Clientélisme
et
Action publique

Sous la direction de

Martine ARINO (UPVD Université de Perpignan Via Domitia)

Numéro de la revue internationale francophone de sciences sociales
« Esprit Critique »

Sommaire

Paula Susana Boniolo *« la corruption territoriale. Domination et micro-résistances dans le Conurbano Bonaerence*

Marie Peretti-Ndiaye *« Clientélisme, action publique territorialisée et processus de minorisation. La place des allogènes »*

Issa Sory « *Clientélisme et construction de l'image de Ougadougou ».*

Martine Arino « Donner, recevoir et rendre : les règles de la circulation des biens pour des maux »

Antonio Robles Egea « le patronage et le clientélisme politique en Andalousie »

Yamina Remichi *« Les zones grises du recrutement : une analyse des pratiques de sélection des descendants de migrants dans le mairie de Pessac (France) et Nieuw West Amsterdam (Pays Bas) »*

Eric Sabourin « *politiques de développement rural territorial au Brésil : entre participation et clientélisme ».*

Note de lecture, Fatima Qacha Alain Tarrius, *Etrangers de passage. Poor to poor, peer to peer.* L'Aube. Collection Monde en cours. 2015, pp 175 et Alain Tarrius, *La mondialisation criminelle.* L'Aube. Collection Monde en cours. 2015, pp 150.

EDITORIAL

Martine ARINO

Le clientélisme ici et ailleurs

Les articles de ce numéro proviennent : des Pays Bas, de l'Andalousie, de France, d'Afrique, de Corse, du Brésil, d'Argentine. Il est question d'un phénomène universel qui n'est pas réservé aux pays en voie de développement ou du pourtour Méditerranéen. L'intérêt de cette diversité géographique est de saisir les différents visages, les différentes variations en fonction des cultures, des sociétés, des économies et du rôle de l'Etat. Si le clientélisme a une très longue histoire, celle-ci ne s'arrête pas aux sociétés contemporaines. Ce sont les historiens de la Rome antique qui ont été les premiers à mettre au grand jour le rôle du clientélisme pour le fonctionnement politique de l'Urbs. Le lien de clientèle archaïque désigne dans un premier temps, un type particulier de relation inégale qui unit un affranchi, « le client », et son ancien maître, qui devient son « patron ».

Par abus de langage, nous avons tendance à confondre le clientélisme et la corruption. Deux articles tracent leur frontière.

Corruption et clientélisme sont-ils synonymes ?

L'article de Paula Susana Boniolo, intitulé *« la corruption territoriale. Domination et micro-résistances dans le Conurbano Bonaerence »* démontre que la corruption est une forme sociale du clientélisme où public et privé sont confondus. Si la corruption est punie par la loi, le clientélisme ne l'est pas. La frontière entre les deux est confuse dans les pratiques sociales.

Pour l'appréhender, nous reprendrons la définition du clientélisme développée dans les travaux de Briquet et Sawicki. « (…) la notion de clientélisme sert à désigner des liens personnalisés, entre des individus appartenant à des groupes sociaux disposant de ressources matérielles et symboliques de valeur très inégale, reposant sur des échanges durables de biens et de services, généralement conçus comme des obligations morales unissant un « patron » et les « clients » qui en dépendent. » (Jean Louis Briquet, 1998, p.7)

L'outil d'intervention du clientélisme est l'action publique, nous entendons par action publique, l'action qui dépend de l'espace où l'élu peut implémenter des dispositifs de politiques publiques.

« *Clientélisme, action publique territorialisée et processus de minorisation. La place des allogènes* » de Marie Peretti-Ndiaye interroge les formes de leadership politique face aux reconfigurations démographiques et à la décentralisation en Corse.

La décentralisation et la déconcentration ont eu pour conséquence de territorialiser l'espace de l'action publique, de privilégier un découpage territorial à un découpage sectoriel de l'action, de redéfinir les moyens et les ressources des acteurs territoriaux dans leur espace de pouvoir. Espace de pouvoir car le territoire n'est pas une donnée neutre. Un territoire a des ressources : historiques, symboliques et économiques.
Il est à appréhender comme une forme spécifique d'organisation, une construction sociale fondée essentiellement sur des jeux d'acteurs qui s'articulent selon des logiques économiques, sociales et politiques, souvent conflictuelles. De nombreux chercheurs soulignent la difficile coordination d'institutions entretenant parfois des clivages conflictuels. La notion de territoire, qui ne peut être dissociée de celle d'acteurs en interrelation, renvoie donc à la problématique du sens de la gouvernance territoriale et de la mise en œuvre de l'action publique.
L'action publique est utilisée par le politique pour rechercher le soutien de mouvements et de groupes sociaux attachés à certaines thématiques. Ainsi, on voit apparaître des dispositifs propres aux territoires qui ont pour fonction de le mailler tout en lui donnant une image d'utilité sociale. C'est l'article de Issa Sory « *Clientélisme et construction de l'image de Ougadougou* ».

Le fonctionnement du clientélisme

« *Donner, recevoir et rendre : les règles de la circulation des biens pour des maux* » de Martine Arino et « *le patronage et le clientélisme politique en Andalousie* » de Antonio Robles Egea permettent de comprendre le fonctionnement du clientélisme, c'est-à-dire d'appréhender le contexte socio-économique dans lequel l'échange social a lieu. Le double paradoxe du don, comme l'écrivait M. Mauss entre volontaire et obligatoire, intéressé et désintéressé, ne permet pas de réduire le clientélisme à une simple instrumentalisation de type utilitariste. Le clientélisme peut revêtir les habits d'un traitement social des discriminations : « *Les zones grises du recrutement : une analyse des pratiques de sélection des descendants de migrants dans le mairie de Pessac (France) et Nieuw West Amsterdam (Pays Bas)* » de Yamina Remichi.

Dans les différents articles de ce numéro, il est illustré la complexité du phénomène clientélaire. Trois conditions sont requises dans cette relation sociale : premièrement l'inégalité des ressources matérielles, relationnelles, financières, deuxièmement un contrat tacite d'intérêt commun et enfin un sentiment de solidarité mutuelle.

La relation de clientèle construit un territoire

La relation de clientèle produit la « division sociale de l'espace », laquelle se définit comme la distribution différentielle de populations constituées (groupes, catégories, collectifs) dans un territoire. Elle peut être aussi bien un état, qu'un processus renvoyant à des phénomènes de concentration d'un groupe dans une unité spatiale, d'une spécialisation de ce groupe dans l'unité spatiale par rapport à un espace global.

Cette différence de répartition renvoie au couple homogénéité / hétérogénéité. C'est le critère du pouvoir qui produit cette séparation, suivant l'ordre social qui organise les liens entre les agents et entre les rapports sociaux. Elle fait référence à des politiques qui tendent délibérément à créer des séparations, des mises à l'écart, des territoires particuliers (enclaves). Le processus de séparation ou de concentration renvoie à un rapport social manifestement asymétrique, un rapport d'inégalité et de domination.

Elle soulève la question de la capacité des agents à négocier leur marge de manœuvre, à développer des stratégies pour échapper ou accepter leur positionnement dans cette construction du territoire. Quelles sont alors les formes, les tentatives d'action ou de résistance ? Eric Sabourin y répond dans « *politiques de développement rural territorial au Brésil : entre participation et clientélisme* ». Il traite des innovations participatives en matière d'action publique territorialisée au centre ouest du Brésil.

Cette partie sur la construction du territoire par le clientélisme ne pourrait pas se terminer sans faire référence aux travaux du Professeur Alain Tarrius. Une note de lecture de Fatima Qacha présente les deux derniers ouvrages du sociologue ; *Poor to poor, peer to peer.* et *La mondialisation criminelle.*

Sur ce, nous vous souhaitons une bonne lecture.

La corruption territoriale. Domination et micro-résistances dans le Conurbano Bonaerense

Paula Boniolo. Docteure en Sociologie de l'École Des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris). Docteure en Sciences Sociales de l'Université de Buenos Aires
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
Chercheuse National de la Recherche Scientifique et Technique
Professeure de Méthodologie de la Recherche, un diplôme en sociologie, Université de Buenos Aires.
boniolopaula@gmail.com

Résumé

Dans le cadre du débat passionné sur les causes et conséquences de la corruption en Argentine, il y a un grand absent: les gens. La majorité des recherches a adopté une perspective macrostructurale qui se centre sur la mesure du phénomène dans le secteur public. Notre recherche, en revanche, s'interroge sur la manière dont opèrent les trames de corruption dans un quartier de la classe ouvrière du Conurbano Bonaerense. Dans ce but, elle reconstruit les expériences quotidiennes à partir de situations caractérisées par leur lien avec la corruption à partir de récits de vie de personnes résidant dans le quartier.

Nous avons déployé une stratégie multimodale qui repose sur la réalisation d'entretiens (trente) de personnes appartenant à la classe ouvrière et d'informateurs clefs. Parallèlement, nous avons réalisé une observation participante en la complétant par l'analyse de documents, qui permettent d'aborder la complexité de la thématique.

Cette analyse a mis en exergue une territorialisation de la domination, qui s'exprime à travers l'articulation du secteur étatique et du secteur privé, et ses conséquences sur la vie quotidienne des travailleurs et sur le territoire. Au cours de la recherche nous avons observé une naturalisation des relations de pouvoir à travers des mécanismes d'appropriation matérielle, des formes symboliques et idéologiques qui soutiennent les pratiques liées à la corruption; soulignant la manière à travers laquelle la domination et ces micro-résistances s'insèrent dans le cadre de l'expérience biographique.

Corruption, Territoire, Classe sociale, Expériences quotidiennes.

La corruption comme problème en sciences sociales

Au cours des dernières années, l'intérêt pour les causes et les conséquences de la corruption en Argentine est allé crescendo, tant au niveau de l'université que des organisations non-gouvernementales locales (ONG), des agences internationales, et des médias. La majorité des recherches a adopté une perspective macrostructurale qui se centre sur la mesure du phénomène dans le secteur public et s'intéresse aux opinions et aux représentations d'informateurs qualifiés et de leaders d'opinions. Notre recherche, en revanche, s'interroge sur la manière dont opèrent les trames de corruption dans un quartier de la classe ouvrière du *Conurbano Bonaerense.* Dans ce but, elle reconstruit les expériences quotidiennes à partir de situations caractérisées comme étant liées à la corruption à partir de récits de vie de personnes résidant dans le quartier.

Les études qui analysent la corruption qui se développe dans un système économique et politique tendent à se centrer parfois exclusivement sur les négociations et les arrangements dans le secteur public et les hautes sphères des gouvernements. Les données sur lesquelles elles s'appuient sont élaborées par des ONG, comme par exemple *Transparency International*, dont les classements reposent sur les représentations et les évaluations d'analystes et d'informateurs qualifiés qui résident dans le pays ou ont un lien avec ce dernier. Dans ce cadre interprétatif, on met l'accent sur les abus du pouvoir public dans les transactions avec le secteur privé, au bénéfice de fonctionnaires, ou de partis et associations qu'ils représentent. On laisse ainsi de côté la participation nécessaire du secteur privé.

Le consensus entre économistes, scientifiques et sociologues autour du changement dans la façon de percevoir le phénomène de la corruption a fait oublier les évaluations critiques positives, laissant place à des visions négatives tant pour le fonctionnement de l'économie, comme pour le système démocratique, qui se sont conjuguées avec la prolifération des études sur la question. On a commencé à penser la corruption comme un problème mondial et on a orienté tous les efforts vers sa résolution. La corruption a été pensée comme un obstacle pour le développement des pays (Elliot, 1997).

Le débat en Amérique latine sur le thème de la corruption a acquis une certaine importance au cours des années 1990, avec la résurgence des démocraties ; l'étude de la corruption et de ses conséquences prenant dans ce contexte un tour particulier. Avec le retour des démocraties, la presse a pu expérimenter une plus grande liberté, et centrer son regard sur l'État et le pouvoir politique. Plusieurs auteurs se sont intéressés à l'étude de la corruption en Amérique Latine (Little y Posada-Carbó, 1996; Tulchin y Espach, 2000; entre autres); alors que d'autres se sont spécialisés dans l'étude de différents pays comme: le Mexique (Lomnitz,

2000), l'Argentine (Calvo, 2002; Sautu, 2004; Quintela, 2005; Pereyra, 2010; Boniolo, 2013), entre autres.

Dans le cas de l'Argentine, la démocratie n'a pas pu garantir la disparition de comportements particularistes (Aureano y Ducatenzeiler, 2002:74), en partie, parce que la corruption a constitué un phénomène endémique dans la politique et la société depuis l'époque coloniale, survivant à différent gouvernements militaires et constitutionnels (Sautu, 2004). Nonobstant, c'est à partir 1990, que la corruption a accaparé l'opinion publique, s'affirmant comme le principal problème dans les médias et le débat politique national, en synchronie avec l'agenda international (Pereyra, 2010). Avec le discours des médias, et un contexte critique vis-à-vis des institutions démocratiques, le problème de la corruption s'est installé dans les discours quotidien du tout à chacun.

Notre recherche étudie les expériences des travailleurs avec les pratiques qu'eux-mêmes définissent comme liées à la corruption. Nous avons déployé une stratégie multimodale qui repose sur la réalisation d'une trentaine d'entretiens semi-structurés de personnes appartenant à la classe ouvrière et d'informateurs clefs. Parallèlement, nous avons réalisé une observation participante en passant une période prolongée sur le terrain, la complétant par l'analyse de documents, et de photographies, qui permettent d'aborder en profondeur la complexité de la thématique.

La corruption territoriale comme trame de pratiques sociales

Dans le cadre du débat passionné sur les causes et conséquences de la corruption dans notre pays, il y a un grand absent: les gens. L'université, les moyens de communication, les groupes politiques dénoncent les préjudices qu'impliquent la corruption pour l'État et la gouvernance; ils énumèrent les sommes qui sont payées en pot-de-vin dans le cadre des privatisations et les attributions faites à des groupes ou des entreprises alliés.

Notre étude repose sur l'analyse de pratiques considérées comme des formes de corruption des personnes résidant dans un quartier ouvrier éloigné des centres et des milieux visibles de la société argentine. Partant d'une analyse sociologique, elle s'interroge sur les relations sociales internes au quartier et sur les relations de ces habitants avec leur entourage; elle cherche à connaître leurs expériences par rapport à des pratiques qu'ils définissent eux-mêmes comme étant liées à la corruption. La reconstruction de cette trame de pratiques liées à

la corruption est réalisée à partir de témoignages biographiques. Le concept de trame est très fréquemment utilisé en langue espagnole[1].

Dans le cas d'une trame de pratiques liées à la corruption, le concept renvoie à l'ensemble des pratiques sociales, où les entrelacs reconstruisent une image de la façon dont opèrent les formes de corruption dans des contextes sociaux concrets. Cette trame est le produit des pratiques liées à la corruption qui s'inscrivent dans les relations sociales, et sont liées à des orientations et des façons de faire, conditionnées par une asymétrie de pouvoir, qui implique un ensemble d'acteurs et d'institutions qui, à travers certains mécanismes, se disputent des ressources.

Le cadre théorique-méthodologique de cette recherche s'appuie sur des théories qui soutiennent que les pratiques issues de la corruption sont des pratiques sociales qui se constituent dans le cadre d'interactions sociales. En tant que pratiques, elles sont orientées par des valeurs, des croyances et des visions du monde qui sont influencées par la position que les personnes occupent au sein de la structure sociale. La façon dont les personnes définissent la corruption, c'est-à-dire sa catégorisation, est une construction sociale sédimentée à travers des expériences partagée au cours du temps.

Les témoignages des personnes interviewées ont montré que ces derniers interprètent la corruption en le définissant à partir d'une catégorisation plus large que celle employée par les études académiques et les ONGs internationales, qui la conçoivent comme le mauvais usage ou l'abus du pouvoir public à des fins privées. En premier lieu, les ouvriers du quartier élargissent leur définition de ce qu'ils considèrent comme des formes de corruption aux pratiques liées au secteur privé. En second lieu, la définition commune est étendue aux coutumes et pratiques, et avec elles aux formes de résolution des problèmes et aux modes d'action. C'est-à-dire que, de leur point de vue la corruption ne se limite pas à ce que la loi considère comme illégale. Enfin, les ouvriers mettent l'accent sur les abus de pouvoir et d'autorité des personnes qui exercent une position de pouvoir. Dans la description des abus, ils décrivent les mauvais traitements, les humiliations, le manque de reconnaissance, et toutes les formes de traitement qui accompagne les pratiques liées à la corruption dans la vie quotidienne. La définition de la corruption est restée marquée par l'obtention illégale et/ou illégitime, et déloyale de bénéfices particuliers (économiques et non économiques), abusant généralement d'une position de pouvoir et d'autorité, au détriment de la société à un moment historico-social donné.

---

1 Note de traduction. Le terme 'trame' en français renvoie aux acceptions suivantes: 1. Ce qui se déroule comme un fil. 2. Ce qui constitue le fond et la liaison d'une chose organisée (Le Robert, 1996:2289).

Les pratiques que les personnes interviewées caractérisent comme étant liées à la corruption sont régulières, dans la mesure où elles se répètent dans le temps à travers des échanges de biens (monétaires ou non) et de faveurs ou d'attentions Ces types d'échanges s'insèrent au sein de trames de sens et de modes d'actions, qui font parties de relations de pouvoir et de contextes politiques, sociaux et institutionnels qui configurent les conditions de possibilité de son existence. Ainsi on peu mettre en évidence la mise en œuvre de situations asymétriques et des mécanismes qui rendent possible ces échanges parce qu'ils sont liés à des formes subtiles et explicites de domination-subordination. La domination s'exprime à travers l'alternance entre l'usage de pressions coercitives et la recherche d'un consensus/d'une acception des personnes soumises.

Dans cette étude la domination est définie comme une forme de discipline qui se réalise à travers un cadre matériel, symbolique et idéologique. La domination est difficilement totale, parce que son exercice implique des fissures, des espaces qui laissent place au déploiement de stratégies de micro-résistance par les dominés, qui s'expriment à travers des discours, des gestes y des pratiques, visibles ou invisibles pour ceux qui occupent des positions d'autorité dans la vie quotidienne. La domination-subordination imbriquée dans l'entrelacs des pratiques liées à la corruption s'appuie sur des mécanismes construits socialement qui reproduisent l'inégalité sociale.

La corruption prend des formes particulières selon la classe sociale des acteurs. Les conditions de base d'existence qui marquent l'appartenance à une classe définissent la situation de domination/subordination dans laquelle ont lieu les échanges définis par les acteurs sociaux comme étant liés à la corruption. Ces expériences vécues de domination/subordination font partie de la culture de classe (Thompson, 1966; Williams, 2001).

Le territoire que nous avons choisi est, par beaucoup d'aspects, similaire à d'autres lieux relégués en Argentine, parce qu'il a été profondément marqué par le chômage et en conséquence, par la marginalité, situation qui s'est aggravée au cours des années quatre-vingt-dix. Des quartiers comme celui-ci, dans lequel nous avons réalisé notre travail de terrain, surgirent dans les années cinquante suites aux transformations industrielles et à la récupération de terres, dans les années quatre-vingt. Enfin, la configuration du quartier a terminé de se transformer avec les négociations qui ont eu lieu entre les entreprises privées d'urbanisation et les municipalités au cours des années quatre-vingt-dix (Ríos y Pirez, 2008).

“Le développement des *countries* et les quartiers fermés furent sans aucun doute l'un des phénomènes les plus emblématiques et radicaux des années quatre-vingt-dix.

Emblématique, les formes d'urbanisations privées se sont développées dans un contexte d'augmentation des inégalités sociales notoire, dont la toile de fond est la reconfiguration de l'État, avec la désagrégation du public et la mercantilisation des services de base (éducation, santé et sécurité)" (Svampa, 2001).

Le territoire que nous avons choisi se différencie d'autres territoires pauvres, parce qu'il est possible d'y mettre à nu les mécanismes et modes de connexion à travers lesquels la grande et la petite corruption s'articulent dans une trame complexe de relations sociales. Sa pertinence s'explique par le fait qu'il occupe une position stratégique, où se trouvent les principales industries automobiles (Ford et Volkswagen), papetières et frigorifiques liées à l'exportation. Ce quartier pauvre est entouré par des quartiers privés au niveau de vie parmi les plus élevés du pays. Enfin, suite à sa localisation dans une zone industrialisées, au comportement de leurs voisins riches, et à la faiblesse des infrastructures publiques, ce territoire connaît de graves problèmes de contamination de l'eau et du sol.

Les cas analysés dans cet article portent sur la réalisation d'un réseau d'eau potable, comme première approche à la reconstruction d'un service public clef pour la reproduction de la vie humaine. En second lieu, nous nous centrons sur la reconstruction de trames de corruption dans le domaine du bâtiment, l'un des espaces centraux de l'insertion professionnelle des ouvriers du quartier. La troisième trame est liée à l'une des industries clef du pays : l'industrie de la viande. L'usine est située dans le quartier et est l'une des premières sur le marché local par son volume de production et d'exportation. Dans le quatrième cas, nous analysons un programme de politique sociale destiné aux chômeurs, qui a pour objectif d'organiser les ouvriers en coopératives. Enfin, nous reconstruisons la trame de pratiques liées à la corruption et aux actes délictueux impliquant la vente de drogue, compromettant la Justice et la Police. Dans cet article nous présenterons les principaux apports à partir de l'analyse intégrale des cas afin d'identifier les éléments communs sous-tendant ces derniers.

L'analyse des trames de la corruption, domination et micro-résistances

L'analyse comparative d'ensemble des cas de corruption détectés dans le cadre de notre travail de terrain nous a permis, tout d'abord, de construire, un profil des agents sociaux présentés par les personnes interviewées comme étant corrompues; ensuite, de décrire les mécanismes typiques, explicites et subtils, qui se font jour au sein des trames de corruption, et troisièmement, de ses conséquences. Une fois décrite la façon dont opère la corruption dans un quartier ouvrier, nous nous sommes arrêtés sur l'analyse des interprétations et sur le sens

que les pratiques avaient du point de vue des personnes interviewées. Nous situerons notre analyse dans un contexte de relations sociales de domination/subordination au sein desquelles s'insèrent les trames de corruption; nous regarderons de même les caractéristiques et les circonstances à partir desquelles émergent des micro-résistances publiques (affichées) et occultées (dissimulées et discrètes).

Les acteurs sociaux impliqués

Les protagonistes des trames de corruption sont en grande partie liés à des acteurs sociaux avec lesquels les ouvriers maintiennent des relations quotidiennes. Les faits relatés au cours du travail de terrain réfèrent principalement à des situations vécues par les personnes interviewées et ces derniers mettent généralement un accent particulier sur la mention de personnes du secteur public ou privé, ainsi que sur les conséquences et sentiments que ces comportements éveillent en eux. Au cours des entretiens, il a ponctuellement été fait mention de fonctionnaires municipaux; de personnes qui ont pour responsabilité de contrôler la réalisation de travaux publics ou qui occupent des charges politiques ou une tâche exécutive dans des programmes sociaux des quartiers. Plusieurs de ces fonctionnaires ont commencé comme militants de base, pour se convertir au cours des décennies en référents politiques, puis accéder à travers un parti à une charge dans l'administration de la municipalité avec un certain pouvoir de décision.

La carrière des fonctionnaires publics de la zone, commence, dans plusieurs cas, par une carrière de militant local. La relation de proximité qui s'est établie par le passé leur permet de connaître le territoire et de mettre en place des relations particulières avec leurs voisins. Lorsque ces personnes abusent de leur position d'autorité, elles génèrent parmi leurs anciens voisins des sentiments contradictoires reposant sur l'affect passé et en même temps sur des sentiments de colère et de frustration.

Les acteurs en question, dans les récits concernant les charges publics, occupent non seulement des charges Bureaucratique -administratives, ou avec un pouvoir de décision politique, mais peuvent aussi faire partie des forces de sécurité et à la sphère de la Justice. La Police Bonaerense est hautement mise en question dans les récits des personnes interviewées du quartier. Cette dernière est très fréquemment mentionnée par les plus jeunes.

Les acteurs privés identifiés dans les récits sont des patrons d'entreprises (de construction, frigorifiques, etc.). Dans le cas de l'usine frigorifique située dans le quartier, son propriétaire dirige son entreprise en s'auto-présentant avec un air paternaliste. Il apparaît

important de souligner que dans tous les cas qui concernent cette étude la relation qui s'établit entre les propriétaires de l'entreprise et les ouvriers suggère des caractéristiques proches de celles que l'on pouvait trouver dans le cadre d'anciennes relations de patronages ruraux.

Dans l'usine frigorifique les relations de patronage ont des caractéristiques particulières qui contrastent avec les relations existant dans l'industrie automobile qui se situe aux alentours. La caractéristique la plus évidente est la dimension que le patron donne à sa relation avec ses employés. Ce dernier maintient un contact direct et fréquent avec les ouvriers faisant des discours publics au cours d'assemblées convoquées par lui-même; il s'agit d'un voisin qui réside dans les villes-villages privés qui se trouvent aux alentours de l'usine.

Les mécanismes de la corruption

Les pratiques liées à la corruption comme interactions sociales se mettent en placent par le biais de mécanismes comme le *pot-de-vin, la malversation et le détournement de fonds publics, du lobby entrepreneurial, de favoritismes, de l'abus de pouvoir-autorité, de l'appropriation matérielle et de la cooptation de référents.* Il est utile de rappeler que ces mécanismes ne sont pas exclusifs mais peuvent se combiner dans une trame de corruption.

Le *pot-de-vin*[2] constitue un moyen de paiement en échange de l'obtention d'un avantage ou d'un bénéfice. Ce mécanisme est utilisé tant dans les échanges pour de petites sommes, comme c'est le cas de la petite corruption, que dans le cas de personnes qui gèrent d'importants bénéfices, comme dans le cas d'entreprises.

L'un des mécanismes qui n'apparaît pas dans la bibliographie sur la corruption est *l'appropriation matérielle*. Ces situations conceptualisées comme une forme d'obtention d'un bénéfice par des voies illégales et/ou illégitimes sont vécues par les personnes interviewées dans le cas de l'appropriation des heures travaillées et non payées par les entreprises. Une situation qui se traduit par la peine et l'impuissance face à ce qu'ils considèrent comme une forme de corruption.

La cooptation de référents et de jeunes est une autre situation qui *est apparue dans les récits*. La cooptation est un mécanisme par lequel on sélectionne une ou plusieurs personnes qui occupent un poste correspondant aux intérêts contraires de ceux qui le ou les cooptent. Nous nous référons à la cooptation de délégués syndicaux qui dans les faits représentent les intérêts des propriétaires des entreprises. Autre cas qui pourrait être pensé comme une forme

[2] Le pot-de-vin se combine à d'autres mécanismes. Par exemple, le *lobby entrepreneurial* est un mécanisme utilisé par les entreprises pour obtenir des permis ou des subsides de l'État, impliquant fréquemment des pot-de-vin ou des faveurs politiques.

de cooptation: les jeunes recrutés pour commettre des actes de délinquance. Formellement, ils occupent des rôles opposés, mais dans les faits le produit des vols et de la vente de la drogue est approprié par des personnes appartenant aux forces de sécurité (police) ou par des fonctionnaires municipaux.

La cooptation de dirigeants syndicaux de la part du patronat a pour résultat de minimiser ou d'éviter des conflits entre ouvriers et entrepreneurs. La cooptation de référents du quartier ou syndicaux, par l'État ou les entreprises génère une méfiance parmi les ouvriers et un certain scepticisme envers l'organisation collective.

Le mécanisme de *malversation et du détournement* pour un profit personnel s'appuie sur des fonds de l'État ou d'entreprises privées. L'un des cas clefs à travers lequel nous avons pu observer ce mécanisme est le cas de la trame de corruption liée à la construction d'un réseau d'eau potable. D'un côté, les ventes réalisées par le biais d'entreprises privées qui produisent les matériaux pour la réalisation de l'ouvrage font enfler les factures en vendant à des prix très élevés les tuyaux, le ciment, le sable; de l'autre côté, l'État paye des factures pour des matériaux qui selon les personnes interviewées qui les contrôlent ne sont jamais arrivés à destination.

Les ressources qui sont mentionnées dans les récits et les documents, peuvent être divisées en deux catégories: grandes ou petites. Les ressources ou bénéfices les plus grands se trouvent au niveau des institutions, et se traduisent par l'attribution de licitations, ou de subsides de l'État afin de favoriser *par le biais des lobbys* certains secteurs entrepreneuriaux. De même, l'usage indu de biens de l'État pour un bénéfice personnel est une autre des pratiques communes qui apparaît dans les récits. Les ressources les plus petites sont liés aux échanges entre des acteurs pour le paiement de commissions afin d'obtenir un travail, ou de petits échanges de la vie quotidienne comme rapporter de la viande de l'usine frigorifique pour la vendre à titre privé, ou la distribuer de manière discrétionnaire à des œuvres sociales ou au sein d'une même famille.

Ainsi, de la même manière que le pot-de-vin est présent dans toutes les trames de corruption l'abus de pouvoir-autorité est un comportement social qui oblige les personnes qui se trouvent en situation de subordination à se soumettre aux pratiques liées à la corruption comme part du jeu social. À travers ce dernier, on impose des pratiques sociales, des usages et des coutumes dans la vie quotidienne qui servent de moyens pour l'obtention de biens et de services. En ce sens, il existe un abus de hiérarchie pour tirer un profit personnel, mécanisme qui s'exprime à travers les récits des personnes interviewées, qui en dernière instance deviennent des victimes directes ou indirectes de ces actes de corruption.

Les faits relatés jusqu'ici se réfèrent principalement à des situations vécues par les personnes interviewées et leurs proches. Ces récits mettent en général un accent particulier sur les acteurs sociaux comme les entrepreneurs, les fonctionnaires municipaux et les syndicalistes et sur les conséquences et les sentiments que ces pratiques réveillent en eux. Du point de vue des personnes interviewées, ceux qui se trouvent dans une position, peuvent, plus ou moins fréquemment, solliciter un pot-de-vin pour distribuer des ressources ou favoriser des personnes dans la sélection d'un poste ou l'obtention d'un plan social.

Les conséquences des trames de corruption.

Les principales conséquences des trames de corruption que nous avons pu identifier à travers les cas étudiés peuvent être classées en deux grands types: territoriales et sociales. Bien qu'elles soient toutes les deux sociales nous avons préféré appelé territoriales les cas dont les conséquences affectent de manière indifférenciée toute la population et ont des conséquences sur l'espace géographique, du fait de sa détérioration ou parce que les travaux de préservation ou visant à le mettre en valeur ne sont pas effectués, ou se font mal. La catégorie sociale a été réservée aux cas dont les conséquences sont liées à des situations professionnelles ou à l'exercice économico-professionnel, c'est-à-dire, aux situations qui affectent les sources de nourriture ou les activités spécifiques des personnes.

Les conséquences qui affectent les territoires ont été particulièrement mises en évidence avec les pots-de-vin que les entreprises payent pour que les fonctionnaires publics ne contrôlent pas la façon dont elles se défont des déchets. L'impact des entreprises dans la contamination du ruisseau et du sol est considéré par les personnes interviewées comme la conséquence des trames de corruption ; elle est la conséquence du défaut de contrôle de la Municipalité et l'irresponsabilité entrepreneuriale des industries que se trouvent dans les environs, à l'image de l'usine frigorifique. Autres conséquences de type territorial que nous avons pu identifier à travers les entretiens sont liées aux travaux publics ou aux infrastructures en général.

Les conséquences qui ont un impact sur les conditions professionnelles s'expriment à travers le cas de la cooptation de délégués syndicaux qui évitent subrepticement les conflits et permettent une augmentation des profits de l'entreprise et l'assujettissement du droit du Travail, par le biais, par exemple, d'emploi non déclarés, ou au moment de fortes périodes de productivité, de la négation d'un droit à prendre des vacances ou les jours fériés. Aussi, les ouvriers ont souligné qu'aujourd'hui il est plus facile d'imposer une rotation de postes ou des

rythmes de travail plus importants sur les différentes machines à ceux qui expriment publiquement un désaccord par rapport à la négation de droit au moment de périodes de forte productivité. Ceci faisant que les personnes qui subissent un préjudice voient leurs droits affaiblis, générant ainsi une plus grande surveillance et un degré de contrôle plus important dans les usines.

Dans le cas où la corruption est liée à des pratiques délictueuses les conséquences des pratiques, mentionnées précédemment, telles que la perception de pots-de-vin par la police pour ne pas aller en prison ou vendre de la drogue, ou obtenir des bénéfices dans la prison, se manifestent à travers un sentiment de méfiance et d'insécurité. De même, ces sentiments se trouvent aussi mentionnés lorsque les personnes évoquent les pratiques liées à la corruption dans le monde du travail. Ces pratiques impliquent des entrepreneurs qui profitent de ce que peut signifier la perte d'un emploi ou les représailles sur leur lieu de travail. La peur est un sentiment qui apparaît dans les entretiens lorsque les gens parlent de leur situation professionnelle.

En accord avec Elias (1993:528) nous pouvons voir que la charge professionnelle, l'inquiétude par rapport aux possibilités de continuité dans un travail, suscite de la peur, de la même manière qu'une menace directe sur la vie. La peur de la faim et de la misère est une peur qui se trouve dans toutes les classes sociales, cependant, elle apparaît de manière ponctuelle dans le cas des classes les plus pauvres, qui perçoivent de manière plus aiguë ce type de situation.

Les trames de corruption génèrent des sentiments contradictoires, d'un côté, l'incertitude et la dissimulation de secrets sur la scène publique, de l'autre, la naturalisation de pratiques qui deviennent une façon d'agir au quotidien pour la survie de beaucoup de familles et de voisins du quartier. Au cours d'études précédentes, on a pu observer comment certaines pratiques que les acteurs caractérisent comme étant liées à la corruption peuvent être considérées comme quelque chose de naturel et d'inévitable, et comme une stratégie qui permet à la classe ouvrière d'obtenir un emploi, de la nourriture et des plans sociaux (Boniolo, 2010). Cependant, bien que certaines personnes admettent participer de ce pratiques, agissant de manière à résoudre des situations de survie, il existe un sentiment de rejet par rapport à une possible adjectivation de leur conduite.

Le discours sur les pratiques liées à la corruption connues et expérimentées par les ouvriers nous laisse penser que ce ses derniers se sentent comme *attrapés* dans la toile de la corruption. Les idées que mentionne Elias (1993:528) par rapport à la possibilité d'être à “la merci des puissants” et de connaître une “perte d'autonomie” apparaissent au cours des récits

comme des peurs qui s'intériorisent et se renforcent. Cette sensation d'être prisonnier de ce type de pratiques et de ne pouvoir s'en sortir sans souffrir certaines conséquences sont vécues autant par les femmes que par les hommes.

Les trames de corruption affectent sur le plan de la société la prédictibilité des normes sociales qui s'inscrivent dans le cadre de la loi, mais en même temps elles créent leurs propres normes parallèles qui reposent sur des usages et des coutumes, la peur de certaines conséquences et les bénéfices qui sont offerts dans des situations où les nécessités se trouvent insatisfaites. Cela se reflète dans les définitions proposées par les membres de la classe ouvrière, lesquelles vont au-delà du problème de la légalité en prenant en compte la question de la légitimité et de l'illégitimité. Cette définition oriente la pratique, de même que l'expérience biographique modifie la définition de la corruption, par exemple lorsque des personnes évaluent une situation et agissent de manière à obtenir un travail, remettent un pot-de-vin de manière à toucher une rémunération pour un accident professionnel, ou dénoncent publiquement des personnes qui sont perçues comme corrompues.

La corruption sur le plan territorial organise le mode d'obtention de ressources, permet d'échanger des faveurs, de gérer les ressources publiques et de résoudre les problèmes sociaux. En ce sens, la corruption participe d'un système de domination qui combine des formes modernes et anciennes.

Les trames de corruption dans leur ensemble s'inscrivent dans des processus plus profond de domination et de résistance qui s'articulent avec la structure institutionnelle de l'État et le commerce privé au niveau des entreprises. En outre, les pratiques liées à la corruption donnent lieu à de petites formes de résistance dans la vie quotidienne, qui s'expriment à travers des gestes, des attitudes et des rejets qui peuvent prendre en certaines occasions une dimension publique, ou en d'autres cas, prendre des formes moins visibles.

Corruption, domination et micro-résistances

Notre approche conceptuelle pense les pratiques liées à la corruption comme partie intégrante d'une trame de relations sociales, ancrées dans un territoire. Ainsi, nous avons incorporé dans cette perspective le contexte des expériences quotidiennes référant aux échanges entre les personnes que nous avions pu interviewer avec des acteurs sociaux en situation de pouvoir, d'autorité, et occupant un poste hiérarchique; échanges à travers lesquels il est possible d'observer la présence de formes de résistance.

La corruption est liée à la domination, économique, symbolique et idéologique, dans la mesure où elle apparaît renforcer les mécanismes disciplinaires qui mettent en évidences les relations de pouvoir et laissent parfois percevoir les conflits de classe.

Les formes de corruptions liées à la domination matérielle, symbolique et idéologique.

Rappelons que nous faisons référence aux formes de corruptions liées à la domination matérielle lorsque celles-ci s'apparentent aux formes qui permettent une appropriation matérielle de profits, en biens ou en argent par des personnes qui se trouvent en situation de pouvoir ou d'autorité au sein de la structure sociale.

Scott (2000:141) signale que "… l'appropriation matérielle est dans une grande mesure un objectif de domination. Mais le processus même d'appropriation implique inévitablement des relations sociales systématiques de subordination au sein desquelles les faibles reçoivent tout type d'outrages. Cette situation, dans un second temps, est source de colère, de frustration, de toute la bile versée et contenue et qui alimente les discours privés. Les outrages sont une source d'énergie. (…) Ainsi la résistance se manifeste non seulement à travers l'appropriation matérielle, mais trouve aussi sa source dans un processus systématique d'humiliation matérielle personnelle qui caractérise l'exploitation".

Les formes de corruption liées à la domination matérielle renvoient à l'appropriation matérielle par des personnes qui se trouvent en situation de pouvoir. Par exemple, les heures travaillées et non payées dans le secteur du bâtiment, et dont se sont appropriés les propriétaires. Une autre pratique est de devoir céder une partie de son salaire à un intermédiaire qui à ses entrées au sein de la fonction publique dans le cadre du Programme Social.

Les formes de corruption liées à la dimension symbolique de la domination sont des pratiques qui reposent sur la soumission. Ces pratiques sont liées aux formes de sélection où priment le favoritisme ou des formes de relations sociales qui accompagnent les pratiques liées à la corruption de manière à créer les conditions de possibilité de leur existence. Les pressions ou influences exercées en fonction de positions asymétriques de pouvoir s'expriment à travers des mauvais traitements ou des contraintes, la méconnaissance des lois du Travail ou des réprimandes qui permettent aux pratiques liées à la corruption de se mettre en place. Ces formes de corruption liées à la domination symbolique se réfèrent aux mauvais traitements, aux insultes, aux attaques à la dignité des personnes qui accompagnent les pratiques liées à la corruption. Le mépris et la colère qui apparaissent de manière répétée à

travers les expressions des personnes interviewées et qui s'expriment à travers des relations hiérarchiques, donnent une certaine visibilité aux relations de pouvoir.

Nous pouvons voir à travers les récits des personnes interviewées une extension de l'internationalisation de la surveillance au sein de l'usine dans la vie quotidienne. En ce sens, les ouvriers qui habitent dans le quartier ressentent une pression particulière du fait que les superviseurs de l'usine sont aussi leurs voisins, ce qui fait qu'ils ont l'impression d'être observés jusque dans leur vie quotidienne. D'un autre côté, la possibilité de vivre sur un même territoire leur permet aussi d'augmenter la possibilité de se réunir et de s'organiser.

Enfin, les formes de corruption liées à la domination idéologique impliquent une construction sociale et une naturalisation des pratiques de la vie quotidienne des personnes du quartier. Cependant, il y a quelques petits interstices à travers lesquels se développent des formes de micro-résistances (publiques et dissimulées) contre les pratiques liées à la corruption et la domination. En ce sens, ils soutiennent dans leurs discours leurs pratiques comme une façon d'agir qui s'adapte face aux circonstances adverses au sein d'un système structurel. Ainsi, la corruption permet de récupérer d'anciennes images comme: “graisser les rouages de la bureaucratie”, ou faciliter la résolution des conflits dans les usines ou faire en sorte que les habitants du quartier réalisent des tâches administratives par le bais d'un intermédiaire qui a un lien avec la municipalité et d'autres sphères de l'État, redonnant vie à d'anciennes formes de construction de la politique en Argentine. Ces formes de corruption liées à la domination idéologique font référence dans les récits à la cooptation de leaders syndicaux et sociaux. De même, apparaissent des arguments qui viennent légitimer et soutenir la corruption en défendant l'idée que la seule forme d'obtention d'un contrat est de payer un pot-de-vin, de même que pour obtenir une autorisation ou éviter un conflit avec le syndicat.

Ce discours sous-tend que pour faire des affaires en Argentine une certaine une justification de la corruption existante, et d'y avoir recours pour obtenir des contrats, des autorisations, des subsides, et de fausser les marges de profits. De cette manière on appelle aux us et coutumes pour faire des affaires et mettre en place des programmes sociaux, ou trouver des solutions aux problèmes liés au monde du travail qui reviennent sur les lois visant à réglementer l'emploi et protéger le personnel.

Selon leur propre perspective, les ouvriers considèrent les pratiques issues de la corruption comme moralement condamnables et portent préjudice à l'égalité des opportunités et au bien être dans leur vie quotidienne. Cependant, au moment d'évaluer les conséquences de la corruption, qui s'inscrivent dans des relations de pouvoir, ils peuvent la concevoir comme une stratégie adaptative pour survivre.

Ces pratiques liées à la corruption génèrent un sentiment de rejet et promeuvent des discours et des pratiques de micro-résistances. Si ces micro-résistances ne sont explicites qu'en de rares occasions, la plupart du temps, elles ont lieu en dehors de la scène publique et loin de toute forme de surveillance. Certaines de ces manifestations peuvent se retrouver dans les rumeurs, les blagues, et les pratiques dissimulées qui correspondent aux formes que les ouvriers trouvent pour canaliser leur désaccord face à ce type de pratiques.

