

SciencesPo.

Fait politique

Favoritisme et corruption à la française

Petits arrangements
avec la probité

*sous la direction de
Pierre Lascoumes*



SciencesPo.
Les Presses

**Favoritisme
et corruption à la française**
Petits arrangements
avec la probité

Domaine **Fait** politique

Dirigé par Pascal Perrineau et Janine Mossuz-Lavau

Les Mondes agricoles en politique

Bertrand Hervieu, Nonna Mayer, Pierre Muller, François Purseigle,
Jacques Rémy (dir.)

Collection Académique

2010 / ISBN 978-2-7246-1164-9

Archéologie de la représentation politique

Structure et fondement d'une crise

Didier Mineur

Collection Académique

2010 / ISBN 978-2-7246-1160-1

Le Sexe de la mondialisation

Genre, classe, race et nouvelle division du travail

Jules Falquet, Helena Hirata, Danièle Kergoat, Brahim Labari,
Nicky Le Feuvre, Fatou Sow (dir.)

Collection Académique

2009 / ISBN 978-2-7246-1145-8

Intelligences de la France

Onze essais sur la politique et la culture

Philippe Urfalino et Martha Zuber (dir.)

Collection Académique

2009 / ISBN 978-2-7246-1146-5

Les Pieds-noirs et la politique

Quarante ans après le retour

Emmanuelle Comtat

Collection Académique

2009 / ISBN 978-2-7246-1138-0

La CFDT (1968-1995)

De l'autogestion au syndicalisme de proposition

Nicolas Defaud

Collection Académique

2009 / ISBN 978-2-7246-1137-3

Sociologie des crises politiques

La dynamique des mobilisations multisectorielles

3^e édition revue et augmentée d'une préface inédite

Michel Dobry

Collection Références

2009 / ISBN 978-2-7246-1125-0

**Favoritisme
et corruption à la française**
Petits arrangements
avec la probité

*Sous la direction de
Pierre Lascoumes*

Remerciements

Les auteurs remercient l'Agence nationale de la recherche (ANR) et la Direction scientifique de Sciences Po pour les aides financières accordées à ce projet, ainsi que Gina Sandanassamy et Odette Tomescu-Hatto pour leur aide dans l'administration du projet et Natacha Gally pour la mise en forme du manuscrit.



Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)
Favoritisme et corruption à la française : petits arrangements avec la probité / Pierre Lascoumes (dir.) – Paris : Presses de Sciences Po, 2010.

ISBN 978-2-7246-1177-9

RAMEAU :

- Corruption politique : France ; Opinion publique
- Opinion publique : France : 1990-...
- Morale politique : France

DEWEY :

- 364.3 : Crimes politiques
- 334 : Vie politique
- 172 : Morale politique

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

SOMMAIRE

ONT CONTRIBUÉ À CET OUVRAGE	9
<i>Introduction / LES APPORTS DE L'ENQUÊTE</i> « PROBITÉ PUBLIQUE » PAR RAPPORT AUX RÉSULTATS DES ENQUÊTES CLASSIQUES EN SOCIOLOGIE POLITIQUE	11
<i>Pascal Perrineau</i>	
<i>Prologue / LES CITOYENS ET LEURS ÉLUS :</i> RÔLES ET DÉBORDEMENTS. TROIS ENQUÊTES MONOGRAPHIQUES : MÉLISSE, PLAISE ET ORONCOUR	21
<i>Pierre Lascoumes</i>	
<i>Présentation de l'ouvrage / DE L'IDÉAL DU RÔLE POLITIQUE</i> À SES MAUVAISES PRATIQUES : DE L'ENQUÊTE QUALITATIVE AU QUANTITATIF	67
<i>Pierre Lascoumes</i>	

I — APPROCHES GLOBALES DES REPRÉSENTATIONS SOCIALES DE LA PROBITÉ

<i>Chapitre 1 / DU FAVORITISME À LA CORRUPTION</i>	
LES DÉFINITIONS CONCURRENTES DE LA PROBITÉ PUBLIQUE	73
<i>Jean Chiche, Viviane Le Hay, Flora Chanvriil</i> <i>et Pierre Lascoumes</i>	
État des connaissances : quatre entrées pour définir la « corruption »	79
L'enquête française sur les ambiguïtés de perception de la corruption	91
<i>Chapitre 2 / LE RÔLE DES CLIVAGES SOCIAUX</i>	
DANS LES JUGEMENTS SUR LA PROBITÉ	107
<i>Bruno Cautrès et Jean Chiche</i>	
La multidimensionnalité des opinions sur la probité et la corruption et ses clivages sociaux	112

