

Les citoyens et leurs élus : rôles et débordements.

Trois enquêtes monographiques : Mélisse, Plaise et Oroncour.

Extrait de P. Lascoumes (dir.) « Favoritisme et corruption à la française : petits arrangements avec la probité », Presses de Sciences-po, 2010, prologue p.21-66

Le principal objectif de nos enquêtes est de rompre avec les nombreux lieux communs qui affluent dès qu'il est question de « corruption » et d'abus de fonction politique et qui présentent les élus sous leurs angles les plus noirs et caricaturaux. Depuis le temps qu'elle est proférée, la dénonciation commode du « tous pourris » n'a pas plus aidé à la « moralisation » des pratiques des représentants qu'elle ne permet de comprendre les débordements de leur rôle, ni surtout le soutien qu'une partie souvent décisive de l'électorat continue à leur accorder. De même, aborder des transgressions politiques par une personnalisation des situations, ou par des interprétations en termes de trajectoire, de style, voire de psychologie individuelle ne débouche que sur des explications à courte vue. Ces prédispositions individuelles, pas plus que les normes légales censées encadrer l'exercice des fonctions politiques ne sont suffisantes pour comprendre les pratiques, que celles-ci soient vertueuses ou transgressives. L'essentiel est ailleurs. Pour le dire simplement, l'exercice de la fonction politique est avant tout une activité relationnelle entre un responsable (élu ou nommé¹) et un ensemble d'audiences avec lesquelles il entretient des échanges de formes multiples. Ce sont ces interactions qu'il faut s'attacher à comprendre, car ce sont elles qui orientent de façon déterminante le rôle tel qu'il est incarné par le responsable, mais aussi tel qu'il sera perçu par les citoyens.

C'est pourquoi la première étape de cette recherche a été la réalisation d'études monographiques sur trois communes afin d'observer des élus en situation et d'analyser à partir d'exemples concrets comment se pose la question de la probité en politique, en particulier dans des villes où des crises ont eu lieu à ce sujet². Comme le formule Fl. Haegel, « le rôle politique est une institution en acte »³, c'est-à-dire la rencontre d'un acteur et d'un cadre d'action, l'un et l'autre se modelant réciproquement. Nous avons mis à l'épreuve

¹ Nous entendons par responsable politique toute personne exerçant une responsabilité publique soit à la suite d'une élection, soit à la suite d'une nomination sur la base d'un concours (fonctionnaire) ou d'une décision prise par une autorité politique (désignation d'un ministre, d'un dirigeant d'agence, etc.)

² Les enquêtes ont été réalisées par Eloïse Cohen de Timary, Eric Doidy, Camille Hamidi, Steve Le Huédé et Emmanuel Pierru que l'auteur remercie pour leur travail, ainsi que Philippe Bezes et Florence Haegel pour leur lecture et leurs remarques constructives.

³ Florence Haegel, Un maire à Paris, Paris, Presses FNSP, 1993, p. 19.

l'hypothèse selon laquelle le jugement de probité que les citoyens portent sur leurs élus ne se réduit pas à une approche normative (il est conforme/déviant) ou morale (il est honnête/corrompu), mais qu'elle est médiatisée par la façon dont ils perçoivent la fonction politique et son exercice concret. De plus, le travail de réflexion collective qui a été réalisé par l'équipe de suivi de cette enquête monographique (choix des terrains, façon de les aborder, analyse des données recueillies, etc.)⁴ a eu un impact décisif sur l'orientation de l'ensemble de la recherche, tant sur la conception de l'enquête quantitative dont cet ouvrage présente les principaux résultats⁵, que sur la phase de discussions de groupe (*focus group*) effectuée ultérieurement⁶. Ce travail monographique a été en quelque sorte un laboratoire expérimental qui nous a permis de fixer nos principales orientations, en particulier l'accent mis sur les différentes formes de relation politique, ainsi que sur la perception des rôles politiques et de leurs débordements. Afin de donner sa matière concrète à cette enquête présentons brièvement les trois terrains retenus avant de préciser le cadre d'analyse utilisé.

Trois villes idéal-typiques

Afin de rendre possible une comparaison nous avons retenu trois villes moyennes françaises qui partagent un certain nombre de traits communs mais qui se différencient dans leur profil socio-politique. Elles ont entre 30 000 et 60 000 habitants⁷. Situées à proximité d'une grande métropole, elles ont chacune une histoire propre depuis le XIX^e siècle. Elles ont connu des évolutions importantes de leurs activités économiques et de leurs populations et ont été l'objet d'opérations de développement local plus ou moins fructueuses. Politiquement, le contraste est bien assuré : la majorité qui gouverne ces cités, depuis vingt ans au moins, est dans un cas de droite, dans un autre de gauche, et centriste pour la troisième. Deux d'entre elles ont connu une alternance politique (l'une droite-gauche, Plaise ; l'autre gauche-droite, Oroncour) à la fin des années 1970, la troisième est au contraire un fief de la droite modérée depuis une soixantaine d'années (Mélisse). Enfin, dans deux d'entre elles le maire a été mis

⁴ Outre les enquêteurs mentionnés ci-dessus note 2, un groupe de suivi a accompagné la réalisation de l'ensemble de la recherche. Il était formé des chercheurs du CEVIPOF engagés dans le projet et de spécialistes extérieurs au laboratoire : Philippe Bezes, CNRS, CERSA, Paris ; Thierry Godefroy, CNRS, CESDIP, Paris ; Frédéric Sawicki, professeur, CRPS, Paris I.

⁵ Enquête réalisée sur un échantillon représentatif de la population française par une collecte de données en face à face auprès de 2028 personnes. Le détail est présenté au chapitre I, cf p. **(compléter sur épreuve)**.

⁶ Pierre Lascoumes, Philippe Bezes, « Les formes de jugement du politique : principes moraux, principes d'action et registre légal », *Année sociologique*, 59 (1), 2009, p. 109-147.

⁷ En France les « villes moyennes » ont entre 20 000 et 100 000 habitants. Elles regroupent à peu près 26% de la population, sont au nombre de 200 environ (+ 160 intercommunalités).

en cause et condamné, puis a effectué un retour en politique (Plaise et Oroncour). Ce sont surtout ces deux cas que nous développerons ici. Ils présentent aussi l'intérêt de villes dans lesquelles des projets de rénovation urbaine radicaux ont été entrepris. Ils correspondent assez bien à la notion de « political branding in Cities » (marketing politique urbain) où des actions d'envergure tendent à renouveler autant l'image que les ressorts économiques locaux, et qui créent des alliances politiques allant au-delà des clivages partisans traditionnels⁸. Le troisième cas (Mélisse) où aucune affaire d'atteinte à la probité n'a eu lieu servira de terrain de contrôle en tant qu'exemple d'une cité sans tension majeure, à l'image de la majorité des villes françaises. Par défaut de place, nous traiterons ici ce cas en contre-point des deux autres pour souligner aussi bien la continuité de certains phénomènes (par exemple les attentes à l'égard des élus ou la distance élu-citoyen) que les spécificités des relations citoyens-élus dans les contextes d'atteinte à la probité (l'importance des discours de justification)⁹.

Derrière chacun des trois cas retenus il existe une localité dont nous avons préservé une grande partie des caractéristiques. Cependant un ensemble de raisons nous ont conduit à les présenter non pas nominativement, mais de façon stylisée en accentuant leurs éléments idéal-typiques. Dans un travail jusqu'ici inégalé, John A. Gardiner avait passé à partir de 1966 trois années à étudier une ville moyenne industrielle de la côte Est des Etats-Unis, anonymisée sous le nom de Wilcanton¹⁰. Il voulait comprendre les raisons du soutien électoral qui restait accordé à des équipes municipales mises en cause pour corruption. Le contexte qu'il étudie est marqué par des pratiques fortement délictueuses où diverses activités de paris clandestins menées par des groupes de crime organisé locaux bénéficient de protection politique et policière, malgré des campagnes de dénonciation régulières. Il a multiplié les techniques d'enquête (observation, questionnaires, focus group) afin de croiser des sources très différentes. Contrairement au travail d'investigation journalistique effectué par L. Steffens sur l'échec des politiques anti-corruption dans six grandes villes des Etats-Unis au début du XX^e siècle¹¹, il ne cherche pas à faire de la dénonciation. Gardiner se veut sociologue et développe une approche compréhensive de la réalité qu'il observe. Son objectif n'est pas de stigmatiser les citoyens et les élus de Wilcanton, mais d'essayer de comprendre la particularité des liens qui les unissent et qui expliquent la tolérance de fait à l'égard d'un ensemble de pratiques

⁸ *Eleonor Pasotti, Political Branding in Cities: the decline of machine politics in Bogota, Naples and Chicago, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.*

⁹ La méthodologie de l'enquête est présentée en annexe n°1.

¹⁰ *John A. Gardiner, The politics of corruption. Organized crime in an American city, New York, Russel Sage Foundation, 1970.*

¹¹ *Steffens Lincoln., The Shame of the Cities, New York, P. Smith, 1904.*

déviantes et même délinquantes. Il cherche à produire un modèle qui rompe avec celui de la cité vertueuse aussi mythique que toujours mise en avant comme modèle idéal du gouvernement local. Pour effectuer cette démonstration, il choisit d'écarter les anecdotes et les portraits, toujours contestables, et qui ont surtout pour inconvénients majeurs de personnaliser les situations, de solliciter les lieux communs et de ramener l'analyse à des dimensions stéréotypées¹². Il s'inscrit ainsi dans une tradition de sociologues de l'urbain amorcée par R. et H. Lynd et popularisée par le « Street corner society » de W.F. Whyte¹³. De la même façon, ce qui nous importe, ici, n'est pas d'analyser, au plus près, telle ou telle situation locale, mais de dégager des éléments de portée générale dans les rapports complexes et parfois apparemment contradictoires que les citoyens entretiennent avec la politique en général et leurs élus en particulier. Les trois cas réels qui fournissent la matière de ce chapitre ont été stylisés afin de mettre en valeur des traits généraux qui se retrouvent dans beaucoup d'autres lieux¹⁴. Mais comme l'a indiqué Max Weber, on ne doit pas chercher à retrouver dans la réalité tous les détails d'un idéal-type. Ce dernier reste cependant un modèle de relations entre citoyens et élus. Certes il est produit avec une part d'arbitraire par l'analyste, mais il tire sa pertinence d'un assemblage spécifique de traits fortement reliés entre eux et qui ont valeur plus générale. Peu importe donc quelles sont les villes qui ont inspiré Mélisse, Plaise et Oroncour, le plus important est qu'à partir de leur situation il a été possible de dégager trois modèles d'entrepreneuriat urbain, trois figures de relation politique entre les citoyens et leurs élus, trois façons de concevoir les rôles politiques et leurs débordements.

Mélisse, un entrepreneuriat gestionnaire

Mélisse a été choisie comme terrain de contrôle dans la mesure où il s'agit d'une ville relativement prospère avec une population contrastée, une cité politiquement consensuelle et n'ayant pas connu d'affaire importante d'atteinte à la probité. Les investigations ont commencé par ce terrain car il nous semblait important de bâtir nos observations sur un terrain ordinaire, proche des situations les plus fréquemment rencontrées.

¹² « Since the goal of this study is an understanding of the general phenomenon of corruption rather than an exposé of particular individuals, the names of the city and of all individuals involved have been changed », *John A. Gardiner, The Politics of Corruption*, op cit., p. 5.

¹³ *Robert et Helen Lynd, Middletown, A Study in Contemporary American Culture. New York, Brace, and Company, 1929. William Foote Whyte, Street corner society, la structure sociale d'un quartier italo-américain. (1943), La découverte, 1995.* Dans cet ouvrage Whyte anonymise sous le nom de Cornerville un quartier italien du North End de Boston.

¹⁴ Le profil socio-économique de chacune des villes est présenté dans l'annexe n°2.

« Un maire efficace sait proposer des choses aux habitants, leur donner la joie de vivre, un environnement agréable, plein de facilités pour l'enfance, la famille, pour le vivre ensemble, pour la vie culturelle, associative, religieuse. Sans faire d'emprunt, sans grever le budget de la municipalité. C'est une gestion d'entreprise avec une dimension sociale extraordinaire. Ça tient du sacerdoce. Avec une intégrité sans faille, de l'humilité, la plus grande compétence possible. Le maire a un profil intéressant, assez humble. Dans son équipe, ça reste un homme politique. Il a un abord assez facile mais il doit être assez redoutable au niveau du discours, des combats politiques. On a relativement de la chance de vivre dans une commune comme ça » (cadre retraité, soutien de la municipalité).

Ces propos résument bien la perception dominante des habitants de la ville et de son gouvernement. La vie politique locale est d'une grande stabilité. Depuis 1945, la ville est de culture centriste et n'a connu que quatre maires¹⁵. Les relais se passent en douceur, le premier adjoint succédant au maire après au moins une décennie de mandat. C'est le cas pour le maire actuel en fonction depuis plus de dix ans, il a été réélu au premier tour en 2008 (51% des voix). Il est aussi élu au Conseil général de son département. S'il a exercé quelques responsabilités politiques nationales, il investit avant tout sa fonction de maire. Le point de vue largement dominant dans la ville est qu'il s'agit d'un « vrai professionnel de la politique, dans tous les sens du terme, combinant le goût et le sens des responsabilités publiques avec le lien à son parti [...]. Ça veut dire qu'il a des qualités qui lui permettent d'être reconnu par beaucoup de personnalités du monde politique » (un conseiller municipal). Ses concitoyens mettent surtout en valeur son assise locale :

« Il est très attaché à sa ville avec beaucoup de qualités humaines. Il est toujours sur le terrain, à l'écoute des personnes ... Il fait aussi confiance à son équipe, à ses élus. ... Et puis il fait très attention par rapport au budget. Aujourd'hui, il modernise la ville, c'est une autre étape. Mais le budget, il y fait très attention parce qu'il ne veut pas que la ville soit endettée. Il pense beaucoup à la suite. Pas pour son avenir politique, mais pour ne pas endetter la ville dans le temps, pour que les générations futures puissent avoir une ville gérée comme elle l'a été précédemment» (enseignant retraité, soutien).

