout un segment important qui... si vous voulez qui méritait à la fois d'être mis en valeur, d'être exploré et surtout de disposer de capacités de développement à une échelle européenne et à une échelle mondiale* ».

4.2. Une redéfinition de la population militaire : les marins comme ressource pour le développement local

34 Si la Marine est une institution à mobiliser dans un partenariat pour le développement local, les actifs de la Défense (et particulièrement la frange supérieure) sont intégrés pour la première fois dans la représentation des problèmes publics à traiter, et ciblés comme un capital humain à valoriser. La production par l'agence d'urbanisme de l'étude sur les effets de la présence militaire dans l'agglomération toulonnaise — qui traite à la fois des activités institutionnelles et de la population qui y est liée — est à comprendre à partir de ce changement. Après une période où la gestion des marins était l'apanage de leur ministère de référence, on observe aujourd'hui une interdépendance en termes de ressources entre l'Etat et la ville qui conduit les deux niveaux à coopérer davantage autour d'enjeux de développement économique, de

valorisation foncière et de gestion de la population militaire. Pour reprendre l'exemple du logement, le rôle des fonctions militaires dans le projet de développement toulonnais et les changements institutionnels liés au renforcement des compétences locales en matière d'urbanisme et de logement⁴¹ ont conduit la ville à s'intéresser davantage aux besoins et à l'action du ministère de la Défense dans ce domaine. Pour la première fois, on trouve une mise en avant des besoins de la Marine dans les documents programmatiques de la politique du logement d'agglomération, dans l'objectif de montrer la « *part importante qui représente la Marine* »⁴² dans l'économie toulonnaise. Dans le Programme Local de l'Habitat adopté en 2010, on lit que « *le développement et l'accueil de nouvelles entreprises, en lien avec le Pôle Mer PACA, pôle de compétitivité mondiale, visant à renforcer la vocation maritime du territoire est à accompagner d'une politique de logement permettant d'accueillir les salariés. Il s'agira de travailler avec le Ministère de la Défense et l'ensemble des entreprises à vocation maritime et technopolitaine du territoire pour répondre aux objectifs de création de logements pour leurs employés actuels et à venir* »⁴³. Ainsi, par le nouveau cadrage dont la Marine fait l'objet dans le projet toulonnais, la municipalité contribue à la construction de nouvelles demandes susceptibles d'être exprimées par ce groupe socioprofessionnel.

35 Du côté de l'institution militaire, la baisse du budget de l'armée et l'apparition d'impératifs économiques dans la gestion de la défense nationale (Venesson, 2000) incitent à « *mutualiser (les ressources) dans la vie courante* »⁴⁴. En France, les dépenses de défense en pourcentage du Produit Intérieur Brut sont passées de 3,7 % pour la période 1985 — 1989 à 2,9 % pour la période 1995-1999 et enfin à 2,4 % pour la période 2004-2008. Cette baisse quantitative s'accompagne d'une modification des besoins liée à la professionnalisation des armées : fournir un logement adapté, prendre en charge les besoins familiaux ou accompagner les conjoints des militaires dans leurs recherches d'emploi deviennent des éléments essentiels pour attirer et fidéliser les recrues, dans un contexte où celles-ci ne cessent de décroître⁴⁵. La question du logement, et dans une moindre mesure celle des crèches et d'autres services sociaux, est ainsi considérée comme étant essentielle au bon fonctionnement de l'organisation. À Toulon, « *donner aux militaires qui viennent ici un endroit décent pour vivre* »⁴⁶ est une priorité pour la Préfecture Maritime dans le cadre d'une pression sur le marché du logement toulonnais qui a augmenté au cours des dernières années⁴⁷, et d'une offre de logements conventionnés inférieure à la moyenne nationale⁴⁸. En conséquence de la pénurie de logements et des prix trop élevés, les affectations sur Toulon sont souvent refusées. Pour l'organisation militaire, cela implique que « *vous n'avez jamais les meilleurs* », ou que les militaires vivent en célibat géographique, ce qui a des répercussions au niveau familial « *et après forcément au niveau professionnel* »⁴⁹.