Typologie et segmentations sociologiques des opinions sur la probité et la corruption et ses clivages sociaux	117
---	-----

Chapitre 3 / ENTRE MORALE ET POLITIQUE :

UNE APPROCHE EXPÉRIMENTALE DES JUGEMENTS SUR LA CORRUPTION	125
<i>Nonna Mayer</i>	
Les indicateurs	126
Les jugements sur la corruption	129
L'image des élites politiques	133

Chapitre 4 / FONCTION POLITIQUE ET ATTEINTES À LA PROBITÉ

PUBLIQUE DANS LE JUGEMENT DES CITOYENS ORDINAIRES	139
<i>Oscar Mazzoleni et Pierre Lascoumes</i>	
Rôles politiques et perceptions des citoyens ordinaires	143
Une classification des représentations de la fonction politique	152
Typologie des représentations de la fonction politique	158

II — APPROCHES SPÉCIFIQUES DES REPRÉSENTATIONS SOCIALES DE LA PROBITÉ

Chapitre 5 / FAMILLES POLITIQUES ET JUGEMENTS

SUR LA PROBITÉ	169
<i>Anne Muxel</i>	
La crise de la représentation politique au cœur des jugements sur la corruption	170
Des représentations aux pratiques : les différents univers de la corruption	178

Chapitre 6 / GENRE ET CORRUPTION :

DES PERCEPTIONS DIFFÉRENCIÉES	187
<i>Mariette Sineau</i>	
Les femmes plus intolérantes vis-à-vis de la corruption politique	189
Le genre comme variable structurante : la « preuve » par l'ACM	192
Essai d'interprétation	194

Chapitre 7/ ARGENT, POLITIQUE ET CORRUPTION

<i>Janine Mossuz-Lavau</i>	199
Rapport à l'argent et à la politique	200
La double peine	204
La tolérance zéro	205
La réprobation compréhensive	209
La tolérance à 99 %	213

Chapitre 8/ LES RÉACTIONS SOCIALES À LA CORRUPTION:

DIVULGATION ET SYSTÈME RÉPRESSIF	219
<i>Odette Tomescu-Hatto, Pierre Lascoumes, Viviane Le Hay et Guy Michelat</i>	
Du « délateur » au « <i>whistleblower</i> » : les termes du débat éthique sur la divulgation	223
Réprouver : oui, divulguer : non ?	230
CONCLUSION	
<i>Pierre Lascoumes</i>	245

ANNEXES

1. Méthodologie de l'enquête monographique sur les trois municipalités	253
2. Présentation socio-économique des trois villes enquêtées	254
3. Qu'est-ce que l'analyse des correspondances multiples spécifique ?	257
4. Régression logistique sur les représentations de la corruption	259
5. Qualités attendues de l'élu(e)	261
6. Les variables actives retenues pour l'ACM et leurs modalités	262

BIBLIOGRAPHIE	265
----------------------	-----

TABLE DES DOCUMENTS	281
----------------------------	-----

« Si la corruption politique est un problème central de la vie politique aux États-Unis, pourquoi n'est-elle pas au cœur de la science politique américaine ? »

John G. Peters et Susan Welch (1978)

Ont contribué à cet ouvrage

Bruno CAUTRES est chercheur CNRS au Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof). Il enseigne également à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris. Ses recherches portent sur la sociologie du vote et des comportements ainsi que sur les attitudes des citoyens vis-à-vis de l'intégration européenne. Ses dernières publications sont *Comment les électeurs font-ils leur choix ?*, ouvrage dirigé avec Anne Muxel (Paris, Presses de Sciences Po, 2009) ; et *Les Français, des Européens comme les autres ?*, dirigé avec Daniel Boy et Nicolas Sauger (Paris, Presses de Sciences Po, 2010).

Flora CHANVRIL est chargée d'études statistiques au Cevipof. Elle participe à la conception, au suivi des enquêtes, ainsi qu'à l'exploitation et à la présentation de leurs résultats.