Le journal municipal vante les mérites de cette bonne gestion prudente, en faisant souvent le parallèle entre « votre budget » (celui des ménages) et celui de la ville. Ce qui est mis en avant c'est moins l'ampleur des réalisations que le souci d'équilibre et de bonne gestion. Inversement, un opposant parle d'une « ville gérée de manière précautionneuse ». La grande majorité des habitants rencontrés décrivent de façon positive leur ville et sa gouvernance. La valorisation de la prudence l'emporte largement sur le reproche du manque d'ambition. Si les habitants formulent parfois quelques réserves, ils n'aspirent pas plus à vivre ailleurs qu'à être dirigé par une autre équipe municipale. L'opposition a une très faible visibilité. Sans passion, les résidents se disent satisfaits, sans enthousiasme, ni mécontentement. Les plus critiques regrettent le traditionalisme de la politique municipale

¹⁵ Julien Frétel. « Le parti comme fabrique de notables. Réflexions sur les pratiques notablières des élus de l'UDF. », Politix, 65, 2004, p. 45-72.

sur le plan urbanistique et culturel. Mais c'est précisément cette continuité dans la gestion de la cité qui suscite l'adhésion de la grande majorité et assure la stabilité politique locale.

L'histoire politique des deux autres villes retenues, Plaise et Oroncour, à l'inverse de la précédente, est marquée par deux phénomènes particuliers qui les rapprochent : d'une part, elles ont chacune traversé une « crise de probité » avec la mise en cause puis la condamnation de leurs maires respectifs ; d'autre part, après un temps de repli hors de la vie politique locale, le retour en politique des deux ex-édiles a été couronné de succès dans la reconquête de leur siège municipal. L'un et l'autre ont su tisser un ensemble de liens aussi hétérogènes que puissants qui sont la base du soutien qu'ils ont su préserver et qui dans un des deux cas se poursuit encore. Au-delà des personnes, c'est la forme des relations politiques nouées qui est le principal facteur explicatif de ces situations atypiques. Ces deux cas posent concrètement l'énigme démocratique du renouvellement de la confiance par l'électorat à des acteurs qui sont significativement sortis des rôles attendus. Cela renvoie aux questions des fondements des représentations du politique et des motivations du vote. Ces deux cas illustrent aussi la mise en balance des arguments moraux et légalistes - qui à un niveau superficiel suscitent toujours une large adhésion - par des arguments économiques, symboliques ou fonctionnels qui justifient l'excuse et le renouvellement de la confiance. Ces raisonnements interviennent concrètement lors du choix électoral et tempèrent pragmatiquement les principes affichés. Ces cas permettent donc de réfléchir plus précisément sur l'ambivalence, voire les contradictions qui existent dans les représentations et les attitudes des citoyens à l'égard de la fonction politique.

Oroncour, un entrepreneuriat modernisateur

Initialement banlieue industrielle d'une grande métropole, la ville a connu ces trente dernières années une évolution considérable. Elle est un exemple typique de « gentrification » réussie. L'espace urbain a été radicalement transformé et modernisé. Les activités tertiaires et les résidences pour cadres moyens et supérieurs ont été substituées à l'ancienne cité ouvrière. Une évolution de la composition de la population a logiquement accompagné cette transformation. Cette reconversion réussie doit beaucoup à la volonté d'une personnalité politique de droite, MAURICE, qui après quatre années d'implantation progressive est parvenue à conquérir la ville au début des années 1980 et a immédiatement lancé des projets de rénovation urbaine innovants. L'édile est volontariste, ce qui comporte

une part d'autoritarisme : « Je suis directif dans ma manière de voir les choses. Je suis un vrai maire et j'assume. Je me considère comme le chef du village ». Mais ce trait est compensé par sa capacité à multiplier les soutiens de toutes sortes et par son professionnalisme en matière de proximité politique. La présence de MAURICE sur le territoire est très forte et l'équipe municipale a pour mission de faire du service aux habitants une priorité constante. Le clientélisme n'est pas ici perçu comme une pratique négative, c'est autant un savoir faire qu'une vertu. Le point de vue d'un jeune cadre, nouveau résident, votant à gauche pour les élections nationales mais soutenant le maire au plan local, est significatif des propos souvent recueillis :

« Le projet du maire c'est d'optimiser la surface de la ville. Augmenter le nombre de bureaux et continuer à tirer vers le haut standing. Il veut que Oroncour soit une ville de jeunes riches, de cadres dynamiques avec enfants. Il y a beaucoup de services, d'aide à la personne, de gardes, d'organisation de loisirs. Tout pour une vie de famille sympa. ... Il a un peu la folie des grandeurs aussi... Même dans les logements sociaux ils filtrent les gens vers le haut. Quand on a acheté, à côté de chez nous il y avait des logements sociaux en construction. En nous renseignant à la mairie, on nous a vite rassuré : « Vous savez, ici, les logements sociaux... ». Bref, ils ont un projet ambitieux pour la ville ».

Cependant après quinze ans de succès, MAURICE est mis en cause par diverses affaires de conflits d'intérêts et de mauvaise gestion. Son parti lui retire son investiture et il est battu au second tour des municipales par un front qui unit la droite et la gauche. Après avoir été condamné définitivement, il effectue une traversée du désert de six ans. Puis il se représente aux élections de 2001 qu'il emporte au second tour, mais dans un premier temps l'élection est invalidée. Quelques mois plus tard, il est cette fois élu dès le premier tour avec 54% des voix. Enfin, lors de l'élection municipale de 2008 il l'emporte également au premier tour. Localement, il entretient depuis une image de « grand manager apaisé ».

Plaise un entrepreneuriat social

Plaise est une ville ancienne située dans une région agricole dont elle a longtemps été le centre commercial et administratif. Après un mouvement d'industrialisation dans les années 1960-70, le centre historique voit se développer autour de lui une importante zone ouvrière. Mais au milieu des années 1970 la dynamique économique s'inverse. Des industries implantées depuis une décennie ferment ou sont délocalisées, de plus, l'ensemble de la région agricole environnante est atteinte par la crise. La ville était gouvernée depuis vingt ans par une équipe sans véritable couleur partisane (radical socialiste pour les uns, centre-droit pour d'autres), et qui était surtout paternaliste dans sa politique municipale. C'est donc une ville en

déclin et peu politisée par tradition qu'une nouvelle équipe municipale social-démocrate menée par JULIEN investit à la fin des années soixante dix.

Dans cette municipalité, les alliances électorales successives échappent souvent aux logiques partisans. Les personnes et les qualités qu'on leur impute importent beaucoup plus que la couleur d'un parti. Parmi beaucoup d'autres exemples, on peut citer cet ancien industriel, responsable économique local, aujourd'hui retraité : « Tout en étant RPR au niveau national, je votais pour JULIEN aux municipales ». Une autre personne de même profil politique ajoute : « A l'époque, tout le monde était Juliéniste ici (...) Plaise c'était son fief ». La nouvelle équipe municipale se veut pragmatique. Pour redynamiser la cité, elle mobilise les nombreuses ressources politiques du maire, ainsi que ses réseaux de gestionnaire professionnel. C'est un entrepreneur qui investit ses savoir-faire dans le montage de dossiers pour obtenir des financements à tous niveaux¹⁶, tout en cherchant sans cesse le contact direct avec les populations en difficulté. Ce qui le conduira à mener des actions pilotes dans la politique de « développement social des quartiers ». Divers surnoms locaux témoignent de ce profil : « le bulldozer » et surtout « le Robin des villes ». JULIEN incarne une version moderniste du socialisme municipal, où l'attachement aux personnes l'emporte sur les positions idéologiques. Il est aussi un homme d'appareil. Très tôt engagé en politique à gauche, il occupe des responsabilités dans un mouvement de jeunesse, puis dans les instances régionales de son parti et cela parallèlement à une activité professionnelle privée. Peu de temps après son accession à la mairie il est élu député. Il sait combiner un registre social qui lui assure un fort soutien populaire avec une image de modernisateur qui convainc les milieux économiques locaux. Il s'est ainsi construit une position incontournable dans l'espace politique local.

Mais la période initiale, dite de « l'Age d'or », est interrompue par sa mise en cause dans une affaire de droit commun au milieu des années 1990. Même s'il n'a tenu qu'un rôle secondaire, la notoriété des personnes impliquées, le caractère incontesté de sa participation et l'accomplissement de diverses manœuvres dilatoires le conduisent à démissionner de tous ses mandats. Il est condamné et devient inéligible pendant cinq ans. Cependant, localement sa réputation reste entière, en particulier dans l'électorat populaire. Il se représente à la municipalité au début des années 2000. Devancé de quelques voix, il conteste l'élection et en obtient l'annulation. Il est alors élu dès le premier tour malgré un front d'opposition démocratique dépassant les clivages partisans. Sa réussite et ses « rêves de grandeur » n'iront

¹⁶ Surtout national, mais aussi européen.

pas plus loin que ce nouveau mandat. Après la rénovation des quartiers populaires, il veut moderniser le centre ville en faisant appel à des architectes réputés. Mais les projets ont du mal à aboutir, d'autres se révèlent disproportionnés, enfin, les problèmes de financement de ces entreprises deviennent manifestes. Ses initiatives sont jugées de plus en plus souvent « mégalomaniaques » et son fonctionnement politique trop replié sur un clan. Successivement il échoue aux législatives puis aux municipales. Le tableau ci-après synthétise les traits idéaltypiques des trois villes sous l'angle de l'entrepreneuriat politique (Tab n°1).

	MELISSE	ORONCOUR	PLAISE
<i>Type d'entrepreneuriat</i>	Entrepreneuriat gestionnaire	Entrepreneuriat modernisateur	Entrepreneuriat social
<i>Type de rénovation Urbaine</i>	Préservation du cadre traditionnel et changements ponctuels	Gentrification de la population Priorité au secteur tertiaire	Priorité aux quartiers et populations en difficulté Actions de prestige
<i>Rythme du Changement</i>	Progressif	Rapide	Discontinu
<i>Orientation Politique</i>	Centre droit	Droite	Social-démocrate
<i>Crise de probité</i>	Non	Atteinte à la probité publique	Infractions de droit commun
<i>Effets politiques</i>	Réussite dans la continuité	Réussite malgré une période de crise	Echec politique après un retour inabouti

Tab n°1 – Caractérisation des trois communes sous l'angle de l'entrepreneuriat

Les rôles et attentes de rôle politique

Les trois villes étudiées montrent que les parcours des élus, aussi bien que leurs façons de tenir leur rôle politique, y compris lorsqu'ils traversent des moments de crise (de probité ou autre), sont extrêmement diversifiés. Les liens réciproques qui unissent les élus à leur territoire semblent si spécifiques qu'il peut sembler impossible de les comparer. Pourtant certains travaux ont rompu avec « l'illusion héroïque » de l'acteur politique autonome et calculateur, et ils ont montré de nombreuses constantes dans l'exercice des fonctions liées à une élection¹⁷. Certains comme D. Gaxie soulignent l'importance des caractéristiques sociales des élites politiques et leurs effets¹⁸ ; d'autres comme J. Lagroye ont mis l'accent à propos de la carrière de J. Chaban Delmas à Bordeaux sur l'importance décisive des interactions entre le parcours d'un leader politique et son territoire d'attachement¹⁹. Plus que d'autre, le rôle

¹⁷ Frédéric Sawicki, « Classer les hommes politiques », dans Michel Offerlé (dir.), *La profession politique, XIX^e - XX^e siècles*, Paris, Belin, 1999, p. 93- 132.

¹⁸ Daniel Gaxie, *Les professionnels de la politique*, Paris, PUF, 1973.

¹⁹ Jacques Lagroye, *Pouvoir et société*, Chaban Delmas à Bordeaux, Paris, Pedone, 1973

politique est doté d'une forte plasticité, mais celle-ci est fortement normée. C'est cette tension entre cadre et débordements que nous allons maintenant analyser.

Comme l'a montré Fl. Haegel en étudiant l'arrivée de J. Chirac à la mairie de Paris, s'il y a bien eu invention d'un rôle, ce dernier a aussi connu ses passages obligés²⁰. Le rôle politique est cadré de différentes façons. Tout d'abord, il est cantonné par les normes institutionnelles formelles qui proviennent du cadre légal (règles électorales, de financement des campagnes, droit administratif). Il l'est aussi par le type de fonctionnement propre au parti auquel il appartient (règles de nomination interne, de contribution au financement du groupement, etc.). Ensuite, des normes proviennent de l'autodéfinition du rôle, c'est-à-dire de la façon dont l'acteur lui-même le définit et l'investit en fonction de ses acquis. Enfin, d'autres normes sont liées aux attentes de rôle émanant de ses audiences (l'électorat, et les divers partenaires économiques et sociaux). C'est la complexité de ce maillage normatif qui a conduit à utiliser la notion englobante de métier politique²¹ : « Ce que l'on veut souligner c'est que le métier politique s'apparente à une gestion de rôles multiples apparus dans des configurations différentes des rapports sociaux, des offres de savoir-faire et des relations politiques »²². Diverses dimensions sont régulièrement soulignées pour spécifier l'hétérogénéité du rôle que l'on retrouve autant dans les perceptions des élus que dans celles des citoyens : goût de l'action, sens de la décision, disponibilité, dévouement, épanouissement personnel, sentiment d'utilité collective, etc²³.

Mais le plus important à retenir pour notre analyse est que ce caractère multidimensionnel du rôle politique est une source permanente de tensions entre des facettes divergentes du métier d'élus²⁴. Selon J.-L. Briquet, l'élus est tenu d'agir selon des registres multiples, voire contradictoires : compétence gestionnaire et fidélité partisane, défense de l'intérêt collectif et de ceux de clientèles particulières, puissance nationale et ancrage local, etc. Une des principales fonctions des stratégies de communication d'un élus est alors de surmonter ces contradictions « en liant par exemple travail gestionnaire et finalité sociale ». Mais il est des contradictions plus difficiles à dépasser, par exemple lorsqu'il s'agit de

²⁰ Florence Haegel, *Un maire à Paris*, op cit., p. 12-19.

²¹ Jean-Louis Briquet, « Communiquer en actes, prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, 28, 1994 p.16-26.

²² Jacques Lagroye, « Etre du métier », *Politix*, 28, 1994, p.9.

²³ Parmi de nombreux travaux, Oscar Mazzoleni, *Culture politique e culture civiche a confronto*, Osservatorio della vita politica, *Bellinzona*, 2004 ; Christian Le Bart, « Le savoir faire politique comme bricolage », dans Y. Poirmeur, P. Mazet, *Le métier politique en représentations*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 293 s.