36 Après une période où la gestion de ces politiques était caractérisée par une autonomie indiscutée, l'institution militaire est obligée de faire appel au « *soutien des collectivités territoriales* », tout en revendiquant son rôle moteur dans l'économie locale. Dans la partie dédiée aux actions sociales sur le site de communication de la Préfecture Maritime, on lit en effet : « *Premier employeur du Var et industriel structurant pour les entreprises locales, il est dans l'intérêt des acteurs économiques comme des collectivités que la marine à Toulon reste attractive. Ainsi dialogue et concertation entre préfecture, préfecture maritime, collectivités locales et territoriales pourront faciliter l'émergence de solutions adaptées à la marine qui se trouve au cœur de l'économie toulonnaise* »⁵⁰. Le projet phare de cette collaboration est la réalisation (en cours) de 150 logements sur le site de l'ancien Hôpital Militaire Sainte-Anne, aux limites nord du centre-ville. La construction du nouvel hôpital libère une emprise foncière destinée à la production de logements et où sont réalisés à la fois des logements réservés pour le personnel de la Défense et des logements pour la ville.

37 L'intégration aux stratégies de développement métropolitain des politiques menées en faveur de ressortissants de la Défense témoigne d'une reconnaissance de l'interdépendance des ressources et de la recherche d'une conciliation des intérêts qui favorise à la fois « *l'attractivité* » de la Marine vis-à-vis de ses ressortissants et celle de l'agglomération. Les nouveaux besoins de la défense, les négociations autour des caractéristiques des logements

à réaliser à Sainte-Anne, la mise en avant des actifs de la Défense dans les documents programmatiques d'agglomération modifient les manières de faire du passé. Les opérations du Ministère sont intégrées, discutées et éventuellement modifiées dans les réunions périodiques avec les services locaux, qui constituent des instances locales de négociation et de résolution des conflits. Il s'agit d'une modalité d'intégration de l'institution militaire à un système de gouvernance local. Pour autant, les « marins » sont un public cible des politiques urbaines municipales plus dans le cadrage de l'action publique locale (rappelé lors des négociations avec la Marine) que dans l'effective mobilisation de ressources municipales pour des politiques publiques visant cette population. À l'heure actuelle, la population est encore gérée par le Ministère de la Défense, qui continue à définir ses besoins, à mener les opérations programmées dans les années à venir et, surtout, à financer les projets dans la ville grâce à ses propres ressources⁵¹. L'impact de la présence de la population militaire sur les politiques urbaines est donc à appréhender à travers l'analyse des relations entre l'institution militaire et les pouvoirs municipaux. À ce niveau se situent les négociations et les conflits qui portent sur la gestion des espaces, des infrastructures et des services « *étiquetés Marine* ».

Conclusion

- 38 Toulon est le plus grand port militaire de la Méditerranée. À partir des thèses établies par la littérature sur les relations entre groupes sociaux et pouvoirs locaux, nous nous sommes interrogées sur l'impact sur la sphère politique et sur les politiques publiques locales de la présence d'une population liée à l'activité militaire. Nous avons donc analysé les systèmes de représentation des intérêts dans un espace géographique donné, ainsi que les formes et le contenu des politiques urbaines, dans une perspective soucieuse de déconstruire les articulations entre offre politique et demandes sociales. Cette perspective nous a permis de montrer comment les processus de cadrage dont les « marins » font l'objet par les pouvoirs municipaux contribuent à expliquer les formes prises par la politique électorale toulonnaise, ainsi que les actions qui ciblent les « marins » comme public spécifique.
- 39 Après avoir montré que cette population est à la fois difficilement saisissable et considérée comme structurante dans la composition sociale de la ville, nous avons mis en lumière deux logiques de coordination des militaires (actifs et retraités) par les pouvoirs municipaux, face aux faibles demandes portées par les formes structurées de représentation des intérêts militaires. La première logique de coordination, liée à la sphère politique et aux mécanismes de compétition électorale, relève de la nécessité de garder et de mobiliser leur soutien en tant qu'électorat de poids. La manière dont leur participation politique (y compris la crainte du vote d'extrême droite) est appréhendée par le gouvernement municipal implique une gestion politique fondée sur des gages symboliques et matériels. À ce titre, le souci d'entretenir des relations stables avec les associations du monde combattant et celui d'intégrer des militaires retraités aux listes électorales constituent deux éléments fondamentaux du mode de gouvernement de Toulon.
- 40 Alors que les militaires sont une ressource dans la compétition politique, ils demeurent toutefois un groupe faiblement gouverné en tant que public cible des politiques publiques urbaines. En effet, d'un côté, les formes organisées de représentations des intérêts et les associations du monde combattant ne constituent pas un groupe d'intérêt qui a une influence sur les politiques publiques locales. De l'autre, la deuxième logique de coordination des militaires à Toulon est inhérente à leur statut professionnel et relève de l'institution de rattachement. Celle-ci prend historiquement en charge les besoins de ses ressortissants. La compréhension des effets de la présence militaire sur les politiques publiques municipales passe alors par l'analyse des relations entre les deux institutions. À ce titre, la mise en avant de la Marine dans une stratégie de développement local et la transformation des besoins de la Marine à Toulon font aujourd'hui des militaires un nouveau public cible dans les processus de cadrage de l'action publique municipale.