Jean CHICHE est docteur en statistiques mathématiques (Université Pierre et Marie Curie 1983) et ingénieur de recherche CNRS au Cevipof. Il est enseignant en analyse quantitative des données. Ses recherches se sont développées dans trois domaines : le comportement électoral et les élections, la méthodologie – sondages, enquêtes, opinion publique –, les statistiques et plus précisément l'analyse géométrique des données.

Pierre LASCOUMES est directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) rattaché au Centre d'études européennes de Sciences Po. Il enseigne et effectue des recherches d'analyse des politiques publiques. Il a mené des travaux sur les déviances et délinquances des élites. Il a publié récemment, avec Gilles Favarel-Garrigues et Thierry Godefroy, *Les Sentinelles de l'argent sale. Les banques aux prises avec l'anti-blanchiment* (Paris, La Découverte, 2009).

Viviane LE HAY est ingénieure d'études CNRS rattachée au Cevipof. Statisticienne, elle participe à la conception, au suivi des enquêtes, ainsi qu'à l'exploitation et à la présentation de leurs résultats.

Nonna MAYER est directrice de recherche au CNRS rattachée au Centre d'études européennes de Sciences Po. Elle enseigne à l'école doctorale de Sciences Po. Elle est présidente de l'Association française de science politique (AFSP) et vient de publier *Sociologie des comportements politiques* (Paris, Armand Colin, « coll. U », 2010).

Oscar MAZZOLENI est directeur de recherche et responsable de l'Observatoire de la vie politique de Bellinzone, en Suisse, et enseigne la science politique à l'Université de Lausanne. Il a récemment publié *Culture politique e culture civica a confronto* (Bellinzone, Ustat, 2004).

Guy MICHELAT est directeur de recherche émérite CNRS au Cevipof. Ses recherches portent sur les relations entre attitudes et comportements politiques et religieux, l'univers des croyances, les représentations de la laïcité, le racisme et l'antisémitisme.

Janine MOSSUZ-LAVAU est directrice de recherche au Cevipof et chargée de cours à l'IEP de Paris. Elle est l'auteure de *L'Argent et nous* (Paris, Éditions de la Martinière, 2007).

Anne MUXEL est directrice de recherche au CNRS (Cevipof), spécialiste des études dans le champ de la socialisation, de la participation politique et de l'analyse électorale.

Pascal PERRINEAU est professeur des universités à l'IEP de Paris et directeur du Cevipof (UMR CNRS). Il travaille sur l'analyse des comportements et des attitudes politiques en France, les nouveaux clivages politiques dans les sociétés européennes ainsi que sur l'extrême droite.

Mariette SINEAU, politologue, est directrice de recherche CNRS au Cevipof. Ses travaux portent sur les femmes et la citoyenneté politique, et plus récemment sur patrimoine et politique. Son dernier ouvrage paru est *La Force du nombre. Femmes et démocratie présidentielle* (La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2010).

Odette TOMESCU-HATTO est maître de conférences à Sciences Po Paris et responsable de projets au Cevipof. Elle travaille sur les questions de sécurité et de démocratie en Europe. Elle est l'auteur, avec Ronald Hatto, de l'ouvrage *Les États-Unis et la « nouvelle Europe »* (Paris, CERI-Autrement, 2007) ; et, avec Shahrbanou Tadjbakhsh, de *Normative and Ethical Frameworks for Human Security in Eastern and Central Europe : A Status Report* (Paris, Unesco, 2007).

Introduction / **LES APPORTS DE L'ENQUÊTE « PROBITÉ PUBLIQUE » PAR RAPPORT AUX RÉSULTATS DES ENQUÊTES CLASSIQUES EN SOCIOLOGIE POLITIQUE**

Pascal Perrineau

Avec l'objet « Probité publique », le Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof) a choisi d'explorer un terrain peu abordé, particulièrement en France. Il y avait, en effet, urgence et intérêt à faire le point intellectuel sur cette question dans notre pays, car jusqu'alors seuls les terrains nord-américain, australien, britannique et japonais avaient donné lieu à des recherches détaillées sur les perceptions de la corruption.