²⁴ Joseph Fontaine et Christian Le Bart, « Sur le métier d'élus local », dans *Jean Fontaine et Christian Le Bart (dir.)*, *Le métier d'élus local*, Paris, L'Harmattan, p. 11-28 ; Philippe Garraud, « Le métier d'élus local les contraintes d'un rôle », *ibidem*, p. 29-53

concilier l'exercice « officiel » du métier (fait de compétence et d'esprit civique) avec l'exercice « officieux » adapté aux codes locaux de rapport au politique (entretien de liens personnels et partisans, clientélisme). Ces rôles imposés par le statut de notable s'imposent à tous, y compris à ceux qui a priori prétendent les rejeter.

Cependant au-delà de la diversité du rôle et des tensions qu'elle suscite on peut dégager des principes de jugement relativement homogènes liés à la stabilisation d'une conception générale du « métier » : détenir une compétence singulière (autorité, disponibilité, responsabilité) ; se conformer à des règles éthiques particulières (idéal civique du désintéressement, sens de l'écoute)²⁵. Sur la base de la littérature existante et des entretiens effectués sur nos terrains, nous proposons une grille synthétique qui permet de caractériser les principales dimensions du lien qui unit une audience à l'acteur politique et donne sa légitimité à cette relation. A partir de là il sera possible dans un second temps de caractériser ce qui rompt cette légitimité, c'est-à-dire ce qui est perçu comme une sortie du rôle, un débordement. Les attentes de rôle politique formulées par les citoyens s'organisent autour de deux dimensions : des attentes en termes de fonction (qu'est-ce qu'exercer le pouvoir ?), et des attentes sur les façons d'exercer ces fonctions (comment exercer le pouvoir ?). La combinaison de ces deux axes définit les principales composantes du rôle attendu de l'acteur politique.

Les attentes de rôle en termes de fonction légitime ont deux polarités principales : un élu doit, d'un côté, avoir la capacité de représenter et défendre les intérêts collectifs d'une population, d'incarner des valeurs et des symboles plus larges, et d'exprimer ainsi un rapport au monde. D'un autre côté, l'élu est responsable de la qualité de la délibération, c'est-à-dire de la préparation des décisions par le recueil d'information, la prise en compte des diverses positions en présence et l'explicitation des critères à partir desquels est effectué l'arbitrage au nom du bien commun.

Les attentes de rôle en termes de façons d'agir légitimes s'organisent à partir de deux autres polarités. D'un côté, l'exercice d'une autorité qui doit combiner la grandeur (la considération et le crédit) accordée à une personne avec la reconnaissance de sa capacité à prendre de la distance avec ses audiences, à imposer une volonté et obtenir une obéissance. D'un autre côté, l'exercice du pouvoir est indissociable d'une pratique de la proximité, c'est-à-dire du contact régulier avec les populations. Cela suppose une capacité d'écoute et de

²⁵ On remarque aussi aujourd'hui que des types de justification antérieurs comme l'autorité notabiliaire (autorité morale liée à une position sociale privilégiée, détention de ressources privées, distribution clientélaire) ont été progressivement dévalorisées voire sont aujourd'hui réprouvées voire sanctionnées, cf. *J.-L. Briquet*, « *Communiquer en actes...* », art. cit., p. 16-26.

compréhension des positions et demandes créant ainsi une sensation de familiarité²⁶. C'est un domaine déjà bien étudié sous les angles divers du « clientélisme », et dont la réflexion a été récemment enrichie par les travaux sur les permanences des parlementaires dans leur circonscription. P. Le Lidec a ainsi montré que les collaborateurs de ces élus consacraient 70% de leur temps au traitement des demandes adressées par des citoyens²⁷. E. Kerrouche a mis en évidence l'importance du rôle de service social tenu par les permanences²⁸.

La combinaison de ces dimensions permet de préciser quatre prescriptions de rôle (cf. Tab n°2) : 1 - la grandeur et la distance qui combine l'autorité de l'élu et sa capacité de représentation de ses mandants; 2 - la capacité de décision et le désintéressement qui est un indicateur d'autorité et atteste d'une aptitude à la juste délibération ; 3 - le portage des enjeux collectifs et l'efficacité de l'action qui témoigne d'une forte proximité et donne sa matière à la représentation; 4 – enfin, l'écoute et la pédagogie qui concrétisent la familiarité et garantissent la bonne délibération .

Rôles prescrits		Façons d'agir	
Fonctions		<i>Autorité</i>	<i>Proximité</i>
	<i>Représentation</i>	Grandeur Distance	Portage des enjeux collectifs Efficacité
	<i>Délibération</i>	Capacité de décision Désintéressement	Ecoute Pédagogie

Tab n°2 – Les rôles politiques attendus

Avant d'aborder la question des débordements de rôle, nous illustrerons brièvement ces quatre dimensions du rôle politique par des extraits d'entretiens effectués sur les trois terrains. Si nos matériaux se limitent à une soixantaine d'entretiens, menés dans chaque commune sur une population contrastée, ils nous ont toutefois permis de valider l'essentiel du cadre d'analyse exposé ci-dessus. Le lecteur impatient qui ne serait intéressé que par les questions d'« atteintes à la probité » peut passer directement au point IV de ce chapitre « Les débordements de rôle ».

²⁶ Sur l'utilisation des ressources municipales pour la constitution de clientèles, cf. *Philippe Garraud, Profession homme politique : la carrière politique des maires urbains, Paris, L'Harmattan, 1989, p.89 s.*

²⁷ *Patrick Le Lidec, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateur. Une sociologie du travail politique », Sociologie du travail, 50, 2008, p. 151 s.* L'auteur donne l'exemple d'un député qui indique en 2007 avoir tenu 450 permanences, reçu 10 000 personnes et signé 30 000 courriers d'intervention.

²⁸ *Eric Kerrouche, « Usages et usagers de la permanence du député », Revue Française de Science politique, 59, 3, p. 446-448.*

La grandeur et la distance

La force de la relation politique est souvent exprimée spontanément en termes de charisme, propriété qui combine une grandeur attractive et une certaine distance, c'est-à-dire la reconnaissance de capacités spécifiques et d'une certaine différence.

Oroncour

A Oroncour partisans et opposants au maire s'accordent sur la force de la relation que MAURICE a su nouer et entretient avec ses concitoyens : « C'est plus qu'un homme de communication. Il dégage quelque chose. Il est proche des administrés. Les gens sont attirés par lui. Il y a une relation de confiance. Il a un certain magnétisme. En individuel, avec les gens... la personne sent que ce qu'elle dit est important, qu'elle est prise en considération. » (cadre, partisan du maire) « J'ai suivi un peu sa campagne électorale (...) J'allais l'écouter quand il faisait ses discours dans les bistrots, quand c'était dans mon coin, et... Il a une façon d'aborder les choses... Je vous assure, quelqu'un qui n'est pas – moi je suis pas de son bord, hein, je vous le dis tout de suite – mais quelqu'un qui serait vraiment contre ou tout ça, il peut être ébranlé. Ah oui. Je vous assure. On sort de là, on se dit : « Mais qu'est-ce qu'il est bien ce type ! ». Bon, après on réfléchit : « Oui, il a fait ci et il a fait ça ». Mais quand même. Les gens oublient. Parce que quand y a la balance, y a ce qu'il a fait de mal, et puis y a ce qu'il fait de bien, qui monte, qui monte (employée retraitée, soutien). Cette personne qui vote à gauche au plan national soutient le maire et sa majorité depuis qu'elle habite Oroncour. Mais, les opposants affichés sont aussi sensibles au charisme du personnage : « Il a une aura c'est sûr. Quand je dis que j'habite Oroncour, on me dit « Ah, vous êtes de chez MAURICE ! ». Moi, je ne connais pas le nom du maire de la ville d'à côté. Lui il est connu au-delà d'ici. Il a du charisme... C'est quelqu'un qu'on trouve important par sa position et qui, en même temps, vous serre la main. Il a de l'allant, c'est ça qui plaît. Tout ça, E.F. (le maire précédent) ne savait pas le faire » (employée, opposante). La formulation d'un habitant (employé, soutien) peut être prise comme une métaphore de la perception dominante de MAURICE à Oroncour : « Avec le maire précédent la ville était austère. Les décorations de Noël étaient minables ! Maintenant tout brille ! »

Plaise

Quels que soient les interlocuteurs, l'expression de « charisme extraordinaire » est utilisée de façon récurrente à propos de JULIEN. Cela est imputé à son « incroyable faculté d'adaptation » à tous les milieux et à toutes les situations. La « plasticité » de JULIEN est

soulignée autant par ses partisans que ses opposants. Beaucoup le perçoivent comme « une bête politique », « sans scrupule ». Il est aussi présenté comme redoutablement « efficace », un « vrai bulldozer » dit un journaliste local. JULIEN est aussi perçu comme un homme moderne utilisant des techniques nouvelles pour convaincre : « C'est un communicateur extraordinaire, ... il devait avoir avec lui des conseillers là-dessus. Quand il prépare une campagne électorale, c'est toujours avec des trucs. Il met partout des autocollants « Plaise ma ville ». Il a été un des premiers à faire ça. (...) A l'américaine, oui. Un socialiste américain (...) En revenant d'Amérique - avec des casquettes base-ball - il ne parlait plus que de technologie. Tous ses trucs c'était des technologies nouvelles. Il mettait en plein centre ville des trucs qui n'ont jamais servi, pour voir le plan de la ville. (...) Tous ses projets devaient faire jeune et surtout dynamique (...) Plaise, tradition et modernité. (...) Rien ne se faisait sans que ce soit ... extraordinaire ! » (profession libérale, ancien adjoint).

Mélie

Même si à Mélie le leitmotiv est la modestie et la proximité, les citoyens attribuent à leur maire des éléments de grandeur. Ainsi, il est perçu comme ayant été proche de F. Bayrou et ayant exercé un rôle d'influence à l'UDF²⁹ : « Il joue un rôle important dans son parti, c'est pratiquement lui qui a coordonné la composition des listes aux régionales » (un citoyen retraité). On lui attribue aussi un réseau politique élargi : « Il a énormément d'amis aussi bien dans son parti qu'à l'UMP, ... c'est quand même un futur Président de la république qui lui a remis la légion d'honneur [...]. Ça veut dire quelque part qu'il a les qualités pour être reconnu par des grandes personnalités du monde politique ». (SOURCE ENTRETIEN ?) D'autres, enfin, évoquent sa proximité avec des élus nationaux et sa participation au cabinet ministériel de l'un d'eux. ENTRETIEN ?

La capacité de décision et le désintéressement

Oroncour

Les termes qui reviennent le plus quand il s'agit de qualifier l'action du maire et de son équipe sont ceux d'«entrepreneur» et de « modernisateur ». « Nous avons un Maire bâtisseur. (...) La ZAC, c'était un coup de poker : la ville n'avait pas d'argent à l'époque, il n'y avait pas d'entreprises, peu de taxe professionnelle. Le maire a traité directement avec les dirigeants de plusieurs grandes entreprises, et ça n'a pas marché du premier coup ... Elles sont

²⁹ Jusqu'en 2007 avant la création du Modem.

venues progressivement » (responsable d'établissement public). Si les anciens habitants ont parfois une certaine nostalgie des vieux quartiers populaires, ils apprécient les changements : « A l'époque, la rue Musset, c'était un vrai coupe-gorge. Notre bâtiment, en début de rue, était neuf, mais comme la rue était moche, on voyait pas qu'il était beau entre guillemets, vu ce qu'il y avait derrière... Autrefois, ils appelaient ça « la zone ». Il y avait des clans, ceux du centre d'Oroncour et ceux d'ici. Les vieux du quartier en parlent, ça se bagarrait aussi avec les jeunes de Z. (ville voisine). Ils venaient là et disaient : « on va dans la zone ». C'est fini tout ça » (employée retraitée, soutien). Les citoyens critiques ne tiennent pas un discours très différent. S'ils s'inquiètent de la rapidité des changements, les résultats les impressionnent : « Le projet c'est de modifier la ville. Il y a des quartiers qu'ils vont continuer à être réhabilités. Ici, le maître d'œuvre c'est le maire.... Ce qu'il veut, c'est un changement en profondeur. Quand on voit les nouveaux quartiers ... c'est une ville qui a énormément changé, même physiquement. Il a toujours de gros projets (...) (enseignant, opposant). Le volontarisme que l'on reconnaît au maire s'accompagne de critiques sur son dirigisme. Pour certains résidents, la façon de travailler et d'imposer des choix vient perturber les jugements qu'ils portent sur la capacité de décider : « Il faudrait qu'il apprenne à faire des projets en ayant conscience que tout le monde ne sera pas forcément d'accord. Il faut savoir prendre en compte des avis différents. Quand je lis la presse, je n'ai pas l'impression que ce soit le cas ici. Un article disait que parfois on coupe les micros des conseillers municipaux de l'opposition... La pluralité n'a pas l'air d'être leur fort (...) J'ai envie que mon maire prenne aussi en compte les avis des élus qui représentent une autre partie des habitants» (enseignant, opposant). Et dans le même sens : « Au Conseil municipal, il parle et l'opposition n'a pas le droit de s'exprimer. C'est houleux. Ils se font rembarrer.... ! C'est lui le maire, c'est lui qui commande. » (employée retraitée, soutien).

Plaise

Un large consensus s'accorde pour reconnaître à JULIEN sa volonté de mener à bien une rénovation en profondeur de la ville avec une grande place accordée aux réalisations sociales : « Il a fait beaucoup de choses, même s'il a fait aussi beaucoup de conneries ... Il a quand même apporté beaucoup à Plaise et les Plaisois le savent » (profession libérale, opposant). Entrepreneur moderniste le maire développe aussi des modes de décision innovants (« la démocratie directe de quartier») qui entretiennent ses rapports de proximité avec les populations, du moins d'une partie d'entre elles : « C'est parce que j'ai une relation avec les gens ...on va vous dire : « c'est du populisme » (...) J'estime que j'ai ma

manière de faire, depuis longtemps. Aujourd'hui, on parle de démocratie participative (...) Tous les ans, je faisais des réunions de quartier, ce qui n'était pas forcément à la mode. Lorsqu'on refaisait une rue, les riverains étaient consultés, on faisait une réunion, plus d'arbres, moins d'arbres, plus de parkings, et les trottoirs quelle largeur ? J'avais une enveloppe budgétaire, et je demandais, à l'intérieur de ça comment fait-on ? Donc, c'était une manière de pratiquer - qui n'était certainement pas une invention – mais d'une très grande proximité » (Entretien avec JULIEN). Dans un de ses écrits, il précise ainsi sa méthode : « Agir pour la ville, c'est demander le concours de partenaires, Etat, Collectivités locales, organismes publics et sociétés privées. Ces soutiens ne peuvent s'obtenir sans la mobilisation de la population, qui ne se décrète pas. Avec mon équipe, élus et techniciens, j'arpente le terrain. Car il ne suffit pas de répondre à l'invitation des associations ou de recevoir individuellement les citoyens, même jusqu'à 23 heures ! Dans l'esprit du forum antique, j'expérimente à Plaise la « démocratie directe de quartier », multipliant les réunions de concertation sur tous les projets ». Conscient de sa stratégie politique, JULIEN précise : « Je suis un élu de proximité parce que je crois que les idées progressent en se nourrissant d'échanges et de contradiction. Ma démarche, certains la qualifient de clientéliste, voire de populiste, elle n'est pas nouvelle et je la sais efficace. Elle correspond à ma personnalité, n'en déplaise à mes détracteurs ».