Micro-résistances publiques et affichées

Dans le cas des formes de corruption liées à la domination économique nous pouvons constater que les micro-résistances publiques ou affichées mentionnées se réfèrent à la mise en place de projets alternatifs aux emplois salariés dans les usines. De même, d'autres formes de micro-résistances cherchent à organiser des commissions parallèles aux syndicats 'bureaucratiques'.

D'autre part, l'occupation de terres, bien que constituant un phénomène qui s'observe depuis des décennies en Argentine, apparaît dans l'actualité liée à des formes de micro-résistances visant à lutter contre les systèmes de privatisation de la terre, la construction de quartiers fermés à proximité de quartiers ouvriers, et qui s'opposent à l'accumulation et à la concentration d'initiatives immobilières privées.

Les manifestations contre la contamination de l'eau et les déchets sont aussi liées aux déchets des entreprises où les employés travaillent, et au manque de contrôles de la municipalité. Il s'agit clairement d'un conflit de classes. Dans les environs du quartier, nous pouvons constater que les *countries* et les quartiers fermés n'ont pas de problème d'accès à l'eau potable. Potable signifie apte à la consommation humaine. Les quartiers privés ont un accès à l'eau qui leur permet de bénéficier de piscines, d'arroser leurs jardins, alors que les quartiers ouvriers qui les entourent, comme nous avons pu le mentionner précédemment, manquent d'eau potable et d'un système de tout à l'égout.

Les micro-résistances publiques et affichées liées à la dimension symbolique sont associées aux *graffitis* sur les murs des quartiers fermés qui entourent le quartier ouvrier. Les adolescents et les habitants du quartier laissent leurs marques et montrent directement leur colère. Sur le mur du fond il est possible de lire *"Le quartier commande"*. Cette phrase condense à travers un message une pratique de micro-résistance : "vous pouvez avoir de l'argent, vous enfermer, mais nous nous commandons". Elle peut être lue comme un défi public inscrit sur les murs, une affirmation de manière à se rendre visible dans le quartier. Si

nous continuons de parcours les murs du quartier il est possible de trouver un autre graffiti qui fait allusion aux quartiers fermés *"Quartiers privés de lumière, d'eau, de travail, de santé, d'éducation"*. Le graffiti fait allusion à la privatisation des services et des droits de bases des personnes qui vivent dans le quartier. Ainsi, l'usage de l'ironie est intéressant parce qu'il laisse place à un jeu de mots qui renvoie d'un côté au manque, et de l'autre, aux initiatives immobilières privées, ou *countries* au sein desquels on a privatisé l'éducation, la santé, etc.

Micro-résistances dissimulées

Les micro-résistances indirectes ou dissimulées liées aux formes de corruption et à la domination matérielle sont attachées aux mécanismes d'expropriation de différents biens par rapport à l'emploi de chaque personne. Par exemple, lorsqu'une personne travaille dans une usine de brique (bloquera) celle-ci amène des briques à son domicile pour les utiliser ou les vendre. Le terme expropriation a surgit au cours des entretiens comme un moyen de justifier ses actions. Si la loi voit dans ce type de pratique un simple vol, certaines des personnes interviewées les re-signifient comme formes de récupération de ce que les patrons, fonctionnaires municipaux et entrepreneurs ont pu leur prendre. Les employés pensent que résister à leur patron, dans un sens large à n'importe quelle autorité, implique de se ré-approprier des petites choses, ce qui n'est pas perçu comme un vol. D'autres formes de micro-résistances contre la domination économique sont les menaces anonymes à l'encontre des patrons et des fonctionnaires.

Les micro-résistances symboliques dissimulées s'expriment par le biais de discours, en dehors de la scène publique, qui traduisent l'indignation, la colère, et se font le relais de petites anecdotes de rébellion. Les rumeurs d'inversement du monde, des hiérarchies, d'élaboration de projets, chansons, sont créées et trouve une signification par le biais des subordonnés. Ainsi, la capacité à se réunir apparaît comme une forme de résistance quotidienne dans un monde hostile. La création d'espaces, de projets alternatifs, à travers lesquelles se construisent de nouvelles formes de relations horizontales rend possible la circulation de discours et la prise de décisions autonomes. Dans ces microcosmes se mettent en place un processus à travers on apprend à s'exprimer, à dire ce que l'on pense, à défendre ses droits pour pouvoir lutter à publiquement, à travers d'autres formes de micro-corruption, contre la corruption.

Un exemple de ces micro-résistances symboliques se manifeste à travers les textes de la musique populaire des quartiers du Conurbano. Dans les quartiers, la cumbia villera s'est

développée comme un type de musique qui a réussi à caractériser les villas et les quartiers ouvriers en reprenant des aspects de la culture populaire et à pénétrer le circuit commercial du disque et des discothèques (Míguez, 2006:37). La cumbia véhicule aussi d'importants éléments de la culture des prisons. Dans cette perspective, la cumbia reprend dans ses chansons les textes issus de la protestation sociale, les consignes et les dénonciations touchant aux problématiques de quartier et aux lutes populaires.

À travers les micro-résistances idéologiques, on défait le discours qui sous-tend les pratiques liées à la corruption et à la domination. Au sein des espaces collectifs où se mettent en place ces formes de micro-résistance idéologique prime l'égalité. Dans ce cadre on réfléchit et on s'exprime sur l'illégitimité du paiement de pots-de-vin pour obtenir un emploi ou des aliments. Ainsi, on défend les droits comme faisant partie de pratiques à acquérir et des outils nécessaires pour ne pas avoir à payer l'information ou des intermédiaires. L'information pour la réalisation de certaines tâches administratives pour obtenir des plans sociaux ou certains subsides de l'État est un élément clef, et c'est généralement dans ces situations que l'on paie des pots-de-vin. L'assignation de postes de travail ou savoir quelles sont les étapes à suivre de manière à pouvoir toucher l'argent relative à un accident du travail, son aussi des “savoir pratiques” pour lesquels, dans ces espaces, on tente de former les personnes de manière à affronter les pratiques liées à la corruption. Par ce biais, on apprend à réclamer de manière orale et par écrit, dénaturalisant les arguments qui sous-tendent la corruption, comme moyen de dépasser les manques et de subvenir aux nécessité, ou de résoudre des problèmes.

Ces espaces auxquels nous avons pu avoir accès, après de nombreux efforts, sont des espaces de micro-résistances contre les pratiques issues de la corruption, mais la transcendent aussi en questionnant les pratiques de domination. Un exemple est le « *Frente de lucha por cooperativas sin punteros* », au sein duquel on tente de lutter contre les pratiques liées à la corruption et le clientélisme politique.

La mise en place de ce type d'espace permet aux personnes de s'organiser, tout en permettant de réfléchir sur les conflits liés à leur situation professionnelle, ou plus largement aux relations entre hommes et femmes. Dans ce cadre, on partage ses expériences, on affirme une certaine dignité et une reconnaissance sociale. Ces espaces fonctionnent comme un moyen de renforcer et de consolider un discours des subordonnés à travers lequel on construit des symboles, on préserve son *identité*, et on imagine des mondes nouveaux.

Références bibliographiques:

Aureano, Guillermo y Graciela Ducatenzeiler (2002) "Corrupción y democracia: algunas consideraciones a partir del caso argentino", en *Revista Mexicana de Sociología*, México D.F, Vol.64, N° 1.

Boniolo, Paula (2013) *Las bases sociales y territoriales de la corrupción*, Buenos Aires, Ediciones Luxemburg.

Boniolo, Paula (2010) "La trama de corrupción: un estudio en la clase media y la clase trabajadora de Buenos Aires", *Revista Mexicana de Sociología*, Agosto-septiembre UNAM, México DF.

Calvo, Alicia (2002) "El Estado capturado", en *Encrucijadas U.B.A.*, N° 19, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

Elias, Norbert (1993) *El proceso de la civilización- Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Elliot, Kimberly Ann (editor) (1997) *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington DC, Estados Unidos.

Le Robert (1996) Dictionnaire, Nouvelle édition remaniée et amplifiée, Paris, Le Grand Livre du Mois.

Little, Walter and Eduardo, Posada-Carbo (eds.) (1996) *Political Corruption in Europe and Latin America*, London, Institute of Latin American Studies, University of London.

Lomnitz Adler, Claudio (coord.) (2000) *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México D.F., CIESAS.

Míguez, Daniel y Pablo Semán (2006) *Entre santos, cumbias y piquetes. Las culturas populares en la Argentina reciente*, Buenos Aires, editorial Biblos.

Pereyra, Sebastián (2010) *Critique de la politique, expertise et transparence la corruption en tant que probleme public en Aregntina (1989-2001)*, tesis mimeo, Paris, EHESS.

Quintela, Roberto (2005) *Crisis bancaria y corrupción*, Buenos Aires, Dunken.

Ríos, Daniel y Pedro, Pirez (2008) "Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental?" Revista *Eure*, Santiago de Chile, Vol. XXXIV, Nº 101, pp. 99-119.

Sautu Ruth (comp.) (2004) *Catálogo de Prácticas Corruptas: Corrupción, Confianza y Democracia*, Buenos Aires, Editorial Lumiére.

Scott, James C. (2000) *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*, México DF, Ediciones ERA.

Svampa, Maristella (2001) *Los que ganaron. La vida en los countries*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Thompson, Eduard Paul, (1989) *La formación de la clase obrera en Inglaterra*, Tomo I, Barcelona, Editorial Crítica, pp.197-223.

Tulchin, Joseph S. y Ralph H. Espach (2000) "Introduction", en Joseph S. Tulchin y Ralph. H. Espach (eds.), *Combating Corruption in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press.

Williams Raymond (2001) *Cultura y Sociedad*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.

Clientélisme, action publique territorialisée et processus de minorisation. La place des allogènes.

Marie Peretti-Ndiaye
Docteure en sociologie.
Membre associée au Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologiques, CADIS-UMR8039, EHESS-CNRS.
ATER en sociologie à l'Université Paris-Est Créteil
marie.peretti.ndiaye@gmail.com

Résumé

Le clientélisme a longtemps constitué une composante majeure de l'exercice politique en Corse, en lien avec les flux d'émigration. Les relations dont ce système est porteur se sont reconfigurées avec la territorialisation de l'action publique et l'inversion des flux migratoires, sans pour autant sembler s'affaiblir. Elles impliquent aujourd'hui des individus minorisés, en prise avec la précarité induite notamment par le développement de l'économie touristique. Basé sur une recherche qualitative réalisée entre 2004 et 2012 en Corse, cet article vise à éclairer comment les formes de leadership politique et les normes de dialogue induites par ces reconfigurations s'articulent aux processus de minorisation à l'œuvre dans la Corse contemporaine. Il a également pour objectif d'esquisser les situations dans lesquelles cette articulation peut s'incarner sur le marché du travail et dans l'espace public.

Mots-clés : Corse, autochtonie, clientélisme, minorisation, territorialisation.

Abstract

Patronage has long been a major component of Corsican politics, linked to emigration patterns. The "territorialisation" of public policy and reverse migration have changed the relations within this system, seemingly without weakening them. Today they involve minorities affected by the precariousness resulting from the development of the tourist economy. Based on qualitative research carried out in Corsica between 2004 and 2012, this article aims to clarify the ways in which forms of political leadership and standards of dialogue inferred by these reconfigurations articulate with processes of creating minorities at work in contemporary Corsica. It also outlines the situations in which this interconnection can take form in the labour force and the public sphere

Keywords: Corsica, indigenous revendication, clientelism, minorization, territorialisation.

La période contemporaine est marquée, en France, par des formes renouvelées d'institutionnalisation de l'action publique à l'échelle du territoire. Le modèle centralisé et ascendant qui a longtemps caractérisé l'État français a été mis à mal dans la période qui suivit la Seconde Guerre mondiale, jusqu'à provoquer une "inversion du paradigme étatique" en Europe (Fazi, 2008, p. 437). Désormais, "l'intégration par le haut se fait mal ou peu alors qu'elle s'opère de plus en plus par le bas" (Thoenig et Duran, 1996, p. 582). Employé pour caractériser l'importance accrue du local en matière de prise de décision (Douillet, 2003), le concept de territorialisation désigne cette tendance initiée dès l'après-guerre et renforcée dans les années quatre-vingt avec la décentralisation et, dans les années quatre-vingt-dix, avec les politiques de développement territorial: le passage d'un découpage principalement sectoriel à un autre, plus territorial, de l'action publique. Les enjeux de l'action apparaissent désormais plus complexes et le pouvoir politique, plus diffus.

Trois évolutions majeures en découlent. En premier lieu, les problèmes publics sont aujourd'hui définis dans les territoires, ce qui bouleverse l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique, comme les principes auxquels cette action se réfère. Les revendications d'autochtonie accompagnent parfois ces évolutions. Le rapport à la terre et sa "puissance d'évocations sensorielles" (Levy, 2011, p. 10) emboîte alors le pas au redécoupage et au redéploiement des ressources des acteurs territoriaux. De ce fait, l'action publique a, en deuxième lieu, une influence sur l'exercice du pouvoir et la conflictualité qui l'accompagne (Thoenig et Duran, 1996). En troisième lieu, le rôle joué par les élus dans la décision publique, apparaît parfois flou. Anne-Cécile Douillet souligne ainsi que si ces élus ont une importance accrue concernant l'organisation territoriale et la répartition des ressources, ils n'ont toutefois qu'une faible influence sur la "définition des principes et des contenus de l'action publique" (2003, p. 585). Ces dynamiques peuvent contribuer à la privatisation ou à la confiscation de certaines ressources à des fins électorales.

La territorialisation de l'action publique peut ainsi favoriser les revendications d'autochtonie comme le clientélisme, entendu ici comme un processus d'échange de biens ou de services contre l'affiliation partisane et/ou le vote, qui "transforme toujours des biens publics en avantages privés" (Crettiez et Fazi, 2003, p. 169) et comprend, outre la matérialité de l'échange, des dimensions symboliques. La référence aux affects qui lient certains notables locaux à leurs "affiliés" est, à ce propos, éloquente. Ils s'expriment de manière particulièrement forte lorsque ces derniers sont en difficulté. Parmi les facteurs susceptibles de développer la mécanique clientéliste à l'heure de la territorialisation, la "contractualisation

progressive" de la fonction publique territoriale (Perrin, 2009, p. 717) et la vulnérabilité des populations (Sanmarco, 2008) jouent un rôle majeur.

Ces différents éléments prennent une acuité particulière dans le "laboratoire institutionnel" corse (Lefèvbre, 2010). Plusieurs travaux montrent que dans l'île, la mécanique clientéliste a longtemps été ancrée dans la réalité rurale. Au sein des villages, elle a engagé des familles entières, constituant un véritable ciment social. Avec le développement massif de l'émigration ou de l'exode rural, elle s'est transférée dans de nouveaux cadres tout en continuant à nourrir le pouvoir de notables locaux (Briquet, 1997). Ces phénomènes ont été largement étudiés, de manière plus ou moins féconde. Si certains préjugés culturalistes ont pu conduire à envisager l'île au prisme d'une supposée "extériorité à la rationalité légale de l'État" (Briquet, 2001, p. 104) propice aux grilles de lecture stéréotypées; d'autres ont permis de mettre en lumière les liens entre "haute" et "basse" pratiques politiques dans les sociétés rurales (Ravis-Giordani, 1976) ou encore la manière dont le système clientélaire maille le territoire en établissant des rapports vivaces basés sur des "échanges durables de biens et de services" (Briquet, 1997, p. 7), parfois jusqu'à travestir dans le langage de l'amitié (Briquet, 1999) les décalages entre idéaux égalitaires et prégnance des inégalités (Sennett, 2005).

Des travaux plus récents indiquent, quant à eux, que l'économie locale est devenue, depuis les années quatre-vingt et les lois de décentralisation, un enjeu pour les réseaux criminels (de Saint-Victor, 2013; Follorou, 2013). La place des membres de *l'exogroup* dans cette mécanique a, quant à elle, été peu étudiée. Elle ouvre, pourtant, de nouveaux espaces de questionnement concernant deux sujets distincts mais concomitants: la montée en puissance de la contestation nationaliste qui a donné lieu à une succession de "statuts particuliers" aux prises avec les revendications d'autochtonie, et le bouleversement des flux migratoires avec l'émergence d'une conflictualité spécifique, liée au récent poids électoral de descendants de migrants nés dans l'île. Alors qu'autrefois en Corse, le système clientélaire entretenait des liens étroits avec les flux d'émigration (Sanmarco, 2008, p. 85), il s'intéresse aujourd'hui aux descendants de migrants. C'est ce que montrent les quatre-vingt-seize entretiens et les observations réalisées en Corse entre 2004 et 2012, dans le cadre d'une recherche doctorale, afin de saisir le racisme à l'œuvre dans l'île. Ces matériaux indiquent la centralité d'un fonctionnement clientélaire qui diffère par certains aspects de celui qui prévalait par le passé pour les groupes minorisés.

Après avoir retracé les évolutions qui ont remodelé l'espace du politique en Corse, nous envisagerons plus précisément la manière dont la territorialisation opère depuis plusieurs décennies. Nous mettrons ainsi en exergue la plasticité du clientélisme corse et la manière

dont il s'impose aux individus les plus vulnérables. Nous caractériserons, dans un dernier temps, comment ces processus peuvent s'incarner sur le marché du travail et dans l'accès à l'espace public.

I. L'espace du politique en Corse

De la conquête française aux années soixante

Bien que la Corse soit devenue française durant la seconde moitié du XVIIIe siècle, les réalisations de l'État dans l'île sont, jusqu'aux années soixante, d'une ampleur modeste. Du début du XIXe siècle à la mise en place de la Troisième République, le maintien de l'ordre semble la priorité. Au XIXè siècle, la Corse est "très mal intégrée à l'ensemble français" (Sanguinetti, 2012, p. 61), particulièrement, pendant la monarchie constitutionnelle et la République. De 1818 à 1912, l'île est sous le régime des lois douanières, ce qui fragilise son économie. Au début du XXe siècle, des hommes politiques corses réclament plus d'investissements et d'intervention publique. Durant l'entre-deux-guerres, le déficit démographique induit par la Première Guerre mondiale vient renforcer ces critiques. L'émigration et le fonctionnariat, qui constituent les principales sources d'emplois, sont décriés. En 1924, le Partitu Corsu d'Azione émet des revendications d'ordre nationaliste en s'appuyant sur les notions de peuple et de culture. Durant l'après-guerre, le parti communiste dénonce, quant à lui, le clanisme en se référant au registre de la domination. Les valeurs évoquées sont celles de l'intérêt collectif; elles sont opposées aux rapports de clientèle qu'entretiennent les clans au pouvoir. Le parti communiste rejette dans un même temps les notions de culture et de peuple, trop lourdes de connotations fascistes. Ses succès électoraux seront, en Corse, de courte durée. Dès les années cinquante son poids électoral diminue. Ces critiques ne débouchent toutefois pas sur des mouvements contestataires organisés et influents tant que l'État offre aux Corses des débouchés professionnels satisfaisants. Les emplois de militaire ou d'instituteur constituent jusqu'aux années soixante une source d'emploi importante et favorisent la "généralisation d'un sentiment patriotique pro-français en Corse" (Briquet, 1997, p. 214). Le sous-développement de la Corse est, certes, invoqué par certains responsables régionaux pour interpeller les pouvoirs publics mais sans réelle portée.

Dans les années soixante, la perte des dernières colonies françaises et les politiques d'aménagement du territoire et de "modernisation" de l'économie (Andreani, 2004) bouleversent cette configuration. L'État ne souhaite plus seulement gérer le sous-

développement de la Corse par des transferts publics mais aussi développer l'économie insulaire, en créant, en 1957, la Société d'économie mixte chargée de valoriser l'agriculture corse (SOMIVAC). Or, le renouveau agricole semble "profiter essentiellement aux migrants qui s'installent en Corse dans la même période, parmi lesquels les rapatriés d'Afrique du Nord sont majoritaires" (Briquet, 1997, p. 219). Parallèlement, les progrès de la scolarisation génèrent de nouvelles attentes en termes de promotion sociale auxquelles l'État ne peut répondre de façon massive. Diplômés au chômage, agriculteurs face à la crise des modes de production traditionnels et exclus des projets d'aménagement, hôteliers et commerçants dépourvus face au développement touristique et petits entrepreneurs sont confrontés à une nouvelle concurrence qui les met en danger. De cette inadéquation entre ces attentes et l'offre publique naîtront de nouvelles contestations.

Contestation et violence

Si, en dépit de ces faibles réalisations et de ces critiques, le système politique corse est apparu très intégré dans le système étatique, c'est notamment grâce à la combinaison des quatre dimensions mises en exergue par Gérard Lenclud: le bipartisme, "l'affiliation obligée", le clientélisme et "l'arbitraire" (Lenclud, 1986, p. 138-145). Un groupe de notables monopolisait le pouvoir local en instrumentalisant la médiation avec l'État et les administrations publiques afin d'accroître son influence. Un ensemble de ressources ("emplois, subventions, ' services', canaux de l'émigration, etc.") était "monopolisé par les acteurs politiques, élus et fonctionnaires" à des fins électorales (Briquet, 2001, p. 105). Les politiques d'aménagement et de "modernisation" mises en œuvre dès les années cinquante dans une perspective de "développement régional", avec notamment le Programme d'action régional de la Corse (1957) génèrent de nouveaux effets de concurrence qui suscitent des tensions (Briquet, 1997).
A la fin des années cinquante, de nouvelles contestations régionalistes voient le jour. Elles se distinguent par leur influence sur le paysage politique corse, d'une part, et, par les grilles de lecture et d'analyse du politique qu'elles promeuvent, d'autre part. La contestation qui a vu le jour dans les années soixante et soixante-dix, autour de mouvements qui ont pour principal trait commun "d'affirmer l'existence d'un 'peuple' corse dont ils ont la charge de défendre les droits spécifiques et de préserver l'identité particulière" (Briquet, 1997, p. 7) a remodelé une contestation sociale qui était auparavant l'apanage du parti communiste. De nouveaux acteurs contestataires émergent sous la bannière du régionalisme puis du nationalisme. Leurs objectifs premiers sont essentiellement économiques [1]. Par la suite, des revendications d'ordre plus

culturel se feront entendre, notamment au sein du Front régionaliste Corse (créé en 1965) ou de l'ARC, l'Action Régionaliste Corse (1967). La lecture que ces groupes proposent de la situation en Corse s'inspire largement des discours produits par les mouvements de lutte pour l'indépendance nationale dans les anciennes colonies. Ils s'attaquent à la fois à l'État français, "colonisateur", et aux notables des clans, "relais du pouvoir colonial". Ils reprennent, par ailleurs, plusieurs critiques énoncées par le Partitu Corsu d'Azione durant l'entre-deux-guerres. Cette contestation s'organise idéologiquement dans les années soixante autour de trois termes - le "clanisme", le "jacobinisme" et le "clientélisme"- qui deviennent rapidement incontournables pour analyser le sous-développement et le sous-peuplement de l'île. Les partis qui émergent dans les années soixante-dix et quatre-vingt s'accordent sur une lecture de l'histoire: ils accusent la France d'avoir "vidé" la Corse de son potentiel économique puis de son capital humain pour servir ses visées colonisatrices. Le vocabulaire employé trouve un écho croissant dans la société corse. Il en est ainsi de l'expression "colonisation de peuplement" qui offre à de nombreux Corses une catégorie pour comprendre les changements qu'ils vivent.

Ces mouvements altèrent conséquemment, dès les années quatre-vingt l'influence des chefs de partis traditionnels en termes de négociation publique (Briquet, 2001). À cette même période, la contestation nationaliste se radicalise, avec un recours important à la violence - particulièrement entre 1982 et 1987 (Sanguinetti, 2012). Bien qu'ils représentent alors une part croissante de la société insulaire, s'insèrent progressivement dans plusieurs dispositifs de gestion du pouvoir local et voient plusieurs de leurs revendications prises en compte par le gouvernement socialiste (Briquet, 2001), ces mouvements se divisent et certains basculent de l'action politique à la violence.

Expérimentations

De son côté, l'Etat français apportera plusieurs réponses institutionnelles à leurs revendications. Depuis le début des années soixante-dix, de multiples changements institutionnels ont eu lieu dans l'île. Détachée de la région Provence en 1970, la Corse acquiert, par décret, le statut de circonscription d'action régionale, une circonscription monodépartementale jusqu'en 1975, date de la création de deux départements: la Haute-Corse et la Corse-du-Sud. La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) semble entrevoir, dans cette région, des perspectives de développement touristique intense. Comme le souligne Thierry Dominici, c'est alors "la période au cours de laquelle l'élite 'dominante' définit, avec les technocrates, l'hypothétique relance de la croissance,

imagine les projets économiques les plus démesurés" (Dominici, 2010, p. 368). Dans les prévisions de ce document, le nombre annuel de touristes passerait ainsi de 360 000 en 1968 à plus de deux millions en 1985. En 1976, la "continuité territoriale" est mise en place. Ce dispositif vise à "réduire les contraintes de l'insularité". Il s'applique, dès le 1er janvier 1976, aux liaisons maritimes, et, trois ans plus tard, aux liaisons aériennes[2]. C'est dans les années quatre-vingt que ce processus de territorialisation s'accélère, avec la création, en 1982, de la Collectivité territoriale et, plus spécifiquement, l'adoption, le 5 février 1982, du "statut particulier" par les députés puis, le 16 juin 1982, du projet de loi sur les compétences de la région de Corse par le Conseil des Ministres.

En 1982, soit quatre ans avant toutes les autres régions métropolitaines, la Corse devient une collectivité territoriale de plein exercice avec des compétences et des ressources propres. L'Assemblée de Corse détient le pouvoir exécutif. Elle est élue au suffrage universel à la proportionnelle intégrale. Gaston Deferre, qui a œuvré pour ce "statut particulier", pensait pacifier la situation, en permettant aux acteurs contestataires de s'insérer dans l'espace politique local. Mais les enjeux autour du contrôle de l'économie locale nuisent à cette pacification. La politique de décentralisation crée, de manière fortuite, de nouvelles rivalités (Thoenig et Duran, 1996) et les mécanismes de subordination politique, très fortement enracinés dans l'île (Fazi, 2008), contrecarrent l'insertion des acteurs contestataires dans ces espaces. Leurs revendications seront cependant parmi les premiers points évoqués par l'Assemblée de Corse. Elle se penchera, dès 1983, sur la question du "sauvetage culturel": un texte adopté le 9 juillet 1983 précise ainsi que la langue corse doit désormais être employée dans la toponymie, l'information audiovisuelle et certains actes de la vie publique. Cette assemblée offrira également, à ces acteurs, un espace d'exercice professionnel. Trois membres d'*Unità Naziunalista* seront ainsi présents dans la nouvelle Assemblée de Corse, installée le 24 août 1984 et présidée par Jean-Paul de Rocca Serra.

C'est une arène idéologiquement clivée. Le 19 avril 1985, cette Assemblée adopte le statut fiscal et le projet de zone franche par trente voix contre vingt-huit. Ces clivages atteindront leur apogée en 1988, lorsque la motion déposée à l'assemblée de Corse par la *Cuncolta Naziunalista* et affirmant "l'existence d'une communauté historique et culturelle regroupant les Corses d'origine et d'adoption: le peuple corse" sera adoptée. Ils trouveront leur pendant dans les débats entre "libéraux" et "communautariens" (Wieviorka, 2001) entourant, à l'échelle nationale, cette notion. Le 31 octobre 1990, ce projet est adopté par le Conseil des Ministres. L'article 1 a été modifié par le président lui-même: aux mots de "peuple corse" est ajoutée la mention "composante du peuple français". Ce statut est également adopté, les 21-22

et 23 novembre, en première lecture, au sein de l'Assemblée de Corse, puis, 12 avril 1991, à l'Assemblée nationale. Le 9 mai 1991, son article premier sera censuré par le Conseil Constitutionnel.

Ce rejet nourrira, au cours des années quatre-vingt-dix, le ressentiment de plusieurs élus. Deux nouveaux partis verront le jour à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix. Il s'agit de l'ANC (*Accolta Nazuinale Corsa*, créée en octobre 1989, issue d'une dissidence de la *Cuncolta Naziunalista*) et du MPA (*Muvimentu Per l'Autodeterminazione*, créé en octobre 1990). Leurs dirigeants sont issus du FLNC. Leur départ du Front préfigure le morcellement de la mouvance nationaliste qui suivra la scission du FLNC en 1990. En 1988, de premiers affrontements entre nationalistes ont lieu. Des proches du FLNC cherchent à s'attribuer le contrôle des discothèques dans la région de Calvi. Cette "guerre des boîtes" (Rossi et Santoni, 2000, p. 58) marque le début d'affrontements qui connaîtront leur apogée en 1995 et montre l'importance des enjeux liés à l'appropriation du tissu économique local. Ces exactions sont fortement médiatisées. Au-delà des enjeux économiques, elles traduisent également le passage d'une forme d'exercice du pouvoir à une autre.

Territorialisation, clientélisme et minorisation

Le déclin d'une élite politico-administrative?

Basé sur une "vaste redistribution de richesses et un contrôle poussé de l'activité économique" (Lemasson, 2008, p. 50), l'État providence qui se développe durant l'après-guerre élargit le spectre des circonstances qui nécessite l'aide de l'État. Il suppose l'usage de normes standardisées et une segmentation administrative favorisant "l'emprise techniciste d'expertises spécialisées" (Thoenig et Duran, 1996, p. 591). Fruit des travaux d'une "élite politico-administrative" (Bherer, 2011, p. 106), ces normes renforcent dans un même temps leur pouvoir. *A contrario*, le tournant initié dans les années soixante-dix et la territorialisation de l'action publique impliquent la montée en puissance de "normes communes de dialogue" (Bherer, 2011, p. 107) avec la société civile, et l'émergence de nouvelles collusions d'intérêts, concernant la répartition – plus ou moins juste – des fruits de la collaboration (Rawls, 1993). Ces conflits peuvent s'incarner dans des situations différentes.

Deux configurations typiques et interdépendantes peuvent illustrer ce point. La première a trait aux liens entre fonctionnaires et collectivités territoriales. Les "nouveaux besoins

d'équipement des collectivités locales représentent, pour les fonctionnaires, une opportunité pour "mener à bien les programmes publics de l'État" (1996, p. 585). Les actions de la Direction Générale des Finances Publiques au service de l'Intercommunalité s'inscrivent dans cette optique. La seconde se rapporte aux rapports entre élus et État et aux enjeux autour de la sensibilisation des fonctionnaires d'État aux particularités du territoire. L'enjeu majeur est alors, pour les élus, d'obtenir des marges de manœuvre leur permettant d'adapter les dispositifs étatiques.

Dans ces deux situations, "hiérarchie bureaucratique" et "leadership politique" peuvent s'affronter (Thoenig et Duran, 1996, p. 586). Ces nouveaux liens et ces affrontements tendent à renforcer la sectorialisation de l'action publique et peuvent générer de nouvelles formes de concurrence, aussi bien entre élus locaux qu'entre administrations. Lors d'une conférence publique, l'eurodéputé François Alfonsi dénonce ainsi la diminution de la dotation faite à la Corse – alors seule "région de transition" à voir sa dotation diminuer -, sur les conseils de la DATAR et en vertu d'un principe de "flexibilité" déterminé par la Commission pour la répartition des fonds entre les régions au sein des Etats-membres et lié aux revendications des élus insulaires. Ici comme dans d'autres organisations, "la décentralisation aboutit bien souvent à la reconstruction de hiérarchies d'autant plus puissantes qu'elles s'appuient exclusivement sur la logique de la rentabilité" (Courpasson, 2000, p. 19).

Nouveaux enjeux, nouveaux affrontements

Ces problèmes de leadership peuvent prendre des formes diversifiées. En Corse, l'implication en termes d'aménagement du territoire fut particulièrement problématique. Depuis 1982, le rôle de l'État comme celui des échelons locaux a cru, à ce propos, "au détriment de celui de la collectivité régionale" (Fazi, 2013, p. 149), induisant une asymétrie dans la négociation. Les implications conflictuelles de la loi du 22 janvier 2002, qui réforme le statut de la Corse et confère à la Collectivité Territoriale de Corse la responsabilité du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (P.A.D.D.U.C.) s'inscrivent dans un tel contexte.

Résultant de l'article 12 de la loi du 22 janvier 2002, ce dernier a valeur de directive territoriale d'aménagement. Lors d'un meeting réalisé le 7 novembre 2008 à Paris, des représentants du *Partitu di a Nazione Corse* (P.N.C.) ont dénoncé un usage malveillant de cet "outil offert en 2002 à la Corse pour traduire spatialement ses choix de société" et déploré qu'aucune concertation des acteurs locaux n'ait été effectuée en amont. Réalisé par *un cabinet de consultants extérieurs à l'île*[3], sans concerter le Conseil économique et culturel et alors que des élus de l'Assemblée territoriale étaient dans l'ignorance, le document a soulevé une

forte opposition. Au-delà des débats concernant le contournement de la loi littorale, les critiques qui lui ont été adressées traduisent un certain scepticisme quant à l'existence d'une démocratie locale basée sur la concertation. Le retrait du projet en pleine séance illustre, plus largement, les problèmes que génère certaines mesures de la décentralisation en matière de leadership (Fazi, 2013, p. 157).

Alors qu'auparavant, l'amont – mais aussi l'aval – de la décision étaient, en France, relativement négligés et considérés comme un aspect non problématique et fortement contrôlé par les décideurs publics" (Hassenteufel, 2010, p. 50), que le système politique corse était très intégré dans le système étatique (Lenclud, 1986) et représentait celui dont la légitimité souffrait le moins de contestation" (Fazi, 2008, 438), aujourd'hui hiérarchies bureaucratiques et leadership politique s'affrontent, dans des "luttes de légitimité" (Courpasson, 2000, p. 167), en partie modelées par les revendications d'autochtonie.

On assiste ainsi à "une nouvelle phase de l'ethnicité", structurée par l'opposition entre "allogènes" et "autochtones", "dont les termes antagonistes gardent la même capacité émotionnelle à créer une opposition entre 'nous' et 'eux', mais ont l'avantage d'être moins spécifiques et donc plus faciles à manipuler que les anciens récits historiques" (Bayart, 2001, p. 181). Cette opposition se réfère à des identités construites plus que primordiales, inséparables des processus de territorialisation. Car l'autochtonie traduit une exacerbation des rapports au local intimement liée à la globalisation. La manière dont elle questionne les conceptions admises de l'idée d'appartenance et de citoyenneté doit être prise au sérieux. Elle traduit la difficulté, pour les acteurs qui ont une expérience liminale des systèmes politico-idéologiques, à se reconnaître dans les conceptions admises de la citoyenneté. Comme l'indique l'intervention du P.N.C., l'opposition entre intériorité et extériorité peut, aujourd'hui en Corse, s'avérer plus déterminante que les supposées capacités d'expertise. C'est d'autant plus le cas qu'elle s'accompagne d'une sensibilité spécifique aux enjeux environnementaux. Cet aspect invite à questionner le postulat selon lequel les élus locaux auraient peu d'influence en matière de détermination des principes de l'action publique. Ce sont, en effet, des acteurs contestataires, qui sont aujourd'hui souvent des élus locaux, qui ont porté, en Corse, ces revendications d'autochtonie. Parallèlement, cette intériorité, lorsqu'elle implique des formes d'affiliation, peut s'avérer peu propice au bien commun. Le recours à l'Autre ou à l'État s'avère alors nécessaire. C'est ainsi que les associations écologistes ou environnementales corses peuvent avoir recours au tribunal administratif pour annuler les plans locaux d'urbanisme qui augmentent la surface des zones constructibles. Citons, à ce propos, l'annulation, en avril 2014, du PLU intercommunal du Cap Corse – qui multipliait par six la surface des zones

constructibles – en raison de la violation du "principe d'équilibre" de la loi littoral et du schéma d'aménagement de la Corse élaboré par la DATAR. *A contrario*, cette action peut s'appuyer sur une critique des instances déconcentrées lorsque leur action est jugée peu favorable au bien commun. L'association *U Levante* s'interroge ainsi sur le "le vote systématiquement favorable au déclassement des terres agricoles du représentant de l'État et des services de la DDTM, du vote systématiquement favorable du représentant de l'État et des services de la DDTM à l'urbanisation de terres de bonne potentialité agricole, en contradiction totale avec les préconisations du Schéma d'aménagement de la Corse, qui pour mémoire vaut directive territoriale d'aménagement, dans l'attente de la mise en œuvre du Padduc" (U Levante, 2012). Ces tensions illustrent l'importance prise par l'économie du tourisme en Corse mais aussi sur ses dévers.

Dans un travail portant sur les manifestations et les ressorts de la violence en Corse, Sampiero Sanguinetti a mis en exergue l'importance relative de la délinquance économique et financière, "avec en particulier le travail clandestin et l'emploi d'étrangers sans titres de séjour" (Sanguinetti, 2012, p. 34). Il a ainsi fait apparaître les liens entre criminalité et tourisme comme la place très particulière qu'occupent les migrants les plus vulnérables dans cette configuration. À cette place fait écho, celle de ces fonctionnaires "continentaux" dont on suspecte parfois qu'ils occupent les emplois les plus qualifiés, au détriment des "autochtones".

De quels leviers dispose aujourd'hui l'action politique territorialisée pour s'emparer de ces questions? Plus largement, quelles places occupent les membres de *l'exogroup* dans le jeu politique corse contemporain?

Politique et minorisation

C'est un antagonisme belliciste – la distinction entre "amis" et "ennemis" - qui, selon Carl Smith (1994), définit l'essence du politique. Gérard Lenclud considère que cette opposition permet de caractériser la politique telle qu'elle fut menée en Corse au cours des XVIIIè et XIXè siècles. Dans la "société traditionnelle corse", "l'art de gérer ses inimités et ses amitiés" (Lenclud, 2012, p. 238) est au cœur d'un jeu politique qui structure une société "en mosaïque" contraire à tout processus de subordination des unités constituant l'ensemble" où "toute relation entre communauté, lignage, etc., est donc politique en ce qu'elle exprime l'aspiration à éviter un état de subordination" (Crettiez et Fazi, 2003, p. 161). À ces échelons, le politique et l'économique sont si fortement entremêlés qu'aucune autonomie entre ces sphères ne paraît envisageable. Il y a donc là une forme d'"autochtonie" (Levy, 2009) qui tend à gommer cette distinction entre Terre et Sol généralement considérée au cœur du jeu politique moderne

(Levy, 2011). Dans ce jeu politique, où l'échange de biens et de services détermine les affiliations et les alliances, l'Autre est celui qui est exclu de la sphère du politique. Car bien que ces formes de communautarisme ne soient, comme dans l'exemple syrien étudié par Fabrice Balanche, "qu'une composante" (Balanche, 2009, p. 123) du clientélisme politique, il détermine, outre des aspects matériels, une forme d'inclusion symbolique qui permet d'assurer la stabilité d'un fonctionnement (Fazi, 2008).

C'est cet entremêlement des dimensions matérielles et symboliques qui explique la pérennité, en Corse, de liens forts entre le politique et l'économique. Dans l'île, les liens d'affiliation et d'appartenance déterminent, aujourd'hui encore, l'accès à plusieurs sphères de la vie collective. Ce fonctionnement génère des formes d'exclusion que l'on peut appréhender au prisme des processus de minorisation. Par « minorités », nous entendons ici des groupes différenciés qui font l'objet de rapports inégalitaires, la conception arithmétique n'étant pas centrale, même si elle sous-tend parfois ces rapports (Guillaumin, 2002). Ce concept sera ici employé pour mettre l'accent sur un processus qui empêche la pleine participation aux différentes dimensions de la vie collective des membres de certains groupes (Kant, 1999).

Les Corses et les Autres. Logiques et acteurs de l'action publique territorialisée

En Corse, l'éventail des minorités est important et il n'est, ici, pas question de le déployer, d'autant plus que plusieurs travaux ont déjà été consacrés à ces questions (Luciani, 1995; Garcia, 2007; Terrazzoni, 2010). Nous nous appuierons donc principalement sur deux figures de l'altérité spécifiques, les "Maghrébins" et les "Continentaux"[4], pour caractériser la manière dont territorialisation et clientélisme s'articulent aux processus de minorisation, contribuant à particulariser l'exemple corse.

Clientélisme et marché du travail

Aujourd'hui en Corse, les "Maghrébins" et les "Continentaux" expérimentent des liens de nature particulière, résultant du maintien de pratiques clientélistes comme des tentatives de "modernisation" des sphères économique et politique. Pour en saisir la portée, il faut s'intéresser à la place qu'ils occupent tous deux dans l'espace et les hiérarchies insulaires et, préalablement, en caractériser le fonctionnement. C'est ce que nous ferons en nous intéressant plus spécifiquement au marché du travail.