Cette enquête a également cherché à dépasser la perception de la corruption comme indicateur majeur de la « crise de la démocratie » ou de la crise de la représentation politique, une perspective qui est souvent dominante, de manière plus ou moins explicite, dans les recherches de science politique sur le sujet¹. Les atteintes à la probité publique sont en effet souvent présentées comme un élément déterminant de cette crise. L'étude du phénomène de la probité publique et des atteintes dont elle est l'objet met au jour un apparent paradoxe : d'un côté, le réel ou supposé développement de la corruption politique a redonné un espace et une visibilité à nombre d'« entrepreneurs de morale » et à une vision idéale d'un citoyen critique et clairvoyant, prompt à circonscrire et à dénoncer les faits de corruption ; d'un autre côté, l'impact politique et social de ces affaires de corruption ne semble pas toujours évident et paraît démentir l'optimisme purificateur de la première posture tout en déplorant un citoyen peu civique, désabusé et cynique. Apparemment contradictoires, ces deux postures renvoient en fait au même modèle démocratique idéal que Philippe Bezes et Pierre Lascoumes définissent comme étant un modèle « dans lequel la

1. Susan J. Pharr et Robert D. Putnam (eds), *Disaffected Democracies : What's Troubling the Trilateral Countries ?*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2000.

relation gouvernant-gouverné est régie par une double exigence : la probité des conduites du représentant élu et le contrôle exercé par les mandants qui devrait conduire à sanctionner les transgressions ». Ce modèle suppose une définition très normative du citoyen idéal et une définition très objectivée de la corruption politique.

L'approche retenue dans l'enquête du Cevipof s'efforce d'éviter ce questionnement d'ordre trop normatif pour adopter un questionnement davantage épistémologique. Comment les citoyens ordinaires développent-ils des perceptions morales de la politique ? Comment sont construites des visions normatives d'ailleurs plurielles et éventuellement concurrentes ? Quelles pratiques des élus font l'objet d'une qualification en termes de corruption ? Y a-t-il une gradation des pratiques, des pratiques admises jusqu'aux pratiques stigmatisées ?

La recherche du Cevipof cherche à casser le simple face à face entre citoyens et corruption politique comme objet de jugement, pour tenter de faire émerger les relations plus ambivalentes entre des citoyens porteurs de certains systèmes de valeurs et de certaines conceptions de la politique et leurs opinions sur la corruption. Ce type d'approche empirique et non normative a été inauguré par John A. Gardiner². La « relation au politique » n'est pas une simple opération de jugement, elle est une relation peu cadrée et très ouverte aux échanges et à la structure des échanges dans lesquels les individus sont insérés.

Cette recherche s'efforce de penser la pluralité et la diversité des phénomènes de corruption qui ne peuvent être aisément ramenés à une échelle unidimensionnelle. On en vient à ces différents types de perception de la corruption tels que les avait catégorisés Arnold J. Heidenheimer³ : « corruption noire » (corruption pour les élites et les citoyens ordinaires), « corruption blanche » (corruption pour aucun des deux groupes) et « corruption grise » (conflits normatifs entre les deux groupes).

2. John A. Gardiner, *The Politics of Corruption : Organized Crime in an American City*, New York (N. Y.), Russell Sage Foundation, 1970.

3. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston et Victor T. LeVine (eds), *Political Corruption. A Handbook*, New Brunswick (N. J.), Transaction, 1989.

L'enquête du Cevipof tente également de prolonger une approche comme celle de John G. Peters et Susan Welch⁴, qui montre que les perceptions de la corruption varient non seulement en fonction des groupes porteurs de jugements mais aussi de la nature des actes et de leurs propriétés intrinsèques.

Cette diversité n'empêche pas qu'il y ait un « noyau dur » de jugements qui ne sont pas remis en cause selon les individus ou les contextes et qui reposent sur des principes axiologiques stables, sur un registre universellement mobilisé par les divers groupes sociaux et relevant d'une « morale commune », selon l'hypothèse de Raymond Boudon développée dans *Déclin de la morale ? Déclin des valeurs ?*.