Bibliographie

- Anquetin V. et Freyermuth A. (2008), *La figure de l' « habitant » : sociologie politique de la « demande sociale »*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Artioli F. (2013), « The Navy and the city: conflict, cooperation and political competition in the urban governance of Toulon », *Urban Research & Practice*, 6, 1, pp. 75-94.
- Bagnasco A. (1986), *Torino. Un profilo sociologico*, Einaudi, Torino.
- Bagnasco A. et Negri N. (1994), *Classi, ceti e persone. Esercizi di analisi sociale localizzata*, Liguori Editore, Napoli.
- Béhar D. et Estèbe P. (1999), « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 82, pp. 80-91.
- Borraz O. (1998), *Gouverner une ville : Besançon, 1959-1989*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Borraz O. et John P. (2004), « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 1, pp. 107-120.
- Brenner N. et Theodore N. (2002), « Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism” », *Antipode*, 34, 3, pp. 349-379.
- Chanet J.-F. (2006), *Vers l'armée nouvelle : République conservatrice et réforme militaire 1871-1879*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Davezies L. (2008), *La République et ses territoires : La circulation invisible des richesses*, Seuil, Paris.
- David M., Duriez B., Lefebvre R., Voix G. et Tellier T. (2006), *Roubaix : cinquante ans de transformation urbaine et de mutation sociale*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq.
- Denters B. et Mossberger K. (2006), « Building Blocks for a Methodology for Comparative Urban Political Research », *Urban Affairs Review*, 41, 4, pp. 550-571.
- Dormois R. (2008), « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion », *Métropoles*, 4, page consultée le 12 mars 2013, <http://metropoles.revues.org/3122>.
- Dupuy C. et Halpern C. (2009), « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 59, 4, pp. 701-722.
- Fouilland B. (2003), *Les politiques d'aménagement des villes portuaires*, L'Harmattan, Paris.
- Giersig N. (2008), *Multilevel urban governance and the « European City »: discussing metropolitan reforms in Stockholm and Helsinki*, VS Verlag, Wiesbaden.
- Hamelin F. (2000), *La spécificité militaire, une construction institutionnelle : le cas de la formation des officiers du Génie au XIX et XX siècle*, Thèse de doctorat, science politique, Institut d'Etudes Politiques, Paris.
- Harding A. (1991), « The rise of urban growth coalitions, UK-style? », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 9, 3, pp. 295-317.
- Harvey D. (1985), *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, The Johns Hopkins University Press, Washington.
- Harvey D. (1989), *The condition of postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change*, Oxford University Press, Oxford.
- Iorio S. Di (1998), *D'un « système » à l'autre : les facteurs explicatifs du vote Front National à Toulon*, Mémoire de master, science politique, Institut d'Etudes Politiques, Paris.
- Irondele B. (2011), *La réforme des armées en France, Sociologie de la décision*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Joana J. (2012), *Les armées contemporaines*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Judge D., Stoker G. et Wolman H. (1995), *Theories of Urban Politics*, Sage Publications Ltd.
- Kilburn H.W. (2004), « Explaining U.S. Urban Regimes: A Qualitative Comparative Analysis », *Urban Affairs Review*, 39, 5, pp. 633-651.
- Lagroye J. (1973), *Milieus sociaux et vie politique : étude d'un cas : le député-maire de Bordeaux, 1947-1965*, Thèse de doctorat, science politique, Institut d'Etudes Politiques, Bordeaux.
- Lagroye J., Lehingue P. et Sawicki F. (2004), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Presses Universitaires de France, Paris.