Le tissu socio-économique corse se différencie par le poids des services, des commerces et de la construction dans l'emploi salarié ainsi que par la faiblesse de l'industrie et de l'agriculture[5]. Le développement de l'activité touristique induit des besoins favorables aux secteurs de la construction et du commerce. Ces trois activités fonctionnent en partie grâce à une main d'œuvre peu ou pas qualifiée et, souvent, saisonnière (Dugnet, L'Horty et Sari, 2008). Ce besoin de main d'œuvre peu qualifiée s'est traduit, ces dernières décennies, par un recours important et régulier à une main-d'œuvre étrangère. Initiée par les flux migratoires en provenance du Maroc impulsés par les rapatriés d'Algérie pour développer une agriculture "modernisée", ces flux perdurent de manière conséquente aujourd'hui (Terrazzoni, 2010). Des entretiens réalisés auprès de migrants marocains et de leurs descendants indiquent qu'ils constituent une main d'œuvre nécessaire au fonctionnement de ces secteurs. La recherche d'emploi ne paraît pas poser problème aux interviewés nés à l'étranger, si ce n'est lorsque ce critère se conjugue à celui de l'âge. *A contrario*, la difficulté d'accès à des emplois plus indépendants, d'artisans ou de commerçants, ou moins précaires et plus qualifiés montre leur exclusion relative des réseaux qui assurent aujourd'hui en Corse une partie de l'accès à l'emploi, indépendamment des trajectoires – plus ou moins méritocratiques – des individus. Comme le souligne l'une de nos interlocutrices, contrairement aux jeunes Corses, les "Maghrébins" ne bénéficient pas de ces *réseaux corses, avec les parents qui leur trouvent du travail, même sans diplôme.*

Parallèlement, leur récent poids électoral s'accompagne d'une conflictualité particulière. Les débats qui ont accompagné, au sein de l'Assemblée de Corse, les quatre motions relatives au racisme, étudiées le 24 septembre 2004 ainsi que la participation, toujours en 2004, d'influents membres de la mouvance nationaliste à plusieurs mobilisations antiracistes, indiquent la considération accordées, par plusieurs élus locaux, aux questions afférentes à la place de l'Autre et au rejet. Elles témoignent, pour certains insulaires, de l'entrée des descendants de migrants maghrébins dans le jeu politique local. *Maintenant, c'est le piston. Pour les appartements c'est pareil: c'est le piston. Untel va voir untel. Untel: « Je vais en parler à untel ». Untel, il connaît et puis voilà, vous entrez comme ça. Nous, on peut faire trois ans, quatre ans de démarches… Et puis si vous apportez des votes, aussi. Parce qu'il y a ça aussi […] Faut être une grande famille. Parce que ça rapporte des votes. Si vous êtes tout seul, ça les intéresse pas* – déplore ainsi Andrée, 62 ans. La présence de l'étudiant bastiais Saïd Ouchen sur une liste "autonomiste" lors des élections municipales à Bastia en 2008 s'avère, à ce propos, significative. Pour autant, ces évolutions ne semblent, pour l'heure, n'avoir qu'une faible incidence sur le rapport des "Maghrébins" de Corse à l'emploi.

Inclus, très récemment, dans la sphère politique, les Maghrébins expérimentent des liens de nature particulière, résultant du maintien de pratiques clientélistes. Or, si les Maghrébins de Corse ont acquis un poids électoral qui leur permet de se prêter à des tractations clientélistes, la nature des biens consentis dans le cadre de ces échanges paraît souvent relativement dérisoire. Lors des élections municipales de 2008, une famille porto-vecchiaise se serait ainsi engagée à voter pour l'un des candidats en lice en échange d'un réfrigérateur - la contrepartie la plus habituelle dans ce type de tractation étant généralement un emploi peu qualifié dans une administration[6].

Le rapport à l'emploi des "Continentaux" apparaît quant à lui, différent. Le "fonctionnaire continental" – dont la présence dans l'île reste difficilement quantifiable, si ce n'est au prisme d'indicateurs de migration interne dont l'usage est fortement contestable – constitue toujours l'une des figures au travers desquelles est problématisée la question démographique. Il cristallise, à ce titre, des représentations anxiogènes. Sa présence a lontemps focalisé les critiques de plusieurs membres de la mouvance nationaliste à l'encontre de l'État français. À travers elle, ils dénonçaient la "colonisation de peuplement" orchestrée par le gouvernement. En 1992, le mouvement *Indipendenza* menace ainsi les cadres des administrations originaires du "Continent", en les incitant à quitter, sous neuf jours, la Corse. Si la figure du fonctionnaire a aujourd'hui perdu de sa centralité lorsqu'il est question de démographie (Peretti-Ndiaye, 2014), l'étude des représentations relatives aux fonctionnaires "continentaux" informe toutefois autant sur les tensions relatives aux évolutions du marché du travail que sur la question démographique à proprement parler. Dans un contexte marqué par une agriculture peu productive et longtemps archaïque (Renucci, 2001), un secteur industriel quasiment inexistant (Pellegrinetti et Rovere, 2004) et un taux de chômage longtemps supérieur à la moyenne nationale[7], ces emplois constituent, en effet, un bien précieux[8]. Or, si le fonctionnariat n'a pas perdu de son attrait[9], il apparaît aujourd'hui plus difficilement accessible – *fonctionnaire, aujourd'hui, c'est mort*, déclare ainsi une étudiante corse. Cette relative inaccessibilité est liée, notamment, aux décalages entre le niveau de qualification des insulaires et les qualifications requises pour accéder à certains concours (Terrazzoni, 2010). Le statut de fonctionnaire n'en représente pas moins pour les jeunes Corses la possibilité d'échapper à la précarité tout en restant dans l'île. La contractualisation des emplois de la fonction publique a parfois pu renforcer cette tendance. Ainsi "Une lettre du 15 octobre 1998 du Préfet de la Corse-du-Sud […] précisait que 194 agents non titulaires avaient été […] recrutés, les contrats de seulement 15 d'entre eux ayant été soumis au contrôle de légalité,

laissant ainsi les 179 autres agents contractuels dans un état total de non-droit, car recrutés et payés sans titre" (Chambre régionale des Comptes de Corse, 2000, p. 7).

Les débats politiques relatifs à ces questions apparaissent d'autant plus virulents que le fonctionnaire "continental" constitue l'une des figures autour desquelles la spécificité des relations de travail en Corse est questionnée dans l'espace public et académique. Dans une thèse de doctorat intitulée "L'importance des référents culturels communs dans les interactions dialogiques au travail: le cas Corse-Continent", Marie-Amélie Garcia (2007) fait ainsi apparaître les différences culturelles existant dans le rapport au pouvoir hiérarchique, à l'initiative personnelle, à la norme ou au temps De cette différence découlent, souligne-t-elle, des tensions latentes. Les dissensions sont d'autant plus fortes que l'incompréhension prédomine parfois. Jean-Louis Fabiani a ainsi montré comment l'interconnaissance et les pratiques clientélistes contribuent à rendre les jeux relationnels au sein des organisations insulaires parfois hermétiques aux "fonctionnaires continentaux" y exerçant (2001, p. 31). Les observations effectuées dans un collège en Corse tendent à corroborer ce constat: les incompréhensions apparaissent fréquentes entre les fonctionnaires "continentaux" et leurs collègues corses. C'est d'autant plus le cas que ces fonctionnaires originaire du "Continent" incarnent un travail de rationalisation de l'appareil administratif et productif (Terrazzoni, 2010). Ce travail, qui a été initié plus tardivement dans l'île qu'ailleurs en France et dont Eugen Weber offre une description dans l'ouvrage *Peasants into Frenchmen* (1976), se heurte, en Corse, aux structures traditionnelles clientélaires décrites par Jean-Louis Briquet (1997).

Les critiques relatives aux fonctionnaires continentaux et au récent poids politiques des "Maghrébins" doivent donc être replacées dans le champ plus large de la question du travail. Prises ainsi, elles permettent d'entrevoir que la différenciation dont ils font l'objet est étroitement liée aux tensions qui traversent le territoire et aux menaces de précarité qui pèsent sur les individus. Comment ces dimensions sont-elles prises en charge politiquement? Dans quelle mesure la participation au jeu démocratique des membres de *l'exogroup* permet-elle de conflictualiser ces questions ? Afin d'appréhender ces aspects, il faut souligner la fragmentation du jeu politique qui accompagne la territorialisation de l'action publique et l'importance croissante des arènes délibératives.

Les nouvelles arènes participatives

Au cours des dernières décennies, la diminution de la participation politique, conduit les décideurs à chercher de nouvelles manières de vivifier la vie publique. La référence accrue au vieux concept de "société civile" (Khilnani, 2001) et à la participation de ses membres s'inscrit dans un tel contexte. Envisager la sphère publique comme une arène délibérative, c'est-à-dire comme un espace multisitué où se confrontent les points de vue, les opinions et les projets, implique l'idée que certains paramètres du *vivre ensemble* restent ouverts à la négociation (Habermas, 1993). En France, la question de la démocratie participative – et, à travers elle, de certaines formes de délibération – s'est imposée dans un contexte marqué par la dépolitisation[10]. Il s'agissait alors de favoriser l'implication des citoyens en se référant à un modèle proche de la démocratie délibérative théorisée par Habermas, une démocratie caractérisée par l'implication d'acteurs rationnels et éclairés dans un débat public accessible au plus grand nombre sinon à tous. La décentralisation s'est imposée dans un contexte travaillé par ces questions (Mabileau, 1997). La "participation" implique des enjeux en termes de visibilité et de légitimation. Dans quelle mesure "Maghrébins" et "Continentaux" de Corse sont aujourd'hui confrontés à ces évolutions?

L'idée d'une participation éclairée et éclairante des citoyens aux délibérations concernant le projet politique local a pu, alors, apparaître comme un moyen de lutter contre la dépolitisation. En Corse, l'instauration du P.A.D.D.U.C. constitue l'une des multiples illustrations de ce processus. L'opposition rencontrée par ce projet courant 2008 montre la déception des acteurs face à l'instrumentalisation de cet outil de la démocratie locale. Elle soulève des questions quant au fonctionnement des instances démocratiques en Corse et fait, en cela, écho aux mobilisations des acteurs contestataires au cours des années soixante et soixante-dix. Les modalités d'exercice du pouvoir local sont çà et là questionnées. Des acteurs s'emparent de la sphère publique locale pour dénoncer les modalités selon lesquelles se joue le jeu démocratique. De quels outils disposent-ils pour accéder à l'arène délibérative?

Depuis les années soixante, divers passages de traverse ont été expérimentés; les graffitis, la chanson, et, plus largement, le registre culturel ont permis de publiciser de nouveaux cadres interprétatifs. L'usage de la violence a également constitué un moyen privilégié pour forcer l'entrée dans la sphère publique. Plusieurs décennies plus tard, le mouvement d'opposition au P.A.D.D.U.C. a pris appui sur des partis politiques déjà constitués[11]. Les technologies de

l’information et de la communication ont été utilisées pour médiatiser le message d’opposition porté par les acteurs et mobiliser l’opinion insulaire à ce sujet[12]. Dans les deux cas, au-delà des modes opératoires, un même langage de la dénonciation et des modes de dramatisation proches se retrouvent. Ces proximités peuvent permettre de questionner les normes et contre-normes qui informent, depuis les années soixante, la participation des acteurs dans la sphère publique locale. Au-delà du contenu et de la forme des interventions, la question de la légitimité des intervenants semble fondamentale.

Cette légitimité peut, en Corse, poser problème à ceux qui bien qu'installés dans l'île depuis plusieurs décennies, ne sont pas considérés comme Corse. C'est du moins ce qu'illustre l'histoire d'un ferronnier d'art domicilié depuis plusieurs décennies dans un village corse. Suite à des exactions commises en 2007, ce ferronnier a placardé dans le village "un mot, spontané et maladroitement exprimé (le terme maladroit [qu’il avait] utilisé était: ‘je suis écœuré par la lâcheté de ce village’)" (Corse Matin, 2007a, p. 4). Il présente, quelques jours plus tard, ses excuses médiatiques aux habitants dudit village tout en invitant ses "co-citoyens" à un débat public sur la violence. Quelques heures après la parution de ces "excuses", sa forge est totalement détruite par un incendie criminel (Corse Matin, 2007b, p. 6). Le groupe *Corsica Nazione Indipendente* s'indigne, dans un communiqué, du comportement de cet artisan qui: "'a manifesté la prétention de s’ériger en moralisateur de la société corse et d’ouvrir le débat sur la violence'. Qualifiant 'ses propos d’outranciers […]', *Corsica Nazione* poursuit: 'cette personne accueillie depuis 40 ans par la communauté de Palasca, s’est crue de ce fait autorisée à insulter tout un village et au-delà un peuple, instituant de sa propre autorité un délit de responsabilité collective'[…] 'Pour nous cette affaire est révélatrice d’une situation qui permet la généralisation d’actes hostiles […] à l’égard de notre communauté, sommée, chez elle, d’adopter le profil bas et de rentrer dans le droit commun'" (Corse Matin, 2007c, p. 5). Dans ce communiqué, l'accueil est ainsi considéré comme une faveur qui ne confère pas certains droits. Cette histoire indique comment intériorité et inclusion déterminent, dans une large mesure, l'accès à une parole publique légitime. Un tel constat peut être élargit aux débats publics sur le racisme en Corse. Dans les débats publics locaux portant sur ces questions, la voix des Maghrébins s'est, en effet, avérée peu audible (Peretti-Ndiaye, 2014).

Conclusion

Avec la territorialisation, la définition, locale, des "problèmes publics" s'impose comme un nouvel enjeu politique et implique de nouvelles formes de conflictualité. En Corse, l'opposition soulevée par le P.A.D.D.U.C. est significative à cet égard. Parallèlement, la complexification de l'exercice du pouvoir politique, le rôle des élus apparaît moins directement intelligible et le pouvoir, plus diffus. L'on peut ainsi s'intéresser sur la manière dont les élus locaux peuvent réellement exercer une influence sur la définition des principes de l'action publique. Dans un tel contexte, des avatars contemporains du clientélisme peuvent apparaître. La mécanique clientéliste peut se fondre dans les interstices ouverts par la contractualisation d'une partie des emplois de la fonction publique. Penser et publiciser ces questions s'avère donc déterminant pour éviter la privatisation de certaines ressources collectives. Ces évolutions ont leur pendant analytique. À une période marquée par des "approches idéalisatrices et/ou cyniques" (Mazeaud *et. al*, 2012, p. 7) succède une autre, centrée sur l'analyse empirique. Elle montre comment la multiplication des dispositifs participatifs induit des stratégies d'adaptation et de pression (Bherer, 2011) qui modifient l'exercice politique.

Un bref détour historique indique comment, en Corse, le pouvoir des notables s'enracine dans l'indistinction entre le politique et l'économique, mais aussi l'importance des liens entretenus entre les notables locaux et l'État central. Il invite à prendre en considération l'influence des revendications d'autochtonie en termes de critique sociale. Les acteurs contestataires, régionalistes et nationalistes, ont largement rebattu les cartes de l'action politique, en insistant sur la minorisation dont les Corses feraient l'objet. Leur insertion dans les dispositifs de gestion locale, souhaitée notamment par Gaston Deferre, n'a toutefois pas eu les effets escomptés en matière de pacification. Elles génèrent, en effet, des rivalités pour l'appropriation des ressources locales, au plus loin des critiques du clientélisme qui ont pu structurer, des décennies plus tôt, la contestation nationaliste. Elles peuvent, en outre, nourrir de nouveaux rapports de minorisation.

Comment ces pratiques ont-elles pu se maintenir en dépit de ces dénonciations répétées, aussi bien au niveau local que national? Rappelons, à ce propos, que les logiques d'affiliation sur lesquelles elles prennent appui tendent à mailler un territoire où, aujourd'hui encore,

l'interconnaissance prédomine. Cet aspect peut éclairer la plasticité de ces pratiques qui sont parfois envisagées comme pré-modernes. Soulignons également que, pour une part importante de la population insulaire, régionaliste et nationaliste n'ont longtemps pas réussi à s'imposer comme une alternative démocratique. Radicalité, clandestinité et violence ont pu conduire certains insulaires à rejeter leurs critiques du clanisme.

Alors qu'aujourd'hui, le renoncement à la "voie des armes" semble acté au sein du FLNC (Crettiez, 2014) et que plusieurs axes du projet politique de l'Assemblée de Corse – notamment "le statut de coofficialité et de résident, le débat actuel sur la compagnie publique maritime, la nouvelle architecture institutionnelle" (Mari, 2014) – semblent satisfaire aux demandes des nationalistes, l'on peut toutefois s'interroger sur les espaces de participation ouverts, dans ce nouveau jeu politique, aux Autres. Un regard décentré, portant sur la manière dont les nouvelles formes de leadership politique et les nouvelles normes communicationnelles s'articulent aux processus de minorisation s'avère alors éclairante: alors que ces nouvelles normes de dialogue impliquent la participation de tous, la parole de plusieurs groupes minorisés apparaît, aujourd'hui en Corse, absente des débats publics locaux. Parallèlement, la décentralisation et le développement touristique implique l'augmentation des rivalités et des concurrence, et font apparaître de nouvelles formes de précarité. Dans l'absence de cette parole et sous l'incidence de cette fragilisation, qui vulnérabilise spécifiquement les membres de l'*exogroup*, les revendications d'autochtonie et les processus de différentiation qu'elles impliquent peuvent constituer une nouvelle composante du jeu clientéliste.

Références bibliographiques

Andreani, Jean-Louis. *Comprendre la Corse*. Paris: Gallimard, [1999] 2004.

Balanche, Fabrice, "Clientélisme, communautarisme et fragmentation territoriale en Syrie", *A contrario*, vol.1, no.11, 2009, p. 122-150.

Bayart, Jean-François, "J'étais là avant! Problématiques politiques de l'autochtonie.", *Critique internationale*, no.10, janvier 2001, p. 177-194.

Becker, Howard, S. *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Paris: Éditions Métailié, [1963] 1985.

Bherer, Laurence, "Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques.", *Participations*, vol.1, no.1, 2001, p. 105-133.

Briquet, Jean-Louis. *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*. Paris: Belin, 1997.

Briquet, Jean-Louis, "Des amitiés paradoxales. Échanges intéressés et morale du désintéressement dans les relations de clientèle.", *Politix*, vol.12, , no.45, 1999, p. 7-20.

Briquet, Jean-Louis, "Les vrais enjeux de la question corse.", *Mouvements*, vol.12001, no13, p. 104-108.

Ceccaldi, François-Marie, "Territoire, économie et identité: vers des régulations nouvelles?". Verdoni, Dominique (dir.). *Réalisations et perspectives de recherche en Identités, Environnement, N.T.I.C., Méditerranée du Centre de Recherches en Corse et en Méditerrannée*. Ajaccio: Albiana / Corte: B.U. / C.R.C.M., 2004, p 7-14.

Chambre Régionale des comptes de Corse, "lettre d'observations définitives relative a la gestion de la commune d'ajaccio exercices. 1987 et suivants", 23 Mai 2000.

Corse Matin, "La forge de Martin Broomberg entièrement détruite à Palasca", mardi 14 août, 2007 b, p. 6.

Corse Matin, "Lettre ouverte aux Palascais 'pour un large débat sur la violence'". dimanche 12 août, 2007a, p. 4.

Corse Matin, "Réactions après l'incendie de Palasca", lundi 20 août, 2007c, p. 5.

Cour des comptes, "La continuité territoriale avec la Corse.", *Rapport public annuel 2011*, février 2011.

Courpasson, David. *L'action contrainte*. Paris: Presses Universitaires de France, 2000.

Crettiez, Xavier, "En Corse, la voie des armes est condamnée." *Le Monde*, 2 juillet 2014. http://www.lemonde.fr/idees/article/2014/07/02/en-corse-la-voie-des-armes-est-condamnee_4448867_3232.html

Crettiez, Xavier et Fazi, André, "D'un passé aux possibles: le système politique corse. Rencontre avec Gérard Lencluc.", *Vacarme*, no.64, été 2003, p. 158-171.

Dominici, Thierry. *La contestation régionale dans la République française. L'étude comparée des forces nationalitaires contemporaines corses*. Bordeaux: Thèse de doctorat, Bordeaux IV, 2010.

Douillet, Anne-Cécile, "Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique.", *Revue française de science politique*, vol.4, no.53, 2003, p. 583-606.

Dugnet, Eric, L'horty, Yves, Sari, François, "Sortir du chômage en Corse. Document de travail". *Centre d'Etudes de l'Emploi* [en ligne]. no.97, 2008, Disponible sur:

http://www.ceerecherche.fr/fr/doctrav/sortir_chomage_corse_97_10.pdf [consulté le 6 mars 2010].

Fabiani, Jean-Louis. "La Corse ou les servitudes de l'authenticité.", *Études,* vol.7/8, Tome 395, 2001; p. 27-40.

Fazi, André, "L'émergence d'un néo-méridionalisme politique en Italie: vers l'accroissement de la fracture territoriale?", *Critique internationale,* vol.1, no.50, 2011, p. 111-128.

Fazi, André, "La Corse et les régions insulaires de Méditerranée occidentale: l'impossible autonomie?", *Ethnologie française,* vol.38, no.3, 2008, p. 437-447.

Fazi, André, "les stratégies d'aménagement du territoire en France ou l'impossible régionalisation.", *Mélanges offerts à la mémoire de Claude Olivesi*, Ajaccio/Corte, Albiana/Université de Corse-CNRS, 2013, p. 147-166.

Follorou, Jacques. *La guerre des parrains corses*. Paris: Flammarion, 2013.

Garcia, Marie-Amélie. *L'importance des referents culturels communs dans les interactions dialogiques au travail: le cas corse – continent*. Corte: Thèse de doctorat, Université de Corse, 2007.

Guillaumin, Colette. *L'idéologie raciste. Genèse et langage actuel*. Paris: Gallimard, 2002, 378 p.

Habermas, Jürgen. *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Payot, 1993.

Hassenteufel, Patrick, "Les processus de mise sur agenda: sélection et construction des problèmes publics", *Informations sociales*, vol.1, no.157, 2010, p. 50-58.

INSEE. *Estimations d'emploi salarié et non salarié par secteur d'activité et par département au 31 décembre* [en ligne]. 2006. Disponible sur: http://www.insee.fr/fr/insee_regions/corse/rfc/chifcle_fiche.asp?ref_id=emptc002&tab_id=386 [consulté le 12 mars 2006]

Kant, Emmanuel. *Anthropologie d'un point de vue pragmatique. De la faculté d'imaginer*. Paris: Ellipses, 1999.

Khilnani, Sunil, "La 'société civile', une résurgence.", *Critique internationale,* vol.1, no. 10, 2001, p. 38-50.

Lefèvre, Marianne, "Corse, nationalisme ethnique, République: entretien avec les auteurs de Géopolitique de la Corse" [en ligne]. Disponible sur: http://www.communautarisme.net/Corse-nationalisme-ethnique,-Republique-entretien-avec-les-auteurs-de-Geopolitique-de-la-Corse_a1001.html. [consulté le 08 janvier 2010].

Lemasson Laurent, "La démocratie radicale de Jürgen Habermas. Entre socialisme et anarchie.", *Revue française de science politique*, vol.58, no.1, 2008, p. 39-67.

Lenclud, Gérard. *En Corse. Une société en mosaïque*. Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2012.

Levy, Sydney, "La terre n'est pas le sol. Pour une fondation du politique.", *Topique*, vol.1, no.114, 2011, p. 6-12.

Levy, Sydney, "Repenser la notion d'autochtonie", *Le Coq-héron*, vol.3, no.198, 2009, p. 143-152.

Luciani, Marie-Pierre. *Immigrés en Corse. Minorité de la minorité*. Paris: L'Harmattan, 1995, 260 p.

Mabileau, Albert, "Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation.", *Revue française de science politique*, vol.47, no.3, Année 1997, p. 340-376.

Mari, Nicole, "La décision du FLNC est un événement de portée historique.", Corse Net Infos, 27 juin 2014. Disponible sur : http://www.corsenetinfos.fr/La-decision-du-FLNC-est-un-evenement-de-portee-historique_a10019.html

Mazeaud, Alice, Sa Vilas Boas, Marie-Hélène et Berthomé, Guy-El-Karim, "Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés.", *Participations*, vol.1, no.2, 2012, p. 5-29.

Mucchielli, Laurent, "Criminalité de sang en Corse du XIXè siècle à nos jours.", Serpentini, Antoine-Laurent (dir.), *Dictionnaire historique de la Corse*, Ajaccio, Albiana, 2006, p. 305-307.

Pellegrinetti, Jean-Paul et Rovere, Ange. *La Corse et la République*. Paris: Seuil, 2004.

Peretti-Ndiaye, Marie. *Le racisme en Corse. Quotidienneté, spécificité, exemplarité*. Ajaccio: Albiana, 2014.

Perrin, Bernard, "Les aléas de la diversité dans la fonction publique territoriale.", *Revue française d'administration publique*, vol.4, no.132, 2009, p. 711-726.

Ravis-Giordani, Georges, "'L'alta pulitica e la bassa pulitica': valeurs et comportements politiques dans les communautés villageoises corses (XIXe-XXe siècles).", *Études rurales*, nos.63-64, p. 171-189.

Rawls, John. *Théorie de la justice*. Essais: Seuil, 1997.

Renucci, Jacqueline. *La Corse*. Paris: Presses Universitaires de France, 2001.

Rossi, Jean-Michel et Santoni, François. *Pour solde de tout compte. Les nationalistes corses parlent*. Paris: Éditions Denoël, 2000.

de Saint-Victor, Jacques, "Corse et Marseille: l'emprise du crime organisé.", *Cités,* vol.1, no.53, 2013, p. 153-158.

Sanguinetti, Sampiero. *La violence en Corse. XIX-XXème siècles*. Ajaccio: Albiana, 2012.

Sanmarco, Philippe, "Pourquoi les élus cèdent-ils à la tentation du clientélisme? L'exemple de la région Provence Alpes Côte d'Azur.", *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels,* vol.XIV, no. 34, 2008, p. 81-90.

Sartre, Jean-Paul. *Réflexion sur la question juive.* Paris: Gallimard, 1954.

Schweisguth, Etienne, "Dépolitisation", Perrineau, Pascal et Reynié, Dominique (dir.). *Dictionnaire du vote*. Paris: Presses universitaires de France, 2001 p. 289-291.

Sennett, Richard. *Respect. De la dignité de l'homme dans un monde d'inégalité*. Paris: Hachette Littératures, 2005.

Smith, Carl. *La notion de politique.* Paris: Champs Flammarion, 1994 (1937).

Terrazzoni, Liza. *Étrangers, Maghrébins et Corses: vers une ethnicisation des rapports sociaux? La construction sociale, historique et politique des relations interethniques en Corse*. Nanterre: Thèse de doctorat, Université de Paris Ouest Nanterre La Défense, 2010.

Thoenig, Jean-Claude et Duran, Patrice, "L'État et la gestion publique territoriale.", *Revue française de science politique*, 46e année, no.4, 1996. p. 580-623.

U Levante, "Alerte sur le fonctionnement de la Commission départementale de consommation des espaces agricoles de Haute-Corse", 27 septembre 2012, http://www.ulevante.fr/alerte-sur-le-fonctionnement-de-la-commission-departementale-de-consommation-des-espaces-agricoles-de-haute-corse/

Weber, Eugen. *Peasants into Frenchmen*: *The Modernization of Rural France*, *1870-1914*. Stanford: California, Stanford University Press, 1976.

Wieviorka, Michel. *La différence*. Paris: Balland, 2001.

Notes de bas de page

[1] Il s'agit notamment du *Mouvement du 29 novembre*, créé en 1959, qui revendique le droit pour les personnes exerçant en Corse à une prime d'insularité et du *Comité d'action et de promotion de la Corse*, né en 1963.

[2] Durant quinze ans (de 1976 à 1991), l'État sera l'unique actionnaire de ce "service public des transports". Depuis la loi du 13 mai 1991, cette compétence est désormais entre les mains

de la Collectivité Territoriale de Corse. En 2009, les flux (entrées et sorties) représentaient 5,2 millions de personnes. La chambre régionale des Comptes de Corse pointe, à ce propos, "une inadaptation coûteuse des modes de gestion choisis" (Cour des comptes, 2011, p. 552).

[3] Le cabinet d'étude Tetra a apporté une assistance cartographique à la Collectivité Territoriale de Corse.

[4] Nous nommons ici "Maghrébins" et "Continentaux", les personnes perçues ou se percevant en se référant à cette catégorie, en nous inspirant notamment de la façon dont Jean-Paul Sartre définit les juifs - « le Juif est un homme que les autres hommes tiennent pour Juif: voilà la vérité simple d'où il faut partir » (Sartre, 1954, p. 83-84). Cette perspective est également celle employé par Howard S. Becker à propos de la déviance et théorisée par celui-ci. Howard Becker nomme la théorie issue de cette perspective, la « théorie de l'étiquetage », *labeling theory* (Becker, 1985, p. 201-205). Bien que complexe, cette désignation, centrale pour les acteurs interrogés, est employée de manière descriptive pour rendre compte des relations entre différents groupes d'acteurs.

[5]Au 31 décembre 2005, sur 90089 salariés, 59671 travaillent dans les services, 14017 dans le commerce, 8775 dans la construction, 5775 dans l'industrie et 1851 dans l'agriculture (INSEE, 2006). Si l'on prend en considération l'ensemble de la population active (salariés et non salariés), ces chiffres s'élèvent à 66 475 personnes dans le secteur des services, 16 490 dans le commerce, 10 913 dans la construction, 6 609 dans l'industrie et 4 005 dans l'agriculture. Quelle que soit, en Corse, la force symbolique de l'agriculture, son poids dans l'économie insulaire reste faible (Ceccaldi, 2004)

[6]Soulignons, à titre d'exemple, que la gestion de la ville d'Ajaccio a ainsi été pointée du doigt, au début des années 2000, pour sa "gestion coûteuse" d'un personnel municipal "peu ou mal utilisé et quelques fois irrégulièrement recruté" (Chambre régionale des Comptes de Corse, 2000, p. 6).

[7] À la fin 1997, ce taux était de 13,2% en Corse alors que la moyenne nationale est de 12,2%. En 2000, il est de 11,5 en Corse et de 8,6 sur l'ensemble du territoire national. C'est en 2009 que ce rapport s'inverse (8,6% en Corse, 9,1% en France). Cette tendance se maintient en 201 (9% en Corse, 9,4% en France) (chiffres I.N.S.E.E.).

[8] En 2002, la fonction publique territoriale représentait, à elle seule, 10% des emplois en Corse (chiffres I.N.S.E.E.).

[9]Les discours des élus locaux interrogés à ce propos révèlent l'attrait des jeunes diplômés pour ces emplois: "*Après le bac, les gens même lorsqu'ils disposent d'une formation importante n'arrivent pas à trouver un emploi. On est sollicité par des centaines de jeunes qui*

viennent là et qui ne ... et qui souhaitent s'investir simplement dans l'emploi administratif, dans l'emploi de fonctionnaire, qu'il soit municipal, départemental ou hospitalier et ça dénote chez ces jeunes, un manque de volonté de s'engager et surtout de prendre des initiatives" (Jean-Pierre, élu local).

[10] Selon Etienne Schweisguth, la "dépolitisation" peut être envisagée à travers deux processus: la diminution de la participation électorale ou, plus largement, l'absence d'adhésion "*à de grands systèmes idéologiques globalisants et [d]'identification à des hommes et à des partis politiques incarnant ces idéologies*" (Schweisguth, 2001, p. 290).

[11] Notamment *Chjama naziunale*, *Corsica Nazione Indipendente*, *Rinnovu*, A.N.C.-P.S.I., *I Verdi corsi*, *Manca naziunale* et le P.N.C.

[12] Citons, à ce propos, l'utilisation de pétitions en ligne et des listes de diffusion électroniques.

Clientélisme politique et construction de l'image d'Ouagadougou :

Analyse à partir des best practices des « femmes de Simon »

Issa SORY

Enseignant-chercheur en Géographie, Université de Koudougou (Burkina Faso)

Email : soryssa@yahoo.fr

Résumé

L'objectif de cet article est d'analyser l'instrumentalisation, par les autorités municipales de Ouagadougou, au travers des distinctions internationales de l'association de la Brigade Verte. La Brigade Verte est un groupe de femmes qui, depuis 1995, balaie des rues bitumées de la capitale du Burkina Faso. De 2003 à 2008, cette association a été récompensée à trois reprises : le « prix Africités » au troisième sommet Africité en 2003, le « prix Dubaï International » et celui de « Bahrein International » respectivement en 2006 et 2008. Ces prix octroyés par des instances africaines (« Sommet Africités ») et onusiennes sous le label des *best practices*, ou meilleures pratiques, servent de support aux autorités locales de la capitale burkinabé pour présenter Ouagadougou comme l'une des villes les plus propres d'Afrique.

L'état de l'art sur la thématique de l'assainissement de la ville et les données d'enquêtes[3] permettent de montrer, d'une part, une allégeance des membres de Brigade Verte au maire de Ouagadougou et d'autre part, de montrer que l'interprétation des distinctions reçues par l'association participe d'une stratégie communicative de construction de l'image de la ville.

Mots clés : *best practices*, décentralisation, municipalité, clientélisme, femmes de Simon, Brigade Verte, Ouagadougou, Burkina Faso

[3] Les enquêtes quantitatives et qualitatives ont été réalisées entre décembre 2009 et mars 2010 et entre mars et mai 2011 dans le cadre d'une thèse soutenu en février 2013 : **« Ouaga la belle ! Gestion des déchets solides à Ouagadougou : enjeux politiques, jeux d'acteurs et inégalités environnementales ».**

Introduction

Le processus de décentralisation est en marche au Burkina Faso depuis les élections municipales de 1995. De cette date à la communalisation intégrale du territoire national – consacrée par les élections municipales de 2006 – le nombre de villes est passé de 26 à 49. (Ouattara et *al.*, 2009). L'impulsion de ces réformes politiques, qui s'accompagne d'un transfert de compétences de l'échelle centrale à celle locale (Ouédraogo, 2006), pose des problèmes de gestion urbaine pour la capitale burkinabé ; une ville qui abrite environ la moitié (46%) de la population urbaine du pays.

Face aux défis que doivent relever les autorités municipales, les « Sommets Africités […] constituent un temps fort dans l'impulsion du processus de décentralisation en Afrique, … » (CGLUA, 2009). De la même manière, depuis 1996, les distinctions d'ONU-Habitat (*best practices* ou meilleures pratiques) visent, entre autres, à promouvoir les politiques publiques locales (ONU-Habitat, 2008 ; Khor et *al.*, 2001). Les *best practices* sont, des « technologies et techniques éprouvées dont on peut transmettre le mode d'emploi et garantir avec une certaine assurance le niveau de performance escompté. » (Arab, 2007 :33). Il s'agit de pratiques ou encore de « chemins à suivre » par les gouvernements locaux (Navez-Bouchanine, 2007).
La commune d'Ouagadougou a bénéficié de ces différentes distinctions à travers l'association de la Brigade Verte. Les revenus perçus par les membres de cette association permettent d'améliorer leurs conditions de vie. La confrontation de la forme de coopération entre cette association et la mairie implique, cependant, la non éligibilité de cette pratique au label des *best practices*. Enfin, ces distinctions constituent un outil de communication de la municipalité lui permettant de présenter Ouagadougou comme l'une des capitales les plus propres d'Afrique.

Améliorer les conditions de vie des couches sociales vulnérables à travers le nettoyage des rues

Après les élections municipales de 1995, le maire de Ouagadougou, de concert avec des femmes – au nombre d'une vingtaine – décide de faire balayer des rues de Ouagadougou. La rémunération de ces femmes, en cette année, était de 500 FCFA par jour pour un balayage hebdomadaire sur les fonds propres du maire, Simon Compaoré.

Nettoyant les grandes avenues de la capitale burkinabé, identifiées par le maire lui-même, le nombre de ces femmes et leurs revenus ont connu une constante évolution :

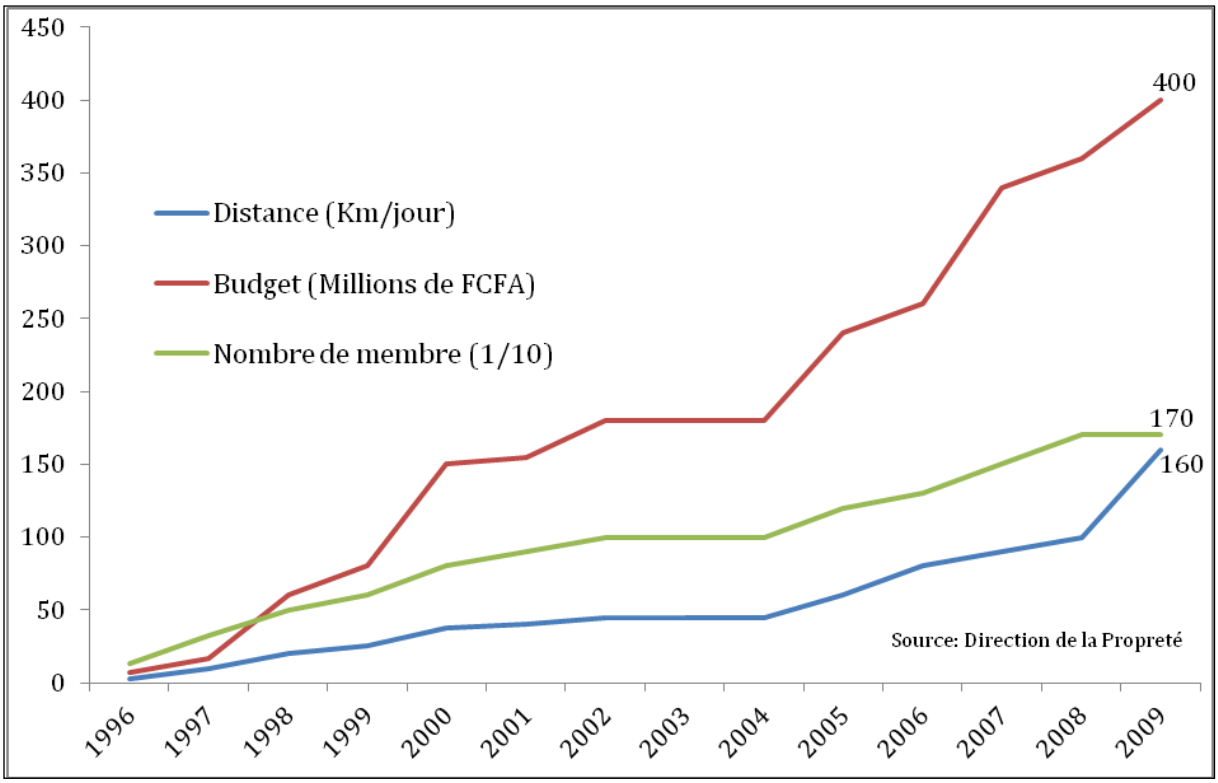
- en 1996, le balayage a été officiellement intégré dans les activités de la mairie. La rémunération est passée de 500 à 1 000 FCFA/ jour ;
- en 1997, le nombre de jours de balayage par semaine a été porté à deux, ce qui a permis aux balayeuses de doubler leur salaire ;
- en 2000, le salaire mensuel de ces femmes, organisées depuis 1998 en association (Association de la Brigade Verte) avec 98% de femmes, est passé à 10 000 FCFA ;
- en 2005, leur salaire mensuel a été porté à 12 000 FCFA ; ce qui représente un peu plus du tiers du SMIG[4].

Outre le balayage des rues, l'association est souvent sollicitée pour le nettoyage de certains espaces (cimetières, établissements scolaires, espaces verts, etc.).

De 1995 à 2010, les distances de rues balayées ont beaucoup évolués ainsi que les membres de la brigade verte avec une incidence financière sur le budget commune (*cf.* Figure 1).

[4] Le Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG) est de 30 684 FCFA au Burkina Faso.

Figure 1 : Evolution des distances balayées, du budget de nettoyage des rues et des membres de la Brigade Verte de 1996 à 2009



Chaque lundi et jeudi, de 5h à 13h, ces femmes – vêtues de tenues kaki, quelques fois de gants, de cache-nez et autres accessoires de protection – balaient des rues à l'aide de balais, de brouettes, de pelles, etc. Pour être plus efficace, l'association est subdivisée en équipes ; elle comptait 64 équipes en mai 2011. Chaque équipe est dirigée par une responsable qui veille à la bonne exécution des tâches de son équipe. Des agents municipaux se répartissent la surveillance de plusieurs équipes.

L'association semble bien remplir ses missions qui ont été déterminées avec les autorités municipales. Il s'agit, à travers le nettoyage des rues, de participer à la réduction de la pauvreté urbaine, d'améliorer le cadre de vie à Ouagadougou et ainsi de participer à la protection des couches sociales vulnérables. Environ 160 km de voies bitumées sont actuellement débarrassées de détritus divers (sacs plastiques, sable, etc.) deux fois par semaine. Ces déchets sont regroupés en tas pour être ensuite ramassés par des cantonniers (groupes d'hommes équipés de camions – *cf.* photo 1 et 2).

Photo 1 : Une femme de la Brigade Verte balayant l'Avenue France-Afrique.

Source : Issa SORY, Avril 2011

Photo 2 : Des tas d'ordures rassemblés avant d'être regroupés à l'aide de brouettes.

Source : Issa SORY, Avril 2011

Il est évident que sans ce nettoyage, les rues d'Ouagadougou seraient plus polluantes du fait de la poussière en saisons sèche – d'octobre à avril – ou certaines seraient presque toutes recouvertes de boue en saison des pluies (mai à septembre). Ce constat est palpable après les grandes pluies : les déchets des caniveaux sont remis en surface et souvent sur les rues. Une compétition s'observe entre le travail des balayeuses et l'avancée du sable sur les routes bitumées qui, malgré ce nettoyage se rétrécissent de plus en plus témoignant du rôle de ces femmes dans le maintien des voies praticables à Ouagadougou.

A travers le balayage des rue, les membres de l'association la Brigade Verte arrivent à joindre relativement les « deux bouts ». Etant majoritairement des « personnes du troisième âge », cette activité leur permet d'avoir une « seconde vie » (Direction de la Propreté, 2008).

Elles prennent en charge ou participent aux frais de scolarité et de santé de leurs enfants. Certaines, même lorsqu'elles ne sont pas des chefs de ménage, prennent en charge les « besoins alimentaires » de leur famille [5]. Aussi, « certaines d'entre elles se sont épanouies à tel point qu'elles se sont acheté des mobylettes [6] ». A la faveur de leur activité « elles bénéficient d'un suivi médical, que ce soit pour les tests de dépistages du SIDA, du cancer,…[7] » L'Association dispose d'un compte bancaire et d'une banque de céréales permettant de développer l'entraide entre les membres. Le balayage des rues a donc permis d'améliorer les conditions de vie des membres de l'association la Brigade Verte.

Par ses actions, l'association est lauréate de plusieurs distinctions qui permettent aux autorités municipales d'en déduire que : Ouagadougou est une « ville propre ».

Instrumentalisation de l'action municipale et clientélisme politique

Les activités de la Brigade Verte ont été primées à plusieurs reprises. Pour les autorités, ces distinctions constituent une preuve de la propreté de la ville. Pourtant, la forme de la collaboration entre association et la mairie rend inéligible cette pratique.

Best practices égale à « ville propre » ?