La recherche mise en place par le Cevipof tente de dépasser les opinions alarmistes et les opinions non suivies d'effets politiques. D'où la volonté de mettre le citoyen en situation d'acteur dans l'enquête par sondage qui a été administrée par l'institut ISL (Institut de sondage Lavialle) du 23 janvier au 18 février 2006 auprès d'un échantillon de plus de 2 000 personnes. L'objectif de cette recherche était d'aller au-delà d'opinions qui peuvent apparaître comme des « opinions de surface » :

- Sur la sévérité du jugement porté sur les élus : « 60 % des personnes estiment que les élus et dirigeants politiques sont plutôt corrompus ». Cet indicateur a beaucoup augmenté dans les années 1980, passant de 38 % en 1977 à 55 % en 1990. Il atteint 65 % en 1991 et se maintient depuis entre 60 et 65 %.
- Sur le développement du phénomène de corruption : un tiers des enquêtés estime qu'il y a plus de corruption aujourd'hui qu'avant (32,6 %).
- Sur le niveau de corruption : plus des deux tiers des enquêtés considèrent que le niveau de corruption est élevé dans les

4. John G. Peters et Susan Welch, « Political Corruption in America : A Search for Definitions and a Theory, or If Political Corruption is in the Mainstream of American Politics Why is it Not in the Mainstream of American Politics Research ? », *American Political Science Review*, 72 (3), septembre 1978, p. 974-984.

5. Raymond Boudon, *Déclin de la morale ? Déclin des valeurs ?*, Paris, PUF, 2002.

principales institutions politiques. Qu'il y a « beaucoup ou assez » de corruption dans le gouvernement (77,9 %), à la présidence de la République (69,1 %), chez les députés (68 %), chez les sénateurs (58 %).

- Sur les conséquences que l'électeur (rationnel et/ou moral) est censé tirer de ces constats : 96,5 % des personnes enquêtées déclarent qu'elles ne voteraient pas pour quelqu'un mis en cause dans une affaire, même s'il est très efficace (85,6 %).
- Sur la demande de répression : les tribunaux sont considérés comme n'étant pas assez sévères avec les membres du gouvernement (84,9 %), les députés (78,1 %), les maires (54,6 %).

On sait que certains contextes politiques maximalisent les positions critiques. Ainsi, les mises en cause de personnalités politiques de haut niveau renforcent la sensibilité à ces questions. Pour la période relativement récente, on peut mentionner le renvoi en correctionnelle du président du Conseil régional d'Île-de-France (Jean-Paul Huchon, Parti socialiste, PS) pour prise illégale d'intérêt, le procès d'élus et de fonctionnaires du III^e arrondissement de Paris (Jacques Dominati, Union pour la démocratie française, UDF) pour des fraudes sur les listes électorales, ou encore celui contre Pierre Bédier (député UMP, Union pour un mouvement populaire, et maire de Mantes-la-Jolie) pour abus de biens sociaux et corruption. Peu nombreuses mais relativement bien médiatisées, les « affaires » donnent depuis quinze ans une visibilité nouvelle aux pratiques déviantes du personnel politique et par là même entretiennent les suspicions et les jugements critiques.

On sait cependant depuis les travaux d'Angus Campbell *et al.* dans *The American Voter*⁶ qu'à défaut d'argumentaires plus développés, les formes ordinaires de critique de la politique reposent souvent sur des catégories morales quotidiennes et réprouvent les mensonges (promesses non tenues), la vaine compétition (carréisme) et la cupidité (atteintes à la probité) des élus. Pour autant, ces opinions sévères ne sont pas systématiquement suivies d'effets politiques et électoraux.

6. Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller et al., *The American Voter*, New York (N. Y.), John Wiley and Sons, 1960.

La carrière politique et les succès électoraux d'élus mis en cause, et même condamnés, montrent que la sanction par le vote est loin d'être un mécanisme automatique. Depuis l'affaire du député Daniel Wilson, les exemples ne manquent pas pour montrer que les atteintes à la probité ne sont pas systématiquement des causes d'indignité politique. Ce gendre du président Jules Grévy usait de sa position pour faire attribuer des décorations (scandale des médailles) et mener des interventions diverses. Malgré un scandale important (1887-1888) qui déboucha sur deux procès et sur la création du délit de « trafic d'influence », D. Wilson poursuivit sa carrière d'élu (maire de Loches en 1892 et réélu député en 1893). À l'évidence, et contrairement au discours ordinaire, le respect des lois et des principes moraux n'est pas, en politique, le critère principal de jugement. Des critères pragmatiques (efficacité) ou symboliques (aptitude à représenter le collectif) tiennent une grande importance dans l'appréciation des élus et des dirigeants.