Mélie

La gestion financière prudente du maire est perçue comme un signe de son désintéressement, il ne cherche pas à mener des actions spectaculaires qui le valoriseraient mais pense à l'avenir de la cité : « Il fait très attention au budget. Aujourd'hui, il modernise la ville, mais il surveille de près les finances parce qu'il ne veut pas que la ville soit endettée. Il pense beaucoup à la suite. Pas pour son avenir politique, mais pour ne pas endetter la ville dans le temps, pour que les générations futures puissent avoir une ville gérée comme elle l'a été précédemment » (cadre retraité, soutien). Classiquement, la réactivité de la municipalité à certains enjeux n'est pas indifférente à la fidélisation de clientèles : « Le maire fait beaucoup de choses pour les vieux. Ce sont les gens de son parti. Quand ils disent qu'ils ont été attaqués par un scooter [...] il (le maire) fait mettre plein de barres partout [sur les trottoirs]. Mais ce sont ces personnes qui votent pour lui ! Il fait beaucoup de choses pour les personnes âgées. C'est normal, il n'y a que ça ici ! » (enseignante, gauche, opposante).

L'identification et le portage des enjeux collectifs

Oroncour

Un consensus très large s'exprime pour reconnaître la volonté du maire et de son équipe de transformer radicalement la ville en la rendant attractive tant sur le plan économique que pour sa qualité de vie : « Ils attirent des gens qui ont de l'argent, comme à K (ville résidentielle proche)... Ils les obligent à ravalier les immeubles. C'est bien, plus agréable et plus propre. (...) C'est réussi» (employé retraité, soutien). Même les citoyens critiques se démarquent plus des moyens utilisés et des façons de faire que du but poursuivi. Celui-ci est perçu comme favorable à leurs conditions de vie et aux investissements immobiliers qu'ils y ont fait : « Ce que je vois, c'est qu'il y a beaucoup d'initiatives pour un certain bien-être des habitants. Pour les enfants par exemple, il y a le club M. avec beaucoup de sports. Mon fils en fait pas mal. Il y a aussi beaucoup de choses pour les personnes âgées... » (enseignant, opposant). Pour les nouvelles générations d'habitants l'installation à Oroncour a été très souvent un choix rationnel basé sur une étude comparative des offres : « Ici, il y a un bon rapport qualité/prix. Surtout beaucoup d'activités pour les enfants (centres de loisirs, voyages de vacances), mais aussi pour les adultes (sport, culture). Le prix de l'immobilier est assez élevé, mais il y a plus de service qu'ailleurs et pour le quotidien tout est assez agréable » (Cadre, gauche, soutien local du maire).

Plaise

Après la première victoire électorale initiale de JULIEN s'ouvre une période que localement on qualifie encore d' « Age d'or ». Le projet principal était de réunir le centre ville petit bourgeois et la périphérie. Les habitants des quartiers populaires sont alors touchés par le déclin économique et se sentent exclus de la ville ; « Au milieu des années 70 les gens de la ZUP disaient « On va à Plaise » quand ils sortaient faire leurs courses. Ils ne se sentaient pas du tout Plaisois. C'est encore un peu vrai aujourd'hui, mais quand même, ils sont plus Plaisois qu'avant» (profession libérale, ancien adjoint). Une zone commerciale avec des activités administratives et des activités tertiaires est créée pour effectuer la jonction entre les deux parties de la ville. De plus des services publics, de nouveaux équipements collectifs et même le siège de la section locale du parti majoritaire sont implantés dans ces quartiers populaires. Enfin, pour enrayer la dualisation de l'agglomération, la municipalité envisage la construction de logements sociaux dans le centre. La politique d'emploi des jeunes est l'autre axe fort de l'action municipale : « Tout ce qui était novateur, ils s'y lançaient, les TUC, les CES, et souvent ils promettaient de l'embauche, surtout aux jeunes » (opposant communiste). Le nombre d'emploi municipaux ou para-municipaux créés est très important dans la période. Afin de pouvoir identifier et défendre les enjeux collectifs, le maire et son équipe s'efforcent

d'être multi-compétents. JULIEN se définit lui-même ainsi dans un de ses écrits : « Etre maire, c'est être à la fois urbaniste, architecte, entrepreneur, assistant social, comptable, économiste, agent administratif, sans oublier VRP ».

Méliste

L'équipe dirigeante de Méliste est perçue comme faisant une analyse adéquate des besoins locaux et menant des projets en phase avec les attentes dominantes assez traditionalistes : « C'est une ville très tranquille. La municipalité est proche des habitants. Ils font beaucoup d'efforts pour les familles, les jeunes. Ça ronronne, ça tourne. Les socialistes ont essayé de déboulonner cette équipe mais ils ne sont pas assez solides. L'UDF fait ce qu'il faut. Ils ont une gestion avisée, sans éclat, la ville n'est pas trop endettée. » (Cadre retraité, soutien). Cependant, la population vieillissant, l'assise électorale de la majorité est perçue comme reposant de plus en plus sur les retraités dont les attentes conservatrices seraient souvent la priorité. A l'opposé, les citoyens critiques insistent sur la faiblesse de l'innovation et l'insuffisance de la place donnée aux jeunes : « Même s'il y a eu des choses de faites (équipement sportif, médiathèque, événements), les jeunes sont peu visibles ... ils ont peu d'endroit où se tenir. On les trouve toujours au même café près de la gare. Ils n'ont pas vraiment le choix. Pour eux, ici c'est une ville pour les vieux » (employée, gauche).

L'écoute, le service et la pédagogie.

Oroncour

Le maire est unanimement reconnu comme un grand professionnel de la proximité : « Chaque fois qu'il y a une petite manifestation, MAURICE est toujours là. C'est lui qu'on rencontre le plus souvent. Quand on va le voir, il vous reconnaît. On peut le voir en rendez-vous (...) Au moment des élections, il embrasse facilement la petite mémé. C'est un politicien. Il sait s'y prendre. Le dimanche matin au marché, il est à l'écoute de tout le monde. » (employée, opposante) ; « Il aime beaucoup être en représentation. On le voit tout le temps avec les champions après les compétitions (...), et sur des photos en train de remettre des médailles pour un oui, pour un non. » (chargée de communication, soutien). Ce travail de proximité et cette attention aux besoins sont souvent rationalisés par l'équipe municipale comme une juste rétribution due aux citoyens : « On est élu pour rendre des services ... La seule population qu'on n'arrive pas très bien à capter, parce qu'ils ne sont pas utilisateurs (de services), c'est la population des trente / quarante ans célibataires. Ils paient des impôts, mais

on ne leur donne pas beaucoup en échange (...) Ils sont sans doute un peu frustrés de payer des impôts et de ne pas avoir de retour sur investissement». La proximité s'exprime aussi par la pédagogie : «Lorsqu'il y a un accident d'ascenseur, il y a toute une communication. Ils expliquent la part de responsabilité de la Mairie et celle du gérant HLM, ils annoncent les délais de réparation. Ils expliquent tout cela aux administrés. Ils sont excellents pour la communication. Quand il y a un souci, il y a toujours une réaction de la municipalité» (retraité, soutien).

Tout le monde reconnaît que c'est par un travail constant de proximité que le maire s'est imposé initialement, mais aussi qu'il a pu réussir son retour : « Il a su labourer le terrain, son implantation a mis du temps. Depuis, il continue, il est archi-présent. Il fait du porte à porte, les marchés. Il n'est pas enfermé dans son bureau comme le précédent, lui les gens ne le connaissent pas» (enseignant, opposant). « A l'époque de Z³⁰, les gens ont vite regretté MAURICE, on disait que finalement il n'était pas un si mauvais maire, qu'il savait aller vers les gens. Il a toujours eu cette image de familiarité » (...) A Oroncour, on est d'abord chez lui » (pharmacienne, soutien). La force de ce travail de proximité tient aussi, parfois, à son absence d'exclusive. Pour certains habitants, il suffirait de demander pour obtenir. Ainsi, ce militant communiste (opposant politique, mais vieux résident) raconte comment il a pu obtenir un passeport en une journée grâce à ses contacts personnels à la mairie : « Moi aussi j'ai profité des faveurs. Il y a trois ans, je suis parti pour Rome. A l'aéroport, je découvre que mon passeport est périmé.... A la mairie, on me dit que j'en ai pour trois semaines. J'appelle mon amie M., et une heure après elle envoie un chauffeur à la préfecture. Le lendemain, il est revenu avec mon passeport. Je lui ai offert une boîte de chocolats et j'ai pu partir. Si j'ai pu profiter de ce passe-droit...alors qu'elle sait que je suis communiste... je ne vous dis pas ce qu'il en est pour les autres... » (retraité, opposant).

Plaise

La carrière du maire et de son équipe a reposé en grande partie sur leur capacité à construire de multiples soutiens. En réaction aux notables de la gauche socialiste de la région, le groupe « rénovateur » auquel appartient JULIEN a opté dès le milieu des années 1970 pour une stratégie de terrain et de démarchage électoral particulièrement intense, avec l'appui de « nouveaux » militants prêts à « mouiller la chemise »³¹. JULIEN présente son travail d'élu comme celui d'un « accumulateur de soutiens ». En période électorale, il est considéré

³⁰ Maire pendant la période de crise de probité

³¹ Frédéric Sawicki, Les Réseaux du Parti Socialiste, sociologie d'un milieu partisan, Paris, Belin, 1997.

comme « le roi du porte-à-porte ». Ce talent pour le contact qui donne « aux gens l'impression qu'il est comme eux » peut parfois être retourné en critique. Ainsi lors du retour en politique du maire condamné un localier écrit : « Tous espèrent que les habitants de Plaise n'ont pas la mémoire courte. Et auront la reconnaissance du ventre pour dix-huit ans de clientélisme acharné, de boîtes de chocolat pour les petites vieilles, de petits boulots pour les jeunes, en passant par les bons d'alimentation et les billets de 100 francs pour tout le monde. Dans le langage local, on appelle ça « rendre service ». « JULIEN aime les gens, c'est tout !, s'insurge K. (un élu municipal soutien du maire) » (presse locale). Le maire et son équipe, tout en revendiquant une image moderniste, ont prolongé la tradition du « socialisme municipal » de prise en charge politique des besoins des milieux populaires. Ceux-ci sont coutumiers de plusieurs décennies de dépendance de l'action sociale, d'abord patronale puis maintenant publique. Dans un tel contexte, le maire se doit de faire du « service social ». La montée du chômage et de la précarité dans la région et la ville en particulier ont multiplié les besoins sociaux susceptibles d'être utilisés par une politique de proximité, aisément assimilable à du clientéliste.

La forte priorité donnée aux questions sociales se traduit par la grande attention apportée aux demandes individuelles par la municipalité. C'est le deuxième trait dominant du style et du mode d'exercice du pouvoir que lui reconnaissent les habitants. Il veut être à l'écoute des besoins de ses concitoyens et chercher à y répondre : « S'occuper du social c'est important... Bon moi, j'ai pas besoin de demander des aides, etc. Mais je trouve qu'il est assez ouvert aux gens (...) Aux élections, JULIEN a beaucoup de tords, mais d'un autre côté, personnellement, j'irai taper à son bureau pour un problème quelconque, il me recevrait, sûre (...). Il le fait pour beaucoup de monde. Vous voyez ? Vous le rencontrez dans la rue, il vient serrer la main. Il est très ouvert ... Il a beaucoup de bons côtés (...) » (retraîtée, soutien du maire)

Mélie

Même si la proximité est beaucoup plus discrète à Mélie que dans les deux villes précédentes, elle n'en reste pas moins une composante du jugement favorable que les citoyens portent sur leur maire. La plupart des citoyens interviewés expriment à son sujet des opinions positives : « courtois », « chaleureux », « affable », etc. son style est perçu comme moins distant que celui de son prédécesseur. Son image reste cependant un peu floue : « On le voit de temps en temps, mais il faut sortir le bon jour et à la bonne heure. Je présume que le maire est apprécié sinon il ne serait pas repassé les deux doigts dans le nez. Il est bien à l'écoute des

gens (...). On n'a pas trop de problèmes, ici. Quand le nouveau marché a ouvert, il s'est déplacé pour voir comment ça allait, il parlait avec les commerçants, les clients, les gens qui passaient » (assistante maternelle, soutien). La proximité paraît, comme ailleurs, particulièrement entretenue avec les personnes âgées : « Les élus, c'est très rare qu'on les voie au marché, sauf quinze jours avant les élections... Par contre, nous au club, dès qu'on se réunit (pour la galette des rois, etc.), le maire, il monte... Lui, il est sympathique, très très bien. Ce n'est pas un homme froid. Il discute avec vous. Moi, j'ai déjà pu lui parler de différentes choses. C'est pas le même style que le maire d'avant. Il est plus présent que l'ancien. L'autre, c'était plus du genre : « Laissez-moi passer. Ecartez-vous ! » (cadre retraité, soutien).

Le tableau suivant synthétise les caractéristiques des trois villes en fonction des attentes de rôle. Au vu de ces critères, les différences entre les situations observées ne sont pas considérables. Certes, Mélisse est symptomatique d'un contexte urbain et d'une vie politique traditionnelle où les changements s'opèrent en douceur et où la recherche du consensus local est l'objectif dominant. A l'inverse, Oroncour et Plaise ont connu des changements très importants basés sur beaucoup de volontarisme politique (cf. Tab n°3).