Depuis 2003, la Brigade Verte reçoit des distinctions pour ses activités. L'association a été lauréate du « prix Africités » à Yaoundé en 2003 ; de celui de « Dubaï International » en 2006 et du « prix Bahrein International » en 2008. Les deux dernières récompenses portent le label *best practices*. Ce label tire sa source de la déclaration de Dubaï adoptée en 1996 lors de la conférence des Nations Unies pour les établissements humains. Ainsi, dans le domaine de l'amélioration du cadre de vie, les meilleures pratiques sont celles qui ont « contribué de manière tangible et visible à l'amélioration de la qualité de vie des populations », lesquelles résultent « d'une coopération efficace entre les secteurs public, privé et civil » et étant « socialement, culturellement, économiquement et écologiquement durables » (ONU-Habitat, 2008). Selon les Nations Unies, la distinction des *best practices* répond à un triple objectif :

[5] Entretien avec Madame Dermé, chef d'équipe N° 4, avril 2011.

[6] *L'Evènement*, 10 septembre 2005.

[7] *Sidwaya*, 18 décembre 2008

> « *Améliorer les politiques publiques sur la base de ce qui fonctionne ; sensibiliser les décideurs à tous les niveaux, ainsi que le public, aux solutions susceptibles de répondre aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux ;* [enfin,] *partager et transférer le savoir, l'expertise et l'expérience par la mise en réseau des partenaires et par le biais de l'apprentissage entre homologues* » (ONU-Habitat, 2008 :3).

Les critères de distinction sont multiples : l'impact de la pratique, le partenariat entre ses acteurs et sa durabilité. Des « critères supplémentaires » concernent le « leadership » et l'« habilitation communautaire », l'« égalité des sexes » et l'« inclusion sociale », l'« innovation » de la pratique ou le résultat d'un transfert d'« idées, compétences, processus ».

Les acteurs soumissionnaires constituent ainsi le dossier en choisissant les critères sur la base desquels ils souhaitent se faire juger. Le dossier peut être complété par des supports de la pratique (articles de journaux, film, photos, etc.). Ces supports, avec toutes leurs limites, serviraient au jury pour établir la véracité de la pratique.

Les distinctions de la Brigade Verte, obtenues sur la base de ces critères, font la fierté des autorités municipales de Ouagadougou car ils leurs permettent de présenter Ouagadougou comme l'une des capitales les plus propres d'Afrique. Ainsi, selon M. Cissé, Directeur de la Propreté de la mairie :

> « *Malgré la modicité de ses moyens, la ville de Ouagadougou est considérée comme étant l'une des capitales les plus propres d'Afrique, en témoignent toutes les distinctions que le Conseil municipal a reçues. Ouagadougou a été lauréate de plusieurs prix au Cameroun en 2003, à Dubai en 2006, avec en compétition plus de 700 villes candidates. Le 4 novembre 2008, le maire de Ouagadougou est rentré de la Chine avec un autre prix international récompensant les efforts d'amélioration de notre cadre de vie* [8] ».

Pour le Directeur de la Propreté, les distinctions de la Brigade Verte sont la preuve que la ville d'Ouagadougou est propre. Pourtant, l'analyse des critères et des conditions d'attribution des prix, permettent de faire trois constats.

- D'abord, aucun critère ne permet de juger de la propreté d'une ville lauréate par rapport à une autre.
- Ensuite, des villes propres peuvent ne pas remplir les critères des *best practices* car celles-ci nécessite un partenariat entre plusieurs acteurs. Un seul acteur – notamment

[8] *Le Pays*, 24 Août 2009

une collectivité locale – peut mieux améliorer le cadre de vie sans que la municipalité soit éligible.

- Enfin, si les informations fournies par les différents candidats permettent de qualifier une pratique de *best practice*, elles ne suffisent pas pour apprécier son ampleur.

Au regard de ces constats, une meilleure pratique, dans le cadre de l'amélioration du cadre de vie urbain, n'est guère un indicateur de niveau d'assainissement. Outre cette interprétation – « Ouagadougou est considérée comme étant l'une des capitales les plus propres d'Afrique, en témoignent toutes les distinctions que le Conseil municipal a reçues » –, le nettoyage des rues par Brigade Verte n'est pas éligible au label de *best practices* si l'on analyse le type de « coopération » entre cette association et la mairie.

L'allégeance des membres de l'association de la Brigade Verte aux élus locaux

Dans les textes et discours officiels de la mairie de Ouagadougou, la création de la brigade verte a été motivée par la précarité des conditions de vie de certaines femmes à Ouagadougou. Les membres de la Brigade Verte sont, selon les autorités municipales, issues de couches sociales pauvres. Avant de constituer l'association, elles s'adonnaient à « la coupe abusive du couvert végétal en périphérie de la ville [ou] à l'extraction de matériaux sableux et graveleux des rivières et du sol…[9] » Pour le maire de Ouagadougou, la création de la Brigade Verte répondait à une triple objectif :

i) permettre à cette couche vulnérable d'avoir un emploi,
ii) ii) lutter contre la dégradation de l'environnement,
iii) iii) « occuper plus utilement » ces femmes par le balayage des rues de la capitale burkinabé.

Le bimensuel *L'Evènement* ajoute que : « constatant que beaucoup de femmes s'étaient adonnées au ramassage du sable pour assurer la " bouffe " journalière, activité qui pourtant dégrade l'environnement, le bourgmestre Simon Compaoré leur a suggéré le balayage des rues en lieu et place de leur ancienne activité [10] ».

A travers ces affirmations, on comprend pourquoi les objectifs de l'association sont fondés sur la lutte contre la pauvreté urbaine et la protection de l'environnement. Par contre, pour les responsables de la Brigade verte, l'histoire de la création de l'association est bien différente.

[9] Résumé de la présentation de la brigade verte après l'obtention du prix *best practices* de 2006, http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=1984

[10] *L'Evènement*, 10 septembre 2005

> *« Avant 1995, nous étions des femmes sans emploi avec des filles mères. Nous avons pris l'initiative de faire une association*[11]*. Dans notre secteur* [le secteur 5], *il y avait l'ex-ministre Joseph Kaboré*[12] *à qui nous sommes allées demander de l'aide. Il nous a donné deux charrettes et des ânes avec la collaboration du troisième projet de développement urbain. Nous avons commencé le ramassage des ordures dans les ménages. Dans le secteur, nous voulions évacuer un grand tas d'ordures. Nous avons demandé de l'aide à la mairie et on a invité tous les maires à notre journée de salubrité ; ils sont venus. Heureusement, le maire Simon était présent ce jour. Il a apprécié le travail. Ensuite, il nous a accordé un entretien dans son bureau. C'est ainsi qu'il a pris une partie de nos membres pour balayer l'avenue Kwamé N'krumah* [13] ».

Selon Madame Dermé (la femme qui nous a été désignée pour répondre au nom de la Brigade Verte) : sur les 70 femmes qui composaient l'ADENS, 20 ont été cooptées pour le nettoyage des rues. Contrairement à l'histoire officielle de la Brigade Verte (des femmes qui dégradaient l'environnement), les pionnières de la Brigade Verte étaient déjà dans le domaine de l'assainissement du cadre de vie. Ce qui ne signifie nullement qu'il n'existe pas de femmes et d'hommes qui s'adonnent à la dégradation de l'environnement à travers des pratiques diverses ci-dessus citées. Mais, selon l'histoire de la création de la Brigade Verte, ce ne sont pas les femmes qui dégradaient l'environnement qui ont été la cheville ouvrière de cette association de balayage des rues. Pour Madame Dermé, « c'est Simon qui a créé la Brigade Verte ».

Suivant ces propos, il semble que le « projet » de création d'une association pour nettoyer les rues soit une initiative du maire d'Ouagadougou. Cette affirmation n'est pas reconnue par les autorités municipales de Ouagadougou ; elles parlent plus de « partenariat » avec l'association qu'une structure issue de la volonté du maire. Ainsi, pour le Directeur de la Propreté, la Brigade verte « n'est pas une structure de la mairie. C'est une association comme ces mille et une associations au Burkina Faso qui travaillent en partenariat avec la commune [14] ». Cependant, madame Dermé souligne que, « c'est le Directeur de la Propreté qui s'occupe » du recrutement des membres de la Brigade Verte. Bien que la Brigade Verte soit présentée comme une association autonome, le recrutement de ses membres relève directement de la compétence des maires d'arrondissement en accord avec le Directeur de la Propreté.

---

[11] Il s'agit de l'Association pour le développement d'un Environnement National Sain (ADENS).

[12] A cette période, M. Joseph Kaboré était Ministre de l'Habitat, du Logement et de l'Urbanisme.

[13] Entretien avec Madame Dermé né Kaboré, chef d'équipe N° 4, avril 2011

[14] *L'Evènement*, 10 septembre 2005

L'activité de balayage dispose d'une image particulière auprès des femmes sans emploi de la ville et l'avènement de la Brigade Verte amplifie ce phénomène. En effet, lorsqu'une nouvelle rue est bitumée, des femmes, non membres des Brigade Verte, prennent l'initiative spontanée d'en assurer le balayage en espérant être ensuite recrutées au sein de l'association. Il ne s'agit pas d'initiatives individuelles dispersées, mais bien d'une décision collective et systématique. Ces femmes sont souvent organisées en associations et se font ainsi connaître des autorités municipales et d'arrondissement. Certaines femmes arrivent ainsi à intégrer la Brigade Verte[15]. A travers ces initiatives, les associations travaillent à se conformer à la demande émanant du maire de Ouagadougou, Simon Compaoré. La Brigade Verte se compose donc de femmes qui voient leur "salut" en la personne du maire, lequel est l'homme qui leur fournit un travail rémunéré et d'utilité sociale reconnue. Cette relation entre les balayeuses et le pouvoir municipal personnalisé par Simon Compaoré est reconnue par tous. La population appelle communément ces balayeuses « les femmes de Simon ». Elles-mêmes revendiquent cette appellation. En outre, les autorités reconnaissent la force de ce lien en faisant régulièrement appelle à ces femmes pour « honorer l'autorité communale » (Direction de la Propreté, 2008:13), y compris dans le cadre de mobilisation initiées par et pour le parti au pouvoir[16]. Cette pratique correspond parfaitement à ce que Sanmarco (2008 :83) qualifie de « pacte humain » à partir de son analyse du clientélisme politique des élus de la région Provence Alpes Côte d'Azur (France) :

> « *tu affiches pour moi, tu tiens un bureau de vote pour moi, tu votes pour moi et moi je t'embauche, ou j'embauche ton fils, ta fille, ta femme, ton cousin, ta cousine, quelqu'un dont tu es garant par rapport à moi et qui t'oblige envers mo*i ».

« Les femmes de Simon », organisées officiellement pour le nettoyage des rues de la ville, sont en réalité des militantes du parti au pouvoir. Aussi, les relations que cette association entretient avec la mairie de Ouagadougou et sa source de financement (budget municipal) ne permettent pas à la Brigade Verte d'être un acteur distincte de la mairie. Lors de la cérémonie d'hommage à ces balayeuses des rues, en décembre 2008, une des membres n'a pas hésité à

[15] C'est le cas par exemple de l'association des balayeuses du village de Polsogo qui comprend environ 70 femmes et dont la présidente seule a été cooptée pour faire partir de la Brigade Verte.

[16] Le parti au pouvoir au Burkina Faso est le Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP). A titre d'exemple de mobilisation dans le cadre du CDP, après la crise sociopolitique du premier semestre 2011 qui a fait vaciller le pouvoir, il a été demandé à ces femmes de participer à la marche pour la paix. Certaines y sont allées vêtues de leur tenue de travail.

demander au maire que toutes les femmes soient intégrées dans l'équipe municipale en sollicitant « leur embauche pour bénéficier de la retraite[17] ».

Ces relations entre la mairie et l'association demeure officiellement voilées car elles sont d'une part, politiquement indéfendables face aux autres partis politiques et à la société civile et d'autre part, l'un des critères des distinctions internationales est que la pratique soumise à l'appréciation du jury devrait résulter « d'une coopération efficace entre les secteurs public, privé et civil ». Au regard des relations entretenues entre la Brigade Verte et la municipalité, le balayage des rues de Ouagadougou n'est pas le fruit d'une « coopération » entre deux structures distinctes, mais une relation hiérarchique descendante proche d'une relation d'administration centralisée ; un fonctionnement contraire aux objectifs de la décentralisation.

Au nom de la lutte contre la « pauvreté urbaine » et de la protection de l'environnement, la municipalité instrumentalise l'association « La Brigade Verte » au point que celle-ci est assimilée à la personne même du maire de Ouagadougou. Cette relation remet en cause la « durabilité » d'une telle pratique, sa capacité à survivre à l'absence du maire actuel de la ville. De la même manière, l'absence d'objectivité dans le choix des personnes pouvant bénéficier de cet « emploi » ébranle fortement la pérennité de cette pratique. Fondé sur des relations politiques, le recrutement des balayeuses ne repose sur aucun critère objectif formulé. Cette absence de texte de recrutement alimente le clientélisme politique ; l'allégeance aux élus locaux devient indispensable pour intégrer l'association.
Si cette instrumentalisation des distinctions de la Brigade Verte et ce clientélisme politique participent à l'ancrage local du pouvoir municipal, la cartographie des rues balayées permet de mettre en lumière la contribution de cette activité à la construction de l'image de Ouagadougou.

Construction de l'image d'une ville vitrine à partir de la « zone stratégique »

S'intéresser à la construction de l'image de Ouagadougou revient à confronter les pratiques et le discours officiels sur la propreté de la ville à la réalité du terrain. Cet exercice permet de déceler des éléments de convergence entre l'instrumentalisation des distinctions de *best practices* et la logique de ‘‘ faire paraitre ’’ la capitale burkinabé.

[17] *Sidwaya*, 18 décembre 2008.

La stratégie communicative qui consiste à présenter Ouagadougou comme une « ville propre » ne suffit pas à transformer qualitativement l'environnement urbain. « Certes, les grandes artères sont astiquées, mais, dans la périphérie, des espaces verts sont devenus des dépotoirs d'ordures [18] ». Il existe de nombreuses décharges non contrôlées dans la « ville propre ». Pour le quotidien étatique, *Sidwaya*, la saleté de certains quartiers est « parfois à un tel degré que l'on se demande ce que font dans le domaine, les maires des arrondissements concernés. […]. Les saletés, les populations riveraines de la voie ferrée à Tampouy (Sig-Noghin) ont fini par s'y habituer [19] ». La propreté de la ville, récompensée deux années avant ce constat des journalistes – le prix *Africités* de 2003 – puis une et trois années après – les prix de *best practices* de 2006 et 2008) – est en déphasage avec la réalité du terrain. Fournet et *al.* (2010 :158), il caractérise bien ce contraste entre les distinctions et le niveau d'assainissement de la ville :

> « *Certes, l'inertie est forte comme en témoignent les épidémies de choléra qui frappent de plus en plus de villes en Afrique. Ouagadougou n'échappe pas à cette pandémie : en 2003, lors du congrès des maires africains, « Africités », la ville a été récompensée par un prix des Nations unies pour les efforts qu'elle accomplissait dans le domaine de l'environnement ; deux ans plus tard, le choléra frappait la capitale* ».

Madame le député Diane/Kambiré Naba a même interpellé le gouvernement concernant l'insalubrité des villes burkinabé en début mai 2010. Ses interrogations ont porté sur l'institutionnalisation de « la pratique du nettoyage des villes par les citoyens eux même », sur les solutions proposées par le gouvernement « pour rendre nos villes [les villes du Burkina] plus propres » et sur l'existence de services municipaux d'hygiène à même de sensibiliser les citadins. A ces interrogations, le Ministre de l'Habitat et de l'Urbanisme, Vincent Dabilgou, a reconnu que l'environnement urbain burkinabé « est insalubre [du fait de] la prolifération des déchets et des nuisances de toute sorte.[20] » Il existe en effet des décharges à Ouagadougou (*cf.* Figure 2).

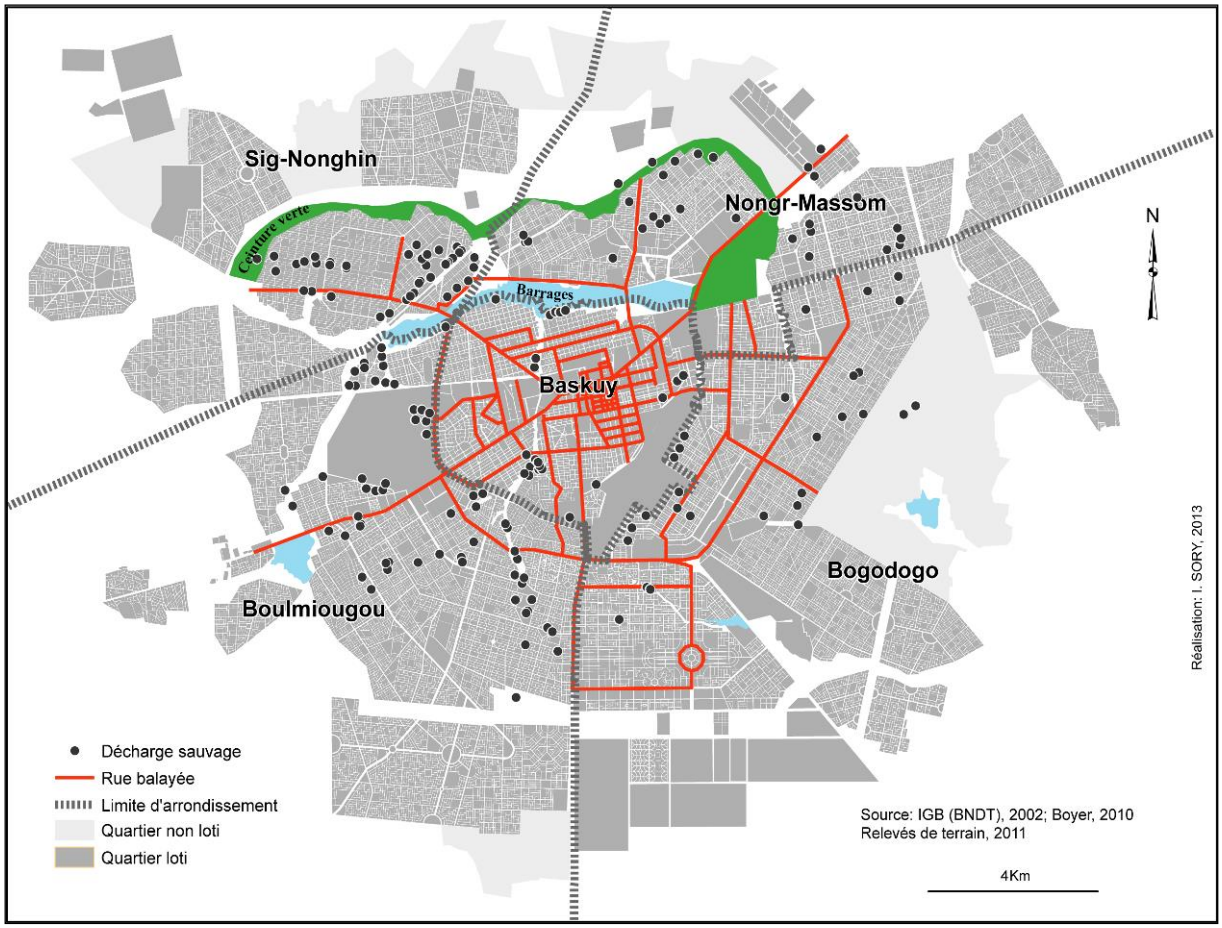
---

[18] *L'Evènement*, 10 septembre 2005

[19] *Sidwaya*, 15 juillet 2005

[20] Portail officiel du gouvernement du Burkina Faso, Insalubrité de nos villes : Le Gouvernement pour un changement des mentalités, 19 mai 2010, http://www.gouvernement.gov.bf/spip.php?article426.

Figure 2 : Répartition spatiale des décharges sauvages et des rues balayées de Ouagadougou



La répartition spatiale des grandes décharges[21] permet d'identifier deux types de zones dans la ville : i) plus de 90% des grandes charges sont situées dans la « deuxième couronne » de la ville selon les étapes de la production de l'espace urbain. Il s'agit des quartiers nouvellement lotis des arrondissements périphériques (Bogodogo, Boulmiougou, Nongr-Mâssom et Sig-Nonghin) et ii) l'arrondissement central (Baskuy) et les zones non loties disposent de peu de grandes décharges. Les quartiers nouvellement lotis, sont des lieux où existent des espaces vides (Marie, 1989) composés de parcelles sans construction et d'espaces publics – pour les espaces verts et les infrastructures publiques – non encore aménagés. Sur ces espaces, citadins et pré-collecteurs déposent les déchets qui concourent à la constitution ou reconstitution de décharges non contrôlées. Dans les zones non loties, le mode d'élimination des déchets par le

[21] Pendant la collecte des données, nous avons considéré comme grande décharge, toutes celles pouvant remplir au moins trois bennes tasseuses de 12 m^3. Certaines atteignent des dizaines de fois ce volume.

« feu » constitue la raison majeure de l'absence de décharges (Sory et *al.*, 2012 ; Sory, 2013). Si la densité du bâti dans le centre-ville peut expliquer l'absence de décharges dans cette partie de la ville (Meunier-Nikiéma, 2007), la volonté de son contrôle par les autorités municipales constitue une autre explication. Pour les autorités municipales, le centre-ville de Ouagadougou doit refléter l'image de Ouagadougou, « Ouaga la belle », mais aussi de celle de tout le pays[22]. Là où est localisé l'aéroport international, la zone administrative et les luxueux immeubles de l'« avenue [Kwamé N'krumah] la plus prestigieuse de la ville » (Taliercio, 2008) doit faire régulièrement sa '' toilette '' par l'élimination des importantes décharges et par le nettoyage des rues. Les propos de M. Sabo illustre bien la particularité de cette zone centrale pour les autorités municipales :

> « *Les décharges sont éliminées en fonction des zones. Il y a des zones stratégiques. Si on prend la zone du projet ZACA, on est obligé d'enlever les décharges. Comme on n'a pas assez de moyens, la logique est de mettre l'accent d'abord sur ces zones stratégiques. Des zones comme l'aéroport, ce sont des zones stratégiques* [23] ».

Le centre-ville de Ouagadougou constitue une « zone stratégique » pour les autorités locales si bien qu'il doit être ''débarrassé'' des décharges. La majorité des artères balayées par la Brigade Verte aussi s'y retrouvent. La stratégie des autorités consiste ainsi à ''cacher'' la saleté de la ville car les déchets des périphéries et des caniveaux sont moins visibles pour ternir l'image de « Ouaga la belle ». Dans le même sens, les récompenses des instances africaines et internationales sont également des supports qui permettent de voiler la '' ville réelle ''.

Conclusion

L'accès à un emploi rémunéré, à travers le balayage des rues d'Ouagadougou, permet d'améliorer les conditions de vie des membres de la Brigade Verte. Travaillant deux jours par semaine et percevant plus du tiers du SMIG, ces femmes arrivent à subvenir aux besoins élémentaires de leurs familles. De 2003 à 2008, l'association a été distinguée à trois reprises au niveau africain et international. Ces distinctions récompensent les *best practices* du balayage des rues par la Brigade Verte et non la propreté de la ville.

---

[22] Cet enjeu peut expliquer que le projet Zone d'Activités Commerciales et Administratives (ZACA) – un projet de modernisation du centre ville de Ouagadougou – constitue « un défi pour la capitale et une priorité nationale » (Biehler, 2006).

[23] Entretien avec M. Sabo Souleymane, responsable du Service Nettoyage et Collecte des Déchets de la Direction de la Propreté de la mairie, décembre 2009.

Le discours des autorités locales, assimilant les *best practices* à « ville propre », participe à la construction de l'image de la ville. Dans cette stratégie, l'accent est mis sur le nettoyage des rues et la suppression des décharges de l'arrondissement central, tandis que les grandes décharges font partie intégrante du paysage des zones loties des quatre autres arrondissements.

Le jeu politique autour du balayage des rues de Ouagadougou permet, en définitive, de mettre en exergue les échelles de légitimation du pouvoir politique municipal. L'organisation des femmes en association, sur des bases clientélistes, renforce l'ancrage local du pouvoir municipal tandis que l'instrumentalisation des distinctions pour '' faire paraître '' la ville et l'embellissement du centre-ville participent à sa légitimation internationale.

De ce point de vue, les grandes rencontres de distinctions (labellisées ou non) constituent des instances de diffusion de modèles de gestion urbaine [24] ayant pour objectif la légitimation de l'action municipale.

Contrairement à la doxa des institutions internationales sur la plus-value de la décentralisation surtout en termes de participation citoyenne, la logique d'universalisation de modèles à travers les *best practices* concoure à la délocalisation des instances de légitimation de l'action municipale du niveau local vers le niveau internationale. Ainsi, la mission d'« accrochage » du pays « à l'économie-monde » (Le Bris, 1999) assignée à la ville pour suppléer la désétatisation saperait-elle les assises des gouvernements locaux ? Autrement dit, la mondialisation des pratiques ou leur uniformisation selon des modèles exogènes – pour ce qui est des pays africains – qui entraine la délocalisation des centres de décision, emporterait-elle, avec elle, les instances de légitimation des pouvoirs locaux ?

Références Bibliographiques

Arab N., 2007, « À quoi sert l'expérience des autres ? Bonnes pratiques et innovation dans l'aménagement urbain », *Espaces et sociétés*, n° 131, p. 33-47.

Bertoncello B., 2010, « Diaspora, développement et urbanisation : des Burkinabè de l'étranger acteurs des projets urbains de Zaca et Ouaga 2000 à Ouagadougou (Burkina Faso) », *Annales de géographie*, n° 675, pp. 560-583.

Biehler A., 2006, « Renouveau urbain et marginalisation. Le cas d'habitants du centre-ville de Ouagadougou – Burkina Faso », *Revue Tiers Monde*, n° 185, pp. 57-78.

[24] A propos des critiques des *best practices*, lire le n°131, Villes et *best practices*, de la revue « *Espaces et sociétés* ».

Boyer, F., 2010, « Croissance urbaine, statut migratoire et choix résidentiels des Ouagalais : vers une insertion urbaine ségrégée ? », *in* Bertrand, M., *Mobilité, pauvretés : les villes interrogées*, *Revue Tiers Monde*, pp. 47-64.

CGLUA (Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique), 2009, Dossier de présentation de la 5ème édition du Sommet Africité à Marrakech, http://www.africites.org/docs/fr/presentation.pdf

Direction de la Propreté, 2008, *Rapport d'activités de la Direction de Propreté*, 60 p.

Fournet F., Nguendo Yongsi B., Meunier-Nikiéma N. et Salem G., 2010, « Chapitre 6. Afrique : l'environnement fait la santé », in *Regards sur la Terre 2010*, Presses de Sciences Po, 2010, p. 153-163.

Khor M. et Li Lin L., 2001, *Good Practices and Innovative Experiences in the South*, Vol. 1, Londres, Zed Books/PNUD, 266 p.

Le Bris E., 1999, « Introduction au thème : La construction municipale en Afrique : La laborieuse gestation d'un nouvel espace public », *Politique Africaine*, n°74, pp. 6-12.

Marie A., 1989, « Politique urbaine : une révolution au service de l'État », *Politique Africaine*, n°33, pp. 27-38.

Meunier-Nikiéma N., 2007, « Géographie d'une ville à travers la gestion des déchets Ouagadougou », *Mappemonde*, n°87, http://mappemonde.mgm.fr/num15/articles/art07305.html

Navez-Bouchanine F., 2007, « Le développement urbain durable : « best practice » ou leurre méthodologique ? », *Espaces et sociétés*, n° 131, p. 101-116.

ONU-Habitat, 2008, Prix de Doubaï des meilleures réalisations pour l'amélioration du cadre de vie : Guide et format de soumission 7ème cycle, http://www.bestpractices.org

Sanmarco Ph., 2008, « Pourquoi les élus cèdent-ils à la tentation du clientélisme ? », *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, n°34, vol. XIV, pp. 81-90.

Sory I. et Tallet B., 2012, « Des choix d'aménagement urbain porteurs d'inégalités sociales et environnementales : La gestion des déchets solides à Ouagadougou (Burkina Faso) », *Flux*, n°89/90, pp. 79-89.

Sory I., 2013, *« Ouaga la belle ! » Gestion des déchets solides à Ouagadougou : enjeux politiques, jeux d'acteurs et inégalités environnementales*, Thèse de doctorat en Géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 355 p.

Taliercio P., 2008, « Un déguerpissement exemplaire à Ouaga (Burkina Faso) », R*evue Agone*, n°38-39, pp. 89-107.

Donner, recevoir et rendre :

les règles de la circulation des biens pour des maux

Martine Arino
Docteure en Sciences de l'Information et de la Communication
Socio-sémioticienne
Chargée de cours à l'Université de Perpignan UPVD,
Responsable scientifique de l'IRASS

> « La seule façon de restreindre les effets négatifs de l'appropriation, de l'abus de pouvoir et du favoritisme est de les rendre explicites, de les mettre en visibilité. Dans quelle mesure est-ce possible ? » (Pierre Lascoumes, 2011, p.97).

Dans cet article, il est question d'une ville située au sud de la France. Cette ville avec ses 120 000 habitants composent le quatrième périmètre urbain le plus inégalitaire du territoire français, selon l'Observatoire des Inégalités, derrière Neuilly-sur-Seine, Roubaix et Paris. Ce palmarès – issu des revenus fiscaux de l'année 2009 – démontre les forts écarts de revenus. Le département se place en 3ème position de France avec un taux de pauvreté à 60 %. Un logement sur deux en centre-ville est insalubre, ce qui a souvent pour effet d'être à l'origine des effondrements d'immeuble dont le dernier date de février 2014. Par chance, il était inoccupé lors de cet événement dramatique. La ville compte 32 % de pauvres, c'est la 2ème ville où les pauvres sont les plus pauvres, vivant avec de 68 à 169 euros par mois.

Les plus hauts revenus sont tirés de l'immobilier, tout ce qui permet d'éviter la gestion des ressources humaines. Même si là nous pouvons observer une inflexion.

Selon les dernières données de l'INSEE[25], le taux de chômage des hommes est de 24.3 % et de 21.5 % pour les femmes dans la ville étudiée, quand en France, selon les mêmes calculs pour l'INSEE, le taux de chômage est à 12.1 % pour les hommes et à 13.6 % pour les femmes. Si dans cette ville, le taux de chômage des femmes est inférieur à celui des hommes, c'est parce qu'elles appartiennent à la catégorie des « chômeurs découragés[26] ». Elles n'entreprennent plus les démarches de recherche d'emploi parce qu'« il n'y a pas de travail et encore moins pour les femmes ». Le taux d'emploi des hommes est de 52.9 % ; il est de

[25] RP 2011, exploitation principale, INSEE.
[26] « Les chômeurs découragés sont les personnes qui souhaitent travailler, sont disponibles pour le faire mais qui déclarent ne plus rechercher d'emploi parce que la perspective d'y parvenir leur paraît trop faible. » INSEE.

46.2 % pour les femmes ; c'est-à-dire des personnes en âge de travailler. Ce taux d'emploi reflète mieux la situation du marché du travail.

La ville est très endettée.

L'encours[27] de la dette est de 1 927 euros/habitant pour 607 euros/habitant au niveau national. Ce fort endettement entraîne un fonds de roulement, qui est la trésorerie de la commune de 3 euros par habitant contre 636 euros par habitant nationalement.

Cette situation socio-économique sinistrée a fait l'objet de travaux de recherches sur ce territoire. Son économie a été qualifiée par l'économiste Henri Solans « d'économie de la rente », de « petites unités de production, à faibles investissements et financièrement fragiles ; emploi saisonnier, précaire, salaires peu élevés ».

L'espace urbain est socialement divisé.

Cette division sociale de l'espace se traduit en distribution différentielle de populations constituées (groupes, catégories, collectifs) dans l'espace urbain. Elle évoque aussi bien un état qu'un processus renvoyant à un phénomène de concentration d'un groupe dans une unité spatiale, d'une spécialisation de ce groupe dans cette unité spatiale par rapport à un espace global : la ville.

Les quartiers du centre-ville et une partie du Nord de la ville abritent les plus pauvres. Inversement, les habitants les plus aisés sont au Sud et au Sud Est. Quartiers les plus défavorisés et quartiers les plus favorisés sont situés selon une logique territoriale. Le centre-ville concentre la communauté gitane quand, au Nord, se situe la communauté maghrébine. Ainsi, les personnes, les groupes, les activités dans l'espace, la qualification de ces lieux ne sont pas les mêmes selon les quartiers. Certaines zones en centre-ville et au Nord sont exclues du reste de la ville, formant des îlots marginalisés, hébergeant des populations victimes de marginalisation sociale[28]. « Le territoire s'est imposé ces dernières années comme le révélateur de nouvelles inégalités. » nous dit Eric Maurin (2004), auteur d'un ouvrage sur la question, et d'ajouter : « Il leur a donné un langage pour ainsi dire physique : celui des quartiers et des "cités" où se matérialise brutalement ce que la statistique peine parfois à décrire » (2004, p.5).

[27] Encours de la dette : l'encours de la dette représente la somme que la commune doit rembourser aux banques. La somme présentée ci-dessus représente l'encours total au 31 décembre 2013.

[28] Voir la relégation d'un groupe ethnique dans un quartier Nord (Arino, 2013).

Face à cette situation, les citoyens auraient pu s'attendre à des débats de campagne électorale municipale autour du développement socio-économique.

L'économique aurait dû être alors au cœur des discours de la campagne des élections municipales. La période des élections municipales de décembre à mars 2014 a été l'occasion de rendre encore plus visible cet « invisible social » qu'est le clientélisme. Je vais tenter de le mettre à jour le long de ces quelques pages.

Ainsi, c'est la dénonciation du clientélisme qui est revenue de manière récurrente dans les propos. Il est vrai qu'économie et clientélisme sont imbriqués dans la gestion de la cité.

Quel a été le rôle du clientélisme ? Et, aujourd'hui comment se maintient-il ?

Rencontre fortuite avec le clientélisme

Comme j'ai coutume de le dire dans mes interventions, je n'ai pas choisi délibérément de travailler sur le clientélisme. C'est le clientélisme qui, depuis quelques années, « m'est tombé » dessus, et c'est plus particulièrement lorsque j'occupais un poste de responsable de l'Observatoire de l'emploi que j'ai pu saisir le phénomène de « l'intérieur », notamment dans la gestion des emplois sur un territoire. L'observation participante et l'immersion paraissent être une méthode pertinente pour le sujet. Dans toutes les enquêtes sur le clientélisme, il est soulevé « la difficulté de faire des entretiens avec des individus que l'on pense être des "clients" – technique empirique fréquemment employée dans les rares études de terrain – s'avère introduire des biais considérables, dans la mesure où les interviewés s'expriment difficilement sur un sujet tabou, par peur de se dévaloriser, et donnent des indications vraisemblablement incomplètes, voire à dessein erronées. » (Papadopoulos et Semih Vaner, 2006).

C'est en quittant cet emploi que j'ai pu continuer l'enquête sur le clientélisme, mais cette fois avec des entretiens semi-directifs. La question de départ des entretiens avec les habitants de quartiers populaires est : « Comment s'y prendre pour trouver un emploi à Perpignan ? ».

C'est alors que tout naturellement, la conversation débouchait sur le clientélisme. Lorsque j'occupais mes fonctions au sein de l'Observatoire, j'ai pu constituer un réseau relationnel de professionnels, dont bons nombres ont accepté de témoigner sur le clientélisme et continuent de m'en faire l'actualité. Cette proximité avec les personnes interviewées me permet de connaître le contexte d'énonciation du discours. Les motivations d'acceptation de faire les entretiens ont été diverses : s'expliquer sur leur choix, faire éclater au grand jour les pratiques

locales, extérioriser un mal être, faire avancer la politique locale. J'ai été leur porte-voix. Les entretiens respecteront l'anonymat pour ceux qui me l'ont demandé. Les propos de ces entretiens seront restitués en italique.

Méthodologie

Ici le travail interprétatif du discours n'a pas comme seul élément le « texte » de l'entretien. Chaque interviewé m'a témoigné une très grande confiance, et sans eux cet article aurait été moins pertinent.

J'ai complété ce corpus par des sources écrites : les articles de presse et des documents institutionnels.

Par souci de vérifications des informations sur un sujet aussi sensible, j'ai opté pour une triangulation qui consiste à mettre en œuvre plusieurs démarches en vue de la collecte de données.

Ce travail n'est pas subordonné à un impératif militant qui mobilise tous les signes de la logique politicienne et déforme ou évacue ce qui ne lui convient pas. Le clientélisme n'a rien à voir avec la politique. Il n'y a pas de projet, de programme collectif dans le clientélisme. C'est un engagement individualisé. Ce phénomène touche principalement les collectivités territoriales. La décentralisation a permis de favoriser le clientélisme, à partir du moment où on a transféré massivement des moyens financiers et des compétences aux territoires.

Ce travail a pour objet d'apporter une compréhension, de mettre à jour des mécanismes qui ne relèvent pas de la logique partisane mais de la validité scientifique des résultats et de la déontologie.

Par déontologie, j'entends masquer mes sources en évitant tout indice permettant de reconnaître les personnes qui ont été interviewées.

Par ailleurs, la théorie ici utilisée – la sémiotique pragmatique – a besoin de s'appuyer sur des faits pour montrer l'ancrage dans le réel, afin de rendre les concepts « parlants ».

Objectivation du clientélisme

Ce qui est intéressant à observer, ce sont les mécanismes par lesquels se construisent et se perpétuent des formes de clientèle. Peu importe les noms des listes adversaires à ces élections, ce sont les mécanismes qui nous intéressent. Nous refusons d'avoir un discours moralisateur qui opposerait le bien et le mal.

Le clientélisme est approché comme un phénomène « normal » au sens durkheimien du terme, c'est-à-dire un phénomène social présentant un ensemble de régularité (Durkheim, 1960). « Envisagée sous sa forme la plus générale, la notion de clientélisme sert à désigner des liens personnalisés, entre des individus appartenant à des groupes sociaux disposant de ressources matérielles et symboliques de valeur très inégale, reposant sur des échanges durables de biens et de services, généralement conçus comme des obligations morales unissant un "patron" et les "clients" qui en dépendent. » (Briquet, 1998, p.7)

Clientélisme historique et social

Il est impossible de retracer en quelques lignes l'histoire politique de la ville, mais nous sommes capable de mettre en lumière comment la ville est un héritage que l'on se transmet. Nous donnerons ici aux lecteurs les contextes des arrivées en politique du fils qui succède à son père et du dauphin du fils, maire actuel élu en mars 2014. 50 ans d'une même famille à la tête de la ville.

Le contexte national : la première cohabitation

Lors des élections législatives de mars 1986, pressentant la défaite électorale de son camp, François Mitterrand instaure le vote à la proportionnelle. Le scrutin proportionnel fonctionne selon une toute autre logique. L'attribution des sièges se fait proportionnellement, en fonction du nombre de votes recueillis par chaque liste. Les partis se partagent les sièges et, par conséquent, le pouvoir. Ce mode de scrutin permet donc à tous les courants politiques d'être représentés.

Les électeurs des partis écologistes, centristes et du Front national réclamaient depuis longtemps une modification de ce système électoral qui les écarte de la représentation nationale. La droite ne remporte la majorité que de quelques sièges, sauf à compter sur l'apport du Front national qui fait à cette occasion son entrée à l'Assemblée nationale. Désormais les socialistes connaîtront des alliances sur leur gauche (avec le parti communiste) ou sur leur droite (chez les éléments centristes de l'opposition, rassemblés dans l'Union du Centre (UDC), groupe parlementaire autonome issu de l'UDF).

La France connaît alors sa première cohabitation. C'est dans ce contexte national que le fils va se présenter aux élections municipales.

Le contexte local : entre continuité et rupture

Le père va être maire de la ville du 20 mars 1959 au 31 mars 1993. C'est en 1959 qu'il va se présenter dans deux mairies. Il gagne les deux élections et laisse une municipalité à sa première femme.

Le père créé un quartier pour y accueillir la population des rapatriés d'Algérie. Il fonde aussi les commissaires de quartiers qui vont quadriller la ville. C'est un climat paternaliste qu'il construit pour gérer le personnel municipal y recrutant des familles entières. Il a aussi une attention particulière pour la population gitane du centre-ville.

Le 16 juin 1993, le fils succède à son père avec lequel il était fâché. La municipalité effondrée avait été mise sous tutelle. Le conseil municipal est alors dissous par le Président de la République. Le premier adjoint du père, C. B. représente sa continuité. Il « se voyait succéder au père », avec lequel il a travaillé pendant dix ans.

> « En 1993, quand le père a adoubé son fils, j'ai eu l'impression d'être un peintre qui réfléchit pendant cinq ans au tableau de sa vie, qui s'assoit à son chevalet, installe sa toile et se voit tout à coup retirer son pinceau », confie l'ancien premier adjoint.

Le fils va alors se lancer à la conquête de la ville avec une liste d'inconnus. Ce n'est pas la seule différence que le fils aimerait que l'on trouve avec son père. « Je ne suis pas comme Baudis, moi, je ne dois rien à mon père ! Pour être excessive, cette affirmation n'est pas sans fondement. » Quand il succède à son père empêché, le fils a 51 ans et rêve de « rupture ». Rupture urbanistique, rupture avec le clientélisme, enfin, tel qu'il a été méticuleusement organisé, planifié, industrialisé par son père auprès de toutes les communautés et des quémandeurs de tout poil et des rapatriés. Très vite, l'ingénieur comprend qu'entre ses rêves et la réalité, un choix de survie électorale s'impose. Il s'appuie sur les mêmes communautés et donc les mêmes réseaux.

Ainsi des communautés ont été entretenues à des fins de rentes électorales, comme l'indique cet entretien parmi d'autres.

« Ce territoire, ça fait plus de 50 ans qu'il y a la même famille de père en fils. Moi j'ai tout connu, le père, le fils et maintenant le dauphin. J'ai assisté à un mimétisme de fonctionnement entre le fils et le père. C'est la même manière de faire de la politique. Le pouvoir se transmet dans la famille. (...) On crée un environnement où l'on va s'attaquer aux gens qui pensent. On crée un environnement symbiotique où il faut que la proie soit au courant d'être désirée et se laisse capturer. Une voix, un homme, chaque voix compte. Par exemple : à la mairie on embauche les arabes de tel quartier mais pas ceux de l'autre et inversement. Il fait un savant

dosage entre les communautés. On embauche les têtes de réseaux, d'association, de grandes familles. Des gens qui vont par la suite apporter de nombreux votes. Chaque communauté se fait face. On a des quotas dans les embauches. L'exemple le plus frappant est celui de la propreté urbaine : 40 % de Gitans, 60 % d'Arabes. On ne sert jamais un quartier sans penser à l'autre. Avant d'être avec X, il allait tous les soirs manger chez l'habitant. Nous travaillons sur les communautés et nous avons les codes pour nous adresser à elles. » (entretien avec un agent municipal)

Ce clientélisme va être savamment construit en direction de toutes les communautés. Chacune a son traitement spécifique, son « code » et donc son traitement.