- Lange P. et Regini M. (1989), *State, Market and Social Regulation: New Perspectives on Italy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lapeyronnie D. (1988), « Mouvements sociaux et action politique. Existe-t-il une théorie de la mobilisation des ressources ? », *Revue française de sociologie*, 29, 4, pp. 593-619.
- Le Galès P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45, 1, pp. 57-95.
- Logan J.R. et Molotch H.L. (1987), *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, University of California Press, Berkeley.
- Mabileau A. (1995), *Le système local en France*, LGDJ / Montchrestien, Paris.
- Martin V. (1996), *Toulon la noire*, Denoël, Paris.
- Martinotti G. (1993), *Metropoli : La nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna.
- Mattina C. (2004), « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, 17, 67, pp. 129-155.
- Offerlé M. (1998), *Sociologie des groupes d'intérêt*, LGDJ / Montchrestien, Paris.
- Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Les Presses de Sciences Po, Paris.
- Prat P. (2008), « Le maire en action : gouvernement urbain et production de politiques publiques. Michel Delebarre à Dunkerque », *Sociologie du Travail*, 50, 2, pp. 200-218.
- Samson M. (1997), *Le Front national aux affaires. Deux ans d'enquête sur la vie municipale à Toulon*, Calmann-Lévy, Paris.
- Stoker G. et Mossberger K. (1994), « Urban regime theory in comparative perspective », *Environment and Planning*, 12, 2, pp. 195-212.
- Stone C.N. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence, KS.
- Tafari P. (1996), « Le Midi, entre ségrégation et clientélisme », *Hérodote*, 80, pp. 55- 82.
- Vennesson P. (2000), *La nouvelle armée. La société militaire française en tendances, 1962- 2000*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Rapport de recherche pour le compte du Ministère de la Défense, Les Cahiers du C2SD.
- Veugelers J. (2005), « Ex-Colonials, Voluntary Associations, and Electoral Support for the Contemporary Far Right », *Comparative European Politics*, 3, 4, pp. 408-431.
- Wilson F.L. (1987), *Interest-group politics in France*, Cambridge University Press, Cambridge.

Notes

- 1 Une deuxième publication, issue de la même enquête, analyse l'évolution des relations entre Ville de Toulon et Marine Nationale. Nous montrons que l'institutionnalisation des relations permet l'intégration de la Marine à l'agenda de développement urbain élaboré par le Maire de Toulon et que ce processus trouve une limite dans les conflits sur l'utilisation et la transformation du foncier militaire (Artioli 2013).
- 2 Le concept de régulation est défini à partir de trois dimensions : un mode de coordination de diverses activités ou de relations entre acteurs, l'allocation de ressources en lien avec ces activités ou ces acteurs et la structuration des conflits (prévention, résolution, sanction) (Lange et Regini 1989).
- 3 D'après Stone (1989), un régime peut être défini comme « an informal yet relatively stable group with access to institutional resources that enable it to have a sustained role in making governing decision ».
- 4 INSEE, Statistiques locales. Url: <http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/default.asp?page=statistiques-locales.htm> (Consulté le 15/11/2011).
- 5 Observatoire Economique de la Défense (OED), Ministère de la Défense.
- 6 Presque 80% des emplois relèvent de la Marine Nationale, les restants étant divisés entre l'État Major des Armées et le Secrétariat Général pour l'Administration.
- 7 En ce qui concerne la division par grades des résidents militaires, la population toulonnaise reflète les moyennes de la Marine Nationale, car les ressortissants sont pour la plupart des sous-officiers (61%) et dans une moindre mesure des officiers (15%) et des militaires du rang (24%). La Marine et l'Armée de l'Air sont composées pour les 3/4 de sous-officiers et d'officiers et de 1/4 de militaires du rang, alors que la proportion est presque inversée pour l'Armée de Terre.
- 8 Bureau Interarmées du Logement de Garnison (BRILOM), Toulon.