	Les rôles politiques attendus			
	<i>Fonctions et Façons d'agir</i>			
	Grandeur et distance	Décision et désintéressement	Portage des enjeux et efficacité	Ecoute et pédagogie
<i>Oroncour</i>	Innovation et ambition	Un entrepreneuriat modernisateur	La prospérité retrouvée d'une ville attractive	Beaucoup de relationnel et de communication
<i>Plaise</i>	Un maire au charisme d'exception	Une modernisation audacieuse	Une bataille contre le déclin	Renforcer la solidarité collective
<i>Mélisse</i>	Un maire aux vastes réseaux	Une gestion prudente	Une qualité de vie préservée	Une tradition d'urbanité

Tab n°3 – Comparaison des trois villes en fonction des rôles politiques attendus

Les débordements du rôle

Les transgressions, les abus de fonction des élus peuvent maintenant être envisagés de façon plus précise. Non pas seulement comme des pratiques qui posent des problèmes juridiques et moraux, mais plus largement comme des débordements de rôle. C'est-à-dire des actes ou des comportements perçus comme des écarts par rapport aux rôles attendus et qualifiés comme suffisamment graves pour justifier une réaction individuelle ou sociale³². Ces rôles prescrits ont une histoire qu'il faudrait reconstituer précisément, comme l'a fait, par exemple, Alain Garrigou à propos de la progressive stabilisation des pratiques de vote. Il a fallu près d'un siècle pour que l'on passe de la fête électorale à un rituel très contrôlé, avec en parallèle une disqualification progressive des pressions et de la fraude³³. Nous avons pour notre part reconstitué l'invention de la catégorie juridique de « trafic d'influence » à la fin du XIX^e siècle qui est venue combler un vide dans la définition légale de la corruption³⁴. Certes il n'y a jamais d'adéquation parfaite entre les comportements effectifs et les représentations idéalisées des rôles politiques. Mais c'est en fonction des contextes et des attentes préexistantes que s'effectuent les jugements de gravité et qu'est déterminée l'intensité de la réaction sociale.

Pour reprendre notre schéma de la prescription de rôle nous distinguerons les débordements en termes de fonction, de ceux en termes de façon d'agir. Les premiers peuvent porter soit sur le non respect du mandat (atteinte aux règles de la représentation), soit sur le non-respect des règles de délibération (décision arbitraire ou mal fondée). Les débordements de rôle en termes de façon d'agir sont de deux types : tout d'abord, ceux où l'autorité du responsable disparaît par la perte de sa considération, de son crédit ou parce qu'il ne parvient plus à imposer une obéissance ; ensuite, ceux où la proximité est dévoyée au service d'intérêts privés, voire personnels. La combinaison de ces deux dimensions permet de préciser quatre grands types de débordements :

- L'intéressement, le clanisme et l'esprit partisan, c'est-à-dire l'absence de distance et le soutien accordé systématiquement aux intérêts des membres des réseaux auxquels appartient l'élu qu'ils soient politique, confessionnel, économique, etc.

³² Sur la perception des débordements cf. Paul Bacot, « En haut et du mauvais côté, les professionnels de la politique au miroir des citoyens », dans *M. Offerlé*, *La profession politique, XIX^e - XX^e siècles*, Paris, Belin, 1999, p. 307-332.

³³ *Alain Garrigou*, *Le vote et la vertu, comment les français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la FNSP, 1992 et « Clientélisme et vote sous la III^e République », dans *Jean Louis Briquet et Frédéric Sawicki (dir.)*, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, 1998, p. 39 s.

³⁴ Frédéric Audren et Pierre Lascoumes, « La justice, le genre et le scandale des décorations : aux origines du trafic d'influence », dans *Bruno Dumons et Gilles Pollet (dir.)*, *La fabrique de l'honneur et les décorations en France, XIX-XX^e siècles*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, p. 119-142.

- L'autoritarisme, la partialité, l'irrationalité : il y a défaut de délibération lorsqu'une décision est mal préparée ou mal fondée, lorsqu'elle repose sur la subjectivité, ou bien quand l'arbitrage entre les intérêts en présence est déséquilibré ou ne peut être rationnellement justifié.

- Le localisme et le népotisme : il s'agit des situations où la proximité devient problématique parce que l'élu devient le représentant des intérêts particuliers d'acteurs locaux (entrepreneurs, chasseurs, etc.) ; également, lorsqu'il y a confusion des intérêts privés de l'élu ou de ses proches avec ceux de la collectivité.

- Le clientélisme : ce débordement est très proche du précédent mais nous le limitons ici à l'octroi d'avantages préférentiels dans l'espace de décision local en vue d'entretenir des soutiens, et potentiellement des électeurs³⁵. C'est un domaine où la différenciation entre le rôle attendu de proximité et son débordement en clientélisme est particulièrement difficile à tracer³⁶.

Débordement du rôle		
Façons d'agir	Autorité	Proximité
Représentation	Décision intéressée Clanisme Esprit partisan	Localisme Népotisme
Délibération	Autoritarisme Partialité Irrationalité	Clientélisme

Ce modèle est forcément schématique mais il permet de différencier les « mauvaises pratiques », celles qui sont le plus souvent qualifiées d'abusives, voire de « corrompues ». Il permet aussi de mieux comprendre les multiples excuses dont beaucoup de citoyens font bénéficier ces débordements. Nous allons le voir, les opinions recueillies à Plaise comme à Oroncour révèlent l'ampleur de la palette des justifications utilisées par les citoyens confrontés à des abus de fonction et des atteintes à la probité pour les rendre acceptables. La distinction entre les quatre types de transgression est bien évidemment sommaire, surtout parce qu'elle suppose que chacune est à la fois une atteinte à « la fonction » ET une atteinte à « la façon d'agir ». Les exemples sont nombreux où la déviance ne porte que

³⁵ Sur l'utilisation des ressources municipales pour la constitution de clientèles, cf. *Philippe Garraud, Profession homme politique : la carrière politique des maires urbains, Paris, L'Harmattan, 1989, p.101 s.* ; Jean Louis Briquet « La politique clientélaire, clientélisme et processus politique », dans *Jean Louis Briquet, Frédéric Sawicki, Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines, Paris, PUF, 1998, p. 7 s.*

³⁶ cf. supra notes 24 et 25.

sur une des ces dimensions. Ainsi des décisions (embauche municipale, choix de prestataire) peuvent être contestées sans avoir une gravité suffisante pour en faire aussi une atteinte à la fonction (la personne est qualifiée, le marché est minime). De même, une décision peut être « autoritaire », hors des procédures mais avoir des fondements coutumiers (beaucoup de maires ont des lubies, privilégient certaines clientèles). Elle est formellement contraire aux principes de délibération, mais justifiée par les habitudes locales ou les mœurs de la tribu politique. Nous dirons que nos quatre types définissent des débordements perçus comme graves ou très graves portant atteinte à la fois à la conception de la fonction et à la façon de l'exercer. Si dans les perceptions locales une seule des dimensions est concernée, c'est que le comportement bénéficie d'excuses. *Cette partie de notre analyse s'inscrit en continuité avec avec ce que W. K. Black nomme avec pertinence les « narratives defenses of corruption : euphemisms and minimization »³⁷. On retrouve ici également la notion de « techniques de neutralisation » utilisée en criminologie pour désigner la manière dont les délinquants justifient leur conduite³⁸. Ici, la justification est double Il s'agit de minimiser la transgression de l'écu et par là même le soutien qu'on continue à leur accorder. En effet, la qualification d'un comportement en tant que débordement combine dans la même dynamique réprobation et justification. Le jugement porté est le résultat d'une mise en balance de ces deux registres (*implicit trading*³⁹). C'est ce que nous allons maintenant détailler.*

Deux des villes étudiées ont connu des « crises de probité », le maire en exercice ayant été mis en cause, puis condamné. Mais nous allons montrer que ces débordements ont dans le même temps bénéficié d'un ensemble de justifications et d'excuses qui ont rendu possible, après quelques années de récipiscence (une « traversée du désert ») le retour en politique des acteurs concernés.

Débordements de rôle et excuses à Oroncour

En mars 2001, après six ans d'absence, l'ancien maire représente sa candidature et est réélu après quelques péripéties⁴⁰. Le choix des électeurs surprend et donne lieu à de fortes critiques chez les minoritaires de la commune, mais surtout en dehors d'elle, en particulier au

³⁷ William K. Black, "Corruption Kills", Henry N. Pontell, G. Geis, International handbook of white collar and corporate crime, New York, Springer, 2007, p. 440-445.

³⁸ Diane Vaughan, "Beyond macro and micro levels of analysis, organisations and cultural fix" dans Henry N. Pontell et al., International handbook of white-collar and corporate crime, New York, Springer, 2007., pp. 12-13

³⁹ Barry S. Rundquist, Gerald S. Strom, John G. Peters, « Corrupt Politicians and Their Electoral Support : Some Experimental Observations », American Political Science Review, 77 (3), 1977, p. 956-974.

⁴⁰ Cf. présentation sociodémographique de Oroncour, annexe n°2.

niveau national. La présentation que fait de cet épisode un ancien élu de gauche témoigne de sa difficile compréhension :

« On pensait, et ça naïvement, qu'un type qui avait autant de gamelles, qui avait été épinglé par les tribunaux, etc. Eh bien, on pensait que les gens auraient réagi. Or c'est tout à fait le contraire qui s'est passé. On avait basé notre campagne sur la moralité en politique, et je crois que malheureusement ça ne paye plus. C'est vraiment un gros problème. (...) La population aime le m'as-tu vu, quitte à ce que ça se fasse pas dans la légalité. Cela nous attriste particulièrement. Et c'est pour ça que les classes populaires ont voté pour MAURICE (...) Il a promis des trucs, fait un clientélisme monstre. Ce n'est pas notre conception. Allez expliquer ça aux gens, allez leur dire « Nous on fera pas de cadeaux, on fera ça équitablement ». Eh bien, ça n'a pas l'air de les faire vibrer ...»

Les débordements

Lors de la dernière partie des entretiens⁴¹ nous demandions aux personnes interrogées ce qui les gênait ou posait problème dans la façon dont la ville était dirigée. Volontairement nous n'employons aucun terme connoté négativement comme « affaires », « scandales » etc., et nous ne faisons jamais référence aux litiges qui avaient concerné la municipalité et ses élus. Mais dans leur réponse, très spontanément, beaucoup des personnes utilisent les mots « clientélisme » et « favoritisme » en l'associant à la carrière locale du maire, aux relations entretenues avec les administrés et plus largement aux transformations récentes de Oroncour. C'est le cas aussi bien pour ses opposants que pour ses partisans : « Les entreprises, les sièges sociaux. La rénovation, les réceptions, les familles qui bénéficient d'avantages, les séjours à la montagne... Bon, tout cela génère du clientélisme... car si les gens sont satisfaits, lors des élections, ils voteront pour lui ... Même s'ils n'ont pas la même opinion politique que lui, il y a des gens de gauche qui votent MAURICE. » (employé, partisan). « Le clientélisme, c'est des petits trucs (...) par exemple, les commerçants font reconnaître leur véhicule et ils n'ont pas d'amende de stationnement. En échange, ils ont une parole sympa pour la municipalité avec leurs clients. » (mère au foyer, opposante). « Pour les logements, c'est quasiment que comme ça : on connaît quelqu'un à la mairie qui donne un petit coup de pouce. Pour les places en crèche, c'est pareil. Je ne sais pas où on va s'arrêter (...) Souvent les gens le disent : il y a des passe-droit partout. Ça travaille beaucoup en famille, c'est copain-copine. Ils se placent entre eux... Les habitants se plaignent un peu de ça. Tout est en réseau. On a l'impression qu'ils trafiquent entre eux. Il y a des rumeurs... » (enseignante, opposante). Le terme de « clientélisme » est ici particulièrement polysémique et recouvre

⁴¹ Après des questions initiales sur leur perception générale de la ville, de ses avantages et inconvénients et de ses changements.

plusieurs des débordements de rôle que nous avons spécifiés. Le clientélisme n'est pas seulement l'entretien de liens de fidélité, il prend dans certains cas la forme du clanisme et de l'esprit partisan : « C'est ça le clientélisme... La ville est en passe de devenir une République bananière (...) Ils arrosent. On ne peut pas dire que des enveloppes circulent, mais il y a des appartements pour les affidés. Un duplex de cinq pièces pour un couple... ce n'est pas normal. Pour avoir quelque chose, il faut faire acte d'allégeance. Connaître telle personne qui renvoie au Cabinet du Maire. C'est systématique, c'est pour tout (...) Qu'on se tourne vers le maire pour demander un logement, c'est normal. Tout le monde sait qu'il y a un contingent municipal. Mais lui, il choisit qui il loge. Et pas forcément sur des critères sociaux. » (fonctionnaire, ex-soutien). La confusion entre proximité et népotisme est même envisagée par certains : « Tout marche par relation. Il fait vivre sa famille sur la mairie (...) Les promoteurs, pour faire construire, ils n'obtiennent le contrat que si le penthouse du dernier étage est vendu à un prix attractif à une personnalité de la mairie. Ce sont des agents immobiliers qui me l'ont dit. Il y a sans doute aussi des dessous de table ; ce ne sont pas des gens très droits (...) En soi, je ne suis pas fan, mais ils ont réussi quelque chose qui fonctionne. » (chargée de communication, soutien droite)

Un deuxième grand type de débordement concerne la capacité de décision. Nous avons déjà mentionné plus haut la critique de l'autoritarisme, en particulier à l'égard de l'opposition municipale qui ne parviendrait que difficilement à se faire entendre. Mais la rationalité décisionnelle est plus souvent mise en question sur le plan financier, en raison du coût de la fiscalité locale et des interrogations sur la gestion des deniers publics. Beaucoup de personnes, y compris des soutiens, perçoivent la fiscalité comme élevée, le niveau de l'endettement de la ville inquiétant et mettent en cause un usage ostentatoire du budget municipal. Ces critiques sont formulées évidemment par les opposants, mais aussi par une partie des électeurs de l'équipe municipale préoccupée par ce qu'ils perçoivent comme des excès : « J'ai l'impression qu'il y a beaucoup de poudre aux yeux. Par exemple, le magazine municipal est énorme, sur papier glacé (...) Je crois qu'il y a plus de quarante personnes qui travaillent à la direction de la communication » (attaché de presse, soutien de droite). Le point de vue de cet ancien soutien devenu abstentionniste est significatif :

« La ville est à son maximum d'endettement. Grâce à ça, on a beaucoup de services. (...) Mais il y a aussi du gâchis. On a reçu une carte de voeux personnalisée du maire, et une autre de la ville ! C'est du gâchis financier, c'est imprimé sur un papier hallucinant. Ce que je reproche, c'est qu'il y ait

beaucoup de dépenses pour des choses futiles. Je ne sais pas si l'argent est toujours bien dépensé. A la permanence du maire par exemple, il y a toujours 10 ou 15 vieux qui boivent une coupe de champagne. (...) toujours un peu les mêmes, des fidèles (...) Il y a des choses qu'il n'est pas obligé de faire (...) L'hiver il y a une patinoire avec des chiens de traîneau pour promener les enfants, l'été des châteaux gonflables. ... Il y a beaucoup d'argent jeté par les fenêtres. Mais que les gens soient de gauche ou de droite ils sont satisfaits et votent pour le maire. » (commerçant, abstentionniste)

Les justifications et les excuses

Les entretiens permettent de repérer les arguments et de progresser dans la compréhension des raisonnements qui conduisent les électeurs à mettre en balance (*implicit trading*⁴²) les éléments de discrédit avec d'autres facteurs qui justifient leur soutien, même relatif, aux élus mis en cause. Rappelons cet extrait d'une ancienne habitante, en principe électrice de gauche, mais ici soutien du maire : « Les gens oublient. Parce que quand on fait la balance, il y a ce qu'il a fait de mal, et ce qu'il fait de bien ». Dans le discours des habitants, les faits irréguliers ou posant des problèmes moraux sont contrebalancés par cinq types de justification : l'intérêt de la commune, la proximité et l'identification à l'élu, les caractéristiques amORALES de la vie politique, enfin, l'ambiguïté normative des citoyens.