Le clientélisme familial

« *Moi j'étais de la famille, je n'appartenais pas à un parti mais à une famille. Le fils fait tout ce qu'il dénonce en 93 lors d'une réunion du RPR : il nous a dit : "un homme un mandat", non à la longévité politique, aucun homme ne peut se présenter après 65 ans. Il a fait 5 mandats sur la ville. Il reproduit ce qu'il dénonce : le communautarisme.* » (entretien avec un agent municipal)

Les élections municipales de 2008 ont un écho dans toute la France. Il est découvert le 16 mars dans le bureau de vote n°4, le Président de celui-ci avec des bulletins de vote dans ses chaussettes. Le Conseil d'État annule l'élection. En juin 2009, les citoyens revotent. Le fils l'emportera avec 53.54 % des suffrages. Mais en octobre 2009, le fils passe son écharpe à son dauphin, pour se consacrer à la Présidence de la communauté d'agglomération.

Sans lui (le dauphin), le fils n'aurait sans doute pas été réélu triomphalement après l'invalidation du scrutin par le Conseil d'État. « C'est lui, avocat, qui, au lendemain de l'annulation des élections municipales, prépare le contentieux en justice. C'est lui, adjoint aux Finances et à l'Urbanisme, qui constitue une bonne partie de la liste avec une franche droitisation des candidats alors que le fils avait joué la carte de l'ouverture, en déclassant notamment le dauphin sur sa liste, comme toute une partie de la vieille garde. "La victoire de juin 2009, on l'a construite ensemble", reconnaît le fils. Alors que certains quittaient le navire, il est resté. Depuis, notre amitié est en fer forgé. » Mais, le dauphin devait être selon les mots du fils, « un passeur » et permettre à son dauphin de faire carrière politique. Il n'en est rien. Le dauphin se présente aux élections de 2014.

Dans ces élections, il s'est joué trois formes de clientélisme. Un clientélisme municipal endogène, la gestion des emplois municipaux, un clientélisme territorial municipal avec le

maillage de la ville et un discours social public sur le clientélisme qui a été porté par les listes concurrentes. Le cœur du clientélisme est lié à la campagne électorale.

Actualité du clientélisme

Le clientélisme municipal

Ce clientélisme se donne à voir chez les agent(e)s de la fonction territoriale à la ville. Comme l'indique le Rapport de la Chambre régionale des Comptes[29]. Le nombre d'agents par habitant dépasse la moyenne nationale[30]. Parallèlement à cette observation, il est noté que les taux d'encadrement des catégories A (6 %) et des catégories B (9 %) sont inférieurs à ceux qu'ils devraient être (catégorie A (9 %) et catégorie B (14.3 %)) par rapport au nombre de catégorie C. Ainsi 85 % des agent(e)s relèvent de la catégorie C et 62.29 % de ces agent(e)s ne sont pas titulaires. Une tendance qui n'est pas prête à s'inverser : « Plus de fonctionnaires quittent la collectivité qu'il n'en arrive. À l'inverse davantage d'agents non titulaires arrivent dans la collectivité qu'il n'en part[31] ».

Comment expliquer cette disproportion de la catégorie C ?

Le recrutement dans cette catégorie ne nécessite pas de passer un concours de la Fonction publique territoriale. Ce qui permet de laisser libre le recruteur dans ses critères de choix du candidat. Ainsi, 183 agent(e)s catégorie C sont recrutés au moment des élections pour les besoins de la campagne.

« *On met tous les amis à des postes valorisant d'encadrement des balayeurs, par exemple. La différence entre une catégorie C ami et un autre, c'est qu'il aura des avantages : sa petite voiture, et après on le passera en catégorie B. C'est-à-dire qu'il a des indemnités lui permettant d'avoir une rémunération de catégorie B. Sur sa fiche de poste, il sera écrit catégorie B obligatoire. (...) Le régime indemnitaire permet de faire tourner le clientélisme dans les trois catégories de la Fonction publique*. » (Entretien avec un syndicaliste)

Le Régime Indemnitaire constitue un élément de la rémunération des fonctionnaires. Il recouvre des primes et des indemnités liées aux fonctions et/ou grades. Ce qui permet

[29] http://www.ccomptes.fr/
[30] Il est de 24.56 agents pour 1000 habitants, p. 33.
[31] Synthèse du bilan social 2013.

d'individualiser les rémunérations, d'autant plus que leurs attributions ne sont pas objectivées par des critères décidés collectivement. Un syndicat sollicite le maire à ce sujet qui lui répond que « les modulations individuelles doivent continuer de s'appliquer ». C'est alors que l'écart entre les indemnités est très important soit 4 615 euros, entre l'indemnité la plus basse (185 euros/mois) et l'indemnité la plus importante (4 800 euros/mois[32]).

Pour les catégories B et C, recrutés sur concours, les clients seront remerciés par de fortes progressions d'échelon et d'indemnités.

Toujours dans le même document de la Cour des comptes, il est indiqué que la commune ne dispose pas d'autres outils de suivi opérationnel ou d'indicateurs de gestion, comme par exemple la RMPP (Rémunération moyenne des personnes en place) ou le SMPT (salaire moyen par tête). Mais s'il existe un observatoire du régime indemnitaire, il ne s'est pas réuni depuis trois ans.

Le manque d'outil ne permet donc pas la comparaison des rémunérations. De plus, les arrêtés du personnel ne sont disponibles qu'en version papier. Aucune possibilité de les consulter à distance ou même de faire une recherche par mots-clés, ce qui rend leur consultation fastidieuse. Un syndicat ne cesse de demander la création d'un outil informatisé pour avoir plus de visibilité sur la gestion de carrière et les recrutements à la mairie. Mais celle-ci reste lettre morte… À la veille de l'élection municipale, tous les secrétaires de syndicat[33] représentés à la mairie ont changé de grade[34], à l'exception d'un seul qui est le plus contestataire. Les commissions d'attributions, les critères d'objectifs, les évaluations sont caduques.

Ainsi, la résistance au clientélisme, entraîne des sanctions, ce qui génère de la crainte pour son emploi pour les non titulaires et de l'immobilisme de carrière pour les titulaires. Cette personne non titulaire a le sentiment d'être prise dans une toile d'araignée et de ne pas avoir d'autre issue. « *Il est très mafieux c'est-à-dire quand tu ne fonctionnes pas avec on va te bloquer toutes les portes et on te sanctionne. Ce n'est pas grand ici, une même personne peut avoir plusieurs casquettes, système en toile d'araignée.* »

---

[32] Ces données datent d'avril 2014.

[33] Un communiqué d'un syndicat annonce le 18 février : « Non Monsieur, les agents calomniés par vos soins, respectent eux **leur devoir de réserve**, et cette obligation s'applique à tous les fonctionnaires, mais vos relations vous en dispensent peut-être ? » puis, le 26 mars, ce même secrétaire syndical écrit un autre communiqué dans lequel il sort de son droit de réserve pour promouvoir son maire et son candidat: « Nous ne pouvons nier certaines dérives depuis des années, pratiques existantes dans toutes les mairies de France, mais **les choses ont évolué dans le bon sens** avec le dauphin depuis le départ du fils de la mairie ».

[34] Commission paritaire de 2013.

La non-participation au système clientéliste entraîne l'impossibilité d'exercer son emploi *« Si tu ne rentres pas dans le jeu dans ce système on te met des barrières en permanence »*.

Dans les quartiers populaires (Hamel et Siméant, 2006)[35], de la politique prioritaire, on assiste à une instrumentalisation de la politique de la ville en matière d'emploi *via* des dispositifs et des organismes qui s'expriment en don et contre-don auprès des habitants. La règle de la circulation des services dans les quartiers fonctionne selon un mécanisme de don / emploi / reconnaissance / vote.

Donner un emploi pour recevoir pour le politique un vote de reconnaissance, c'est une forme de réciprocité asymétrique et restreinte. Je connais à « *qui je donne et qui va me donner* ».

Ce n'est pas un hasard si le taux d'emploi public dans le département est anormalement élevé par rapport à la moyenne nationale. Le principal objet de l'échange est donc l'emploi de basse qualification (catégorie C) ; pour les autres, il s'exerce par les indemnités.

Le clientélisme territorial

La municipalité a également une mainmise sur **les corps intermédiaires de l'action publique**. L'enjeu de leur domination est essentiel pour le maintien du corps électoral *via* un système de redistribution des biens rares (emploi, logement).

Ainsi pour étendre son influence électorale, la municipalité a fabriqué des **dispositifs de politiques publiques** qui maillent finement tout le territoire.

En ce sens, il est aussi intéressant d'observer les périmètres géographiques d'intervention de l'action publique et leurs imbrications avec les réseaux du quartier. L'exemple des centres sociaux situés au centre-même des HLM des quartiers qualifiés politique prioritaire de la ville, et dont l'équipe d'animateurs est recrutée dans le quartier, en est une illustration. « *Les centre sociaux sont là pour calmer la violence, dans les quartiers (paix sociale) les centres sociaux sont vides. Dans les annexes mairies, il y a beaucoup plus de monde et ce sont des personnes âgées. Dans les centres sociaux, on embauche des têtes de réseaux d'associations par exemple "x" et des pères de familles nombreuses. Après c'est très compliqué pour manager pour le directeur du centre social* » (entretien avec un ancien agent de mairie de

[35] J'emprunte la définition de « populaire » à Hamel C. et Siméant J. (2006) : « Ce terme générique pour souligner que les individus […] examinés ici sont soumis à des mécanismes de domination ».

quartier). « *Les directeurs des centre sociaux ne choisissent pas leurs personnels c'est dur pour eux, c'est d'un compliqué…*» (entretien avec un directeur de centre social)

Ces centres sociaux abritent des associations de jeunes et proposent des activités à ses jeunes. Inversement, les annexes mairies sont davantage tournées vers une population plus âgée, et se situent à la périphérie des quartiers. Chaque population a sa structure publique et son traitement personnalisé. « *Les annexes mairies n'ont pas le même niveau de culture que les centres sociaux… Dans les annexes mairies, ils connaissent bien les habitants de leur quartier c'est un maillage fin. Les gens quand ils viennent à l'annexe ils vous racontent toute leur vie. De plus en faisant les papiers d'identité on est un centre de données car on connaît alors toute la famille.* » *« Le fils était charismatique par rapport au dauphin, il avait des groupies dans toutes les annexes. Quand il a passé son pouvoir à son dauphin, les groupies se sont senties abandonnées. »* (entretien avec une ancienne employée d'annexe mairie).

Les animateurs travaillant dans les centres sociaux sont sélectionnés en fonction de leur capital relationnel. Un ex directeur de centre social explique : « *En ce qui concerne le personnel, le directeur du Centre social n'a pas de pouvoir sur le recrutement de son équipe, les gens lui sont imposés. Les personnes qui sont dans les centres sociaux sont soit un jeune le moins pire d'une famille qui peut tenir le quartier (*leader *positif auprès des autres jeunes), celui qui tient le trafic qui tient un peu les jeunes : en fait on pactise avec le diable ou qui peut faire voter. Le recrutement c'est aussi le fils de… ! par relation on va dire ça !* »

« Certains animateurs n'ont pas de diplôme. J'avais aucun pouvoir hiérarchique, les animateurs avaient un lien hiérarchique avec les élus et le maire en direct par exemple, le maire en direct convoquait les animateurs pour passer en direct les consignes ou dans le cadre d'événements spécifiques survenus sur le territoire. Dans le centre social j'étais toujours obligé de passer par des voies qui n'étaient pas toujours légales, officielles, pour essayer de faire avancer. Parce qu'eux se sentent protégés » (entretien avec le directeur d'un centre social).

Il est évident que quelqu'un qui a été recruté de cette façon (et non pour ses compétences) ne peut pas tenir son poste – par manque de qualification. Ce qui conduit alors à des dysfonctionnements dans les centres sociaux. Le seul qui peut alors donner un ordre sera l'élu et non le directeur de la structure. Les problèmes des quartiers ne sont pas réglés mais les élections sont gagnées.

L'espace public est donc divisé socialement par des structures. *Il s'agit d'une stratégie de division de la population ; au lieu de trouver des lieux communs uniques et de mixité sociale, on a mis en place des stratégies différentes pour avoir des réponses différenciées pour des gens qui vont bien entre guillemets et des gens qui ne vont pas bien.* » (entretien avec un ex directeur d'un centre social). À ces structures maillant le territoire, il s'ajoute également des dispositifs.

Des dispositifs de politique publique, tels que les clauses sociales d'insertion dans les marchés publics de la rénovation urbaine de la ville s'inscrivent dans ce que Jean-Louis Briquet appelle « un instrument paradoxal de la pénétration de l'État. D'un côté, il participe à l'intégration des communautés traditionnelles dans un ensemble étatique plus vaste ; mais de l'autre il fait obstacle à la réalisation des finalités assignées officiellement à cette intégration […] La médiation clientélaire obéirait en ce sens à des logiques de contournement d'une rationalisation étatique qui échouerait à s'imposer dans certaines parties du territoire. » (Briquet, 1998, p.14). Ces heures d'insertion permettent à des habitants des quartiers populaires de bénéficier d'un contrat de professionnalisation et d'intérim le temps des travaux de rénovation du quartier. Maîtriser ce dispositif c'est donc la possibilité de faire accéder à l'emploi des demandeurs d'emploi. Dès lors, l'attribution de ces heures d'insertion fait l'objet d'une concurrence, entre d'un côté la Maison de l'emploi et de l'entreprise, dirigée par l'épouse du fils et de l'autre le Conseil général en opposition politique. Ce qui complique particulièrement le travail partenarial.

Quand il n'est pas possible de distribuer de l'emploi, alors ce sont des subventions publiques qui vont être attribuées à des associations de quartier et à des groupes de pression. Le collectif est ainsi achevé !

L'environnement économique et social défavorisé est le terreau du clientélisme. C'est à ce niveau que le concept de clientélisme fait sens : un rapport de domination qui s'appuie sur l'appropriation *de la richesse économique et donc de l'emploi, du logement ou des subventions* puis les redistribue à l'aune de la soumission de ses clients. Les communautés fragilisées n'ayant ni capital économique, ni capital social, s'en remettent à l'élu.

La multiplication des intermédiaires obligés

Dans son discours inaugural de campagne, le dauphin annonce la nomination de médiateurs de quartiers.

Dans les quartiers, des médiateurs seront donc nommés avant les élections. Ils seront rattachés au centre social. Le lien social qu'ils devraient représenter disparaît ici derrière des relations interindividuelles politisées.

Le médiateur de quartier est pris dans la trame des liens personnels, voire familiaux. Les médiateurs appartiennent au même milieu quartier que leurs obligés. Seule différence, l'engagement des premiers favorise la mobilisation de relations et de ressources inaccessibles aux seconds. Un capital social qui les aide à résoudre nombre de problèmes concrets du quartier et de ses habitants, par *« une médiation politique personnalisée »*.

Le cabinet du maire gère les médiateurs de rue. *« Certains médiateurs de rue sont directement rattachés au chargé de mission placé auprès du Directeur de cabinet du maire »*. Syndicat Unsa-territoriaux. Ils sont recrutés comme agent de catégorie C à la municipalité.

Ceux-ci offrent également un cadre d'interprétation du monde social, une idéologie placée sous le signe de la protection et de la proximité.

Pour mailler le reste du territoire de la ville sans centre social, il y a 75 commissaires de quartiers et les annexes mairies. Le rôle des commissaires de quartier est **«** *alors de faire remonter les informations à la municipalité et aux mairies de quartiers »*

Dans un entretien avec un agent de mairie de quartier, il m'est dit que : *« Les commissaires de quartiers sont rattachés à l'annexe mairie. Monsieur X commissaire de quartier à X, il a placé toute sa famille, ils sont choisis par le maire et pilotés par le maire, ils sont dotés de confiance. Ils viennent ramener de l'information, donner la tendance et le ressenti au moment des élections – ce sont des bénévoles assez âgés qui sont reconnaissants à l'égard de la famille.* »

La stabilité du système repose ainsi sur la force des liens personnels entre les différents réseaux économiques et sociologiques.

Le contrôle social est le produit de l'organisation clientéliste, j'emprunte ici à Park la définition du contrôle social : *« L'ensemble des mécanismes qui organisent et canalisent les comportements collectifs* » (voir Chapoulie, 2001, p.110). L'organisation clientéliste tisse la

trame du vivre ensemble dans toute la ville en exacerbant les relations de compétition et donc de conflits entre les communautés[36].

Toute la gestion du service public est rendue opaque et illisible. Il est alors nécessaire d'avoir recours à un tiers pour accéder au service. Le système est ainsi verrouillé.

La nouveauté : le clientélisme objet de débat

Le mot clientélisme a été au cœur de tous les discours de campagne des listes[37] aux élections municipales à l'exception de celle du dauphin qui a utilisé (4 fois en 20 minutes) « l'honnêteté » pour qualifier sa liste lors de son discours inaugural. Il a été également au centre des débats entre les deux tours.

La liste du dauphin ainsi qu'une autre signent la charte Anticor dont l'objet est : « *d'exiger de tous les partis et de leurs élus le comportement irréprochable inhérent à leurs responsabilités politiques, et de la part de tous les fonctionnaires, la probité qu'implique la recherche de l'intérêt général*[38] ». Les citoyens pouvaient être rassurés. La ville a également son représentant d'Anticor. Le Front national a fait du clientélisme son cheval de bataille. D'ailleurs, les premières victimes du clientélisme municipal – la population gitane en centre-ville – ont voté massivement Front national.

---

[36] Quand les jeunes issus de l'immigration parlent de leurs trajectoires dans les entretiens semi-directifs, ils évoquent leurs appartenances culturelles, à travers l'utilisation du pronom **Nous** « nous les arabes ». On retrouve aussi le nous dans la population gitane « *On ne le fait pas chez nous les gitans. Il y en a chez nous.* » Le **«** je » est très peu utilisé. Comme si l'identité personnelle ne pouvait s'expliquer qu'en référence à une identité collective qui la dépasse et transcende l'histoire personnelle. Le nous fonde peut-être l'idée que la communauté n'a de compte à rendre qu'à la communauté. Par extension, le **«** nous **»**, c'est aussi celui **des habitants du quartier** « *nous les habitants du quartier.* »

[37] *« Leur mauvaise conscience, voilà ce que nous sommes, en leur rappelant que ce sont les habitants.es – tous, quels qu'ils soient – qui sont en attente d'un changement, un vrai, un propre, un honnête et qui replace l'humain au cœur de l'action politique »* (meeting). *« Nous souhaitons instaurer une véritable démocratie locale, directe. La commune 1er niveau de la démocratie ? Jolie légende ! Aujourd'hui, elle est même souvent le "premier niveau" du clientélisme et de la magouille. »* (Journal local).

« Au bout du compte, c'est ça qui les énerve. Oser prétendre que je ferais le jeu de l'UMP lorsque j'ai été la seule, je dis bien la seule, à m'attaquer au système clientéliste, à lui porter les coups les plus durs et les plus efficaces – ce que le fils n'est pas prêt d'oublier, lui ».

« Alors en réalité ce qui les gêne, c'est que, par notre positionnement, nous pointons du doigt leurs incohérences, leurs mensonges et leurs petits arrangements entre amis » …

« Tout ceci concourt, et l'électeur n'est plus dupe, à la mainmise, l'emprise d'une équipe municipale sur notre Ville, sans aucun projet politique (hormis en fin de mandat la course aux inaugurations et la floraison de CDD) allant dans l'intérêt de tous ; le clientélisme et les pressions sur les employés municipaux en plus, qui n'ont en définitive qu'une seule visée : la réélection du même clan. » (meeting).

[38] http://www.anticor.org/qui-sommes-nous/qui-sommes-nous/

Effectivement en tant que maire sortant, héritier de la famille, il est difficile de faire sa propre critique. « Morale publique » est l'une des expressions les plus utilisées durant la campagne électorale et le lendemain de l'élection du dauphin. La morale publique est alors associée aux mots de « clarté », « vérité ».

Le fils était encore présent lors des dernières élections municipales, comme il l'a annoncé lors de ses adieux à la communauté d'agglomération, dont il était le Président. « Il faudra encore compter avec lui, encore et encore. Surtout, naturellement, jusqu'aux prochaines municipales, les 23 et 31 mars 2014 ». Le dauphin a hérité pour parti des réseaux. Ainsi, il y eu de nombreuses tractations pour que les fidèles du fils se retrouvent sur la liste du dauphin. Il fera le jeu des communautés pour se faire élire.

Le clientélisme fonctionne comme un véritable marché d'offre et de demande. L'offre varie en fonction des moyens dont la politique dispose. La demande, quant à elle, évolue en fonctions des besoins ; un logement, un emploi, un lieu de culte… Mais si l'offre est bien inférieure à la demande alors il va se créer des tensions, des votes d'extrême droite. C'est la malheureuse actualité de la ville.

Les manifestations des déçus ne tarderont pas au lendemain des élections.

Dans un quartier populaire à la périphérie du centre de la ville, les habitants revendiquent un lieu de culte décent. « Selon X, l'actuel maire se serait par exemple engagé à céder un terrain de 900 m^2 avant les élections. Et il ne leur en proposerait plus aujourd'hui qu'un de 300 m^2. "*Si on construisait sur cette surface, il y aurait encore moins de place que dans le préfabriqué"*, s'énerve le président de l'X. Le maire reconnaît avoir promis de mettre à disposition de l'association un terrain "d'environ 1 000 m^2". Il affirme être en mesure de tenir parole. Par contre, il assure n'avoir jamais évoqué la cession d'un terrain plus petit. C'est depuis ce jour-là que les banderoles réclamant "un lieu de culte digne" ornent les entrées de la Cité. Cependant, hier matin, la tension est encore montée d'un cran. Lorsqu'une quarantaine de personnes ont empêché les camions d'accéder aux chantiers en cours, qui concernent l'aménagement de jardins familiaux et la rénovation de bâtiments. Initié par les jeunes, le blocus est désormais soutenu par une grande partie des musulmans du quartier » (journal local *L'indépendant* du lundi 31 mars 2014).

Le passage d'une désignation par nationalité des populations du Maghreb à une désignation communautaire ethnico-religieuse est depuis 2014 dans le discours politique local.

Désigner les communautés par leurs appartenances religieuses, c'est en faire naître le sentiment.

Depuis quelques temps, les travailleurs sociaux dénoncent un regain du religieux dans les quartiers populaires. Pour les catholiques, la tradition du vendredi Saint, la procession de la Sanch[39] n'a jamais connu autant de pénitents.

Deux semaines avant cette manifestation, dans un autre quartier au sud de la ville, le local de la Maison pour Tous a été incendié et des vitres brisées. « *Un coup dur pour un quartier auquel le maire avait promis des actions en termes d'emploi des jeunes qui ne sont jamais venues.* » (journal local).

La politique est un rapport de forces comme le monde social est un espace où la logique de domination s'impose. »

En d'autres termes, la politique, c'est le donnant-donnant : une protection contre un service électoral.

Un nouveau clientélisme basé sur le patronage

Le clientélisme patronage va remplacer le clientélisme familial. Dans cette même continuité, le dauphin propose lors de sa campagne la création d'un lieu des confréries et du sacré dans la ville étudiée.

Dans mes précédentes recherches, quand le fils était maire, j'avais relevé trois catégories phénoménologiques dans le discours des citoyens à son égard. Ces trois catégories sont les trois modes d'être définis par la sémiotique peircienne à savoir : la priméité, la secondéité et la tiercéité. Ces modes d'êtres traduisent ici l'expérience vécue du clientélisme par les différents « clients ».

Nouvel apport méthodologique à partir de l'analyse de discours

La priméité est la catégorie de la qualité, du sentiment spontané, de l'apparence, de la chose en soi, des multiples possibles, de l'indéterminé. Charles Sanders Peirce désigne l'affectation simple.

La secondéité est la catégorie de l'effort, des manifestations d'existence en réaction à d'autres existants, de l'action de l'antécédent sur le conséquent, du fait accompli et de l'événement, du

[39] Procession de la Sanch signifie "procession du sang", du précieux sang de Jésus Christ. Elle date du 13e siècle et semble venir d'Espagne. Durant 1h30, les pénitents font acte de foi en revivant le Chemin de Croix du Christ.

temps passé et de la causalité, de l'expérience, de la comparaison et de la relation. C'est globalement la catégorie de l'interaction, de la réflexivité, du choc des rencontres avec l'Autre, de la rencontre avec soi (dans le devenir-conscient) et entre soi-même et le monde.

La tiercéité est la catégorie de la médiation par laquelle la comparaison est possible, de l'unification de la diversité dans le jugement, de la convention sociale, de la nécessité, de la règle de conduite, du futur dans ce qu'il a de déterminable (prédiction).

Dès lors, appliqué à ce corpus, la phénoménologie du clientélisme fait émerger la :

Priméité : un sentiment d'appartenance à une famille, il s'agit d'une relation monadique de filiation.

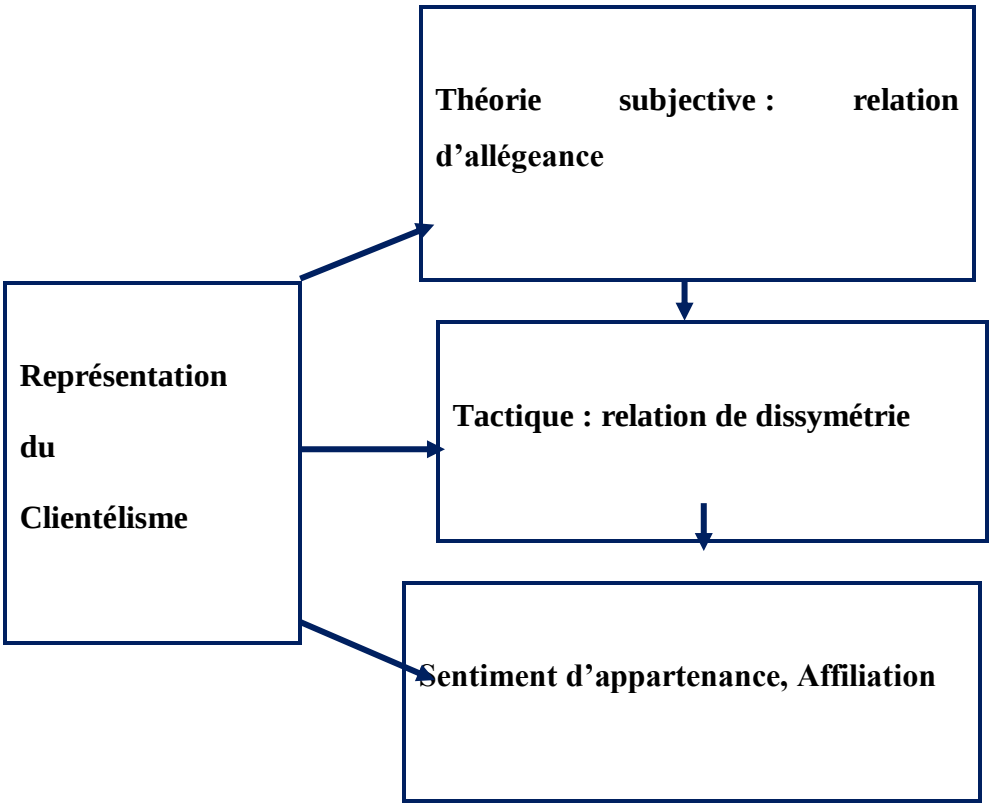
Secondéité : une instanciation dans les faits : les tactiques, il s'agit d'une relation dyadique de dissymétrie.

Nous utilisons volontairement le mot « tactique » et non celui de « stratégie ». En effet, la stratégie repose sur une rationalité politique avec gestion des relations extérieures. Elle correspond au mode d'activité propre aux décideurs qui, de haut et de loin, interviennent sur un plan qu'ils ont préalablement déterminé en fonction de leurs besoins. Alors que la tactique au sens du philosophe Michel de Certeau est « un calcul qui ne peut pas compter sur un propre, ni donc sur une frontière qui distingue l'autre comme une totalité visible. La tactique n'a pour lieu que celui de l'autre. Elle s'y insinue, fragmentairement, sans le saisir en son entier, sans pouvoir le tenir à distance. Elle ne dispose pas de base où capitaliser ses avantages, préparer ses expansions et assurer une indépendance par rapport aux circonstances» (2002, p. 46). La tactique est précisément cet « art *de faire* » qui « joue » sur les failles du système clientéliste. Relation dosimétrique par définition car la population la plus touchée par le clientélisme est la population des précaires et, en particulier, celle des « travailleurs pauvres ». La politique municipale fait tourner dans les quartiers les emplois pas ou peu qualifiés (propreté urbaine, espaces verts, police municipale, conducteur de bus, rénovation urbaine, par exemple) pour satisfaire le plus grand nombre possible d'habitants avec le peu de travail disponible.

Tiercéité : les théories subjectives du non changement : cela a toujours été comme ça, l'arbitraire, c'est la loi.

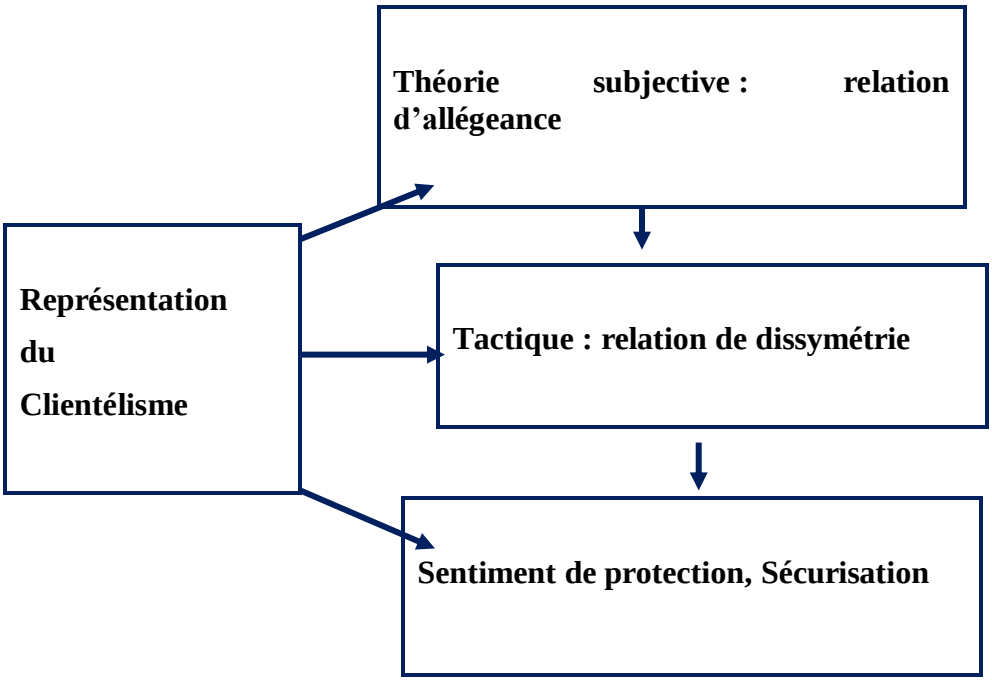
Les personnes sont choisies en fonction des services rendus, il leur est proposé des postes pour lesquels elles n'ont aucune compétence ou formation. Cela fonctionne parce qu'elles savent qu'elles sont là parce qu'elles sont des « clientes ».

Tous les éléments d'objectivation des compétences doivent être aléatoires pour créer une relation d'allégeance. Cette relation a pour conséquence ce que le sémioticien Robert Marty (1990) a nommé « *les emplois buvards* » : « Certes si on est rentré dans une collectivité territoriale avec un diplôme de beau-frère on n'est pas le plus qualifié *a priori* pour toutes sortes d'emplois. Heureusement il peut advenir que le contraire soit vrai et que la bonne volonté et la formation sur le tas produisent leurs effets. Cependant la qualité générale du service en pâtit et surtout on reste loin de l'*optimum* en traînant des pesanteurs rédhibitoires qui plombent durablement les budgets. Car pour un beau-frère incompétent recruté il faudra obligatoirement recruter une personne compétente pour faire le boulot. »



Les trois catégories phénoménologiques du clientélisme du fils

Aujourd'hui avec ce nouveau maire, nous pouvons constater que la loi de fonctionnement et les faits de fonctionnement n'ont pas changé. C'est la catégorie de l'affect, la manière de faire ressentir qui a été modifiée. Il est question du sentiment de protection engendré par le clientélisme de patronage. Bien entendu, un sentiment de protection pour les clients et donc d'insécurité pour les non-clients. Ce qui engendre une politique de rapport de force.



Les trois catégories phénoménologiques du clientélisme du dauphin

Un modèle clientéliste basé sur le patronage se traduisant par une autorité hiérarchique personnalisée et protectrice.

Inconnu par la population qui avait élu le fils et non le dauphin, ce dernier met en place une puissante communication sur son image dès sa prise de fonction pour se créer une renommée publique.

Ainsi, afin de se faire connaître des habitants de la ville, il profite de la nouvelle année pour faire afficher dans toute la ville, sa photo accompagnée des vœux aux habitants dans la continuité des chocolats avec son portrait sur l'emballage distribués en cadeaux de fin d'année

aux citoyens les « plus méritants ». Lors des élections municipales, les bulletins de vote seront tous estampillés de sa photo. Le discours d'inauguration de sa campagne ressemblait à un *show* à l'américaine : musique, marseillaise, drapeaux français et catalan et distribution d'objet de communication… C'est un véritable *marketing* politique qui a alors été mis en place, ne disposant pas de charisme[40] au sens weberien[41] du terme, il ne disposait que d'une autorité légale imposée par un système qui l'a mis au pouvoir. Il a donc essayé de se faire ainsi un nom.

Cette personnalisation de la relation élu-citoyen, a pour objet de mettre en avant une qualité de celle-ci : la proximité. La sémiotique démontre qu'une qualité est une catégorie de l'affect, ici l'empathie, l'effet de miroir avec les citoyens. D'ailleurs dans le journal local *L'indépendant*, à la question : « Qu'est-ce qui selon vous, vous a permis de résister ? » Il répond : « La proximité, le contact avec les habitants, le souci du quotidien. » Ainsi il propose tout naturellement dans son programme de campagne qu'il va mettre à exécution : « un adjoint à la proximité pour être encore plus proche des habitants, pour les protéger ».

Cultiver l'autorité

Lors de nombreux entretiens, il m'a été dit que pour obtenir un logement social, *« il fallait avoir une lettre de recommandations d'un élu.* » Le maire, comme les autres candidats, a été également sollicité pendant la campagne par les habitants des quartiers populaires concernant l'attribution des logements sociaux. Les candidats se sont tous prêtés à l'exercice des questions-réponses sauf le maire sortant qui y enverra un représentant et qui y répondra de manière très laconique : par un mot au mieux une phrase. Il évincera également la thématique discrimination. Une manière détournée de dire qu'elle n'existe pas dans les quartiers populaires. À la question « *Envisagez-vous de réformer la procédure d'attribution des logements sociaux ?* », tous les candidats répondent en proposant des critères d'objectivation et de transparence à l'exception du maire sortant et réélu. Sa réponse est sans ambiguïté : « *je propose que seul le maire soit compétent pour toute l'attribution des logements. »*

Au fond, cela revient à traiter la démocratie comme si elle avait la même fonction que la monarchie : légitimer le gouvernement en place et faire régner l'ordre social.

[40] Selon M. Weber: capacité à faire adhérer ceux qui sont soumis au pouvoir d'un *leader*.
[41] Max Weber est à l'origine d'une réflexion sur une typologie du charisme dans son ouvrage *Économie et Société* (2003 [1921])

Conclusion

Le système clientéliste est bien plus sophistiqué qu'un simple échange de dons contre des voix. Il permet une gestion sociale de la précarité. La politique municipale ne représente pas l'intérêt général mais des intérêts personnels en agissant en fournisseurs de services. Sous les effets du clientélisme, le vote a perdu toute valeur citoyenne. La tolérance au clientélisme s'expliquerait par l'absence de valeur démocratique dans le vote. Celui-ci est plus intéressé que fondé sur l'adhésion à des projets collectifs. Ainsi les votes sont orientés en fonction des intérêts que les citoyens peuvent en tirer ; un calcul coût/avantage. Comment éviter alors que les sollicitations électorales des candidats et de leurs soutiens ne passent pour une manière de réclamer un contre-don ?

Ce nouveau clientélisme joue sur un sentiment de protection ; une frontière symbolique entre ceux qui se sentent protégés et ceux qui en sont exclus.

La faim du ventre justifie les moyens et rend la finalité acceptable. La pratique du clientélisme est appréhendée comme une pratique politique ordinaire ; un clientélisme coutumier qui est perçu comme ne posant pas de problème juridique, ni moral. Ainsi au lendemain des élections, des habitants viendront demander à la mairie l'emploi qui leur avait été promis lors de la campagne. Pour d'autres, il sera question d'un lieu de culte.

Si ce système s'est avéré dans le passé efficace, on en perçoit l'essoufflement. Il devient fatal au développement économique. L'économie du don désenchantera les clients et les patrons sur le long terme. Faute de contrepartie dans l'élection, le don devient un investissement à fonds perdus à même de susciter le sentiment d'ingratitude. La baisse des moyens matériels et symboliques des patrons ainsi que des ressources propres des électeurs conduit aux durcissements des rapports élus/citoyen. Le coût social du clientélisme est élevé – entraînant dans un premier temps la compétition entre les clients et dans un second temps leur disparition par la disqualification du patron.

« Toutes les pratiques qui privilégient certains acteurs en excluant d'autres sont considérées comme contraires à l'intérêt général et portent atteinte aux fondements de ce régime politique. » (Lascoumes, 2011, p.23).

Références bibliographies

Arino Martine, « Formalisation sémio-pragmatique de la relation de l'universel au singulier. Étude de cas des représentations sociales de l'emploi dans un quartier dit sensible d'une ville du sud de la France », *Recherches qualitatives*, hors série 15 (*Du singulier à l'universel*), 2013, p.453-470.

Arino Martine, *La subjectivité du chercheur en sciences humaines,* L'Harmattan, coll. « Sémantique », Paris, 2008.

Briquet Jean-Louis et Frédéric Sawicki, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines,* PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », Paris, 1998.

Briquet Jean-Louis, « La politique clientélaire. Clientélisme et processus politique », dans Briquet J.-L. et Sawicki F., *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines,* PUF, coll. „Politique d'aujourd'hui", 1998.

Certeau Michel (de), *L'invention du quotidien, I- Arts de faire, Introduction générale,* Gallimard/Folio, Paris, 2002.

Chapoulie Jean-Michel, La tradition sociologique de Chicago 1892-1961, Seuil, 2001.

Durkheim Émile, Les Règles de la méthode sociologique, Paris, 1960, PUF.

Hamel C. et Siméant J., « Genre et classe populaire », *Genèses*, 2006/3, n°64.

Hannerz Ulf, *Explorer la ville*, Minuit, Paris, 1983.

Lascoumes Pierre, *Une démocratie corruptible – Arrangements, favoritisme et conflits d'intérêts*, Seuil, 2011.

Lourau René, *L'analyse institutionnelle*, Minuit, Paris, 1970.

Marty Claude et Robert, *99 réponses sur la sémiotique*, CRDP, Montpellier, 1999.

Marty Robert, http://perso.numericable.fr/robert.marty/

Marty Robert, *L'Algèbre des signes*, John Benjamins B.V., Amsterdam – Philadelphie, 1990.

Maurin Eric, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Le Seuil, coll. La République des Idées, 2004.

Maury Caroline, *L'identitaire comme ressource politique transfrontalière. Entre architecture multiniveaux éclatée et fenêtre d'opportunité* « Perpinyà la Catalana », thèse de doctorat, IEP Aix-en-Provence, 2006.

Mazzella Sylvie, « Effets de quartier… à l'échelle de la rue » dans Jean-Yves Authier, Marie-Hélène Bacqué et France Guérin-Pace (dir), *Le quartier, Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales,* , La Découverte, Paris, 2006.

Papadopoulos Yannis et Semih Vaner, « Les transformations du clientélisme de parti en Europe du Sud (Espagne, Grèce, Portugal, Turquie) dans une phase de consolidation démocratique. » *Cahiers d'Etudes sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien* [En ligne], 19 | 1995, mis en ligne le 15 mai 2006, consulté le 07 août 2012. URL : http://cemoti.revues.org/1719

Peirce C. S. *Collected Papers, Volumes V and VI, Pragmatism and Pragmaticism and Scientific Metaphysics*, Charles Hartshorne and Paul Weiss, Harvard University Press (electronic edition).

Peirce, *Le raisonnement et la logique des choses,* Cerf, 1995.

Rosanvallon Pierre, *La société des égaux*, Le Seuil, Paris, 2011.

Sanmarco Philippe, « Le clientélisme, comment ça marche ? Clientélisme et politique en région Provence Alpes Côte d'Azur », 2003. http://www.conventioncitoyenne.com/documents/PSMCessaclientelisme.pdf

Sistach Dominique, http://tempspresents.wordpress.com/author/dominiquesistach/

Solans Henri, *Essai sur l'économie des Pyrénées-Orientales*, Perpignan, Le Publicateur, 1993.

Tarrius Alain, *Fin de siècle incertaine à Perpignan, Drogues, pauvreté, communautés d'étrangers, jeunes sans emplois et renouveau des civilités dans une ville moyenne française*, Trabucaire, Canet, 1999.

Tarrius Alain, *Mondialisation criminelle, la frontière franco-espagnole de la junquera à Perpignan, Femmes et drogues, rapport de recherche (2012 2014)*, edilivre, 2014.

Tiercelin Claudine, *C. S. Peirce et le pragmatisme*, PUF, coll. « Philosophie », Paris, 1993.