- 9 Entretiens auprès du Bureau de Logement de Garnison et du service chargé du logement de la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée.
- 10 SUD INSEE, L'aire toulonnaise, un espace démographiquement et socialement très contrasté, août 2009 - n° 135.
- 11 Haut comité d'évaluation de la condition militaire, « Haut comité d'évaluation de la condition militaire : 4ème rapport », Paris, Février 2010.
- 12 Haut comité d'évaluation de la condition militaire, « Haut comité d'évaluation de la condition militaire : 4ème rapport », Paris, Février 2010.
- 13 Nous faisons ici référence au périmètre du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) Provence Méditerranée La Communauté d'Agglomération Toulon Provence Méditerranée, La Communauté de Communes Sud Sainte-Baume, La communauté de Communes de La Vallée du Gapeau, Les communes de Bandol, Bormes-les-mimosas, Collobrières, La Londe-les-Maures, Pierrefeu-du-Var, Sanary-sur-Mer, Le Lavandou.
- 14 SUD INSEE, L'aire toulonnaise, un espace démographiquement et socialement très contrasté, août 2009 - n° 135.
- 15 Entretien auprès du service chargé du projet d'aménagement « Grand Projet Rade » de la communauté d'agglomération.
- 16 Entretien avec un adjoint au Maire de Toulon.
- 17 Entretien avec un adjoint au Maire de Toulon.
- 18 Entretien avec un ancien dirigeant de la Ville de Toulon.
- 19 Entretien avec un adjoint au Maire de Toulon.
- 20 Pour une liste des structures, voir la publication du Ministère de la Défense, « Marine Toulon. Guide d'accueil », 2007.
- 21 Entretien auprès du service chargé du logement de la communauté d'agglomération.
- 22 Entretien avec un ancien dirigeant de la Ville de Toulon.
- 23 Agence d'Urbanisme de l'Aire Toulonnaise, « L'impact économique de la Défense dans l'aire toulonnaise », Les Publications de l'Audat, n. 11, novembre 2011.
- 24 Le maire Maurice Arreckx est resté au pouvoir pendant 30 ans (1957-1985), à la tête d'un système de gestion municipal assis sur des pratiques clientélistes et liées à la corruption, profitant de l'abondance de la dépense publique liée aux activités militaires et au développement des activités touristiques. Entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, on assiste sous les mandats de François Trucy (UDF) à une multiplication des affaires judiciaires qui impliqueront une partie importante de la classe politique et dirigeante varoise, dans un contexte économique marqué par la baisse de la dépense militaire. Suite à un mandat du maire frontiste Jean-Marie Le Chevallier (1995-2001), Hubert Falco (UMP), président du Conseil Général depuis les années 1990, est élu au premier tour avec presque 70% des voix, ce qui laisse à l'opposition une place très restreinte dans le Conseil Municipal.
- 25 Entretien avec un conseiller régional et conseiller municipal de l'opposition (PS) à la Ville de Toulon.
- 26 Entretien avec un militaire à la retraite, ancien adjoint au Maire de Toulon.
- 27 Entretien avec un conseiller régional et conseiller municipal de l'opposition (PS) à la Ville de Toulon.
- 28 Entretien avec un conseiller régional et conseiller municipal de l'opposition (PS) à la Ville de Toulon.
- 29 Entretien avec deux militaires à la retraite, un ancien adjoint et un adjoint au Maire de Toulon.
- 30 Entretien avec un militaire à la retraite, adjoint au Maire de Toulon.
- 31 Sur les 42 articles concernant le monde militaire que nous avons recensés dans « Var Matin » entre novembre 2008 et novembre 2009, un tiers porte sur des événements impliquant les associations d'anciens combattants et les autorités civiles locale, notamment repas annuels et assemblées générales des associations, ainsi que cérémonies patriotiques.
- 32 Entretiens avec le Maire de Toulon entre 1985-1995 et quatre adjoints au Maire de Toulon entre 2001 et aujourd'hui.
- 33 *Toulon Méditerranée Magazine*, décembre-janvier 2003.
- 34 Jean-Marie Le Pen dépasse 22% des voix aux européennes de 1984, résultat confirmé à tous les scrutins depuis cette date. En 1986, Yann Piat (avant son adhésion à l'UDF) mène la liste FN aux législatives de 1986 et elle obtient plus de 20% des voix, pour être ensuite élue députée en 1988 dans la troisième circonscription du Var avec plus de 53% des suffrages.
- 35 Entretien avec le Maire de Toulon entre 1985-1995.
- 36 Entretiens avec un ancien Préfet du Var et des dirigeants administratifs de la ville de Toulon.
- 37 Les actions principales sont : l'aménagement d'une technopole pour les entreprises, la réalisation des équipements portuaires favorisant l'intégration ville/port, le développement du Parc d'activités marines à

Saint-Mandrier-sur-Mer consacré à la réparation navale de grande plaisance et aux hautes technologies marines et sous-marines, la création d'un centre d'activités et d'affaires à vocation métropolitaine sur l'axe des gares à Toulon, le Contrat de baie, le réaménagement et la création de voiries d'entrée ouest de l'agglomération pour une meilleure accessibilité, l'aménagement de la grande jetée de Toulon pour une bonne protection de la rade, le développement des liaisons maritimes, le réaménagement et la création de voiries d'entrée ouest de l'agglomération, la réalisation d'un équipement de transport collectif en site propre (TCSP), une meilleure mobilité dans une logique durable de renouvellement urbain, un réseau à très haut débit.