L'argument le plus souvent invoqué pour dédramatiser les débordements de rôle et justifier le soutien est l'efficacité de la gestion communale, et surtout les multiples avantages qui en découlent et dont bénéficient les citoyens. Ce raisonnement pragmatique s'appuie sur une conception très localisée du bien commun. Au nom des résultats observés, il conduit à tolérer des accommodements avec la loi et les principes moraux. La mise en balance d'avantages avec les diverses transgressions attribuées au maire et à son équipe conduit toujours à minimiser ces dernières : « On l'accuse d'avoir utilisé personnellement les biens de la commune. Bon. ... Il reçoit des gens à son domicile, des décideurs économiques, venant parfois d'autres pays etc., ... Ce n'est pas choquant s'il se sert un peu dans la caisse. En fait c'est 50% pour son bien personnel, et 50% pour Oroncour. Ce n'est pas grave pour moi. A côté du détournement de l'argent pour les caisses du XYZ (parti de gouvernement) là c'était de l'argent public » (cadre supérieur, soutien, droite) - « Ce qu'il a fait, c'est bien sûr indéfendable. Mais si on met dans la balance... beaucoup de gens réagissent comme ça. Ils pensent que l'utilisation du budget municipal ça le regarde. Ça ne change rien pour nous. Ça ne nous touche pas. Ça ne nous coûte pas grand chose. Je pense qu'on regarde le pour et le

⁴² Barry S. Rundquist, Gerald S. Strom, John G. Peters, "Corrupt Politicians and Their Electoral Support...", art. Cit., p. 956-974.

contre. Et après, on ne prend que les points positifs et peu importe ce qu'il a fait et qui est dans l'autre colonne... » (employée, soutien, droite) - « Si des électeurs de gauche votent pour MAURICE, c'est pour le cadre de vie. Ils ne pardonnent pas forcément mais oublient les travers ... Comme Alain Juppé qui revient en sauveur à Bordeaux. Après avoir été inéligible, c'est incroyable ! J'ai l'impression que MAURICE n'est pas beaucoup aimé, mais les gens aiment Oroncour. C'est agréable ici. » (attaché de presse, soutien, centre)

Cette mise en équivalence des transgressions de comportement et des avantages locaux est quelques fois formulée dans les termes très rationalisés d'un calcul économique coût/avantage : « Je ne suis pas tolérante, il n'y a pas de raison. Mais je voterai pour lui car il nous donne ce dont nous avons besoin ; il a rempli sa mission au niveau local (...) J'arrive à séparer, à faire la part des choses. Peu importe les moyens, vu ce qu'on paye en impôts. Après tout, il veut enrichir la ville, faire de belles écoles, des crèches... » (agent commercial, droite) - « On paye beaucoup d'impôts, on a une taxe foncière élevée. Là, je ne vote pas pour le personnage mais pour profiter de ce qu'il offre et qui me satisfait. C'est sûr, Oroncour est un mauvais exemple puisque le maire n'est pas particulièrement droit. En principe on attend une certaine droiture de l' élu. Mais en général en politique... pour en arriver à un certain niveau, il faut en passer par... Là, on est plus tolérant dans la mesure où la ville tourne. Les choses sont satisfaisantes. » (chargée de communication, droite).

Enfin, une autre façon de mettre en balance les arguments critiques et les arguments d'excuse consiste à dissocier la politique menée (*la policy*) des personnes qui la décident (*la politics*). L'approbation des résultats de la première l'emporte alors sur le jugement négatif des personnes : « En général, les gens que je rencontre n'aiment pas forcément le personnage, mais ils approuvent sa politique. Les gens dé-corrèlent l'homme de sa politique. Et il est réélu haut la main. » (chargée de communication, droite). « Personnellement, je n'apprécie pas ce clan. On n'a pas le droit de ne pas être d'accord avec eux (...) on coupe les micros des opposants, on se moque d'eux (...) Ça m'énerve tellement ... C'est antinomique bien sûr. J'apprécie ce qu'ils font, mais pas leur façon de le faire, voilà. » (cadre sans emploi, centre droit)

Le deuxième type d'argument de justification repose sur la personnalisation de la relation de proximité du citoyen avec l' élu. L'appui sur des facteurs affectifs facilite alors l'identification et permet l'excuse. L' élu est alors envisagé sous l'angle d'un humain comme les autres, avec ses qualités, ses défauts et ses responsabilités : « L'histoire des appartements de Gaynard, beaucoup de gens ont dit que ce n'était pas bien, mais c'était quelqu'un qui est

loin des gens. MAURICE au contraire, tous les gens se sentent assez proches de lui... et donc il y a plus de tolérance (...) La proximité fait excuser des choses qui ne sont pas excusées quand les gens sont plus lointains » (profession libérale, gauche) - « On pardonne. Les gens finissent par être indulgent. D'autant plus quand on le voit souvent. On se dit, après tout, c'est un mec comme un autre, avec ses qualités et ses défauts. Et puis, il n'y a pas mort d'homme (...) Il est bosseur malgré sa façon de faire. C'est sa façon d'être. Personne n'est parfait.» (employée, ni droite-ni gauche) - « Les gens accepteraient aussi ces choses pour eux-mêmes. Ils attendraient qu'on passe dessus. Ils sont prompts à effacer certaines fautes, ce n'est pas si grave. Ils pensent : « Je le comprends, à sa place je ferai pareil ». » (cadre, droite) – « C'est clair qu'il a utilisé de l'argent public à des fins personnelles (...) mais pour les gens, ce n'est pas aussi grave que ça. Bon, ok ! (...) Beaucoup de gens ne déclarent pas leur femme de ménage, ils s'arrangent avec leurs impôts, c'est un peu la même démarche. Quand on a une éthique à géométrie variable, on peut aussi l'accepter pour son maire. » (profession libérale, gauche).

En contre-point, une argumentation critique est parfois formulée en termes civiques et fait de l' élu un modèle, quelqu'un qui devrait montrer l'exemple. Ce raisonnement est surtout tenu par les opposants de gauche « On est moins tolérant car c'est à eux de donner l'exemple. Je ne peux pas supporter l'injustice, il faut être honnête, juste » (employée, gauche). Mais ce type d'argument est aussi parfois utilisé par des citoyens rigoristes qui se déclarent de droite mais se distancient des pratiques locales :

« Il est le représentant d'une population. Il faut être honnête, point. Il n'y a pas de marges de manoeuvre avec la morale. Il faut être irréprochable. Au niveau national, on entend souvent que les hommes politiques sont tous pourris. Mais je ne suis pas sûre. Il y a des gens bien qui font leur boulot. Mais ce n'est pas forcément ceux dont on parle (...) C'est plus grave quand on a un mandat car on représente ceux qui nous ont élu (...) Ça m'étonne toujours de voir comment il est réélu, c'est-à-dire si largement. Ce qu'il fait, ça n'a pas l'air d'avoir de l'importance pour la majorité des gens. » (cadre, droite, ancienne élue)

Le troisième registre de justifications est très classique, il repose sur la généralisation des pratiques illégales dans le champ politique. La situation de la ville de Oroncour cesse d'être une exception, elle est ainsi banalisée sur la base de ce qui serait un trait caractéristique de la pratique politique. Notons que ce discours, version plus ou moins explicite du « tous pourris », est aussi répandu à gauche qu'à droite :

« Il n'y en a aucun qui soit blanc comme neige (...) S'il est réélu c'est que les gens ont vu ce qu'il a fait pour sa ville, plus que les casseroles. Je pense qu'ils sont tous pareils. Je n'entends pas beaucoup de gens qui le critiquent (...) Tout le monde est content de vivre ici. Ça me dépasse, ça ne s'explique pas. (...) Moi, je soutiens ceux qui font des choses » (assistante de direction, droite).

« Il faut une mentalité à part pour être homme politique. Je me demande parfois si on peut faire ça quand on a des scrupules (...). Quand on voit que tous, ils sont là devant les juges... et qu'ils disent « On n'a rien fait, on n'a rien vu »... Il y a bien quelque chose de spécial ... C'est un monde à part la politique. Ça doit être prenant. Ils sont élus ou pas, mais ils restent, ils s'accrochent et continuent : « La prochaine fois, je me représente ! ». Ça doit les tenir. Ça doit rapporter aussi. Il y a pas mal de privilèges. (...) les ministres et leurs retraites. Je n'arrive pas à comprendre comment ils arrivent à être ancrés comme cela. C'est une mentalité. C'est une carrière. Ils ne font pas toutes ces études pour le plaisir... » (ouvrier retraité, gauche).

Enfin un quatrième type de justification est centré sur la fragilité des citoyens en tant qu'acteur politique. Le discours met alors en exergue soit leur manque de compétence politique, soit les ambiguïtés de leur rapport aux normes sociales et politiques. Tout d'abord, le manque de compétence est relevé dans la mesure où les citoyens ne seraient pas capables de faire la différence entre ce qui est important (par exemple le niveau d'endettement de la commune) et ce qui est secondaire (la communication, l'impression de proximité) :

« L'endettement n'a pas d'impact sur le vote. Il faudrait expliquer aux gens pourquoi c'est aussi grave d'être endetté. Mais même, je ne suis pas sûre que ça marche. C'est comme si on dit à quelqu'un qui a du diabète de moins manger et de prendre des médicaments. Il ne le fera pas, parce qu'il dira « Je n'ai pas mal, je me sens bien » (...) Les gens sont surtout à la recherche des politiques qui sont le plus à l'écoute. Chez Ségolène Royal c'est un leitmotiv : « Je suis à l'écoute donc je ferai la politique qui vous conviendra ». C'est une façon de faire adhérer. C'est une façon d'exercer le pouvoir, une méthode. » (profession libérale, gauche).

Ensuite, c'est l'ambivalence des électeurs qui est soulignée. Celle-ci se manifeste de différentes façons. Tout d'abord, il peut s'agir de personnes qui perçoivent les façons d'agir du maire comme irrégulières et les condamnent, mais qui se refusent à le sanctionner par le vote.

« L'implication dans des affaires, ça me pose problème. Je refuse de voter pour ces gens. Ce n'est pas moral, pour moi c'est rédhibitoire. Je vote blanc. Ce que je ne fais jamais au niveau national. Je ne veux ni voter pour lui, ni contre lui. C'est un peu compliqué (...) On doit être une minorité à raisonner avec la moralité. Les gens voient leur intérêt personnel. Il (le maire) répond à

la demande. Ça correspond bien à l'ambiance individualiste et au non respect des autres (...) Je suis satisfaite du fond mais pas de la forme. Je m'en soucie. Au niveau municipal, c'est une façon de leur dire : « Je ne suis pas toujours d'accord avec vous ». Même si je suis de droite. La couleur politique joue quand même, je ne vais pas aller voter à gauche. » (mère au foyer, droite).

Une autre source d'ambiguïté intervient lorsque les personnes ont un rapport très pragmatique au politique et considèrent que les élus sont là pour servir leurs intérêts, sans pour autant se sentir engagés à leur égard. Certains peuvent agir cyniquement en refusant par exemple de voter pour celui à qui ils ont adressé leur demande, y compris si elle a abouti.

« Les citoyens peuvent jouer de ça aussi (demander un passe-droit pour un logement ou autre). Faire une demande sans être du même bord par exemple. Et à la fin, le bulletin de vote il ne sera pas pour lui (...) Mais bon, il ou elle diffusera une image positive du maire, c'est bon pour sa réputation, ça joue sur les opinions autour, au-delà de son propre vote. » (attachée de presse, centre)

Plaise : des débordements secondaires et beaucoup d'excuses

A Plaise, les débordements de rôle sont abordés de façon différente que dans le cas précédent et cela pour deux raisons. Tout d'abord, c'est dans une affaire de droit commun que le maire a été impliqué et beaucoup ont considéré qu'il n'y avait pas d'interférence avec la gestion de la ville, ni avec l'exercice du pouvoir local. Et cela bien qu'il y ait eu une certaine confusion entre les liens personnels et politiques, entre intérêts privés et locaux. Pour certains, au contraire, cette transgression était à mettre en relation avec la recherche de soutiens pour des projets économiques de Plaise. Pour d'autres, JULIEN réglait ainsi une dette. Dans les deux cas l'argument joue en faveur d'une dédramatisation. Ensuite, les réactions sociales à la transgression les plus fortes (politiques et médiatiques) sont venues d'acteurs nationaux et moindrement d'acteurs locaux. On retrouve ici un schéma repéré depuis longtemps aux Etats-Unis, où dans de tels cas, l'électorat local se fait aisément le défenseur de ses élus⁴³ contre les accusations venant de l'extérieur et qui sont toujours soupçonnées d'ignorer les spécificités territoriales et de nourrir un mépris plus ou moins affirmé à l'égard des acteurs locaux (politiques et citoyens confondus).

Des débordements secondaires

⁴³ John A. Gardiner, *The Politics of Corruption*, op. Cit., pp 36-55. L'auteur analyse comment les paris clandestins sont une pratique tolérée depuis longtemps à Wincanton et comment les élus et institutions locales (police, justice) résistent à la mise en oeuvre des lois répressives fédérales.