Le patronage et le clientélisme politique en Andalousie

Antonio Robles Egea

Professeur de Sciences Politiques et d'administration publique Université de Grenade

Mots clefs : Emploi, gestion du territoire, patronage, clientélisme, Andalousie, corruption.

Introduction

L'image de l'Andalousie comme région dominée par les caciques [1] est très répandue depuis que les voyageurs romantiques ont fait connaître leur vécu en Espagne. Certes, au début du 19e siècle, la configuration de l'Etat libéral en Espagne est allée de pair avec la mise en place de vastes réseaux de patrons et de clients sur lesquels cet Etat s'est appuyé. La réalité andalouse s'est facilement adaptée à la nouvelle donne politique, sans que les changements ultérieurs intervenus sur la scène politique espagnole bouleversée de la deuxième moitié du 19esiècle et de la totalité du 20e aient été en mesure d'éliminer les réseaux clientélaires andalous, qui y ont survécu moyennant des métamorphoses extérieures, mais qui n'ont rien touché à leur substance.

D'innombrables recherches historiographiques ont prouvé que le territoire andalou est un terreau où le patronage et le clientélisme politiques ont poussé sous plusieurs modalités au fil du temps [2]. D'abord, a eu lieu le clientélisme classique des notables locaux tout au long du 19e siècle et au début du 20e, ensuite, le clientélisme sous les dictatures de Primo de Rivera et de Franco (1923-1930 et 1939-1975), enfin, le clientélisme de parti pendant les périodes démocratiques de la Deuxième république (1931-1936) et de l'actuelle démocratie à partir de 1977. Même si cela pourrait sembler aller de soi, il faut néanmoins dire que les conditions structurelles de la vie économique, sociale, politique et culturelle de l'Andalousie l'ont rendu possible, en privilégiant les élites locales et régionales face à la masse de la population.

Cette vision de l'Andalousie est pourtant devenue un lieu commun et un cliché vulgaire, une idée reçue très connue et un stéréotype singulier là où il faudrait introduire plus de précision et de détail, car en Andalousie : le territoire, la population et la vie politique locale et provinciale présentent des caractéristiques plurielles et diverses renforçant ou affaiblissant selon les cas les pratiques clientélaires et leurs effets. De même, cette perception surdimensionnée du patronage et du clientélisme andalous, qui découle, évidemment, de la réalité andalouse, devrait être comparée à la réalité clientélaire existant dans d'autres régions

de l'Espagne, comme la Galice (Jablonski, 2005) ou la Communauté valencienne, où même les vieux clientélismes classiques ont existé jusqu'à très récemment au sein des députations provinciales (conseils généraux) d'Orense ou de Castellón [3]. De même, il ne serait pas banal de tenir compte du fait que l'ensemble du bassin méditerranéen est un terreau où fleuri le clientélisme, tel qu'il a été prouvé par un bon nombre d'études (Gellner, 1977; Briquet, 1998). Qui plus est, le patronage et le clientélisme possèdent une dimension universelle et une permanence latente, ce pourquoi il n'est pas étonnant qu'ils subsistent un peu partout sous des modalités différentes et dans des périodes très différentes (Eisenstadt et Roniger, 1984; Schmidt, Scott et al., 1977).

En conséquence, ce qui rend le cas andalous paradigmatique n'est pas l'existence de pratiques de patronage et de clientélisme politique, mais la notoriété de celles-ci en raison de leur intensité et de leur signification extérieure. En Andalousie, le clientélisme politique réside aujourd'hui dans l'usage de ressources publiques au profit des partis au pouvoir et de l'image électorale de leurs dirigeants. Les pratiques clientélaires visent à fidéliser les électeurs à l'aide de subsides, de subventions, de marchés publics, de contrats, de politiques publiques bien spécifiques et de faveurs rendus aux adeptes (votants, sympathisants, militants) afin de gagner les élections et de conquérir ou de préserver par cette voie le pouvoir politique. Personne ne doute plus que la démocratie en Andalousie, eu égard aux faits [4], a entretenu des modalités de rapports socio-politiques à base clientélaire, créant ainsi des distorsions des principes et du fonctionnement du système démocratique. Parmi celles-ci, nous trouvons les dérives de corruptions du clientélisme et le fait que le même parti soit resté au pouvoir sans interruption en Andalousie.

Malgré l'importance du patronage des partis et du clientélisme politique au sein du sous-système politique andalou tout au long des 35 années d'autonomie régionale démocratique, le nombre de travaux de recherche consacrés à ce sujet a été assez réduit dans cette période. Il n'existe toujours pas de carte du clientélisme en Andalousie, car les études réalisées ont été très générales (Cazorla, 1989, 1992, 1994, 1996 et1998; Corzo, 2003; Robles Egea et Aceituno Montes, 2012), ou ont abordé des cas se limitant à une province, comme celle de Grenade (Corzo, 2002; Aceituno Montes, 2011). De nombreux espaces d'ombre restent à éclairer pour une bonne connaissance de ce phénomène, que ce soit à travers d'études locales ou de cas spécifiques.

Le but de cet article est de mettre en lumière ce qui caractérise plusieurs types de clientélisme politique en Andalousie, à l'aide d'une méthodologie qualitative basée sur l'interprétation de textes et de données prenant pour point de départ un concept de patronage et de clientélisme défini dans la première partie de ce travail. Deuxièmement, le clientélisme rural fait l'objet d'une analyse liée aux Plans d'emploi rural et aux allocations de chômage afférentes, en tant qu'exemple le plus significatif du clientélisme électoral andalou. La troisième partie est consacrée au clientélisme de haut niveau politico-administratif concernant la nomination des hauts cadres du gouvernement andalou, ce qui constitue un exemple d'une insuffisante modernisation de la gestion rationnelle de la sphère publique, sans oublier le clientélisme subordonné ou de bas niveau associé à celui-ci. La quatrième section se penche sur le *bastard patronage*, ou clientélisme corrompu, s'arrêtant sur trois cas d'espèce : l'aménagement du territoire municipal, les *Expedientes de Regulación de Empleo* (programmes de licenciements et retraites financés par le gouvernement andalou) et les Programmes de formation des chômeurs, qui prouvent que le clientélisme est une structure d'incitations favorisant la corruption dans des circonstances bien précises. Une brève conclusion est proposée à la fin de cet article.

Point de départ : Un concept éclectique de patronage et de clientélisme politique

A partir de l'étude des définitions du patronage et du clientélisme politique proposées par les spécialistes du sujet, une conception éclectique du phénomène peut émerger : *il s'agit de rapports personnalisés entre des individus inégaux qui échangent entre eux biens, services, soutiens, faveurs ou d'autres types de contre-prestations, considérées comme bénéficiant aux deux parties dans le cadre institutionnel, d'un système politique* (Robles Egea, 1996 et 2008). Le caractère général de cette définition lui permet d'être appliquée dans des pays et des cultures différentes, mais elle doit être nuancée selon les différentes circonstances de lieu, époque et culture. Elle serait ainsi dotée de la profondeur nécessaire à la compréhension du clientélisme politique dans les différents niveaux ou aspects faisant l'objet de recherches. Ceci permettra de parvenir à une compréhension et à une évaluation du phénomène clientélaire au cas par cas.

Les rapports de patronage et de clientélisme sont caractérisés par plusieurs éléments (Robles Egea, 2008). En premier lieu, nous trouvons le particularisme et l'affectivité. Dans les rapports clientélaires, les sujets, insérés dans leurs institutions sociales et politiques de

référence, sont des acteurs particuliers se rendant mutuellement service, ce qui favorise l'affectivité entre eux. Le rapport s'établit entre un patron et un client, comme dans le clientélisme traditionnel, ou entre un patron et plusieurs clients, comme dans le clientélisme de masse, qui est une forme de patronage collectif d'un ensemble de personnes intégrées dans les partis, les sections des partis, les organisations ou les administrations publiques.

Deuxièmement, les rapports clientélaires se caractérisent par la réciprocité et la dépendance des personnes concernées. Même si le contenu des échanges peut varier, par exemple, des emplois en échange de voix, le rapport patron-client crée une dépendance mutuelle. Très souvent ce sont les clients eux-mêmes qui ont le plus intérêt au maintien de tels rapports, et qui exercent une pression sur le patron pour qu'il poursuive cette politique, mais il est tout aussi vrai qu'ils le font mus par leurs besoins de base et non pas pour garder un pouvoir politique, comme il arrive pour les patrons.

Enfin, le caractère asymétrique et la verticalité des rapports méritent d'être soulignés. Comme cela a été dit, les deux acteurs, clients et patrons, sont interdépendants, mais les ressources dont ils disposent sont inégales. En langage économique, nous pourrions dire que l'utilité marginale du rapport est plus grande pour le patron que pour le client. Ce dernier ne parvient qu'à subvenir à ses besoins de base. Le patron, par contre, arrive à diversifier sa dépendance parmi les groupes de clients dont il est le fournisseur. La verticalité et la hiérarchie dominent le rapport dans une totale asymétrie.

Il faut distinguer le clientélisme politique d'autres réalités sociopolitiques et juridiques. Il ne s'agit pas d'un phénomène qui viole la légalité comme le font les différentes modalités de corruption et les délits associés, qui font l'objet de poursuites et de punition. Il ne s'agit pas non plus d'un rapport à caractère familial qui conduit au népotisme, car dans ce cas-ci il n'y a pas de contre-prestation, mais un acte gratuit poussé par la solidarité familiale. Même si le clientélisme politique débridé peut conduire à des cas de corruption (Caciagli, 1996 et 2009), en général il n'enfreint pas la loi et, s'il le fait, le délit reste inconnu. Pour autant, comme on le verra plus bas, les circonstances peuvent provoquer des glissements vers la corruption politique.

Le clientélisme politique rural. Les Plans d'emploi rural, les allocations de chômage agricole et le clientélisme électoral

Le clientélisme politique rural en Andalousie est un processus social qui met en rapport plusieurs aspects de la vie locale dans des zones dominées par l'activité agricole et avec un taux de chômage saisonnier très élevé pendant de longues périodes de l'année (Corzo, 2002; Aceituno Montes, 2011; Robles Egea et Aceituno Montes, 2012). D'abord, la base de la dynamique clientélaire réside sur des plans d'aide financière aux municipalités frappées [5] par la pauvreté d'une grande partie de leur population. Ces plans ont pour but de moderniser les communes rurales, notamment en matière d'infrastructures, créant en même temps une source de revenus pour les travailleurs locaux, en leur proposant des emplois aux moments où les labours diminuent ou cessent complètement. De tels plans ont existé depuis les dernières années du régime franquiste, car c'est en 1971 que le « Plan d'emploi communautaire » a été adopté face à la gravité de la situation sociale et économique des zones rurales (travail saisonnier, bas salaires, mécanisation agricole, émigration, etc.). Ce plan est resté en vigueur pendant toute la période de la Transition politique, en raison surtout de son rôle stabilisateur face aux protestations sociales dans la conjoncture difficile de la crise pétrolière. La version qui a suivi cette même idée, a pris une tournure socialiste, car c'est le premier gouvernement de Felipe González qui a adopté le célèbre Plan d'emploi rural (PER) à la fin du mois de décembre 1983. Son territoire d'application se limitait à l'Andalousie et l'Estrémadure et sa durée s'est étendue jusqu'à l'arrivée au pouvoir du Parti populaire en 1996, lorsqu'il a été remplacé par l'Accord pour l'emploi et la protection sociale agricoles (AEPSA), qui s'est élargi à d'autres régions, mais a été accompagné d'un durcissement des conditions pour l'allocation de ressources, l'accès au travail et l'octroi d'aides sociales. Ce programme, très similaire à ceux qui l'ont précédé, est à présent connu sous le nom de Programme d'encouragement à l'emploi agricole (PROFEA).

Deuxièmement, ces plans d'emploi rural sont associés à l'octroi d'allocations de chômage agricole pendant un certain nombre de mois par an (pour un montant proche de 80% du salaire minimum interprofessionnel) pour des travailleurs des campagnes qui atteignent le nombre minimum de journées de travail exigé, allant de 20 à 60, selon les opportunités d'emploi de chaque année et les Plans adoptés. Les travailleurs qui n'arrivent pas au minimum de journées mais qui remplissent un certain nombre de critères sociaux touchent un revenu agricole qui est inférieur aux allocations de chômage. La mise en œuvre d'un tel système d'allocations a donné lieu en parallèle à plusieurs tricheries menant à la fraude et à la corruption lorsque la légalité a été violée. Cela c'est traduit d'abord, par l'irruption de

bénéficiaires illégaux, à cause du laxisme, voire de la coopération des autorités et par le maintien d'un premier emploi non agricole, salarié ou indépendant.
Dans tous les cas, il s'agit d'une fraude contre l'Etat.

Le troisième élément de ce processus clientélaire est le double rôle joué par le maire, qui y participe en accordant des marchés publics ou en tant que maître d'ouvrage ; des travaux de modernisation tout en restant le chef politique du lieu, ce qui lui donne le pouvoir de recruter ses partisans et de rejeter ses opposants. Etant donné, le caractère nécessaire des allocations de chômage agricole pour des familles en difficulté, qui jouissent ainsi d'une stabilité économique tout au long de l'année, et la concurrence pour accéder à un emploi, rien n'est plus simple que préserver, voire augmenter, le nombre de ses adeptes, à qui on demande de manière informelle la loyauté personnelle et la voix pour son parti en échange du service rendu. Ceci explique la longue durée du mandat de certains maires dans les communes de moins de 2.000 habitants, y compris grâce à la fraude constituée par les faux contrats de travail (délits de faux en écriture publique, de forfaiture ou de détournement de fonds publics). Les maires jugés pour avoir commis de tels délits ont justifié leur attitude en disant qu'il s'agissait d'une question de survie pour les personnes concernées et que c'était leur devoir éthique et social. Néanmoins, l'enjeu politique était tout aussi plausible : fournir une contre-prestation pour des services rendus préalablement et fidéliser les clients pour garantir la réélection du parti et, probablement, du maire lui-même. Grâce à ce rapport d'échange sociopolitique, les acteurs, le travailleur agricole et le maire-patron, trouvent satisfaction à leurs atteintes et sont récompensés, à la fois de façon individuelle et collective, sous forme d'emploi ou d'allocations de chômage pour le premier ou de soutien politique pour le deuxième, qui voient ainsi largement renforcées leurs chances de rester au pouvoir et d'avoir accès à de vastes ressources publiques.

Les nombreux cas dont se sont occupés les travaux cités plus haut de Cazorla, Corzo et Aceituno montrent bien la complexité de ces processus dans lesquels la politique a lieu dans la pénombre des bureaux. Les procédures administratives pour l'allocation des ressources aux communes, conçues au sein des députations provinciales [6] se nourrissent d'intérêts partisans, quoique déguisés sous une apparence de rationalité, d'efficacité ou de finalité sociale. Enfin, à ce processus vient s'ajouter l'influence des propriétaires agricoles qui, bien entendu, choisissent librement leurs ouvriers, dans un sens opposé aux inclinaisons du maire, lorsqu'il n'est pas membre de leur parti.

Qui plus est, certains de ces propriétaires ont également succombé à la tentation de signer de faux contrats en échange d'argent, soit pour leur propre intérêt ou pour favoriser leur parti. Voilà en somme une dynamique sociale compliquée, qui a été mise en lumière par certains de ses acteurs à travers des documents écrits inédits.

Selon un ancien maire des années 1980, tout cela est bien connu par les autorités et les partis politiques, quoique, malgré tout, ils ne font rien pour y mettre un terme, puisque les Plans d'emploi rural sont en même temps une fin en soi et un outil qui leur permet de « s'assurer une clientèle de votants » (Muñoz Pérez, 1993; Robles Egea, 2008). Le coût payé n'est autre que la perte « de l'idéal humaniste » et éthique de la gauche politique et l'oubli de « la transformation sociale de la paysannerie ». Ce maire avoue, néanmoins, que les communes d'Andalousie ont vu une amélioration considérable de leur apparence physique et matérielle, et même de la qualité de vie de leurs populations, « Mais les gens, la paysannerie andalouse, les ouvriers saisonniers, restent dans la même situation d'exclusion qui a été la leur, depuis toujours, sans débouché professionnel digne, en attendant et en dépendant d'une aide de subsistance et charitable, que les nouveaux caciques-Etat, avec à la tête le gouvernement, les maires, ceux qui sont là depuis toujours, veulent bien leur accorder en échange de leur voix ».

Un autre témoignage de grande valeur est celui de Diamantino García Acosta (1993), qui fut un prêtre et dirigeant du Syndicat des ouvriers des campagnes, un bon connaisseur des communes du bas Guadalquivir. Il est utile de faire connaître sa réflexion sur l'existence ou non du *caciquisme* dans la démocratie andalouse (Robles Egea, 2008). Pour lui, la politique de subsides du gouvernement « a été planifiée, développée et entretenue » afin de soutenir le clientélisme politique dans le milieu rural andalou et de « rendre politiquement rentables les pénuries et la pauvreté des chômeurs ruraux ». Les conséquences négatives pour les ouvriers saisonniers, les paysans et notamment la jeunesse rurale, mais aussi pour la société en général, sont irréparables. L'auteur met l'accent sur le dommage moral et la crise d'identité que les subsides induisent dans le collectif des saisonniers, détournant le sens revendicatif et social des organisations ouvrières agricoles. L'impuissance s'exprime dans des phrases comme : « Nous ne pouvons pas nous battre contre le patron, parce que c'est lui qui doit signer nos attestations de travail pour toucher les indemnités » ou bien « Nous devons remercier le PSOE de nous payer sans travailler ». (García Acosta, 1993).

Pour le leader syndical, la légitimité des autorités gérant les subsides contraste avec la démobilisation et la perte de pouvoir de négociation des organisations syndicales. L'Etat ne peut pas laisser entre les mains des patrons publics et privés, ayant le pouvoir d'attester les journées de travail, le règlement des problèmes sociaux dans l'agriculture andalouse, car ils ne sont pas neutres. Le *néo-caciquisme* bienfaisant « sème la confusion dans les rapports professionnelles et affaiblit la position de classe des ouvriers saisonniers », ce qui favorise des stratégies individualistes et brise la solidarité entre les travailleurs. Et qui, par conséquent, entraîne le non-respect des conventions collectives provinciales et l'abandon des droits du travail établis (García Acosta, 1993).

Les rapports et les conflits de classe ont ainsi été remplacés par des rapports de clientélisme. La demande du droit au travail est désormais remplacée par celle de l'attestation d'une journée de travail. Le maire-patron, planificateur, gérant et contrôleur des Plans d'emploi rural, devient le patron le plus fort du village, favorisant les intérêts des plus proches de lui contre les autres, plus éloignes, car les fonds sont limités et devenant ainsi un cacique traditionnel qui reproduit « les vices les plus graves de la domination politique et économique ». D'où la condamnation morale du phénomène clientélaire : démoralisation, fraude, dépendance et soumission, notamment pour la jeunesse rurale, « condamnée à vivre sans travailler et sans aucun avenir dès la sortie de l'école ». Mais aussi le refus des politiques de subsides qui génèrent le soutien électoral des gouvernements socialistes. Le débat politique s'incline devant « la morale de la reconnaissance » et « le ventre affamé ». La vertu du suffrage universel, la libre expression du peuple souverain, l'élément « sacré » de la démocratie, se trouve par cette voie condamnée. Les masses rurales ne sont pas bien informées et leur formation est faible ; il y a trop d'ignorance, dit Diamantino García, pour permettre un libre choix parmi les slogans de la propagande démagogique ; et les travailleurs agricoles ne sont pas plus libres pour choisir parmi les candidats. Rien n'a été fait pour mettre fin à cette situation d'absence de justice et d'autonomie, de misère dans le milieu rural. Devant toutes ces carences, la démocratie totale ne peut pas exister (García Acosta, 1993).

Dans d'autres cas, le maire, en tant que patron, a justifié son comportement politique. Dans de multiples déclarations publiques et conversations privées les maires impliqués dans la gestion des fonds du Plan d'emploi rural et dans l'attestation des journées de travail saisonnier insistent sur l'idée qu'il est tout à fait juste et nécessaire que les saisonniers touchent des aides sociales pour avoir de quoi vivre pendant toute l'année. Tel qu'il a été indiqué plus haut, de

nombreux maires qui ont signé des fausses attestations de travail et qui ont été jugés et condamnés pour fraude à la Sécurité sociale, réaffirment leur innocence, puisqu'ils considèrent le fait d'assurer la subsistance de leurs concitoyens comme un devoir publique, une affaire de conscience. Ils voient l'amélioration des infrastructures de leurs communes et de la qualité de vie des saisonniers comme un acquis social, qui n'entrave pas la liberté politique des citoyens dans les municipalités. Ils se présentent également comme des autorités généreuses, toujours prêtes à se battre pour les plus démunis. L'illégalité commise par certains des maires gérant le Plan d'emploi rural a même obtenu le soutien officiel du Parti socialiste ouvrier espagnol et de la Gauche unie de l'Andalousie.

Le clientélisme politico-administratif de haut et de bas niveaux

Il y a un autre type de clientélisme politique nommé 'de haut niveau', connu également sous le nom de *payroll patronage*, dont le but est de rétribuer les militants à travers la nomination pour occuper des postes de haut niveau dans la fonction publique (Robles Egea, 2008). L'usage de critères politiques pour couvrir ces postes, ou même pour le choix des membres des élites politiques, est de plus en plus répandu, vu le besoin de placer stratégiquement les personnes les plus efficaces pour reproduire les clientèles. Ce phénomène a également été constaté dans les processus de privatisation d'entreprises publiques moyennant des échanges entre les élites des partis au pouvoir et les élites des entreprises privées. Même chose pour la sélection des PDG des entreprises et des fondations publiques. Ce clientélisme de haut niveau va de pair avec le clientélisme dans le recrutement du personnel subordonné et des bas niveaux de la fonction publique, se servant de formules caractérisées par le népotisme et le copinage lorsque les administrations publiques augmentent leurs personnels.

Les études portant sur les élites politico-administratives andalouses confirment cette thèse. Selon celle-ci, « la sélection des fonctionnaires et la création de la classe bureaucratique andalouse ont suivi des critères marqués par le provisoire et le clientélisme, ce qui rend difficile la normalisation administrative et empêche probablement une plus grande efficacité dans certains programmes politiques (Porras Nadales, 1990: 42). Des conséquences non désirées s'en suivent : « la prééminence d'un type de dépendance à caractère politique ayant un impact direct sur l'action publique, provoquant de grands hauts et bas selon la conjoncture politique elle-même, les périodes électorales, les conséquences des conflits intérieurs au sein du parti au pouvoir (tel a été le cas de la dernière période de l'institutionnalisation de la *Junta*,

le gouvernement régional andalou, à la fin des années 1980), entre autres évènements, provoquent des moments de paralysie relative dans le fonctionnement de la machine bureaucratique » (Porras Nadal, 1994 : 83). On pourrait parler d'une occupation dévastatrice des centres de pouvoir et des emplois par les militants et les sympathisants politiques. Par conséquent, « le premier critère de sélection est la confiance politique, ce qui mène progressivement à un circuit clientélaire identifiable dans les Organes autonomes de la *Junta* » et à la naissance d'une « classe bureaucratique recrutée selon des procédures clientélaires », ce qui n'aide pas à moderniser la gestion publique ni à favoriser la stabilité administrative (Porras Nadales, 1994 : 90).

Dans le même sens, il a été souligné que lors du transfert de pouvoirs de l'Etat central à la *Junta* d'Andalousie la plupart des contrats des employés publics étaient de durée déterminée (un an), mais renouvelés selon les « besoins du service » de façon systématique, même si « les critères de sélection étaient loin de correspondre au mérite ou à la qualification ». La voie utilisée de préférence pour le recrutement des nouveaux employés régionaux était « la voie clientélaire, avec un clair contenu politique et une sélection urgente et, dans de nombreux cas, sans garantie suffisante. C'est ainsi que surgit l'idée de la politisation de la fonction publique régionale et la nécessité de prouver la pureté d'origine » (Olvera 2003: 695-705). Même de hauts responsables admettent ces défauts : sélection urgente et précipitée, sans rigueur technique et, « très souvent, il faut l'avouer, privilégiant non pas l'affinité politique mais le copinage pur et simple ». Pendant la période 1982-84, le premier président du gouvernement régional andalou, Rafael Escudero, a essayé de rationaliser le processus de création d'une administration autonome, mais en 1984 les changements opérés dans la législation espagnole régissant la fonction publique ont à nouveau provoqué une inflation d'agents temporaires, vu l'occasion « irrépétible » qui se présentait de « placer » les personnes liées au parti, avec la politisation inévitable qui s'en suit et qui touchait même des niveaux très bas de la structure administrative (concierges, chauffeurs, etc.), mais cette conjoncture a surtout permis de conquérir les postes de chef de service, normalement réservés aux professionnels de l'administration.

Le Défenseur du peuple andalou lui-même, dans un rapport de 1995 sur les procédures de sélection du personnel dans l'administration publique andalouse, considérait la situation comme « déficiente, certainement regrettable, installée dans le provisoire et caractérisée par une improvisation telle, que la régularisation définitive est difficilement concevable à court

terme. Plusieurs mesures ont été adoptées, mais elles restent sans application car elles génèrent des contradictions entre les différents collectifs (fonctionnaires vs agents temporaires ; employés à durée déterminée vs à durée indéterminée) ; leur mise en œuvre est si lente qu'elles deviennent inefficaces, et les résultats sont très médiocres, car le plus grave problème, la stabilité des personnels qui ont été nommés ou temporairement recrutés (par la *Junta* d'Andalousie), reste sans solution. Une Administration peut difficilement fonctionner lorsque ses serviteurs, ses personnels, ne sont pas motivés, ni surs de leur sort professionnel et que, en même temps, on donne une image de favoritisme dans l'accès à la fonction publique andalouse » [7].

On peut considérer que la sélection des élites andalouses, politiques et administratives en particulier, est le résultat d'une « mobilité parrainée », quoiqu'elle serait mieux définie comme « sous patronage » ou « cooptée ». La carrière politico-administrative commence à l'échelle municipale et continue dans la province, que ce soit à travers des postes élus ou dans les milieux du parti, pouvant se prolonger plus tard vers les échelons régionaux et/ou nationaux. Mais la clé de la promotion se trouve dans le parti politique et ses dirigeants dans tous les domaines, qui recrutent en fonction de multiples critères les candidats aux élections et aux postes du Gouvernement et de l'Administration. « Des clientèles fidèles et inconditionnelles sont ainsi créées qui légitiment les actions les plus diverses… le contenu des échanges entre les élites devenant ainsi l'élément clé dont dépendent la formation de l'élite et sa consolidation ». Le clientélisme naissant de ces échanges est d'une grande fonctionnalité pour les dirigeants du parti car il est légitimateur de leur position de pouvoir (Corzo, 2003). Bien entendu, les députés andalous et les hauts cadres andalous proviennent dans une majorité presque absolue des membres de l'appareil du parti (Parti populaire et Parti socialiste ouvrier espagnol d'Andalousie), ayant une vaste expérience en tant que cadres locaux ou provinciaux (Morata, 2003 et 2004). Seule une minorité d'entre eux réussit à doter de stabilité leur pouvoir au sein du parti et des institutions, ce qui leur permet de recycler systématiquement leur entourage plus ou moins lointain et de devenir une sorte d'oligarchie partisane, du genre de celle décrite par Robert Michels dans la loi d'airain des partis politiques.

En observant de près l'élite politico-administrative, on peut constater que le Conseil de gouvernement de la *Junta* d'Andalousie dispose de la capacité de nommer un grand nombre de postes de haute direction et d'exécution. Dans la langue bureaucratique de l'Administration publique ils sont désignés de manière générique comme de hauts cadres (*altos cargos*), mais il

s'agit d'un ensemble de postes d'élite qui ne fait pas toujours l'unanimité conceptuelle, vu la diversité de fonctions, de spécialités de gestion ou de domaines territoriaux concernés [8].

Il s'agit d'un univers de quelques 350 positions et personnes nommées par le Conseil de gouvernement sous la proposition du Président et des ministres régionaux. Un travail de Luque Castillo et d'Ortega Ruiz (2007) a été consacré à 122 hauts cadres. D'après les données obtenues, il s'avère que la structure d'opportunités que proposent les hauts cadres est généralement occupée par des militants et des sympathisants du parti au pouvoir, ce qui constitue un clair exemple de rétribution du militantisme et du suivisme. La nomination en tant que haut cadre est l'incitation sélective, selon la terminologie de la logique de l'action rationnelle, proposée à certaines personnes de par leur trajectoire passée et leur projection d'avenir, indépendamment de leur qualification technique ou professionnelle. Les hauts cadres sont donc des postes qui font partie du processus de professionnalisation des militants et des sympathisants, que leur origine et leur destination se situent sur le plan politique ou bureaucratico-administratif. La position de haut cadre s'insère ainsi dans ce que nous appelons une carrière politique, qui implique de franchir des étapes.

Le réseau clientélaire de la structure politique administrative est complété par les délégations provinciales des ministères et d'autres organes de la *Junta* d'Andalousie (plus d'une centaine de nominations). Les délégués provinciaux sont de hauts cadres qui mettent en œuvre et coordonnent dans chaque province les politiques publiques conçues à Séville. En raison de leur position stratégique, leur origine politique ne doit pas susciter de doute, et leur loyauté doit être élevée. La nomination de ces hauts cadres se fait parmi des gens qui connaissent bien la province et font preuve d'un militantisme sans faille, qu'il faut rétribuer pour les services rendus. Il peut y avoir des exceptions à la norme pour des raisons de spécialisation ou de notoriété sociale et politique dans le milieu local. Mais, même si ces cadres pourraient jouer un rôle de défense de la qualité du service ou des intérêts locaux, dans la pratique les procédures de nomination et la défense des intérêts partisans afin de préserver un espace de pouvoir, en font des agents du gouvernement régional. Les délégations provinciales, avec à la tête celle de la *gobernación*, qui coordonne et dirige la politique générale de la *Junta*, ont constitué et constituent encore un réseau de contrôle des activités de la *Junta* dans les provinces et un moyen de satisfaire les intérêts du parti à travers des mécanismes typiques du haut clientélisme politique. Les aspects négatifs de ces pratiques sautent aux yeux, notamment eu égard à la longue durée des gouvernements socialistes. D'abord, les délégués provinciaux

jouent un rôle de surveillance et de contrôle de la gestion locale. Ensuite, ils contrôlent également le financement des administrations locales, ce qui entrave leur autonomie. Enfin, pour Hogan (1993 : 157), « il faudra se prémunir contre les dangers du clientélisme et du trafic institutionnel d'influence. Ce danger sera plus persistent si le gouvernement régional reste très longtemps aux mains d'un seul parti. Le succès de l'institution du délégué dépend de la qualité des personnes désignées. Pour préserver la qualité des personnes attirées vers un poste important, il faudra penser au problème de la précarité dans l'emploi d'un délégué provincial ».

Nous faisons référence à des cas où les intérêts sélectifs du militantisme sont rétribués par l'échange de faveurs entre les membres des élites politiques, même si dans le fond, cela ne signifie pas pour autant l'oubli du projet présenté devant les électeurs pour sa mise en œuvre correcte et efficace, ce qui permet de tenir compte également de la satisfaction idéologique d'un bon nombre d'adeptes du parti, qu'il s'agisse de militants, de sympathisants ou de simples votants. La rétribution de cette forme d'incitation collective doit être préservée pour garder la masse de votants, car sans elle, les chances de rester au pouvoir diminuent de façon remarquable. Néanmoins, entre le programme électoral et sa mise en œuvre il y a de forts décalages en raison de la distance entre les objectifs idéologiques et les ressources disponibles pour les réaliser, ou à cause des intérêts et des préférences des gouvernants.

Le glissement des réseaux clientélaires vers la corruption

Les premières études portant sur le clientélisme politique ont pris en compte le lien existant entre celui-ci, en tant qu'échange de services rendus contre des voix, et la corruption politique, ou l'abus de pouvoir pour favoriser des intérêts personnels ou du parti. Les recherches menées par les auteurs classiques mélangeaient ainsi les deux concepts. La séparation théorique des deux concepts réalisée par Donatella de la Porta et Mario Caciagli a été d'un grand apport à la connaissance sociologique et politique, mais elle ne suffit pas à expliquer à elle seule le recoupement du clientélisme et de la corruption dans la vie réelle. D'après Moss (1995), Máiz (1994, 1996, 2005), Medard (1998) et Christopoulos (1998), les éléments intrinsèques aux rapports d'échange et à la structure d'incitations des acteurs du clientélisme favorisent une dérive corrompue des réseaux clientélaires dans des contextes et des institutions précises. Tout en restant différents, le clientélisme et la corruption apparaissent donc connectés lorsque les intérêts rationnels des acteurs individuels et collectifs

cherchent à être satisfaits, ce qui ne laisse pas d'autre choix que l'action illégale et criminelle ou la perte du pouvoir clientélaire.

La situation qui vient d'être décrite s'observe dans l'augmentation considérable des cas de corruption en Espagne, et notamment en Andalousie, région dans laquelle il y a le plus grand nombre de personnes jugées pour des délits commis dans l'exercice de la fonction publique [9]. Un bon nombre d'entre elles sont des maires ou des conseillers municipaux chargés de l'aménagement du territoire qui, se prévalant de la fonction qui leur revient, ont favorisé des gens de leur entourage politique, familial ou professionnel, ou eux-mêmes, par l'octroi de permis de construire illégaux, la transmission d'informations privilégiées, des commissions illégales, etc. Les causes de ces conduites sont très diverses, mais sans aucun doute à l'égoïsme personnel s'ajoute l'existence d'un réseau clientélaire qui leur permet de rester au pouvoir par le gaspillage des ressources publiques. La croissance hors contrôle du secteur du bâtiment, de 1996 à 2007 (le « boom immobilier »), a contribué aux pratiques corrompues d'un bon nombre d'élus locaux, notamment dans les municipalités côtières et celles situées aux alentours des grandes villes (Jiménez Sánchez, 2008 ; Robles Egea et Aceituno Montes, 2012). Néanmoins, cette situation n'aurait pas existé si les mécanismes de contrôle juridico-politiques de l'activité municipale avaient fonctionné ou si la culture politique avait été moins complaisante.

La structure clientélaire sur laquelle repose la corruption immobilière dans les villes est constituée d'éléments des différentes élites locales (politiques, administratives, hommes d'affaires de divers secteurs, etc.). Le réseau de patronage et de clientélisme prend les décisions d'importance particulière pour le développement local, en échangeant des faveurs et des bénéfices, parfois en dehors de la loi (Christopoulos, 1998 ; Máiz, 2005 ; Corzo, 2011). D'autre part, l'afflux de ressources à la Mairie permet de favoriser un clientélisme électoraliste à travers des actions et des programmes que les citoyens considèrent comme souhaitables pour leur commune. La conséquence n'est autre qu'un détournement de la nature démocratique de la ville et la reproduction au pouvoir des mêmes dirigeants.

Une dérive similaire vers la corruption a été causée par la mise en œuvre d'un Programme d'aides économiques consacrées au sauvetage d'entreprises en crise, au financement de municipalités endettées et à la mise à la retraite anticipée des travailleurs concernés. Pendant la première décennie de ce siècle le ministère régional de l'emploi du gouvernement andalou,

à travers la direction générale de l'emploi et deux organes autonomes, l'Institut de développement de l'Andalousie (IFA), et l'Agence de l'innovation et du développement de l'Andalousie (IDEA), ont géré 855 millions d'euros sans contrôle et de manière complètement arbitraire, d'après le dernier rapport de la juge en charge du dossier des *Expedientes de Regulación de Empleo* (ERE) [10], une formule juridique utilisée pour la mise à la retraite anticipée des travailleurs (Robles Egea et Aceituno Montes, 2012). Le réseau qui organisait cette affaire de corruption se servait des fonds du Plan pour bénéficier des membres de leurs familles, des amis, des syndicats, des entreprises, et des municipalités, situés pour une bonne partie dans l'orbite sociale et politique des gestionnaires, qui ont également tiré profit de ce flux de fonds publics disponibles. Les intermédiaires des négociations entre les entreprises et les syndicats des travailleurs ont touché des commissions substantielles, tandis que les bureaux de conseil ont présenté des factures à des prix largement supérieurs à ceux du marché et que les compagnies d'assurance ont payé des commissions illégales pour pouvoir gérer les pensions des travailleurs retraités.

De nombreuses irrégularités ont été constatées dans les aides à des individus lorsque des intrus (des gens qui ne travaillaient pas dans l'entreprise concernée) et des travailleurs qui ne réunissaient pas les conditions administratives et professionnelles ont été inclus parmi les personnes à mettre à la retraite anticipée. Les aides directes aux entreprises ont été accordées de manière illégale puisque les procédures établies en la matière n'ont pas été suivies et qu'on a agi de manière discrétionnaire, comme on peut le constater en regardant l'emplacement des entités financées. Dans certains cas, les bénéficiaires étaient des anciens cadres politiques de l'administration socialiste ou avaient des liens étroits avec l'élite politico-administrative andalouse. Enfin, d'autres irrégularités ont été commises lorsque certaines collectivités locales ont été financées directement, de manière arbitraire, comme le prouve le fait que toutes ces municipalités étaient gouvernées par les socialistes et qu'aucun contrôle n'a été prévu pour la justification des dépenses.

L'affaire des *ERE* frauduleux est toujours en cours après plusieurs années d'enquête judiciaire, mais les détails de cette affaire, connus grâce aux informations parues dans la presse, sont d'une taille impressionnante (plus de 200 personnes mises en examen, y compris plusieurs personnes jouissant d'immunité parlementaire). La manière de gérer ce programme est tout aussi frappante, car il était hors de tout contrôle et la prise de décisions était complètement discrétionnaire. A cela s'ajoutent les pratiques criminelles, l'atteinte portée à la

crédibilité politique des gouvernants, y compris les plus hauts responsables : le président régional, les ministres, les hauts cadres, etc. L'ambition économique et politique des personnes impliquées s'est conjuguée avec les intérêts partisans du réseau clientélaire créé à partir du Programme d'aide aux entités en crise.

Une autre affaire de corruption parallèle a récemment été mise en lumière, liée à celle qui vient d'être décrite, et concernant les Programmes pour la formation des chômeurs [11]. Les aides financières accordées aux syndicats, aux établissements de formation, et aux individus pour la réalisation d'activités de formation ont atteint la somme de 5 milliards d'euros. Une partie des dépenses liées à ces fonds n'a pas encore été justifiée, même si le Programme a été lancé en 2007, car les entreprises financées en ont systématiquement été exonérées en raison des « circonstances de spécial intérêt social » concourantes.

Dans ce cas-ci, les irrégularités supposent un montant supérieur à celui du cas des ERE et la gravité de l'affaire est exceptionnelle, vu que beaucoup de formations n'ont jamais été réalisées mais elles ont été justifiées à l'aide de fausses factures. Les syndicats touchant les aides agissaient de connivence avec les établissements de formation pour en percevoir des commissions. Certaines entreprises ont touché des aides malgré le fait qu'elles n'avaient pas de qualification, qu'elles venaient d'être créées, ou avaient été constituées afin de toucher des aides qui ne seraient pas consacrées aux fins prévues, comme celles créées par l'ancien ministre régional socialiste Antonio Ojeda, pour lesquelles il est arrivé à toucher presque 50 millions d'euros. Ce Programme a certes servi à financer pendant des années les syndicats, des hommes d'affaires et des individus liés au socialisme andalou, nourrissant ainsi la clientèle d'adeptes du parti, qui était loin d'ignorer la fraude qui était commise.

Conclusions

Un regard porté depuis le présent jusqu'aux premiers pas de l'Etat libéral en Espagne nous permet d'observer la présence continue du patronage et du clientélisme politiques en Andalousie. Les périodes démocratiques n'ont pas été suffisamment solides pour que ces maux puissent être éradiqués, ce qui fait que la qualité de la démocratie andalouse actuelle laisse beaucoup à désirer. Le clientélisme politique andalou se nourrit de la longue période au pouvoir du Parti socialiste, qui est devenu de plus en plus clientélaire, dépendant du vote rural et des Plans d'emploi rural pour préserver les différents gouvernements territoriaux. Mais il a

en même temps structuré son pouvoir à travers des élites ou des cercles concentriques d'élites régionales, provinciales et locales. La sélection et la nomination des cadres politico-administratifs à tous les niveaux est très politisée et *clientélisée*, ce qui explique la rétribution accordée aux sympathisants, votants et militants.

Même si jusqu'à récemment on pouvait parler de clientélisme politique, sauf de rares illégalités commises dans la gestion des Plans d'emploi rural et les processus électoraux locaux et dans la distribution d'emplois publics, il n'en va pas de même pour les pratiques corrompues apparues au cours de la dernière décennie, s'appuyant sur des structures de clientélisme politique dégénéré. Ce glissement vers la corruption découle du besoin pressant de préserver la satisfaction des clientèles politiques, pour continuer à extraire leurs voix. D'où le transfert de ressources publiques, par une voie frauduleuse et corrompue, vers les réservoirs de voix socialistes : les syndicats et les élites locales, qui agissent respectivement en tant que relais d'opinion dans le monde du travail et dans la mise en œuvre de politiques publiques démagogiques. La corruption immobilière municipale, l'affaire des ERE et celle des programmes de formation des chômeurs, constituent des exemples de ce type de clientélisme politique corrompu, nourri par des « patrons bâtards » et par la situation créée par le boom immobilier, la crise économique et la concurrence croissante dans les campagnes électorales.

Les conséquences de ces pratiques clientélaires, et notamment des pratiques corrompues, sont très graves. En premier lieu parce que la scène politique est perçue comme un terrain favorable aux affaires des hommes politiques et des partis, où le citoyen devient un simple client et les administrations publiques agissent de façon partiale. Le système démocratique en sort détérioré dans ses principes et dans la transparence de son fonctionnement. Le malaise envers le système et la désaffection politique flambent, provoquant une chute de la légitimité démocratique. La qualité de la démocratie est en chute libre, jusqu'à atteindre une situation de crise. Il n'y a rien d´étonnant, par conséquent, à l'émergence de nouveaux mouvements sociaux contestataires ou de nouveaux partis régénérateurs.