38 Toulon Provence Méditerranée, "Un territoire d'avenir, une métropole de compétitivité," 2009 ; Schéma-programme de développement et d'aménagement de la Rade.

39 Ont répondu les collectivités locales de l'aire du SCOT Toulonnais.

40 Le pôle de compétitivité « Mer Sécurité » concerne tout le territoire de la région PACA, mais il a son siège à Toulon, s'appuie sur les structures de l'agglomération et c'est l'association Toulon Var Technologies qui en assure le suivi.

41 La loi Chevènement (1999), la loi SRU, la réforme constitutionnelle de 2003, la loi « Libertés et responsabilités locales » (2004) impulsent une « territorialisation » des politiques de l'habitat.

42 Entretiens avec un ancien Préfet du Var et des dirigeants administratifs de la ville de Toulon.

43 Toulon Provence Méditerranée, Programme Local de l'Habitat 2010-2015.

44 Entretien avec un amiral, ancien adjoint au Préfet Maritime de la Méditerranée.

45 Haut comité d'évaluation de la condition militaire, 2010.

46 Entretien auprès de la Préfecture Maritime de la Méditerranée.

47 Les prix des terrains à bâtir sont à Toulon plus de trois fois plus chers que dans les autres villes françaises, hors Ile-de-France.

48 À Toulon, le parc de logements permet de satisfaire une demande sur dix, alors que la moyenne nationale est de une sur cinq (Source : BRILOM).

49 Entretien auprès de la Préfecture Maritime de la Méditerranée.

50 Bureau de Communication de CECMED, « Toulon capitale pour la Défense ».

51 Entretien auprès de la Préfecture Maritime de la Méditerranée.

Pour citer cet article

Référence électronique

Francesca Artioli, « Comment gouverner une population invisible ? », *Métropoles* [En ligne], 14 | 2014, mis en ligne le 24 juin 2014, consulté le 16 septembre 2014. URL : <http://metropoles.revues.org/4868>

À propos de l'auteur

Francesca Artioli

Doctorante en science politique, Sciences Po Paris, Centre d'Etudes Européennes (UMR 8239) et ATER, IEP de Bordeaux
francesca.artioli@sciencespo.fr

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

S'inspirant des recherches sur les liens entre composition socioéconomique des villes et formes localisées de régulation politique, cet article analyse une ville caractérisée par la présence de structures militaires d'envergure, Toulon, et la population militaire qui y travaille et réside. Il montre les relations entre une population urbaine (et un groupe professionnel), ses formes d'organisation et d'expression d'intérêts, et son influence sur la sphère politique et

les politiques publiques urbaines. Les « marins » à Toulon sont une population difficilement saisissable, mais considérée par les édiles toulonnais comme un groupe qui structure la composition sociale de la ville. Deux logiques de coordination de cette population sont mises en lumière. La première, liée à aux mécanismes de compétition électorale, relève de la nécessité de garder et de mobiliser le soutien des militaires (actifs et retraités) en tant qu'électorat de poids. La deuxième est inhérente à leur statut professionnel. Le Ministère de la Défense prend historiquement en charge les besoins de cette population, ce qui en fait un groupe faiblement gouverné en tant que public cible des politiques publiques urbaines. Pour autant, l'intégration de la Marine dans une stratégie de développement local et les nouveaux besoins de l'institution militaire font aujourd'hui des marins un nouveau public des politiques municipales.

One of the main objects of the literature on local government was the analysis of relationships between urban governments and social and economic groups. Most empirical research has focused on public authorities and economic interests, considered to occupy a strategic place in the definition of urban policies priorities. This article deals with the military population in Toulon, the biggest military port on the Mediterranean Sea. It explores the relationships between an urban population (and a professional group), its forms of organization and mobilization, and its potential influence on urban politics and policies. This group is, at the same time, difficult to measure, and considered as structuring the social composition of the city. Two ways of coordination of this population are pointed out. The first is related to politics and electoral competition: marines (active and retired) are recognized as a relevant constituency whose support is to be obtained and maintained. They are a resource in political competition. The second is related to their needs in everyday urban life. Historically, Ministry of Defense provided housing and social services. However, both the new integration of the Navy in a local development strategy and changing needs of the military institution make the marines a new target population in urban policies.

Entrées d'index

Mots-clés : politique urbaine, compétition politique, groupe professionnel, Défense nationale, Toulon

Keywords : urban policy, political competition, professional group, Navy, Toulon