Le principal mis en cause a toujours justifié ses actes transgressifs sur un mode personnel, en disant qu'il avait voulu rendre service à un ami à l'égard duquel il se sentait redevable. S'il considère avoir manqué de discernement, il n'avait aucune intention de nuire et n'a retiré aucun avantage personnel de la situation. Cette justification est en phase avec les jugements les plus fréquents portés par la population qui reconnaît l'existence d'un débordement, mais l'excuse plus souvent qu'elle ne la réproouve. L'indulgence l'emporte, même si les jugements comportent souvent une bonne part d'ambivalence.

La réaction de premier degré la plus fréquemment enregistrée est celle d'une excuse par la dérision : « Il aurait pas dû faire ça ! Il a faussé... Alors on en rigole, tout le monde en a ri pendant je ne sais pas combien de temps » (retraité, soutien) - « Ce que JULIEN a fait de bien pour Plaise ? La faire connaître ... [rire] Maintenant, tout le monde sait que Plaise c'est pas au bord de la mer ! » (juriste, droite). Cette première réaction passée, la sortie de rôle est clairement perçue et réprouvée en raison des responsabilités publiques qu'exerçait JULIEN. Le même retraité, soutien du maire poursuit : « C'est intolérable ... Je trouve qu'en ayant une place comme ça, qui est de nature assez fière, on ne fait pas des choses comme ça (...) La logique, c'est comme ça. Il savait bien qu'il se ferait ... Enfin, il pensait passer ça en douce ou quoi ? ... Dans 20, 50 ans, on parlera toujours de cette affaire ». Les opposants n'ont pas une attitude très différente, ainsi ce cadre technique de droite passe aussi rapidement de la dérision à la critique : « On a bien rigolé.... On en a ri, mais bon, les gens que je voyais avaient le même avis que moi. C'est totalement anormal de mentir pour couvrir une personne. Bon, pourquoi il a fait ça ? Il a ses raisons... ». Pour beaucoup de personnes et surtout parmi les soutiens, la réélection de l'ancien maire quelques années après sa condamnation s'explique par l'excuse que lui a accordé une large majorité de la population et l'oubli qui en a découlé : « Il a repris son niveau politique d'avant. Au vote, s'il est repassé d'emblée, c'est que les Plaisois admettaient... enfin admettre. Disons que c'était du passé » (retraité, soutien).

Une autre partie de la population reste très critique, même dix ans après les faits. Cela est, bien sûr, très net chez les opposants : « C'est très grave. Si on vote pour quelqu'un, c'est que l'on a confiance en lui. ... Quelque part on lui donne quand même l'avenir de sa ville... s'il est maire, du pays s'il est au gouvernement. A partir du moment où cette personne-là ment, elle est capable de mentir sur toute la ligne, donc... comment avoir confiance ? (juriste, droite) - « Quand on discute avec les gens, ils ont bien retenu cette affaire et on est tourné un petit peu en dérision. Enfin, Plaise est tournée en dérision » (employé, sans affiliation politique). La réprobation est aussi formulée par d'anciens soutiens qui estiment que c'est l'image de leur ville qui a été abimée par cette affaire :

« Ecoutez, un bon Plaisois, à partir de ce moment-là il est complètement par terre, parce qu'en fait Plaise est salie, Plaise est bafouée... JULIEN ne se rend pas compte qu'il suffit de sortir de Plaise pour qu'on en rigole. Moi j'aime pas qu'on rigole de ma ville, je préférerais que JULIEN ait réussi et qu'on ait une agglomération qui tienne et que ce soit riche et que les gens vivent bien. Et que l'on dise à Plaise y a des entreprises qui marchent, y a la culture qui fonctionne bien, y a un musée extraordinaire » (profession libérale, gauche)

Mais ces motifs de reproche sont rapidement effacés par un ensemble de justifications.

Les justifications : variations victimaires

Trois principaux registres de justification sont observables, ils tendent chacun à leur façon à présenter JULIEN comme une « victime », ce qui minimise globalement la gravité de ses agissements, justifie l'adhésion qu'il a suscitée et a rendu possible son retour en politique. La crise de probité n'a pas ébranlé la solidité des multiples liens qu'il avait su créer. Trois types d'arguments sont évoqués et souvent de façon mêlée : il a été victime d'une manœuvre déloyale, il a été victime de lui-même, il a été victime du système politique.

La justification la plus fréquente réduit la culpabilité de l' élu en le présentant comme la victime d'une manœuvre déloyale. Il aurait été abusé alors que ses intentions étaient louables. Il désirait défendre les intérêts de sa ville en cherchant à attirer des activités économiques et potentiellement des emplois pour la région. Le positif (la confiance, le désir de bien faire) est placé du côté de celui qui est proche (le maire), le négatif (la manipulation, les promesses illusoires) est projeté à l'extérieur, où agissent des entités puissantes et machiavéliques. On se situe ainsi dans un registre similaire à celui des relations interpersonnelles et les normes qui les gouvernent sont déplacées de l'espace privé vers l'espace politique : « On lui fait reproche, ... mais W. c'est un beau parleur. Au final, il a quitté Plaise, il a abandonné tout ce qu'il avait ... Et l'autre, JULIEN, il s'est laissé embobiné pour sauver de l'économie (...) Il a cru qu'en côtoyant W. il aurait de quoi embaucher (...). On se lance pas dans des affaires pareilles, avec un menteur pareil ... » (retraité, soutien) – « C'est quelqu'un qui a été abusé (...) c'est pas de sa faute. Il a mangé Les gens, si peu que j'en ai causé (...) les gens ont pensé qu'il s'était fait abuser quoi (...) C'est peut-être un peu grave, mais il y a quand même des choses beaucoup plus grave. Enfin, il faut quand même admettre... il n'aurait pas dû mentir » (employée, sans affiliation). La manipulation semble avoir été facilitée par la fascination que W. exerçait sur JULIEN et qui incitait à

l'accomplissement de débordements. Un de ses anciens soutiens, alors membre du Conseil municipal s'exprime ainsi :

- « Ah W ! JULIEN était complètement fasciné par W... Il n'y avait plus que W. qui comptait (...) Il y avait des terrains à côté de son usine (...) Au conseil municipal, ils voulaient faire passer le terrain industriel en terrain à bâtir. Je demande : « C'est pour faire un cadeau à W.? Il n'y a aucune raison (...) Qu'il s'occupe de son usine et puis c'est tout. ». « Ah oui mais W. il nous a promis d'aller ouvrir sur l'autre zone industrielle une usine d'engrais » (...) Oui, il était fasciné par les gagnants. » (profession libérale en retraite).

Un second type de justification personnalise fortement la situation en faisant de JULIEN une « victime de lui-même ». Ses qualités d'entrepreneur sont contrebalancées par une série de défauts qui mettent en cause son aptitude à prendre des décisions rationnelles. L'homme est souvent présenté comme voulant réussir à tout prix. L'affaire dans laquelle il a été impliqué est alors interprétée comme la conséquence d'une « ambition excessive », aussi bien pour lui-même que pour la ville. Ses projets d'aménagement urbain sont critiqués, surtout par ses opposants, comme démesurés, « pharaoniques » (parking souterrain et nouvelle halle en centre ville, piscine et patinoire à la viabilité non assurée). Par son « manque de discernement » et son « incapacité à mesurer l'importance » il conduirait la ville à vivre « au dessus de ses moyens ». Pour certains cette ambition est avant tout personnelle, c'est ce qui l'aurait rendu particulièrement manipulable : « C'est un carriériste personnel (...) la ville, c'est le cadet de ses soucis. C'est sa carrière personnelle qui l'intéresse » (employée, sans affiliation).

Enfin, un troisième registre de justification présente JULIEN comme « une victime » du système politique. C'est ce dernier qui exercerait un rôle corrupteur et rares seraient les élus qui parviendraient à se soustraire à ce type de contrainte.

« La corruption, c'est facile dans le milieu politique. Il faut faire très attention à ses arrières, parce qu'il y a des pièges et celui qui n'est pas diligent tombe dans les pièges de remettre des coupes qui ne lui appartiennent pas, d'embaucher du personnel sur le compte de la mairie, etc. C'est le commencement de la corruption et si on met un doigt dans l'engrenage, on n'en sort plus parce qu'après on est tenu. Et après, évidemment, ceux qui vous corrompent vous demandent un renvoi d'ascenseur. C'est à partir de ce moment-là qu'on est dans un engrenage dont on ne se sort pas (...) Un jeune politicien ne fait pas toujours attention, c'est pas par malhonnêteté, mais par manque de discernement. » (employée, sans affiliation)

Cette représentation d'un système politique favorisant les débordements est une image récurrente. Ainsi, alors qu'à Méliisse aucune critique n'est adressée aux élus en termes

de non respect des règles de probité, il est significatif que les citoyens, mais aussi les élus eux-mêmes désignent ce risque, les premiers comme une donnée structurelle, les seconds sur la base de leur expérience concrète (encadré n°1)

Encadré n° 1 - Mélisse vie locale probe et activité politique corruptrice

Toutes les personnes rencontrées s'accordent pour dire que Mélisse est épargnée par les pratiques abusives. La faible politisation partisane de la vie locale et le contrôle de proximité en seraient les principales raisons : « Sur le plan local, tout se sait très vite. L'opposition joue son rôle, on ne peut pas faire n'importe quoi. Les habitants voient concrètement ce qui se passe sur le terrain, si les promesses sont tenues ou pas» (responsable d'association familiale, centre). Un ancien conseiller municipal d'opposition va dans le même sens : « J'ai à peu près la conviction qu'il n'y pas de corruption directe sur la ville. A la commission d'appel d'offres j'ai vu là-dedans des gens extrêmement honnêtes (...) Maintenant, sur d'autres choses, l'embauche de machin, tels travaux, j'en suis moins sûr. Et puis je t'invite, je te paie un séminaire, là, bon... Mais ce n'est pas de la corruption. La plupart des élus n'ont pas envie de prendre ce risque » (ancien élu municipal, opposition).

Mais l'activité politique n'en demeure pas moins perçue comme une activité à risque, potentiellement corruptrice de ceux qui s'y engagent. C'est ce que formule explicitement la responsable associative citée plus haut : « Plus on monte dans les structures, plus on a de chances d'être tenté et d'être corrompu. C'est un milieu de tentations. Sur le plan local, c'est différent». D'autres mettent plus l'accent sur les transgressions éthiques : « Une personne qui se présente pour être le délégué politique des citoyens, il devrait être irréprochable. Je dis bien « devrait être » parce qu'il y en a tellement qui ne le sont pas ! Pas dans le sens du type qui va piquer dans la caisse. Ce n'est pas ça. Mais dans le sens où il tient un discours dans un sens et se comporte de manière différente» (cadre retraité, gauche).

De leur côté, les élus relèvent les sollicitations dont ils peuvent être l'objet de la part de citoyens, en particulier pour l'obtention de places en crèche, les demandes de logement ou de subventions : « Au niveau local, il faut faire très attention. Il y a des gens qui peuvent essayer de soudoyer pour obtenir quelque chose. C'est facile. Il suffit (...) qu'il vous fasse un cadeau. Il faut savoir refuser ou c'est la porte ouverte à tous les abus (...) À partir du moment où vous acceptez une petite chose, on peut croire que vous pouvez tout accepter » (élu municipal, majorité). Un autre élu résout la difficulté de la façon suivante : « Quand quelqu'un me fait un cadeau, je n'ai pas d'état d'âme parce que je redonne tout. Sauf si ce sont des bouteilles de vin, je les bois. Ça ne me pose aucun problème. Quelqu'un me disait un jour – je crois que c'est le commissaire de police : « Avant, c'est de la tentative de corruption, après, c'est de la reconnaissance » (...). J'ai des présidents d'associations qui tous les ans m'apportent un cadeau à Noël. Je leur dis à chaque fois : « J'espère que ce n'est pas avec l'argent de l'association ! ». Et si ça l'était, je ne le prendrais pas. Mais on me dit que c'est de l'argent personnel (...) Évidemment, certains pourraient s'imaginer que le montant des subventions est fonction des cadeaux. On peut tout envisager » (élu municipal, majorité).

Très peu de données existent sur les demandes d'intervention émanant des citoyens. Grâce à la coopération du cabinet du maire de Mélisse 842 courriers reçus au mois de novembre 2006 ont été analysés. Moins de 10% (une vingtaine par semaine) ont été considérés comme des demandes. Elles portent principalement sur l'accès au

logement (n=20), l'aide dans des démarches administratives (n=20), la sécurité (n=11). Dans les arguments de justification l'appartenance territoriale prévaut largement (n=14), sur les liens politiques ou personnels (n=4).

La comparaison des trois villes montre que les formes de débordement sont diversifiées, ce qui rend les classifications réductrices. Les élus peuvent manquer de grandeur aussi bien par excès (*hubris*) que par insuffisance d'ambition. Leurs décisions peuvent être critiquées aussi bien parce que perverties par la confusion des intérêts (politique, économique, personnel) que par leur frilosité, leur refus des prises de risque. La défense du bien commun local peut aussi bien être une excuse générale de tous les débordements, qu'être jugée insuffisante par trop d'esprit de boutique et une absence de visée globale. Enfin, l'écoute et la proximité peuvent être simulées lorsqu'elles ne prennent en considération que les inféodés, qu'une catégorie sociale (possédants/nécessiteux) ou que les groupes pour lesquels la préservation de la tradition est une priorité peu négociable.

	Les débordements de rôle			
	<i>Fonctions et Façons d'agir</i>			
	<i>Non respect des règles de</i> Grandeur et distance	<i>Non respect des règles de</i> Décision et désintéressement	<i>Non respect des règles de</i> Portage des enjeux et efficacité	<i>Non respect des règles de</i> Ecoute et pédagogie
<i>Oroncour</i>	L'hubris Démessure et ivresse du pouvoir	Confusion des intérêts, collusions financières	La réussite justifie les moyens	Domination Mépris des opposants
<i>Plaise</i>	Victime de ses amitiés politiques et de lui même	Victime d'un renvoi d'ascenseur et de ses ambitions	Le pari perdu de la réussite économique	Populisme
<i>Mélisse</i>	Le manque d'ambition	Le moins de risque possible	Des préoccupations de boutiquier	Ne pas brusquer le conservatisme

Tab n°4 – Comparaison des trois villes en fonction des débordements de rôle

PRESENTATION DE L'OUVRAGE

De l'idéal du rôle politique à ses mauvaises pratiques : de l'enquête qualitative au quantitatif.