Notes

[1] Le Dictionnaire de l'Académie royale de la langue espagnole définit « cacique » comme suit : « Mot d'origine caribéenne. Seigneur ayant des vassaux sous sa tutelle ou autorité supérieure dans une province ou un village indien. » Mais on y trouve également une note

péjorative du terme, acquise au cours du 19e siècle, pour l'usage du mot au sens figuré ou familier : « Personne exerçant dans une ville ou région une influence excessive dans les affaires publiques ou administratives ». Et, par extension, cacique est toute « personne exerçant un pouvoir abusif sur une collectivité ou un groupe ». Alfonso González indique, en répondant à l'enquête proposée par Joaquin Costa, que le cacique est « un mandarin qui, tirant profit de l'impuissance, de l'ignorance et de l'incompétence des gens autour de lui, les soumet et les domine, grâce à des influences étranges, sans autre loi que ses caprices, sans autre frein que son libre arbitre, et sans autre règle que son égoïsme et sa concupiscence ». Il s'agit donc d'un mot qui recèle un fort sens péjoratif si on en juge à partir des valeurs démocratiques.

[2]De nombreux historiens se sont penchés sur le patronage et le clientélisme politiques en Espagne. Une bonne partie des recherches réalisées a été consacrée à l'Andalousie et à d'autres régions, provinces et communes. Les travaux les plus remarquables sur l'Andalousie sont ceux de Javier Tusell, María Antonia Peña, María Sierra, Salvador Cruz Artacho, Jacques Maurice, parmi d'autres.

[3] Un article récent de Javier Moreno Luzón, intitulé "La caída de los viejos caciques" (la chute des vieux caciques) publié dans *El País* du 29 août 2014, illustre bien la persistance du clientélisme traditionnel dans la province d'Orense (Galicie) et celle de Castellón (Communauté valencienne), où les notables locaux, respectivement José Luis Baltar et Carlos Fabra, chefs du Parti populaire, ont gouverné pendant deux décennies selon le vieux style des caciques tout-puissants.

[4] Les médias ont massivement propagé les détails des procès pour corruption politique liée au clientélisme politique. Le fait que toutes les données de ces procès aient été largement connus et le contexte de crise économique ont changé la perception des Espagnols sur les comportements égoïstes des partis politiques et de leur plus proche entourage, ce qui a conduit à la désaffection politique, aux protestations sociales et à des changements dans les politiques publiques contre la corruption.

[5] 90 pour cent du territoire andalou est qualifié comme rural contre 10% de territoire urbain. Malgré ce déséquilibre territorial, la population est divisée à peu près à parts égales entre les deux milieux, même si la population rurale domine légèrement. Ainsi, la majorité de la population andalouse habite dans les nombreuses petites villes ou les villages qui intègrent l'Andalousie, plutôt que dans les grandes villes. D'où l'importance et l'intérêt du contrôle du vote rural pour les partis politiques, sans lequel une majorité parlementaire pour gouverner serait hors d'atteinte.

[6] Les députations provinciales ne sont pas des institutions élues au suffrage direct par les citoyens, mais indirectement par les conseillers municipaux, groupés dans des collèges électoraux intégrant plusieurs municipalités voisines. Ils constituent ainsi une prolongation des rapports de forces découlant des élections municipales. Laissant de côté leurs compétences ou leurs fonctions spécifiques, les décisions prises au sein des députations traduisent les procédures clientélaires et les intérêts des partis qui ont remporté les élections dans les petites communes. L'absence de contrôle citoyen sur celles-ci et l'absence d'une culture de la responsabilité politique n'ont fait qu'augmenter l'opacité de leur fonctionnement.

[7]*Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* (Journal officiel du Parlement andalou), 107, septembre 1995.

[8] Nous pouvons considérer comme de hauts cadres, d'abord, les vice-ministres régionaux, les secrétaires généraux, les directeurs généraux et les secrétaires généraux techniques de l'Administration générale ; ensuite les délégués provinciaux des ministères régionaux qui se situent au sommet de l'Administration périphérique provinciale ; et enfin, les présidents et les directeurs des agences, cabinets, organes de gestion, fondations, entreprises publiques et mixtes, instituts, écoles régionales, conseils, etc. de l'Administration spéciale ayant rang de directeur général ou similaire. Y sont exclus les conseillers politiques et de communication, les directeurs provinciaux des différents instituts, conseils, fondations subordonnés aux directeurs généraux. Ceux-ci représentent un nombre très élevé de postes d'un niveau immédiatement inférieur à celui des hauts cadres, dont on doit tenir compte car outre le fait qu'il s'agit probablement d'un collectif intégré par des militants ou des sympathisants politiquement rétribués, ils constituent une pépinière pour le recrutement des futurs hauts cadres.

[9] Le Conseil général du pouvoir judiciaire a émis une Note le 25 avril 2013 faisant état de poursuites pénales pour 1.661 délits de corruption, qui s'ajoutent à 512 affaires de spéciale complexité, dont 302 étaient de grands procès avec un nombre élevé de personnes mises en examen, sans compter les affaires dont la Cour suprême a été saisie. Par régions, parmi les 1661 affaires signalées en premier lieu, 656 ont eu lieu en Andalousie, 280 en Communauté valencienne, 215 en Catalogne, 197 aux Canaries, 181 à Madrid et 110 en Galice. Les autres se trouvent dans d'autres régions.

[10] *El País*, 15 et 16 août 2014 (section d'Andalousie).

[11] L'affaire des programmes de formation des chômeurs n'a pas encore fait l'objet d'une enquête judiciaire. Néanmoins, la découverte de la gravité de cette affaire, notamment après la

mise en examen d'Angel Ojeda, a déclenché l'alarme sociale. Au mois d'août dernier, la presse espagnole a consacré une attention particulière à ce sujet, ce qui reste à ce jour la seule source d'information et de données dont nous disposons.

Références bibliographiques

-Aceituno Montes, José Manuel. "El voto al PSOE en la provincia de Granada desde el final de los setenta hasta el final de los ochenta: diferencias electorales entre los municipios rurales y los urbanos". Madrid: Communication au Congrès International *Historia de la época socialista en España, 1982-1996*, 2011 (Texte polycopié).

-Briquet, Jean-Louis. "La politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques", in Briquet, Jean-Louis et Sawiki, Frédérick, (dirs). *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines.* Paris: Presses universitaires de France, 1998, pp. 7-36.

-Caciagli, Mario. *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada. Evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos.*Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

-Caciagli, Mario. *Il clientelismo politico*. Trapani: Di Girolano, 2009.

-Cazorla, José. "Le clientélisme de parti en Espagne". *Cahiers du CEMOTI*, 7. Paris: CNRS, 1989.

-Cazorla, José. *Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working Paper, 55, 1992.

-Cazorla, José, 1994. *El clientelismo de partido en España ante la opinión pública. El medio rural, la administración y las empresas*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working Paper, 86, 1994.

-Cazorla Pérez, José. "Clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia" in Robles Egea, Antonio, (comp.). *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España Contemporánea*.Madrid: Siglo XXI, 1996.

-Cazorla Pérez, José. "Le clientélisme de parti". *Pôle Sud*, 9, Montpellier: CNRS, 1998, pp. 136-148.

-Christopoulos, Dimitrios. "Clientelistic Networks and Local Corruption". *South European Society and Politics*, 3, 1, 1998, pp. 1-22.

-Corzo Fernández, Susana. *El clientelismo político. El Plan de Empleo Rural Andalucía: un estudio de caso.* Granada: Universidad de Granada, 2002.

-Corzo Fernández, Susana. “Elite política y formación de redes en Andalucía”, in Balaguer Callejón, Francisco (coord.), *El sistema de gobierno de la Comunidad de Andalucía*. Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2003, pp. 593-612.

-Corzo Fernández, Susana. “La vida política y el escándalo de la corrupción política en Andalucía en 2009”, in *Anuario político de Andalucía*. Granada: Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía, 2011.

-Cruz Artacho, Salvador. “Estructura y conflicto social en el caciquismo clásico. Caciques y campesinos en el mundo rural granadino”, in Robles Egea, Antonio (comp.). *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Madrid: Siglo XXI, 1996, pp. 191-213.

-Djurfeldt, Goran. “Classes as Clients of the State: Landlors and Labourers in Andalusia”. *Comparative Studies of Society and History*, 35, 1, 1993, pp.159-182.

-Eisenstadt, Shmuel Noah et Lemarchand, René. *Political clientelism, Patronage and Development*.London: Sage, 1981.

-Eisenstadt, Shmuel Noah et Roniger, Luis. *Patrons, Clients and Friends*.Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

-García Acosta, Diamantino. “Política de subsidios y clientelismo en el campo andaluz”. Baeza, 1993 (Texte polycopié).

-Gellner, Ernestet al.*Patrons and Clients in the Mediterranean societies.* London: Duckworth, 1977.

-Hogan, Michael. “El delegado provincial en la política autonómica”. *Revista de Estudios Políticos*, 82, 1993, pp. 145-157.

-Jablonski Garcia, Paulo. “Clientelismo en democracia. Una propuesta para el análisis de las relaciones clientelares a nivel local”, *Periferia. Revista de recerca i investigació en antropología*, 2, 2005, pp. 1-21.

-Jiménez Sánchez, Fernando. “*Boom* urbanístico y corrupción política en España”, in *Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura*, 14, 2008, Colección Mediterráneo Económico.Almería: Cajamar-Caja Rural.

-Kawata, Junichi (ed.). *Comparing Political Corruption and Clientelism*. Burlington, VT: Ashgate, 2006.

-Luque Castillo, Javier y Ortega Ruiz, Manuela. “Perfil socio-demográfico de los altos cargos de la Junta de Andalucía: una aproximación a la élite político-administrativa andaluza (2004-2007)”. Communication au II Congreso Andaluz de Ciencia Política y de la Administración, 2007 (Texte polycopié).

-Máiz, Ramón. “Estructura y acción: elementos para un modelo de análisis micropolítico del clientelismo”, *Revista Internacional de Sociología*, 8-9, 1994, pp. 189-215.

-Máiz, Ramón. “Estrategia e institución: el análisis de las dimensiones *macro* del clientelismo político”, in Robles Egea, Antonio. *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Madrid: Siglo XXI, 1996, pp. 43-70.

-Máiz, Ramón. “El clientelismo de partido y la corrupción política” in *Instituciones y procesos políticos. Homenaje a José Cazorla*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2005, pp. 363-390.

-Maurice, Jacques. “Patronazgo y clientelismo en Andalucía. Una interpretación”, en Robles Egea, Antonio. *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Madrid: Siglo XXI, 1996, pp.215-225.

-Muñoz Pérez, Fernando. “Prácticas clientelares a través del Plan de Empleo Rural”. Baeza, 1993 (Texte polycopié).

-Médard, Jean-François. “Postface”, in Briquet, Jean-Louis et Sawiki, Frédérick (dirs.). *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines.* Paris: Presses Universitaires de France, 1998, pp. 307-324.

-Morata García de la Puerta, Belén. “Las élites parlamentarias andaluzas (1982-2001)”, in Balaguer Callejón, Francisco (coord.). *El sistema de gobierno de la Comunidad de Andalucía*. Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2003, pp. 613-633.

-Morata García de la Puerta, Belén. *Los parlamentarios andaluces como conjunto de poder y su presencia en la sociedad (1982-1994)*. Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2004.

-Moss, David. “Patronage revisited: the dynamics of information and reputation”. *Journal of Modern Italian Studies* I, 1, 1995, pp. 58-93.

-Olvera, Fermín. *La emergencia de la administración autonómica andaluza, 1978-1985*. Granada: Universidad de Granada, 2003.

-Porras Nadales, Antonio. “La institucionalización de la Junta de Andalucía”. *Administración de Andalucía. Revista andaluza de administración pública*, 4, 1990. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

-Porras Nadales, Antonio. “La administración andaluza entre la modernización y el clientelismo”. *Autonomies. Revista catalana de Derecho Público*, 18, 1994.

-Robles Egea, Antonio. “Introducción” et “Sistemas políticos, mutaciones y modelos de las relaciones de patronazgo y clientelismo en la España del siglo XX”, in Robles Egea, Antonio, *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Madrid: Siglo XXI, 1996.

Les zones grises du recrutement: une analyse des pratiques de sélection des descendants de migrants dans la mairie de Pessac (France) et Nieuw West Amsterdam (Pays-Bas).

Yamina Remichi

Doctorante, Chargée de cours à l'Université Victor Segalen Bordeaux 2, Membre Laboratoire de recherche Sociologie et Science Politique comparatives chez Centre Emile Durkheim. CNRS UMR 5116 courriel: meziani.remichi@yahoo.fr

Résumé

Par le biais d'une comparaison franco-néerlandaise d'ordre qualitative, cet article met en exergue les mécanismes de sélection mis en œuvre au niveau local par les responsables de recrutement, pour améliorer la visibilité et la présence des nationaux descendants de migrants en mairie. Dans le cadre des politiques de diversité spécifiques à chacune des organisations, on distingue des marges de main d'oeuvre de la part de recruteurs quant à la sélection des candidats descendant de migrants. L'usage du réseau et du parrainage devient alors un outil de travail encré dans une politique de discrimination positive et d'action positive.

Mots clés : réseau, diversité, recrutement, fonction publique, comparaison.

Introduction

Les thèmes de la non-discrimination et de l'intégration des nationaux descendants de migrants[42] sur le marché du travail ont été inscrits sur l'agenda politique et social européen dans les années 2000. Cette question de l'insertion professionnelle et de la diversité des origines culturelles n'est qu'en réalité récemment traitée aux Pays-Bas et en France, et elle souffre particulièrement de cloisonnement du fait qu'elle ne fait pas l'objet des mêmes compétences selon les pays et les secteurs privés-publics. Néanmoins, le principe de la sélection de la diversité et les politiques de ressources humaines (RH) qui y sont liées sont devenues partie intégrante des stratégies des entreprises privées comme des collectivités

[42] Nous utiliserons la catégorie "descendants de migrants" en faisant référence précisément ici aux " nationaux dont au moins un parent ou grand-parent est immigré". En France, il faut donc spécifier que les personnes interrogées sont des personnes dont au moins un des parents ou grands-parents sont nés au : Maroc, Algérie, Tunisie, Espagne, Portugal, Italie, Afrique Noire et Pays des DOM TOM. Aux Pays-Bas, les personnes interrogées ont été des personnes dont au moins un des parents ou grands-parents sont nés au Maroc, en Turquie, au Surinam, en Indonésie, en Irak.
Et nous précisons que dans cette étude nous ne prenons pas en compte les personnes qui n'ont pas la nationalité française ou néerlandaise. Notre échantillon correspond à des personnes qui ont la nationalité dés leur naissance ou qu'ils l'ont acquis au cours de leur vie.

territoriales. Ces politiques s'inscrivent principalement dans une démarche qui aborde le recrutement de la diversité en lien avec la mise en œuvre de la législation en matière de non-discrimination basée sur l'origine, le genre, l'âge, etc. Le contexte juridique et légal de la discrimination à l'embauche est aujourd'hui très cadré. Il est en effet défini par le Code du Travail, le Code Pénal, la Commission nationale informatique et libertés ou encore des directives européennes. Ainsi, le traitement empirique de la gestion de la diversité dans la fonction publique territoriale (FPT) qui soulève les problématiques de l'égalité des chances, de la méritocratie, de la performance, et de la compétence s'avère complexe et sensible socialement, économiquement mais surtout politiquement. C'est pourquoi, très peu voire aucune analyse des pratiques de la gestion de la diversité des origines au sein des organisations municipales n'a fait l'objet d'une comparaison. Sous l'apparente multiplicité des injonctions nationales à la diversité, cette recherche propose de dénouer les logiques sociales qui sous-tendent les compositions d'équipe de travail, et des services des organisations publiques territoriales. Le but est d'avoir une approche compréhensive des logiques de recrutement au sein d'organisations municipales investie par des politiques de diversité par le « haut ».

Cet article consiste à mettre en lumière les parties opaques, inexpliquées, invisibles des procédures de recrutement. Si, en théorie, le recrutement et la sélection sont des étapes officiellement très détaillés, organisés en fonction du secteur et de la catégorie d'emploi sachant que la fonction publique tend par principe à des processus neutres, notre recherche comparative montre en quoi il existe bien un hiatus entre ce qui est proclamé dans les textes, et ce qui est observé dans les faits. Il s'agit de s'interroger sur les zones «grises» des pratiques de sélection et de recrutement des descendants de migrants dans des postes d'exécution, d'élaboration et de direction.

C'est en s'intéressant aux dispositifs en faveur du recrutement de la diversité des origines dans deux organisations en France et aux Pays-Bas -deux pays que l'on tend habituellement à opposer de par leur modèle d'intégration des minorités- que notre investigation a permis d'ouvrir la boite noire du recrutement des fonctionnaires. Il s'agit de regarder de plus près les opérations de filtrage et d'évaluation des candidats, en analysant les discours des responsables politique et professionnels.

Dans un premier temps, nous verrons que le réseau social, longtemps évoqué dans les recherches en sciences humaines comme un véritable outil de sélection des collaborateurs, et qui s'avère inégalitaire pour la catégorie «des descendants de migrants», est fortement utilisé

par les responsables des organisations afin de diversifier le profil culturel de leurs fonctionnaires. En outre, si l'usage du réseau social, personnel et professionnel a déjà été abordé par de nombreuses études, nous verrons qu'à Pessac comme à Nieuw West, Amsterdam, l'usage du parrainage ethnique ou religieux combiné avec celui du politique est présent.

Encadré 1: cadre méthodologique de l'enquête

- ***Une comparaison intra-européenne***

Notre enquête pose une redoutable question d'approche puisqu'elle implique l'utilisation d'identifications, de nominations indirectes. Cet article propose de contourner cette entrave par nature très sensible, en ayant recours à une analyse qualitative des discours des acteurs. Ce choix qualitatif se complète d'une approche comparative. Alors que l'on tend toujours à opposer la France aux Pays-Bas simplement par la distinction universalisme versus multiculturalisme, nous avons opté pour une comparaison franco-néerlandaise dans la mesure où les deux pays connaissent une situation de crise concernant leurs modèles d'intégration des minorités visibles. Les différences contextuelles entre la France et les Pays-Bas, qu'elles soient propres aux configurations institutionnelles ou sociétales, présentent des macro-variables en termes de contextes et d'organisations tout à fait comparables. En effet, du point de vue juridique, social et historique, on y conclue des problèmes quasi-identiques d'insertion et de représentation des minorités dans les postes de cadres supérieurs dans chaque pays. D'autre part, les réponses institutionnelles de chaque pays sont semblables dans l'usage d'une forme de discrimination positive ou d'action positive; le but étant de résorber ce déséquilibre entre la population nationale aux origines et catégories sociales différentes, et la sociographie des cadres-responsables en fonction.

Une enquête qualitative

Nous avons choisi une analyse par le bas des logiques d'actions en interrogeant les acteurs (les employés, et responsables du recrutement et de la sélection), et par une analyse des dispositifs locaux internes. Cette enquête met en exergue le résultat de 105 entretiens semi-directifs, avec deux niveaux d'acteurs :

- Les directeurs de ressources humaines, chefs de services, directeurs de départements, élus et maires, qui participent à la sélection des candidats;

- Les descendants de migrants et immigrés recrutés, et ceux qui ont subi un refus d'embauche.

Cette méthode est enrichie par une immersion ethnographique au sein du bureau Local de la diversité (Gemeente Amsterdam, Bestuurdienst, Directie Middelen en Control), un travail sur archives internes dans les deux mairies; et une observation participative[1] au sein du service RH de la mairie de Pessac.

I- La question du recrutement des descendants de migrants au coeur des politiques de diversité

1- Présentation des études de cas: Pessac et Nieuw West Amsterdam

La municipalité ***Nieuw West Amsterdam*** fait partie des 7 grandes municipalités composant la ville d'Amsterdam. Cette organisation communale est composée de plus de 980 employés en 2012 et suit le « Programme diversité » de 2007-2014. Un des objectifs de ce programme est d'augmenter le pourcentage d' « allochtones » parmi les employés municipaux. Il établit une distinction entre les immigrants occidentaux et non occidentaux, et se concentre principalement sur le dernier groupe, qui comprend ceux de Turquie, d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, à l'exception Indonésie et le Japon. New East Amsterdam disposent d'un programme spécifique pour augmenter la représentativité des minorités ethniques : ce sont des « Target groups », un objectif chiffré tel un système de quota basée sur une politique affichée, mais qui ne pose pas de sanctions si le pourcentage n'est pas atteint. Le but est d'avoir 27% d'allochtones dans toutes les positions dont 15% dans les échelles de niveau supérieur et aux postes de direction en particulier. A Nieuw West Amsterdam, le nombre d'allochtones non-occidentaux a augmenté régulièrement, passant de 19,5% à la fin 2006 à 22,1% à la fin de 2009, puis de 27% en 2010, avant de retomber à 25,9 % en 2011. Il y a donc 158 personnes allochtones parmi les employés municipaux, mais peu sont dans des positions de management ou de direction. Néanmoins, la municipalité a atteint l'objectif fixé par sa politique de diversité active.

Pessac, elle, est une mairie comptant 1002 employés en 2012. Sur 1000 agents, 25% des employés de la mairie sont habitants des quartiers populaires de la commune. Cependant, ils sont surtout présents dans quelques services et métiers spécifiques de catégorie d'exécution et ce sont pour une grande majorité des adultes âgés de plus de 30 ans. De plus, s'ils sont présents dans certaines filières d'emploi (éducation et entretien et paysages), ils sont encore peu présents sur des emplois permanents. Face à ce défaut de représentativité des jeunes et adultes des quartiers classés zones urbaines sensibles par la politique de la ville (dont une grande majorité de la population est descendante de l'immigration), la mairie de Pessac en 2014 souhaite appliquer une Charte de la Diversité. Cependant la politique de recrutement de la mairie est basée sur une politique classique de non-discrimination qui tend à une égalité des chances pour tous sans distinction de classe, d'origine ou de genre. Les critères de sélection

sont fondés sur les compétences soulignées par la fiche de poste, et sur les diplômes obtenus. Cependant, suite à des manifestations des jeunes de quartiers populaires qui se révoltent contre un manque de reconnaissance dans le domaine de l'emploi municipal en 2010, la politique de recrutement s'est directement liée à la politique de la ville. Il s'agit de faire un travail en amont en multipliant les logiques de réseaux afin de pouvoir présenter un ou deux candidats issus de la diversité ethnique et sociale à des postes adéquats. Une fois que cette visibilité de la diversité est possible au stade de la candidature, le processus consiste à amener le candidat au-delà de la présélection en affichant un volontarisme concret. Mais si le candidat arrive en première position avec un autre candidat à compétence égale, le recrutement n'est pas forcément ciblé sur le candidat issu de la diversité sociale et/ou ethnique. Ce système de « préférence » tout au long des étapes de recrutement a pour but final d'embaucher un certain nombre de candidats issus de la diversité. Il s'agit d'un pourcentage ciblé sur la proportion des habitants de quartiers dits « politique de la ville ». Autrement dit, il s'agit de passer d'un objectif de recrutement chiffré indépendant des qualités personnelles à une « action positive » du type « égalité des chances » à compétences égales mais à origine sociale et culturelle inégale. Ces systèmes de comptabilité sont des processus invisibles qui ne sont pas affichés pour la totalité des fonctionnaires de la mairie, ou de manière publique. Ce sont des directives prises par les responsables entre le département des ressources humaines, les élus, le maire, les chefs de services et les acteurs de la politique de la ville. La diversité des origines est plutôt abordée en termes de classes sociales. Néanmoins, cette mesure de parrainage destinée à accompagner les jeunes et adultes « éloignés de l'emploi » s'adresse en priorité aux candidats visiblement d'origine étrangère. Dans la mesure où le fait de définir cette population descendante de migrants est sensible, les acteurs responsables de la politique de la ville reprennent et généralisent de manière verbale les catégories de l'action publique « jeunes issus de l'immigration » et « jeunes issus des ZUS ».

2- Les différences structurelles des pratiques de recrutements dans les deux organisations

En se situant dans la perspective théorique de Marieke van den Brink (2010), nous conceptualisons le recrutement comme un processus divisé en plusieurs portes d'entrée appelées « gate-entrance »[43]. Les recruteurs faisant office de gate-keeper sont les « gardiens », soit des « contrôleurs » surveillant et pouvant influencer l'accès à un poste

[43] La mobilisation de la théorie du *gate-keeping* [43] s'est imposée à nous car elle permet de considérer le recrutement tel un processus institutionnel dont chaque étape est divisée en « portes d'entrée » appelées *gate-entrance*.

particulier, l'allocation des ressources, les flux d'informations, etc. Ces gate-keepers (littéralement gardes-barrières) sont des personnes qui, situées à l'interface de l'organisation privée ou publique et de son environnement social, jouent un rôle déterminant dans le choix d'un ou plusieurs candidats durant le processus de sélection du fait de leur réseau externe et interne et de leurs fonctions et responsabilités.

Les conditions d'entrée.

Dès le départ, notons que les conditions d'accès à la fonction publique diffèrent d'un pays à l'autre et vont avoir un effet direct sur la manière dont les postes vacants vont être annoncés, et communiqués. En France, le principal mode d'accès reste le concours interne ou externe de catégorie A, B et C[44]. L'accès d'entrée à la Fonction publique possède une condition de nationalité qui constitue une discrimination légale: être ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État participant à l'accord sur l'Espace économique européen. Aujourd'hui, le concours de catégorie C n'est plus obligatoire pour être embauché puis titularisé sur un poste d'exécution. De plus, la Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012[45] permet aux agents contractuels de catégorie A ou B de se faire titulariser au bout d'une certaine ancienneté.

En principe, aux Pays-Bas, il n'existe pas de recrutement par concours ni de procédure formelle d'engagement, mais le recrutement est le plus souvent basé sur des évaluations et/ou sur les diplômes acquis. Les références et les renseignements sont parfois complétés par des tests psychologiques pour les candidats à la fonction de cadre. Toute personne sortant ou non de l'université, ou d'écoles spécialisées a la possibilité de postuler. L'idée de base du système de recrutement est qu'un chef de service doit avoir une voix prépondérante dans le choix de ses collaborateurs.

L'usage de la discrimination positive

Contrairement à la France, le recrutement dans les municipalités aux Pays-Bas est fondé sur le principe de la non-discrimination avec deux particularités : l'obligation de recruter 2% de handicapés et de préférer une femme lorsque le chef de service a le choix entre deux candidats

[44] La catégorie A correspond aux emplois de direction, la catégorie B ceux d'élaboration et enfin la catégorie C ceux d'exécution.

[45] Loi relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la lutte contre la précarité.

de sexe opposé et de même compétence. Comme en France, dès que la vacance survient, la publicité est faite d'abord au sein de la collectivité et par voie d'annonce dans les grands journaux. Chaque offre d'emploi décrit la fonction à assumer, précise la formation requise, le lieu de travail et le salaire. Mais c'est à cette première « gate-entrance » que les Pays-Bas pratiquent une discrimination positive à l'égard des femmes et des minorités ethniques pour améliorer leur présence parmi les postes d'élaboration et de direction. Ceci est affiché avec une notification lisible dans l'appel à candidatures. Cependant, depuis l'installation du gouvernement de la droite (Rutte-cabinet) en 2010, il ne doit plus y avoir d'application de discrimination positive; la sélection doit être basée sur la qualité. En réalité, encore beaucoup de collectivités territoriales procèdent à des annonces mentionnant une préférence pour les femmes et les minorités ethniques en fonction du poste vacant.

II- Les zones grises des pratiques de recrutement et de sélection des descendants de migrants

1- L'usage indéniable du réseau

La diversification des effectifs à Nieuw West Amsterdam a été l'objet d'un mécanisme interne mis en route par la politique, que nous évoque Karim Bachi[46], homme politique néerlandais d'origine marocaine et ancien officier de police, fonctionnaire et enseignant, membre du Parti travailliste néerlandais (Partij van de Arbeid), et député depuis 2010. Il nous livre dès ses premières phrases : « Je me suis toujours concentré sur les questions de développement communautaire et j'ai choisi radicalement de changer les méthodes internes au recrutement de la mairie, il me fallait faire bouger les choses. Je devais faire comprendre à tout le monde, que le problème de l'intégration des jeunes de Slotervaart n'est pas un problème spécifique à ce territoire, mais il concerne toute la ville. L'intégration des marocains et des autres communautés dans le travail, ça devait passer par là. Je ne pouvais pas, et ne voulais pas surtout (rire) faire de la politique douce...je voulais bousculer les choses, nous en avions besoin.»

Dans son discours, on note sa volonté de modifier radicalement l'organisation municipale

[46] Né en 1962 à Beni-Boughafer au Maroc, l'ancien maire de Slotervaart est d'origine populaire. Il a fait plusieurs petits jobs dès l'âge de 14 ans tels que coursier, charpentier puis il a travaillé aussi dans des usines. Son parcours ressemble donc à celui d'un jeune immigré ayant arrêté sa scolarisation assez tôt pour travailler et subvenir aux besoins de sa famille. Ce n'est que plus tard dans sa jeunesse, qu'il se forme au métier de policier. Pendant plus de 10 ans, il devient policier de la ville d'Amsterdam et il accumule ainsi les connaissances des problèmes d'insécurité et de délinquance qui touche les différentes zones d'Amsterdam et notamment Nieuw West Amsterdam.

dont il en prend la fonction de maire, car il interprète ces actions par la connaissance du terrain et par la reconnaissance ou l'identification de son propre parcours en tant qu'immigré marocain. Il cherche donc à reproduire ce qui a marché pour lui: l'intégration par le travail et par le réseau. Lors de nos différentes rencontres avec les employés de mairie, plus des ¾ des employés interrogés révèlent avoir eu l'aide d'une personne qu'ils connaissaient grâce à la mosquée, à leurs origines, au lieu de résidence, à l'association de quartier. Tel est le cas de Samir, Farid, Mourad, Malika, et bien d'autres encore.

« J'ai été recruté sur un poste d'éducateur et un de mes amis proches en tant que conseiller politique. Tous les deux, on n'avait pas les compétences requises en temps normal, on n'avait ni les diplômes adéquats, ni la connaissance de la fonction publique. Karim a su valoriser nos qualités liées à nos origines, et nous a donné la chance de pouvoir entrer dans le service public » (Samir, conseiller politique, 37 ans).

« J'ai fait mes études de communication à Amsterdam. Après j'ai fait un stage dans la mairie de Nieuw West Amsterdam pendant 6 mois. Mon principal avantage était d'être d'origine marocaine parce qu'il y avait une grande communauté de marocains qui vivait là. J'ai eu mon premier stage moi-même grâce à mes connaissances de responsables dans le quartier. Et à cette époque, c'était le premier maire de toute l'histoire qui était d'origine marocaine. Après mon stage, je suis resté en contact avec eux. J'ai changé de mairie d'arrondissement. J'ai travaillé à South-East pendant quelques mois en tant que conseiller politique pour un élu: c'était une autre culture, une autre organisation... Il y avait beaucoup de surninamiens là-bas. Et quelques temps après, je suis revenu, grâce à mes contacts du quartier et de la mosquée, à trouver un poste de 3 ans à Nieuw West Amsterdam.

Q : avez-vous passé un entretien ou envoyé votre CV?

« Je n'ai pas eu de CV à envoyer, mais j'ai passé un entretien avec le chef de service, le responsable RH. Au fond de moi, j'ai fait du mieux que je pouvais, j'ai donné le meilleur, mais je savais qu'il recherchait un profil comme moi. Un collègue d'origine marocaine en interne me l'avait dit.» (Farid, service éducation, 28 ans).

A la base, je n'avais pas fini mes études en Master de politique publique. C'est simplement grâce à mon réseau local que j'ai eu la chance de travailler avant l'heure, (rire) si je puis dire! J'ai donc travaillé la première année dans le gouvernement pendant mon année de Master que j'ai dû quitter. J'étais vraiment jeune, j'avais seulement 22/ 23 ans. J'étais plutôt occupé à me développer moi-même, à grandir... Je ne savais pas où j'allais. J'en ai parlé à mon frère qui m'a dit : finis ton Master, prends ton diplôme, et c'était encore plus important quand t'es d'origine marocaine pour prouver à tout le monde que tu as fait des études, que tu n'es pas là

par hasard. Alors j'ai repris mes études et un an après, on m'a recontacté et j'ai commencé à être conseiller politique ».

Q : Avez-vous passé une procédure normale de recrutement?

« Non, franchement non, c'était déjà joué, j'ai eu un entretien avec le manager et le chef du département, mais je savais que c'était fait car c'est eux qui sont venus me chercher» (Majad, 27 ans) ».

« J'ai réalisé une licence de droit pour travailler dans les services sociaux et juridiques. Je suis venue faire un stage de 10 mois à la mairie. J'avais une de mes amies du quartier, qui avait fait le stage déjà là-bas ».

Q : Elle aussi, elle était d'origine marocaine et voilée?

« Oui, elle aussi, c'est ça qui m'a rassuré, c'est que je savais que c'était possible d'y entrer. Elle m'a présenté en amont à ces collègues et elle a parlé de moi. Mais, j'ai fait une procédure normale pour y entrer. J'ai dû envoyer mon cv et ma lettre de motivation. J'ai eu un entretien en face à face. Ensuite, j'ai repris une année d'étude mais la mairie avait besoin de moi, alors je travaillais 2 jours par semaine avec eux, et le reste je le passais en cours. A partir de 2007, j'ai travaillé 27 heures par semaines et maintenant ça fait 6 ans que je suis là.» (Malika, 31 ans, service social) ».

Tous âgés entre 22 et 35 ans, habitants les quartiers de NWA et issus de familles marocaines de la première et deuxième génération d'immigration, ils appartiennent à une classe sociale populaire. Ils ont tous établis un bon niveau de scolarisation en ayant réussi des études universitaires longues: de la licence au Master. Ces jeunes se ressemblent de par leurs caractéristiques sociales, leurs trajectoires familiales et résidentielles. Leur insertion professionnelle au sein de la municipalité s'est réalisée de la même manière: grâce à l'appui d'un proche ou à la connaissance d'un employé de la même origine. Leur processus de sélection a donc été facilité par l'usage d'un réseau en interne, et parfois même leurs processus de sélection ont été raccourcis.

Cependant, à partir de 2010, toujours dans le cas de la mairie de NWA, le Maire actuel, Ahmed Chaba[47], ne souhaite plus appliquer la discrimination positive de manière générale: « En tant que politicien, je suis responsable de tout le monde: des religieux comme des non-religieux, des noirs comme des blancs, des femmes comme des hommes...Ce que je veux dire

[47] Arrivé sur le sol néerlandais en 1982, le Maire était issu d'une région reculée en pleine montagne au Maroc où il n'y avait pas d'électricité et d'eau. Issu d'une famille pauvre, il n'est parti de rien. Il a passé toute sa scolarité par la suite et a obtenu ses diplômes tout en commençant parallèlement la politique en 1999. Il a parcouru différentes métiers au sein de l'entreprise internationale Renault et Nissan jusqu'en 2006. Il est devenu responsable de la coordination des affaires en Afrique et au Moyen-Orient.

par là, c'est que pour moi, peu importe si vous êtes gay ; si vous avez une couleur de peau différente de la mienne, si vous avez des origines lointaines ou proches. La question est : nous avons 24 heures par jour, 8 heures de travail, 2 heures de sport et 8 heures de sommeil. La question pour moi est de me dire comment pendant mes 8 heures de travail par jour, on peut se respecter tous. Comment je dois traiter tout le monde sur le même pied d'égalité.» Au cours de son entretien, il emploie de nombreuses fois des expressions telles que la «débrouillardise», «se faire soi-même», «se construire avec ce qu'on a». Ayant une trajectoire socio-professionnelle ascendante, et provenant d'une famille très modeste marocaine, il a gardé les codes culturels et les valeurs mais dont il veut se détacher en tant que personnage public. Le maire s'est forgé par le travail et il semble vouloir reproduire cette valeur de l'insertion par le travail, sans être aidé par une communauté, par un proche, par un système. Il s'agit pour lui de se faire choisir pour ses propres qualités, sa force de travail et ses compétences. C'est non seulement par sa trajectoire familiale et professionnelle que sa vision et sa pratique de la politique se fondent sur un rejet de la discrimination positive. Ainsi, sa position est claire: celle de refuser de recruter au nom de la différence, mais d'embaucher au nom de la compétence et de la qualité car le système de discrimination positive est remis en cause par de nombreux administrés. Le Maire tente de préserver le pourcentage de diversité des origines de ses effectifs recommandé par le « Target Policy »: « Ce guide de politique chiffré me permet de ne pas laisser la question de la diversité s'envoler. C'est une préoccupation qui reste majeure, mais je n'emploie plus les mêmes méthodes ou solutions que mon prédécesseur ». Dans son discours, il semble nous faire saisir qu'il n'use plus du réseau ethnique et/ou religieux pour augmenter la représentativité.

Mais qu'en est-il vraiment des logiques ethniques de recrutement?

« Il est vrai que ça continue toujours, ça marche partout et ça ne s'arrêtera jamais, mais je vous assure que c'est rien comparé à avant » (Christien, secrétaire au cabinet du maire, 32 ans) ».

Telle est la situation de Zakary qui nous fait part de son entraide avec les jeunes marocains: « Vous aidez les autres ? J'essaye, j'essaye…J'ai eu beaucoup d'entretiens avec des jeunes étudiants avec des origines diverses. J'ai eu un trajet et j'essaye d'en faire profiter les autres, je m'adapte à leurs demandes car je ressens…comme si je dois rendre quelque chose, leur rendre quelque chose. Je leur dis comment se présenter pour un entretien, comment se mettre en valeur. Je les présente à différents collègues quand je peux. Je leur dis toujours d'avoir des

conversations avec le maximum de gens et s'ils peuvent, de faire un stage de 1 ou 2 jours, histoire de sentir, de sentir ce qui se passe en interne(…) Ouais, j'ai l'impression de devoir quelque chose à cette micro-société, nous les minoritaires. Mohamed était là pour moi, ou Ahmed, ou d'autres, nous avons développé un réseau fort, et ça, on ne doit pas le perdre, au contraire, il faut le renforcer comme on peut, avec ce qu'on a ». (Zakary, coordinateur social de NWA). Issu du quartier populaire de Slotervaart, Zakary a fini ses études universitaires. C'est grâce à ses propres connaissances du quartier et des acteurs locaux tels que des «confrères de la mosquée», nous dit-il, qu'il a pu se faire remarquer et entrer en poste après plusieurs CDD. Ayant acquis une meilleure position dans l'espace social, il reproduit sa propre trajectoire en aidant les autres qu'il considère comme des «frères» ou des «soeurs». Il utilise son propre réseau pour les parrainer, dans leurs parcours professionnel dans le secteur public.

A NWA[48], l'usage de ces réseaux très intensif sous le mandat de Karim Bachi, n'est pas complètement terminé aujourd'hui, mais celui-ci se fait à une plus petite échelle. Si la politique de diversité à NWA a pu avoir des résultats en termes numériques, c'est qu'elle est le fruit de logiques ethniques de parrainage qui permettent d'amener plus de candidats descendants de migrants non occidentaux lors des étapes de recrutement. Au-delà de la politique de discrimination positive, la diversification des effectifs est le résultat des démarches et des processus de réseaux sociaux, et ethnique enclenchés par les employés en interne comme par le maire ou ses managers. Ces situations esquissent l'usage fait des relations et des interconnaissances à l'intérieur même des groupes minoritaires, majoritairement habitants de la commune de NWA, dont le Maire a les codes et les représentations.

Cette logique de parrainage, d'usage de réseau se retrouve également à Pessac mais surtout sous l'angle du critère socio-territorial. Les entretiens avec différents employés et le chef de service de la politique de la ville mettent bien en exergue cet élément important du recrutement dans des discussions informelles. Les rencontres de plusieurs employés qui sont recrutés ou qui ont eu un passage dans la mairie témoignent de l'effet réseau pour être recruté en mairie. Le cas de Bruno, de Patrick, de Badi, de Nora, de Yi par exemple:
« C'est une éducatrice que je connaissais déjà qui m'a parlé et soutenu pour ce poste. Je l'ai eu par un réseau qui était déclenché par le centre social pour ce poste de gestionnaire

[48] Nieuw West Amsterdam

administratif. J'avais pourtant des gens en concurrence avec moi, mais j'ai eu un entretien individuel juste avec le chef de service.»
« J'étais intéressé par ce CAE[49], mais je savais que chacun devait tirer les ficelles pour avoir sa place, et son carnet d'adresses et donc moi j'ai fait le mien. Et quand j'ai voulu postuler, je me suis servi de mes connaissances avec les éducateurs en lien avec la mairie, comme je les connaissais depuis tout petit».

Q : votre jury était difficile selon vous?
« Les questions étaient très techniques sur le nettoyage, et j'avais déjà travaillé dans les universités pour faire du nettoyage, ce n'était pas trop compliqué. Ce qui a joué aussi c'est que je connaissais bien les chefs de secteurs. Ils étaient là pour m'informer. »
Q : le réseau c'était important?
« Oui, en plus des chefs de secteurs, il y a une communauté de Madagascar à Bordeaux, c'est important de garder contacts avec eux à travers des réunions, des rassemblements pour les décès, pour aider les familles. On utilise nos contacts quand on en a besoin» »

«Je parlais avec la directrice de l'école en amenant mes enfants, elle m'a beaucoup aidé et donné du courage. C'est elle qui m'a poussé (...) après j'ai vu la responsable de pôle Emploi formation à la mairie, et elle m'a proposé un contrat CES[50].»
«J'ai pas re postulé, j'ai juste passé un coup de téléphone à mon ancien responsable pour signaler que j'étais libre de nouveau, et le fait de le connaitre à jouer, j'ai eu un CDD juste deux jours après».