De plus, contrairement à d'autres pays, aucun mouvement de protestation collective ne s'est manifesté à l'occasion de ces « affaires » censées scandaliser l'opinion. L'organisation non gouvernementale (ONG) Transparency International tient un rôle d'expertise et intervient peu sur les sujets nationaux. Quant aux partis et syndicats, ils restent très prudents sur le sujet (sauf exceptions parmi lesquelles on peut noter l'activisme de partis comme le Front national – FN –, le Mouvement pour la France – MPF – ou Lutte ouvrière – LO).

Les citoyens français seraient-ils tous devenus cyniques ou totalement désabusés ? Que révèle alors l'intensité de ces opinions réprobatrices ? S'agit-il d'une distance à l'égard du système de valeurs démocratiques, d'une défiance vis-à-vis des institutions politiques, de positions générales critiques argumentées *via* une dénonciation de la corruption ? Bien au-delà des représentations hâtives du modèle démocratique idéal (organisé autour de la vertu, de ses grandeurs, de ses servitudes et de ses échecs), il existe au sein de la population une grande variété de représentations, aussi bien en ce qui concerne la définition de l'objet corruption et de ses limites, qu'en matière de nature et d'ampleur de la réprobation et de la condamnation. Dans le

rapport à la politique et en particulier dans le lien de confiance-défiance avec elle, on rencontre une grande diversité.

Cette étude du Cevipof et les résultats auxquels elle a abouti permettent de revisiter, de nuancer et de retravailler les acquis de la recherche, d'ailleurs assez modestes sur le sujet. Elle met aussi au jour des clivages nouveaux par rapport aux clivages sociaux, biodémographiques, culturels et politico-idéologiques qui structurent souvent les attitudes et les comportements politiques sur lesquels le Cevipof a beaucoup travaillé (vote, attitude par rapport au changement, libéralisme culturel, etc.). Des clivages nouveaux, et peut-être parfois difficiles à déceler, se font jour : clivages politiques davantage organisés autour d'un axe confiance-défiance que d'un axe gauche-droite, clivages sociaux autour de la distance à l'implication citoyenne plus que selon une opposition de classes, clivages culturels autour d'une polarisation entre tolérance et tradition qui n'est pas entièrement sécante avec le clivage libéralisme culturel-autoritarisme rigoriste.

Quels sont les grands axes des conclusions de cette enquête dont l'originalité est, sur le terrain français, de mettre en relation le système de valeurs des personnes enquêtées et leur conception de la politique avec leurs opinions sur la corruption et les atteintes à la probité publique ?

D'abord, la relation entre les politiques (élus et dirigeants) et les citoyens apparaît comme une relation fragile, peu cadrée, sous influence, largement ouverte aux échanges (*implicit trading* selon les catégories utilisées par Barry S. Rundquist, Gerald S. Strom et John G. Peters⁷). C'est une relation « corromptible » dans la mesure où ce sont souvent des normes contradictoires qui selon les personnes et les circonstances indiquent ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. Les résultats montrent l'existence de nombreuses ambivalences dans les jugements portés sur les activités politiques et l'importance des conflits normatifs qui, selon les personnes et les situations, atténuent ou accentuent d'une part la perception de l'importance des transgressions

7. Barry S. Rundquist, Gerald S. Strom et John G. Peters, « *Corrupt Politicians and Their Electoral Support : Some Experimental Observations* », *American Political Science Review*, 71 (3), septembre 1977, p. 954-963.

(y a-t-il peu ou beaucoup de corruption ?), d'autre part leur acceptabilité (tolère-t-on ou réprovoque-t-on la corruption ?).

En outre, l'étude montre que ces deux dimensions sont indépendantes et autonomes : on peut estimer qu'il y a peu de corruption mais que ce qui existe de manière minimale doit être puni sévèrement et n'est pas acceptable ; inversement, on peut juger que le degré de corruption est élevé mais la tolérer pour diverses raisons. L'enquête permet aussi de renverser quelques lieux communs : l'intolérance qu'il y aurait face à la corruption ou encore une réprobation qui transgresserait les barrières sociales et les frontières politiques.