L'analyse qualitative des terrains communaux nous a permis de définir un certain nombre d'hypothèses qui ont orienté les choix effectués pour définir l'enquête quantitative dont rendent compte les chapitres suivants. Trois grandes questions nous ont semblé mériter une attention particulière et structurent les analyses ultérieures. Tout d'abord, les notions de « corruption », de « favoritisme », de « clientélisme » et autres débordements de rôle sont extrêmement polysémiques et selon les contextes ne suscitent pas le même niveau de réprobation. Des conceptions concurrentes co-existent qu'il s'agit de mieux différencier. Ensuite, l'image de la probité versus celle de la corruption ne peut être comprise qu'à partir de la façon dont les citoyens définissent leurs attentes de rôle à l'égard des élus. Le type de fonction attendue est déterminant pour comprendre ce qui sera perçu comme une corruption répréhensible ou comme un débordement bénin. Enfin, le principal enjeu qui sous-tend les jugements portés sur le « métier politique » porte moins sur les qualités morales des élus que les formes de responsabilités et de contraintes auxquels ils ont à faire face.

Pour aborder les perceptions des « élus en situation » et rendre compte de la diversité des représentations développées par les citoyens à leur égard, l'approche en termes d'attentes de rôle permet de circonscrire celles-ci à deux dimensions. D'un côté, les attentes de rôle en termes de fonction (la capacité à représenter les citoyens, et celle à prendre des décisions par l'écoute et l'arbitrage). D'un autre côté, les attentes de rôle en termes de façon d'agir (l'autorité et la proximité). En combinant ces dimensions nous avons défini quatre prescriptions de rôle qui synthétisent les attentes principales des citoyens à l'égard de leurs élus. Et nous en avons fait une première observation dans les trois communes étudiées. Le représentant doit tout à la fois incarner une grandeur et manifester une certaine distance vis-à-vis des citoyens, tout en conservant une capacité d'écoute et un sens de la pédagogie. Il doit se montrer efficace et désintéressé dans ses décisions. Enfin, il tient un rôle de symbole du territoire et de sa population et doit être définisseur et porteur de leurs enjeux. Le matériel dont nous disposons reste limité, et ne peut donc avoir qu'un caractère exploratoire. Il nous a cependant permis de tester la validité de ce modèle. L'enquête quantitative va nous permettre

de préciser la façon dont les citoyens combinent et hiérarchisent ces quatre attentes principales et de mettre cela en relation avec leurs dispositions sociales.

Le détour par l'analyse des « rôles prescrits » était un préalable pour cerner ce qui constitue aux yeux des citoyens « les débordements du rôle politique », c'est-à-dire ce qu'ils perçoivent comme des atteintes à la probité publique et des abus de fonction. Ces notions sont indissociables. Elles sont le recto et le verso des modèles de « métier politique ». Mieux, l'une soutient l'autre. Comme pour la déviance en général la transgression entretient la norme autant que son énoncé positif. Ceci dit, les conceptions de la transgression des rôles sont très hétérogènes. L'étude monographique montre à quel point les termes de « corruption » et de « favoritisme » sont des catégories floues, des dénominations génériques communes qui désignent des ensembles de pratiques très hétéroclites. Il s'agit de notions multi-dimensionnelles qui ne peuvent être appréhendées qu'en prenant en compte de nombreuses variables structurelles, mais aussi l'expérience des situations locales. Les entretiens montrent que la définition spontanée de ces termes est extrêmement floue. Pour beaucoup de personnes, en particulier les moins politiquement compétentes (les moins informées et intéressées par la politique), mais pas seulement, aborder la question de « la corruption » les conduit à évoquer de façon large les « affaires » et « les scandales », c'est-à-dire un ensemble de transgressions de normes sociales commises par des détenteurs d'une autorité aussi bien institutionnelle (au moment de l'enquête l'affaire « Outreau » est souvent donnée comme exemple) qu'économique (Elf) et politique (financement des partis). C'est globalement l'exercice du pouvoir et les pratiques qu'il suppose qui sont souvent jugés négativement, comme si les débordements étaient aussi attendus qu'un exercice régulier du rôle. En quelque sorte beaucoup de citoyens semblent penser que c'est le pouvoir qui corrompt. Cette interprétation très largement répandue se présente à un premier niveau comme une préoccupation morale. Mais, elle peut être comprise aussi comme une justification par les citoyens de leurs attitudes de maintien à distance d'un espace politique perçu souvent comme inquiétant et doté de logiques propres qu'ils ne se sentent pas armés pour affronter.

Enfin, si les termes « corruption » et « favoritisme » sont polysémiques, il est cependant possible de différencier de grandes catégories de débordement de rôle. Nous en avons dégagé quatre qui permettent de rendre compte des situations évoquées par les citoyens enquêtés : l'intéressement, le clanisme et l'esprit partisan ; l'autoritarisme, la partialité et l'irrationalité ; le localisme et le népotisme ; enfin, le clientélisme. Les débordements du rôle politique sont

autant un ensemble de transgressions de normes de comportement et de valeurs de référence que la satisfaction d'intérêts particuliers. Les dimensions morales sont ici aussi importantes que les dimensions économiques dans la perception et l'évaluation qui sont faites des débordements. L'enquête quantitative apporte ici des résultats intéressants dans la combinaison de ces dimensions et leur mise en relation avec des variables socio-économiques (Chapitre II).

Cet ouvrage apporte enfin des éclairages spécifiques sous une série d'angles particuliers. La question des relations entre morale et politique est une dimension centrale des jugements portés en matière de corruption. Mais ces relations sont complexes et mêlent une forte réprobation de la recherche d'avantages personnels à une grande tolérance au favoritisme. Les inégalités d'accès au monde politique (compréhension et participation) interfèrent aussi avec la dimension précédente. Une contribution s'attache spécifiquement à démêler ces liens (Chapitre III). Le chapitre suivant est consacré à l'analyse des représentations de la fonction politique et à sa médiation des perceptions des atteintes à la probité (Chapitre IV). Parmi les données structurelles qui - outre les variables socio-économiques classiques - orientent les perceptions de la corruption et introduisent des clivages souvent négligés, nous avons envisagé l'impact de deux autres variables : l'orientation politique (Chapitre V) et le genre (Chapitre VI). Nous nous sommes aussi attachés à préciser les liens entre les représentations de l'argent et les attitudes à l'égard de la corruption (Chapitre VII). Enfin, se pose inévitablement la question des formes que peut prendre la réaction sociale à l'égard de la corruption. Phénomène dissimulé par nature et par conséquent souvent difficilement démontrable juridiquement, les atteintes à la probité doivent, selon certains acteurs engagés dans la lutte contre ces pratiques, donner lieu à des dénonciations protégées. Nous montrerons que les attitudes en matière de répression de la corruption sont tout aussi ambivalentes que les perceptions du phénomène lui-même (Chapitre VIII).

Annexe 1 – Méthodologie de l'enquête monographique sur les trois municipalités

Cette démarche est exploratoire, car pour être menée pleinement elle aurait supposé beaucoup de personnes et de temps. Nous avons cependant respecté les principales démarches de l'enquête ethnographique en effectuant de nombreux séjours sur ces communes. Nous avons recueilli un matériau riche de nature très diverse : travail archivistique sur l'histoire de la commune et la vie politique locale (et notamment sur les périodes électorales), la constitution d'un corpus de presse sur la ville et sur les « affaires » qui l'ont marquée. Nous avons réalisé au total plus de soixante entretiens, soit plus d'une vingtaine par site auprès de responsables politiques et associatifs de toutes obédiences, ainsi qu'auprès d'une population contrastée d'habitants (anciens et nouveaux résidents, milieu populaire et plus favorisé). Nous les interrogeons sur la façon dont ils voient leurs élus et leur façon de travailler, sur ce qui change ou pas dans la commune, enfin sur ce qui pose problème dans les activités des élus et le fonctionnement de la commune en général. Ce n'est qu'en fin d'entretien que nous abordons la perception de la corruption et des « affaires » locales proprement dites. Bien évidemment l'ensemble des entretiens réalisés ne prétend à aucune représentativité statistique des populations des trois communes concernées. Afin de respecter l'anonymat auquel nous nous étions engagé, tout en demeurant dans les mêmes catégories, le détail des professions a été modifié.

Annexe n°2 – Présentation socio-économique des trois villes enquêtées

MELISSE

Méliste est avant tout une ville résidentielle qui a toujours bénéficié de la proximité d'une grande métropole. Durant le 19^{ème} siècle, l'économie agricole vivrière locale a périclité au profit d'industries de transformation et du commerce. Les liaisons ferrées avec la métropole se développent dès le milieu du XIX^e siècle et facilitent les déplacements. La ville s'est développée de façon polycentrique avec des quartiers éloignés aux populations et activités très contrastées. La population se répartit entre trois parties de taille à peu près égale. Une partie résidentielle croît dès le XIX^e autour de bâtiments historiques, elle jouxte aujourd'hui le centre administratif et commercial. La zone qui longe un cours d'eau, a longtemps été un lieu industriel, des manufactures puis des entreprises de transformation s'y sont installées et un quartier d'habitat populaire s'est développé. La désindustrialisation en fait une zone en reconversion mêlant habitat ancien, immeubles de bureaux et logements pour cadres et employés travaillant en dehors de la ville. Une troisième zone a été conçue de toutes pièces au début des années 1960 pour héberger la population ouvrière et de petits employés de la région. Elle a aussi accueilli des rapatriés d'Algérie. Cette zone d'habitation est inspirée du modèle de « la Cité Radieuse » de

Le Corbusier. On annonçait : « Une cité heureuse, l'un des rares grands ensembles où la vie soit encore gaie et où les humbles sont traités en roi », mais son achèvement a connu de sérieuses difficultés.

La population a atteint sa taille maximale en 1975 avec plus de 53000 personnes. Elle décrût jusqu'en 2000 et se trouve aujourd'hui en lente progression, estimée à 45 000 en 2006. Depuis 1999 le nombre de ménages a augmenté de 5,2% et le nombre de logements de 4,2%. Les moins de 19 ans sont 25% de la population et les personnes de 60 ans et plus représentent plus de 20% de l'ensemble. Enfin, 56% de la population des ménages a un emploi, mais entre 12 et 15 000 personnes travaillent en dehors de la commune d'où l'importance des problèmes liés aux voies d'accès de transit, à la circulation dans la commune et aux transports en commun. Des clivages majeurs traversent la commune quant à l'aménagement de la commune. Depuis une dizaine d'années la municipalité s'efforce de lancer des projets de construction de logements et de réaménagement de la circulation. En 2000 une concertation de révision du POS a mis en évidence l'aspiration majoritaire au statut quo. Plusieurs associations sont très actives dans la défense du patrimoine naturel et culturel de la commune. Plusieurs projets immobiliers ont donné lieu à des conflits (y compris judiciaires) avec les promoteurs et la municipalité. Sur le plan du développement de la ville la municipalité est tiraillée entre d'un côté les besoins de modernisation des anciens équipements, et la création de nouvelles structures d'accueil de logements et de bureaux de l'autre.

ORONCOUR

Oroncour s'est développé dès le début du XIX^e siècle comme une zone d'extension industrielle d'une grande métropole. Mais les implantations se font de façon assez anarchique. Les intérêts des investisseurs s'affrontent, surtout les projets d'aménagement résidentiel se heurtent aux projets industriels. La ville accueille de nombreux ateliers puis usines de métallurgie lourde. Une importante population ouvrière s'établit avec dans les années 1920 d'importantes vagues d'immigration italienne puis maghrébine à partir des années 1960. L'espace urbain devient de plus en plus hétéroclite, mais s'y établit une vie communautaire combinant convivialité et promiscuité. Une majorité radical-socialiste dirige la ville jusqu'au milieu des années 1960. La municipalité devient alors communiste. Mais, c'est aussi la période où commence une forte désindustrialisation qui déstructure la cité et paupérise les habitants qui y restent.

Une transformation radicale intervient au début des années 1980 avec la conquête de la ville par une personnalité extérieure mais dotée d'autant d'ambitions que de ressources tant politiques qu'économiques. Il met en place une politique radicale de rénovation urbaine. Il restructure d'abord la partie de la ville la plus ancienne et la plus dégradée. Les bâtiments considérés comme insalubres sont détruits. Des surfaces équivalentes de logements (dont 50% d'habitats sociaux) et de bureaux sont construites. Elles sont accompagnées de nombreux équipements collectifs (crèche, garderie, écoles, parking, etc.). Une seconde opération de rénovation est menée quasi simultanément sur d'anciens sites industriels qui deviennent un quartier d'affaires. Une partie est aussi consacrée à l'habitat et à des équipements collectifs.

La ville est aujourd'hui économiquement dynamique et en expansion sur le plan sociodémographique. Depuis 1999, la population a augmenté de 15% atteignant près de 65 000 en 2006. Durant la même période le nombre de ménages a augmenté de plus de 16%. La proportion de jeunes adultes (20-39ans) est importante avec

plus de 35%, alors que la population âgée (60 ans et plus) n'est que de 17%. C'est aussi une population majoritairement active, 60% des ménages ont un emploi. Le nombre de logements a également augmenté de 7,4% depuis 1999.

PLAISE

Plaise est un bourg fortifié ancien qui garde les traces de son prestige aux XIV^e et XV^e siècles. La ville connaît une forte expansion au XVI^e siècle avec le développement de manufactures, le commerce des grains et de nombreux artisanats. Au XIX^e elle reste une importante place de commerce agricole et de fourniture de services, mais ne s'industrialise pas avant les années 1960 où s'implantent des entreprises métallurgiques, chimiques et d'agroalimentaire. Une ZUP est construite dans un quartier périphérique. La ville devient très contrastée socialement avec un centre historique bourgeois et une périphérie populaire de plus en plus atteinte à la fin des années 1970 par la montée du chômage et la précarisation.

La population a légèrement baissé depuis 1975 (30 000 habitants), mais elle demeure stable depuis 1999 et s'élève à 26 500 habitants en 2005. Cependant la proportion des personnes de plus de 40 ans s'accroît, les retraités (19%) et les personnes de plus de 50 ans sont dans une proportion importante (34,8). Depuis 1999, le nombre de ménages a crû de 5% et celui des logements de 6,8%. L'emploi est un enjeu central depuis trente ans et la situation s'est tendue ces dix dernières années avec un secteur tertiaire très faible. En 2005 seuls 44% des ménages ont un emploi. Le taux de chômage local est élevé (13 %) et la demande d'emploi en progression plus forte que dans le reste de la région, en particulier chez les femmes et les jeunes.