Un haut niveau de tolérance

L'enquête montre l'existence d'un assez haut niveau de tolérance au-delà des condamnations de principe : 60 % des personnes interrogées pensent que les élus et les dirigeants politiques sont plutôt corrompus, 73 % considèrent qu'il n'est pas ou peu grave de suivre le conseil d'un conseiller municipal qui vous suggère de demander une lettre de recommandation au maire pour obtenir un logement social.

Diversité des jugements et statut social

L'enquête montre la diversité des jugements portés par les citoyens en fonction de leur statut social et il n'est pas sûr, comme le disait Stendhal, que les petits soient les meilleurs « professeurs de vertu » parce que c'est tout ce qui leur reste (dans *Mémoires d'un touriste*, Stendhal notait que la haute probité est « la seule vertu laissée aux petites gens »).

Relations entre perception de la corruption et valeurs démocratiques

L'enquête met en relation les opinions exprimées sur les atteintes à la probité avec des attitudes plus générales à l'égard des valeurs démocratiques, de leur niveau de confiance dans les institutions et plus largement de leur conception de la fonction politique. Selon le type de rapport que l'on a à la politique, l'attitude vis-à-vis de la corruption

change fortement quelle que soit l'appartenance idéologique, sociale ou culturelle. Il n'y a pas d'unanimité morale ou normative en ce domaine. Au contraire, se dégage une grande diversité des représentations sur la probité publique qui s'explique par l'importance des conflits de normes et de valeurs à l'œuvre dans la population enquêtée.

De nombreux travaux insistent sur l'ambivalence des jugements portés sur la « politique », ses institutions, ses règles du jeu, ses acteurs. Il est aujourd'hui acquis que l'on ne peut simplement opposer ceux qui ont une vision « enchantée » du politique et ceux qui en ont une vue « désenchantée » ; ceux qui adhèrent aux valeurs et institutions démocratiques et s'impliquent, et ceux qui les dénigrent et se tiennent à distance. Cette vision dichotomique est désormais dépassée. C'est pourquoi il est important d'aller plus loin et de se doter d'un appareil d'investigation qui prenne au sérieux l'existence d'attitudes ambivalentes, tente de les évaluer et pose des hypothèses pour les caractériser et les comprendre.

Ces tensions entre des normes et des valeurs contradictoires produisent divers effets. Elles influent en premier lieu sur ce qui est qualifié comme relevant ou non d'une atteinte à la probité. Si le problème de la définition de ce champ a toujours été posé, il n'a jamais été résolu de façon définitive. L'originalité de l'enquête du Cevipof (par rapport aux travaux existants) est double. Tout d'abord, elle accorde une grande place aux investigations de la zone « grise », sur les comportements qui ne sont pas des atteintes explicites à la probité, ceux qui relèvent du favoritisme ou de la recherche d'avantage personnel, ceux qui relèvent de la « politique officieuse ». Ensuite, elle prend en compte non seulement les transgressions et les déviations dans les relations entre citoyens et élus (atteinte à la probité publique), mais également celles qui concernent les relations entre citoyens (atteinte à la probité privée).

Les conflits normatifs expliquent aussi l'influence d'un ensemble d'éléments justificatifs atténuant la réprobation ou légitimant parfois la transgression. Différentes questions ont été posées sous forme de scénarios en faisant varier des données qui permettent de préciser quels éléments jouent le plus ou le moins : le montant des fraudes, l'état des personnes, l'appartenance politique et une série de faits

justificatifs (l'accès à des biens rares comme l'emploi ou le logement, l'invocation de l'intérêt général, des contextes d'action politique privée).

Enfin, la question de la relation « politique-citoyen » est centrale. Elle est également marquée de conflits normatifs entre les attentes de rôle classiques en démocratie, et celles qui sont concrètement vécues. Ce qui est en cause n'est pas le degré de moralité ou d'immoralité des élus et des dirigeants, mais bien les formes des relations qui existent entre les représentants et les citoyens. Or ces relations sont pour le moins complexes, multidimensionnelles. Les critères d'évaluation de ces relations de pouvoir diffèrent selon un certain nombre de variables.

Une autre originalité de la recherche du Cevipof repose sur la prise en compte des variables « intermédiaires », relativement explicatives, comme la confiance dans les élus, dans les institutions politiques, dans les institutions administratives, les propriétés et les devoirs attendus des élus, les relations d'échange avec les élus dans le cadre d'affaires privées, etc.

Cette enquête est une première en France, mais elle ne prétend pas, bien sûr, répondre à toutes les questions que peuvent poser les situations multiformes d'atteinte à la probité dans les relations politiques officielles et officieuses, de l'attribution d'avantages quotidiens (fréquents dans la pratique politique pour l'accès à des services rares) à la corruption motivée par l'intérêt particulier des bénéficiaires (corrupteurs et corrompus). Cette première recherche d'ampleur ouvre un chantier que d'autres poursuivront.

Prologue / **LES CITOYENS ET LEURS ÉLUS :
RÔLES ET DÉBOURDEMENTS.
TROIS ENQUÊTES MONOGRAPHIQUES :
MÉLISSE, PLAISE ET ORONCOUR**

Pierre Lascoumes

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 pas 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

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.).

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 Florence 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 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 groups*) 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.

2. *Les enquêtes ont été réalisées par Éloïse Cohen-de Timary, Éric 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. Mise en scène d'un nouveau rôle politique, Paris, Presses de Sciences Po, 1994, p. 19.*

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 Cevipaf engagés dans le projet et de spécialistes extérieurs au laboratoire : Philippe Bezes, CNRS, Cersa, Paris ; Thierry Godefroy, CNRS, Césdip, 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 2 028 personnes. Le détail est présenté au chapitre I (cf. p. 73 et suiv.).*

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

— 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 sociopolitique. 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 à la fin des années 1970 (l'une droite-gauche, Plaise ; l'autre gauche-droite, Oroncour), 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 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

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

8. Eleonora Pasotti, *Political Branding in Cities. The Decline of Machine Politics in Bogotá, Naples, and Chicago*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

spécificités des relations citoyens-élu 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 conduits à les présenter non pas nominativement, mais de façon stylisée et anonymisée 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 États-Unis, anonymisée sous le nom de Wincanton¹⁰. 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 locaux de crime organisé bénéficient de protections politiques et policières, malgré des campagnes de dénonciation régulières. Il a multiplié les techniques d'enquête (observation, questionnaires, *focus groups*) afin de croiser des sources très différentes. Contrairement au travail d'investigation journalistique effectué par Lincoln Steffens sur l'échec des politiques anti-corruption dans six grandes villes des États-Unis au début du xx^e siècle¹¹, il ne cherche pas à faire de la dénonciation. J. A. 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 Wincanton, 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 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 de gouvernement local. Pour effectuer cette démonstration, il choisit d'écartier les anecdotes et les portraits, toujours contestables, et qui ont surtout pour inconvénients majeurs de personnaliser les situations, de

9. La méthodologie de l'enquête est présentée en annexe n° 1 et le profil de chaque ville en annexe n° 2, p. 254-256.

10. John A. Gardiner, *The Politics of Corruption : Organized Crime in an American City*, New York (N. Y.), Russell Sage Foundation, 1970.

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

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 Robert S. Lynd et Helen M. Lynd et popularisée par la « *street corner society* » de William 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 et anonymisés 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 une 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. Les noms des personnages sont des pseudonymes.

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 » (« *Puisque l'objet de cette étude vise la compréhension du phénomène global de la corruption, et non la présentation d'une analyse de trajectoires individuelles, les noms de la ville étudiée ainsi que de tous les individus interrogés ont été changés* »), John A. Gardiner, *The Politics of Corruption : Organized Crime in an American City*, op. cit., p. 5.

13. Robert S. Lynd et Helen M. Lynd, *Middletown : A Study in Contemporary American Culture*, New York (N. Y.), Harcourt, Brace, and Company, 1929 ; William F. Whyte, *Street Corner Society : la structure sociale d'un quartier italo-américain*, Paris, La Découverte, 1996. Dans cet ouvrage, William F. 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 à la fin du présent ouvrage.

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.

« 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

15. Julien Frétel, « Le parti comme fabrique de notables. Réflexions sur les pratiques notabiliaires des élus de l'UDF », *Politix*, 17 (65), 2004, p. 45-72.

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 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 décrit de façon positive la 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 dirigés 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 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