Si le témoignage des employés nous indique le poids du parrainage, les recruteurs aussi nous précisent cet élément avec différentes expressions:
- « On prend en compte le parcours, avec des évaluations aux caractères plus familiaux, car on fait un peu de social aussi, on pense à l'avenir on se projette aussi, on prend en charge l'environnement social...car on les voit passer les gens, les contacts se nouent, et on a quelques informations. Du coup, quand on peut aider, on essaye.»
- «Je peux tout dire? Parfois on brouille les cartes avec des coups de fils passés avant»
- « On s'appuie sur des réseaux d'acteurs relais»
- « On fonctionne avec les réseaux sociaux de communication maintenant, avec face book,

[49] CAE: Contrat d'accompagnement dans l'emploi. Il a pour but de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi.
[50] CES: Contrat emploi solidarité, un contrat à durée déterminée à temps partiel.

twitter, je laisse même mon téléphone portable parfois»
- « Les réseaux ont changés avec internet, il n'y a plus de passe-droits comme avant sur des grands postes mais sur des petits postes de contrat d'avenir, des CAE, le réseau joue fortement»
- « Le réseau est bien sûr influent, on ne peut le nier»

Ainsi, dans les deux études de cas les «gardiens» usent de leurs réseaux de façon variable selon les métiers et les niveaux de qualification. Le choix d'un candidat adéquat pour telle activité ou tel service est influencé clairement par le réseau des membres du jury ou du candidat qui postule. Trois types de réseaux émergent :

- le réseau attribué aux élus, et autres responsables qui se permettent de « recommander » des candidats,
- le réseau des employés insérés eux-mêmes dans le système territorial et qui, eux-mêmes, se sont fait « recommander »,
- le réseau associé à la personne candidate (extra système, société civile et quartier).

Lu de manière classique, le système du recrutement usant du capital réseau a toujours existé et produit de l'inégalité. Mais, il ne fait en aucun cas appel à une discrimination puisque chaque individu dispose d'une quantité et une qualité de réseau dépendant de ses inégalités de départ. Cependant, dès lors que l'on introduit la variable de la lutte contre la discrimination, la ressource réseau met en place une logique discriminante qui passe par une composition d'équipes, de services et de représentations.

2-Don-contre don du réseau: le clientélisme intemporel

D'abord, notre approche qualitative révèle que le réseau social des recruteurs est un outil de travail quotidien afin de choisir, à diplôme égal par ailleurs, le meilleur candidat au poste recherché : « Pour une candidature très spécifique, on utilise notre réseau professionnel, on souhaite quelqu'un d'opérationnel rapidement, et là, avec un simple coup de fil au DRH de la mairie, du Conseil général, au directeur du centre de gestion... Sinon, sur un poste lambda, qui ne répond pas à une technicité particulière, on ne va pas utiliser de réseau. On va répondre à nos obligations d'appel à candidature interne ou externe (...). Mais ça prend plus de temps, et souvent on n'a pas le temps ! Alors on privilégie ceux qui ont eu un premier contact avec les employés». Un réseau permet donc aux DRH d'optimiser le temps de travail, et leur offre la garantie des compétences et du savoir-être du candidat. Cette logique de réseaux permet aux

recruteurs d'alléger leurs tâches fonctionnelles et traditionnelles de recrutement du capital humain. Elle profite aussi à certains candidats pour avoir de meilleures chances d'être sélectionnés. En effet, leur propre réseau peut être considéré comme une plus-value, leur permettant d'accéder aux informations (dates de concours, postes qui risque de devenir vacants en interne, formations).

Ensuite, généralement, les analyses sociologiques sur le clientélisme (Gellner et Waterbury, 1977; Roniger, 1984) définissent la relation entre un protecteur et un protégé comme une dépendance. Nos interviews font apparaître clairement que certains DRH réservent le poste à ceux qui ont la préférence et le soutien d'un élu. « Parfois, et je ne peux pas le démentir (silence), on est obligé d'écouter l'élu (...). Il va nous conseiller de prendre tel ou tel candidat car il est en difficulté, et il est compétent, donc il faut l'aider (...). Cela va avoir des répercussions sur son électorat, ça c'est sûr, car les jeunes parlent vite entre eux ». Le candidat est, dans ce cas, dans une relation très dissymétrique, très personnalisée et il représente, au-delà de sa personne, son quartier ou la minorité ethnique à laquelle il appartient. L'élu manifeste son importance par un recrutement conseillé, mais celui-ci doit en retour avoir une répercussion par exemple pour manifester publiquement l'attention qu'il porte à la diversité, ou pour peser sur le futur vote personnel du recruté, perçu comme un porte-parole de sa « minorité ». Le clientélisme ici n'est pas de l'ordre d'une logique monétaire, mais d'une stratégie personnelle ou politique générale: se trouver des interlocuteurs influents, des points d'appui en « zone sensible » ou dans un secteur stratégique de la vie sociale. Ce mode de relation entre les candidats, les recruteurs et les élus est de nature ponctuelle, nous déclarent les DRH. Et cela ne va pas jusqu'à imposer un candidat qui n'a aucune compétence pour un poste. Ceci se joue surtout au niveau des candidats retenus en entretien après un concours.

Enfin, l'usage de réseau entre patron et client n'est pas seulement une opération ponctuelle, organisée par une rationalité instrumentale. Elle est aussi une relation également affective entre deux personnes reposant sur un système d'obligations réciproques. L'échange permet de renforcer de sentiments de reconnaissance, de fidélité, d'amitié ou d'affection. Cet échange peut être rapproché de la notion de don de Marcel Mauss. Dans « L'Essai sur le don », Mauss explique qu'il revêt une triple obligation : celle de donner, de recevoir et de rendre le présent. Le don est en fait intéressé (socialité, prestige, domination, séduction, rivalité), mais il est absolument irréductible à l'intérêt marchand. Ne pas rendre, c'est perdre la face et le prestige. L'obligation de recevoir appelle donc celle, non moins insistante, de la restitution sous une

forme ou sous une autre, serait-ce celle de la reconnaissance ou de l'estime. La relation de clientèle est une forme caractéristique d'échange social fondée sur l'échange de don et de contre-don. Les protégés des élus ont noué des relations ou une complicité avec eux de façons très variées : ils ont avec eux une proximité de domicile, un lien amical, familial ou ils partagent la même sensibilité politique ou syndicale de l'élu, ce qui permet de lui garantir un engagement en sa faveur, même de façon implicite. « On parle souvent de réseau politique ou professionnel, mais il ne faut pas oublier que nous sommes avant tout des individus. On s'attache à certaines personnes, ce sont des amis ou des collègues très proches, c'est avant tout la relation amicale ou familiale qui prime: qui n'aiderait pas un ami ou un membre de sa famille?» Sinon, c'est le réseau personnel et professionnel du candidat qui garantit son implication et son savoir-être nécessaire, en accord avec la fonction publique. Ces réseaux élu-candidat, responsable-candidat, employé-candidat peuvent jouer ainsi de façon croisée en faveur des candidats. Il faut toutefois moduler le poids de cet engagement mutuel entre élu et protégé. Il peut se révéler défavorable ou difficile à assumer pour le candidat entré par protection. En effet, les DRH interrogés font observer que les personnes protégées par un élu « le payent un jour ou l'autre ». Elles se sentent souvent obligées de se justifier en termes de compétences au sein de leur équipe de travail, d'autant qu'un recrutement « protégé » finit par être connu de tous. Les limites de la logique de réseau se manifestent alors, puisqu'elles jouent contre le candidat. Le recruté peut se laisser aller dans son travail, se sentant hors d'atteinte, ou au contraire se sentir obligé d'« en faire deux fois plus pour légitimer sa place. Au final, je pense que ce n'est pas très favorable ». La cooptation (Vidal, 1993) semble être une culture souterraine spécifique dans l'emploi public territorial car ce système de relations « aidants-aidés » est ancré dans le mode de recrutement des DRH de la première génération, y compris celle nouvelle, du service public. L'annonce du poste est souvent transmise en interne afin que chacun puisse la diffuser dans son cercle privé. Le réseau devient alors un outil d'insertion professionnelle. La logique du réseau se voit instrumentalisée dans la mesure où elle est utilisée lorsque les « coûts de la transaction », recherche d'information et négociation (Ghertman, 2003), peuvent être rentables en termes de représentation, d'avantages politiques, économiques et managériales.

Conclusion

Pour résumer, au-delà des règles officielles de recrutement, il existe des zones grises qui laissent place à des situations bricolées de la part des gardiens. Les gardiens, sur le terrain, au coeur même de l'organisation, tentent de résoudre des tensions au centre de différents régimes et schèmes politiques (multiculturalisme et universalisme). Nous pouvons mobiliser à partir de là les pensées de différents auteurs en termes de «street level bureaucrats». En effet, nous avons vu qu'il existe, dans les deux études de cas, une tendance à l'individualisation des politiques publiques illustrée notamment par le recours à la rhétorique insistante du « projet » comme base d'un traitement par les pouvoirs publics rebaptisé « accompagnement». Les agents chargés de la mise en œuvre des politiques publiques de diversité y sont tenus par une routine bureaucratique que l'on peut penser digne d'intérêt du point de vue d'une sociologie du travail administratif stricto sensu. Cependant, au-delà de l'application de règles relativement standardisées et soit disant universelles, la politique de diversité requiert l'appréciation, l'évaluation voire la négociation de cas individuels de la part des responsables de recrutement et de acteurs politiques. Le pouvoir discrétionnaire (discrétion) des street-level bureaucrates et leur «policy making role» (Lipsky, 1980) est donc important à analyser.

Le travail des gardiens à chaque « gate-entrance » ne se réduit donc pas à la simple et stricte application de règles et d'instructions au demeurant jamais suffisamment univoques pour empêcher la possibilité de réinterprétations ni suffisamment complètes pour dispenser d'adaptations aux cas singuliers. La possibilité du jeu avec les règles (Bourdieu, 1990) constitue sans doute un invariant des « dynamiques de la bureaucratie » (Blau, 1955) comme l'ont amplement montré les travaux de sociologie des organisations sur les administrations (Dupuy, Thœnig, 1985). Nous avons démontré que des « jeux bureaucratiques » permettent l'aménagement et l'usage de marges de manœuvres dans le recrutement de la diversité des origines (Sociétés contemporaines, 2005) qui se déploient parce que ceux qui « appliquent » les normes sont plus loin du regard de ceux qui les énoncent (De Barros, 2008).

Références bibliographiques

Blau Peter Michel, The Dynamics of Bureaucracy. A Study Of Interpersonal Relations in two Government Agencies , Chicago, University of Chicago Press, 1955.

Brink van den Mariek, « Behind the Scenes of Science. Gender practices in the recruitment and selection of professors in the Netherlands », 2010, Pallas Publications, Amsterdam, 142 p.

Bourdieu Pierre, « Droit et passe - droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », Actes de la recherche en sciences sociales , 1990, 81, p. 86 - 96

Dupuy François, Thœnig Jean-Claude, 1985, L'administration en miettes , Paris, Fayard, 1985.

De Barros Françoise, « Les acteurs municipaux et "leurs" étrangers (1919 - 1984) : gains et contraintes d'un détour communal pour l'analyse d'un travail de catégorisation étatique », Genèses , 72, 2008, p. 42-62.

Gellner Ernest et Waterbury John, Patrons and Clients in Mediterranean Society, 1977, London, Duckworth.

Ghertman Michel, «Oliver Williamson et la théorie des coûts de transaction, Revue française de gestion 2003/1, n° 142 »,p. 43-63.

Lipsky Michael, Street - Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services , New York, Russell Sage Foundation, 1980.

Mauss Marcel, Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques, revue Année Sociologique. 1924.

Roniger Luis, « Patrons, Clients and Friends ; Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society », 1984, Cambridge, C.U.P.

Vidal Denis, « Le prix de la confiance. Les renaissances du clientélisme », Terrain, n° 21, 1993, pp. 9-32.

Sociétés contemporaines, Jeux bureaucratiques en régime communiste, n° 57, 2005.

Politiques de développement rural territorial au Brésil : entre participation et clientélisme

Eric Sabourin

Docteur en Anthropologie de l'Université Paris VII, HDR en Anthropologie et Sociologie à Paris 1 Panthéon Sorbonne. Chercheur du CIRAD, Département Environnement et Sociétés, UMR ART-Dev 5281, actuellement professeur visitant au Centre du développement durable de l'Université de Brasilia. Auteur de *Paysans du Brésil, entre échange marchand et réciprocité* (Quae, 2007), *Organisations et sociétés paysannes : une lecture par la réciprocité* (Quae, 2012). Courriel : eric.sabourin@cirad.fr

Résumé

L'article traite de la conjonction et des tensions entre pratiques clientélistes et innovations participatives en matière d'action publique territorialisée dans le cas du Territoire Águas Emendadas au centre ouest du Brésil. Il propose une approche socio-anthropologique du clientélisme par l'analyse des relations instrumentales au niveau du conseil participatif et des projets de ce territoire, associée à une lecture de la dimension affective du rapport de clientèle à partir du principe de réciprocité.

Mots-clés : Rapport de clientèle, réciprocité, politiques publiques, participation politique, Brésil.

Area-based rural development development policies in Brazil: between participation and patronage

Abstract: The article discusses the combination and tensions between patronage and participatory practices in the field of area-based public action in the case of Águas Emendadas Territory, central-western Brazil. It offers a socio-anthropological approach of patronage by the analysis of instrumental relationships among Aguas Emendadas participatory board and projects, combined with a reading of the affective dimension of patronage relationship from the principle of reciprocity

Key-Words: Patronage relationship, reciprocity, public policies, political participation, Brazil.

L'article traite de la conjonction et des tensions entre pratiques clientélistes et innovations participatives en matière d'action publique territorialisée au Brésil. Il porte sur la mise en œuvre du Programme national de développement rural territorial (PRONAT), implanté depuis 2003 *via* le ministère du Développement agraire (MDA) sur le Territoire Águas Emendadas (TAE) qui réunit le District fédéral (DF) et les municipalités à sa périphérie, au centre ouest du Brésil.

Ce texte se base sur les résultats d'une analyse socio-anthropologique du fonctionnement du Collège de Développement du Territoire Águas Emendadas (COTAE) et des projets élaborés dans cet espace de concertation (Landel, 2008 ; Sabourin, 2007; Ávila *et al*, 2011 ; Lecuyer, 2009). Cette approche empirique a mobilisé l'étude des trajectoires et réseaux d'acteurs, des groupes d'intérêt et des projets élaborés par le COTAE, en croisant entretiens qualitatifs et analyse d'archives (Hassenteufel, 2008 ; Massardier, 2008). L'approche anthropologique propose, dans le prolongement de Mauss (1931) d'analyser le clientélisme comme une forme de réciprocité inégale (Médard, 1976).

L'article est divisé en trois parties. La première présente le contexte sociopolitique brésilien et le référentiel scientifique. La seconde examine les rapports clientélistes dans la mise en œuvre du PRONAT (Programme de développement durable des territoires ruraux) à Águas Emendadas à travers les relations instrumentales au sein du Collège territorial pour le montage de projets et la captation des financements du MDA. La troisième partie complète et discute ces résultats par la lecture de la dimension affective du rapport de clientèle selon le principe de réciprocité.

Contexte sociopolitique et référentiel théorique

Un Brésil clientéliste et des politiques participatives

Le Brésil est un pays de tradition clientéliste. Les travaux fondateurs de Nunes Leal (1948) analysent le système politique brésilien du XIXe siècle, fondé sur le pouvoir des milices dirigées par les grands propriétaires terriens appelés « colonels ». Ceux-ci imposaient le vote aux paysans et travailleurs ruraux sur lesquels ils avaient autorité et devoir de protection. Par la suite, avec l'avènement de la République (1889) le président Campos Sales (1898-1902) créa la « politique des gouverneurs », renforçant les relations sociopolitiques à partir d'une

chaîne de faveurs allant du président aux populations rurales en passant par les gouverneurs des États fédérés et, bien entendu, les colonels, maîtres de la politique locale.

Faoro (2001) mobilise l'histoire coloniale pour expliquer le caractère patrimonial et bureaucratique du système politique brésilien, fondé sur des relations de pouvoir individualistes, personnalisées et très inégales.

Lanna (1995) analyse les relations de faveurs réciproques entre politiciens locaux héritiers des colonels et la population rurale au Nordeste, par le don sacralisé en termes de « dette divine ».

Bursztyn (1984) a analysé les relations de clientélisme dans le cadre de l'aménagement du territoire dans les années 70-80, autour des grands projets de développement intégré et de l'accès au crédit rural. Dans la postface de la troisième édition de 2008, trente ans plus tard, il constate le maintien de ce type de relations, mais au travers de nouveaux médiateurs. Les conseillers municipaux, techniciens agricoles mais aussi les Organisations non gouvernementales (ONG) ont remplacé les colonels. Nous avons fait le même constat dans les projets d'agriculture irriguée de l'État de Bahia, où les services techniques et les ONG disputent le pouvoir de médiation et tutelle à l'Église catholique et aux élus régionaux (Sabourin *et al.*, 1997).

Mais, depuis les années 1990, le Brésil est devenu également un véritable laboratoire d'action publique participative. La décentralisation a conduit à la création de conseils municipaux sectoriels (santé, éducation, développement rural, sécurité alimentaire, Agenda 21), des budgets participatifs et enfin à la territorialisation du développement (Avritzer, 2009). Quels que soient les succès et limites de la multiplication des conseils et forums en matière d'action publique territoriale, divers auteurs constatent le maintien de relations clientélistes dans ce nouveau cadre participatif (Goirand, 1998 ; Duarte et Sayago, 2006).

Pour Dagnino et Tatagiba, (2010, p.179) cette persistance s'oppose aux attentes qui ont présidé à la création des instances participatives :

> « On espérait que la création de ces espaces destinés à l'acheminement des demandes présentées comme des droits au débat et à la négociation, allait permettre de mettre fin aux mécanismes traditionnels des relations de faveur ».

Ce constat n'est cependant pas totalement paradoxal, dans la mesure où l'instauration de démarches participatives ne peut prétendre éliminer plusieurs siècles de culture politique ; car si la pauvreté a été réduite récemment, les inégalités sociales et politiques persistent (IPEA, 2012). C'est le cas en matière d'accès à l'information, à la santé, à l'éducation et bien sûr aux capacités de décision. Une des interprétations du clientélisme actuel y compris dans les mouvements sociaux, est celle de demandes publiques acheminées à partir de rencontres

privées, « c'est-à-dire, hors des canaux participatifs au sein desquels ces mêmes mouvements agissent » (Dagnino et Tatagiba, 2010, p.182) ou dans des espaces parallèles (Massardier, 2008).

Dagnino et Tatagiba (2010, p.185) proposent de considérer « la coexistence de matrices culturelles distinctes qui placent côte à côte le discours des droits et la mobilisation des réseaux personnels, l'insistance sur l'autonomie et la pratique du clientélisme. Les principes de la participation, de la citoyenneté, de la démocratie coexistent avec le recours à des relations personnalisées et clientélistes, comme façon d'accéder à l'État, dans une situation […] définie comme tension constitutive. Cependant, il ne s'agit pas d'une situation d'opposition, mais d'une combinaison contradictoire et ambivalente qui persiste et oriente l'action des mouvements ».

Le clientélisme comme relation de réciprocité

Dans ce sens de la coexistence des matrices culturelles, nous proposons d'approfondir la proposition de J.-F. Médard (1976, p.107 et 108) qui définit le clientélisme comme « une relation de réciprocité ou d'échange réciproque ». Il note que cette réciprocité, même si elle est mutuellement bénéfique aux deux parties est ambiguë, car elle est inégale. Mais, conclut Médard, (1976, p.109) « la relation de dépendance dans le rapport de clientèle est en réalité fondée sur la réciprocité » ce qui implique l'attente d'un retour du service ou de la faveur par l'adhésion politique ou le vote, mais aussi par la reproduction du lien entre les deux parties. C'est la conjonction entre bilatéralité et inégalité qui fixe le rapport de clientèle, « mais sur cette base peuvent s'édifier des structures plus complexes » (Médard, 1976, p.114).

Selon la théorie de la réciprocité en anthropologie (Scubla, 1985 ; Temple, 1998), la relation de clientèle correspond à une structure de réciprocité centralisée et généralement inégale, comparable à certaines formes de redistribution au sens de Polanyi (1944). Il s'agit d'une relation asymétrique de services et faveurs mutuels engendrant du lien social et donc irréductible à l'échange marchand (Sabourin, 2007). La différence entre relation d'échange inégal et relation de réciprocité (même inégale) tient au lien social produit et aux valeurs humaines associées comme nous l'avons montré dans le cas du Brésil rural (Sabourin, 2007 et 2012). Ainsi, le rapport de clientèle se différencie du clientélisme car à la relation instrumentale est associée une relation affective qui redouble la production de lien social.

Le clientélisme politique au Nordeste du Brésil reproduit l'héritage du patronage rural. Le système de *morada* des métayers (Garcia Jr, 1990), relation de réciprocité bilatérale et

asymétrique, fonctionne encore à cause de la dépendance, mais aussi du respect des valeurs humaines attachées aux relations de réciprocité.

La fidélité des paysans au vote obligé ou « captif »" (Garcia Jr, 1990), y compris de nos jours dans un contexte moins violent, tient au respect de la parole donnée. « Je suis si pauvre que je n'ai que ma parole » nous confiait une paysanne de la Bahia. « La famille Silva m'a aidé et je voterai pour leur candidat, je ne peux nier le dernier bien qui est à moi, ma parole ».

Le retour à la démocratie en 1984 dans un contexte d'analphabétisme, de vote obligatoire et de dépendance socio-économique a d'ailleurs ravivé les pratiques clientélistes de l'appareil politique brésilien (Bursztyn, 2008).

Relations instrumentales du clientélisme à Águas Emendadas

Le cadre de l'action publique territoriale du PRONAT

Au Brésil, l'approche participative et territorialisée du développement rural a été initiée en 1996 avec la mise en place du Programme national d'appui à l'agriculture familiale (PRONAF) et l'implantation des Conseils municipaux de développement rural (CMDR) pour décider d'investissements municipaux en matière d'infrastructures collectives (Schneider *et al.*, 2003).

Les maires qui présidaient les CMDR ont souvent profité de leur pouvoir pour coopter des représentants des organisations d'agriculteurs de leur choix et capter de nouvelles ressources fédérales tout en privilégiant leur clientèle.

Suite aux critiques de ces pratiques par les mouvements sociaux, la politique de développement territorial rural mise en place par le gouvernement Lula da Silva, issu du Parti des Travailleurs (PT) en 2003, chercha à réintroduire plus d'équité et de démocratie en faveur de l'agriculture familiale, tout en dépassant les limites du financement municipal. Le principe du PRONAT – géré par le Secrétariat de Développement territorial (SDT) dépendant du ministère du Développement agraire (SDT du MDA) – est de planifier et mettre en œuvre des projets collectifs à l'échelle de plusieurs municipalités par la concertation entre société civile organisée et pouvoirs publics dans le cadre des Collèges de Développement territorial, les CODETER (MDA-SDT, 2005).

L'objectif était bien de promouvoir des dynamiques inter-municipales d'économie d'échelle mais, également, de contourner les pouvoirs des oligarchies locales et des exécutifs municipaux dominés par les partis politiques traditionnels.

Dans ce cadre, en 2004, une centaine de territoires prioritaires ont été identifiés et homologués par le SDT qui leur a proposé un appui méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre de plans de développement territorial. Le PRONAT a ainsi introduit un nouveau niveau de gestion territoriale entre l'État fédéré et la municipalité, en créant des ensembles de 10 à 20 communes, comme dans le cas du Territoire Águas Emendadas (Figure 1) autour de Brasilia.

Figure 1 : **Carte du territoire d'Águas Emendadas**

Source : Atlas dos territórios (MDA, 2005)

Le MDA visait un rééquilibrage territorial et politique en faveurs de zones rurales marginalisées avec une forte densité d'agriculteurs familiaux[i]. Pour donner de la cohérence « aux projets des territoires comme aux territoires de projets » (MDA-SDT, 2005), il s'agissait de construire des territoires de développement autour d'une identité géographique, culturelle ou productive (produit typique). Mais, souvent, comme à Águas Emendadas, c'est une logique politique clientéliste qui a dessiné le contour d'un territoire rural artificiel : la périphérie et le bassin d'approvisionnement du District fédéral (DF), essentiellement urbain, et incluant la capitale fédérale, Brasilia. Ce territoire a également la particularité (il existe deux autres cas) de réunir des municipalités de plusieurs unités fédératives : le District fédéral, l'État de Goiás (GO) et celui de Minas Gerais (MG).

La gestion territoriale est collégiale et participative (Fig. 2), mais le CODETER est essentiellement consultatif. Ce nouveau niveau de gouvernance, sans statut juridique et sans bureaucratie propre, reste donc fragile. Quand bien même les agriculteurs familiaux ont pu initialement y obtenir une majorité de représentants, il leur est souvent très difficile de mettre en œuvre leurs propres projets.

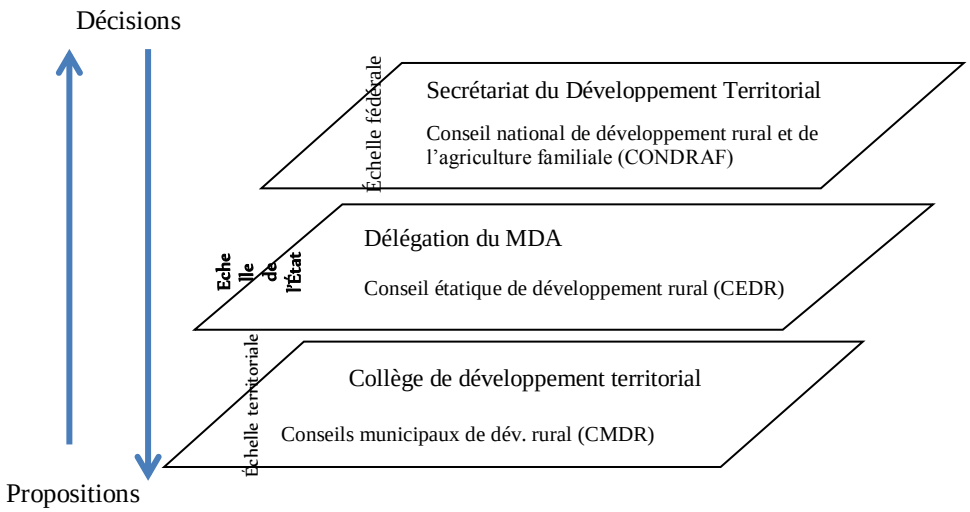


Figure 2 : **La gestion du PRONAT** (source : Sabourin *et al*, 2011)

Le cas d'Águas Emendadas illustre les difficultés du COTAE à élaborer des projets de qualité et de dimension territoriale ; mais surtout, il révèle sa dépendance des services techniques et administratifs des autres niveaux de gouvernement : municipal, de l'État fédéré et fédéral (Fig. 2).

Fonctionnement du collège territorial d'Águas Emendadas

La composition des CODETER repose sur différents collèges (société civile, agriculteurs familiaux, élus locaux et services publics d'appui à l'agriculture). Elle a d'abord été favorable aux agriculteurs familiaux dont les organisations entretiennent des alliances avec les ONG représentant la société civile. À partir de 2008, une directive de la Présidence de la République a imposé une parité entre représentants des gouvernements (élus et techniciens des services publics) et de la société civile éliminant la possibilité de majorité en faveur des mouvements sociaux des agriculteurs familiaux.

Le COTAE illustre les effets de la conjonction entre héritage de routine clientéliste et approche participative (Briquet, 1998).

Le premier aspect concerne l'inclusion ou exclusion de certains secteurs de la population cible du programme, les agriculteurs familiaux, représentés par leurs organisations. Le pouvoir de sélection n'est plus le fait des maires et exécutifs municipaux, comme pour les CMDR et l'ex PRONAF Infrastructure municipale. Celle-ci est surtout orchestrée par les services du gouvernement fédéral (MDA) ou de l'État fédéré, parfois avec la complicité passive ou active

des mouvements sociaux. Au COTAE, ce fut le cas des secteurs minoritaires[ii] du segment de l'agriculture familiale qui n'offraient pas d'intérêt électoral (et/ou ne disposaient pas de relais politiques ou administratifs) et des bénéficiaires de la réforme agraire liés au Mouvement des travailleurs sans Terre[iii] (MST). Alors que le Plan de développement territorial d'Águas Emendadas indique comme priorité la régularisation des droits d'accès à la terre et en particulier celle en propriété collective ou communautaire, cela signifiait l'exclusion de la grande majorité de la population concernée.

Le second mécanisme observé au sein du COTAE est celui de la permanence des anciennes relations clientélistes entre les agents des services d'assistance technique, en particulier les EMATER[iv] et les représentants des agriculteurs familiaux. Les trois agriculteurs coordinateurs du COTAE à sa création, étaient des pluri-actifs salariés de l'EMATER du DF, de l'Agence rurale de Goiás et de la mairie d'Unaí-Minas Gerais. Ce statut leur donnait l'avantage de pouvoir assister plus facilement aux réunions et négociations, mais de fait, sans aucune autonomie vis-à-vis de leurs employeurs qui formataient leur position (Ávila, 2011).

La troisième modalité est l'instrumentalisation du dispositif collégial de participation par une tutelle, ici : celle des EMATER. Dans la première assemblée du COTAE, on constatait une surreprésentation de l'EMATER dans tous les collèges : service fédéral à travers ses agents détachés au MDA ; État fédéré *via* les Secrétariats d'Agriculture ; échelon municipal à travers les bureaux locaux de l'EMATER ; société civile *via* leurs représentants au sein des CMDR, y compris un siège attribué au comité d'entreprise de l'EMATER du DF. Cette omniprésence s'est traduite rapidement par l'élaboration et le financement de projets au bénéfice de leurs institutions.

Le quatrième mécanisme observé est celui de la conjonction entre clientélisme et participation militante. Le SDT du MDA, structure nouvelle dans un jeune ministère ne disposant pas de fonctionnaires, a dû embaucher dans des délais courts de nombreux techniciens et consultants. Réalisé sans sélection ou concours, ce processus a laissé libre cours à l'expression des formes de clientélisme et de népotisme habituelles au Brésil, mais avec un biais nouveau, celui de l'adhésion idéologique au courant du PT auquel a été attribué le MDA[v].

Une autre pratique pour suppléer au manque de fonctionnaire a été le financement direct par le SDT, d'ONG partenaires pour assurer un appui aux CODETER en matière de formation des conseillers, d'études techniques et pour salarier (en sous-traitance) un animateur territorial (*articulador*). À la création du COTAE, il s'agissait d'un technicien d'une ONG liée à la CONTAG[vi]. Son alliance syndicale et surtout sa non allégeance aux techniciens des

EMATER, lui vaudra d'être remplacé assez rapidement (d'abord par un technicien financé *via* une ONG favorable à l'EMATER, mais non alignée au PT) et ensuite par un consultant directement embauché par le SDT-MDA.

On mesure le rôle à la fois ambigu (militant corporatiste) et précaire (peu et irrégulièrement payé) de l'animateur territorial financé *via* les ONG partenaires du SDT, à la merci d'une rémunération professionnelle du militantisme. Soumis à la précarité de l'emploi, au manque de reconnaissance et à une irrégulière rémunération militante, il est associé au quotidien à quelques fonctionnaires confortablement installés et bien rémunérés pour réaliser le même travail que lui. Cet animateur a donc la tentation de compenser ce manque de ressources par l'orientation des projets ou contrats d'études du territoire en faveur de l'ONG qui les emploie, du syndicat qui les patronne ou de l'élu qui les parraine. Dans le cas du TAE, l'animateur récupéra le véhicule destiné à l'appui à la commercialisation des produits des agriculteurs et milita pour que la gestion du centre de formation soit attribuée à son ONG.

Le rapport néo-corporatiste[vii] établi entre le MDA et les mouvements sociaux de l'agriculture familiale (à l'image des autres ministères des gouvernements Lula da Silva) a donné lieu à des relations clientélistes comme dans le cas du COTAE, mais il peut conduire également à des résistances ou à des ruptures comme celle opérée par le MST ou par les services publics hostiles à la participation.

Parmi les trois échelons gouvernementaux (Fig.2), les résistances corporatistes les plus virulentes sont plus rarement le fait des agents de l'État fédéral, confortés par leur statut privilégié de haut fonctionnaire. On observe surtout des oppositions et le *boycott* de la dynamique territoriale quand le gouvernement de l'État fédéré ou de la municipalité se trouve en opposition à la coalition pro-gouvernementale, ce qui était le cas du DF et des deux autres États fédérés concernés par le TAE durant notre étude. Des réactions et relations corporatistes/clientélistes fortes opposent également les syndicats agricoles et les ONG entre eux, autour de considérations à la fois idéologiques et financières en matière de compétition pour l'établissement et le contrôle des bases sociales.

Projets territoriaux du COTAE et clientélisme

Malgré la proposition de « gestion sociale territoriale et participative » du PRONAT (MDA-SDT, 2005), l'analyse de l'élaboration, sélection et financement des projets « collectifs » du TAE fait état de divers disfonctionnements ou de prises de décision dans des espaces parallèles ou *ad hoc*, en dehors du cadre du COTAE (Massardier *et al*, 2012 ; Egret, 2013).

Le contenu et les modalités de financement des projets territoriaux dépendent largement de relations directes entre les fonctionnaires du MDA et les bénéficiaires à travers divers intermédiaires et médiateurs (l'animateur territorial, les consultants du SDT, les ONG partenaires et bien sûr les agents des EMATER) (Avila, 2011). Ces médiations relèvent du clientélisme local ou de pratiques administratives néo-corporatistes[viii] (Jobert et Muller, 1987). À partir du moment où l'État a proposé aux mouvements syndicaux et à la société civile (ONG) un nouvel échelon territorial sans capacité administrative et surtout sans règles de fonctionnement validées, ceux-ci sont entrés en compétition pour représenter les mêmes bases sociales de l'agriculture familiale et capter des ressources permettant la reproduction de schémas clientélistes déjà en place[ix].

Au TAE, une minorité de petits entrepreneurs agricoles péri-urbains et pluri-actifs du DF est parvenue à monopoliser les ressources du PRONAT théoriquement réservées à la catégorie des agriculteurs familiaux grâce à divers patronages politiques. Le groupe des producteurs bio a obtenu le financement d'un marché des produits bio, des équipements pour leur coopérative, avec l'appui d'un agronome et entrepreneur bio, tour à tour président de l'EMATER-DF, du Syndicat des producteurs bio, Secrétaire d'État à la Recherche et Technologie et député du DF.

Ce groupe de dix producteurs a justifié le projet en argumentant qu'il profiterait également aux agriculteurs familiaux bio (une centaine uniquement au DF). Ils en ont donc associé symboliquement deux ou trois à leur coopérative et posèrent des barrières à l'entrée de la majorité en exigeant un montant élevé de parts sociales et la certification bio par tierce partie (Landel, 2008). Le groupe des entrepreneurs pisciculteurs du DF, directement parrainé par le ministre de la Pêche, a obtenu le financement du marché aux poissons du DF et de véhicules frigorifiques en créant une association comportant 70 % de pécheurs et pisciculteurs artisanaux (ayant statut d'agriculteur familial). À ce jour, aucun poisson de ces petits producteurs n'a jamais été commercialisé par ce marché (Egret, 2013).

Au DF et dans les communes de l'État de Goiás, cette minorité d'entrepreneurs pluri-actifs ou retraités de la Fonction publique, s'est partagée d'importantes ressources du PRONAT avec les techniciens des services techniques de développement agricole. Ceux-ci sont parvenus à instrumentaliser la direction et l'assemblée du COTAE *via* le puissant réseau des agronomes. Ils ont à la fois les moyens d'influencer les décisions à tous les niveaux de la gouvernance du PRONAT (Fig.2) et la légitimité de la compétence technique pour en orienter le contenu (Avila, 2011). En faisant alliance *via* leur réseau socioprofessionnel avec les autres techniciens et ingénieurs agricoles du secteur privé, de la société civile (ONG et syndicats

agricoles) et des secrétariats municipaux d'agriculture, ils ont pu constituer un bloc majoritaire au COTAE. Cela a été facilité par l'absentéisme des autres catégories : les agriculteurs familiaux n'ont ni le temps ni les ressources pour assister à toutes les réunions et les représentants des services fédéraux ou régionaux non agricoles sont bien moins motivés (Avila *et al.*, 2011). Ils ont ainsi fait financer pour leurs institutions, équipements informatiques, véhicules et contrats d'étude ou de formation, au titre de l'appui à l'agriculture familiale. Dans les trois cas exposés, la majorité de la population cible du PRONAT, les agriculteurs familiaux et bénéficiaires de la réforme agraire n'a obtenu que des miettes ou des effets très indirects des projets.

Pour l'État de Minas Gerais, l'essentiel des financements du TAE a été capté par la municipalité d'Unaí qui a mobilisé une coalition réunissant sur une base clientéliste locale, associant les services municipaux, l'EMATER-MG et le syndicat municipal CONTAG. Le COTAE n'ayant pas d'existence juridique permettant de recevoir ou d'administrer des financements fédéraux, les infrastructures et équipements collectifs destinés aux agriculteurs familiaux (magasin, marché des producteurs, tracteurs, etc.) ont été acquis *via* la Mairie d'Unaí qui en redistribua l'accès ou l'usage selon les pratiques clientélistes habituelles. Le maire n'hésita pas à remplacer le logo du COTAE par celui de son gouvernement municipal apposé sur les tracteurs (financés par l'échelon fédéral *via* le MDA) destinés à réaliser des travaux chez les agriculteurs familiaux de la commune.

Finalement, le perfectionnement de la logique clientéliste pour les petits entrepreneurs et les techniciens des services agricoles consiste à profiter de leur statut de conseiller territorial pour entrer en politique, en devenant candidat aux postes de conseiller municipal, mais surtout de député régional (Massardier *et al*., 2012). Un technicien représentant l'Agence rurale de Goiás au COTAE et candidat député à l'assemblée législative faisait campagne, durant les réunions du Collège territorial, pour l'amélioration des salaires et conditions de travail des services publics agricoles (Egret, 2013). Nous l'avons interrogé sur la cible réduite de ses discours : pourquoi ne basait-il pas plutôt sa campagne sur l'amélioration des services aux agriculteurs familiaux (précisément la mission de son institution) qui représentaient bien plus d'électeurs que les techniciens dans sa circonscription ? Il assura très sérieusement que les agriculteurs voteraient pour le candidat que leur indiquerait l'Agence rurale de Goiás. Sa priorité était bien d'obtenir l'aval et l'appui de ses pairs et collègues, eux-mêmes pouvant se révéler également candidats.

Clientélisme et réciprocité

Cette première lecture des pratiques clientélistes au niveau du TAE et de ses projets a surtout porté sur les relations instrumentales et les rapports de pouvoir ; cependant, celles-ci sont souvent également associées à des relations affectives et sociales plus complexes.

Relations de réciprocité et dimension affective de la clientèle

L'association rapide entre clientélisme et corruption peut, de fait, masquer des formes de solidarités, de résistances (Scott, 1986) et de redistribution (Polanyi, 1944). Ce sont des relations de réciprocité, souvent centralisées, voire asymétriques, qui engendrent des services mutuels, mais également des sentiments et des valeurs éthiques entre les deux parties.

Bien des pratiques de clientélisme observées dans le cadre du TAE, ne correspondent pas à des relations d'instrumentation, d'exploitation ou d'échange inégal, mais à des prestations de redistribution associées à l'existence de pouvoirs et de statuts différenciés. La différence entre échange inégal et redistribution (ou réciprocité centralisée) tient aux valeurs humaines engendrées par ces modes de relations. Les obligations sociales ou économiques que les *leaders* associatifs ou syndicaux du TAE sont contraints d'assurer en fonction de règles de réciprocité, font partie de ces pratiques de redistribution souvent qualifiées de clientélistes voire même de détournement ou corruption. C'est le cas quand l'utilisation des fonds ou des infrastructures ne correspond pas aux schémas établis par les impératifs techniques ou administratifs des projets.

Les dirigeants des organisations d'agriculteurs qui reçoivent des aides ou des équipements sont soumis à deux pressions contradictoires : celle de leur communauté ou base sociale qui exige la redistribution et celle des services de développement qui exigent l'investissement productif en vue de l'accumulation. Pour ne pas être condamné par les siens, le responsable paysan doit redistribuer. Mais, rappelle Temple (2003) :

> « Les agriculteurs qui veulent pérenniser leur système de réciprocité, considèrent cette redistribution, qui met fin à l'investissement d'un système destructeur du leur et de leurs valeurs, comme un acte juste ».

Un dirigeant paysan est donc souvent l'objet de cette double critique : celle qui vient de sa communauté, de sa famille, de ses pairs et celle qui vient de l'extérieur, des services de développement, administratifs et financiers. La pression communautaire conduit à privilégier

les réseaux de proximité et les relations de réciprocité/redistribution : par exemple à faire bénéficier ses proches et voisins de l'accès aux tracteurs du projet, aux formations offertes par le COTAE. Ces pratiques ne manquent pas d'être interprétées par les élus locaux et les techniciens en termes d'abus de pouvoir, comme s'il en allait différemment de la politique de l'État et de l'administration municipale au Brésil. Il ne s'agit pas de justifier ces comportements, ni de prendre parti pour la logique de redistribution ou de réciprocité contre celle de l'échange, mais de montrer en quoi elles sont de nature différente et correspondent à des projets sociaux et économiques également différenciés.

Selon la même logique de redistribution, les communautés d'agriculteurs familiaux du TAE ont parfois accepté des projets productifs à première vue « incohérents » dans la perspective d'élargir le lien social ou de participer à de nouvelles relations sociales, c'est-à-dire de renforcer les structures de réciprocité. Des infrastructures productives (moulin à farine de manioc, garage à tracteur, magasins de stockage) ont été sollicités par certains périmètres de réforme agraire des communes du TAE afin de disposer d'une salle des fêtes, d'une chapelle, d'un centre de réunion, voire d'un local pour l'école, c'est-à-dire pour des relations sociales, spirituelles et culturelles. Les responsables associatifs font valoir que même si leurs priorités et demandes sont d'une autre nature, la seule modalité d'appui du PRONAT est le financement d'équipement et infrastructures collectives.

Par ailleurs, les sentiments et valeurs éthiques produits par les relations de réciprocité dans le rapport de clientèle sont identifiés par les protagonistes en termes d'affectivité : reconnaissance, amitié, confiance, mais aussi respect et obéissance.
Le rapport propriétaire/métayer ou patron/salarié, par exemple, comprend des obligations mutuelles qui se prolongent par des relations affectives, pouvant parfois conduire à une forme de compérage asymétrique (Sabourin, 2007). Au TAE, les bénéficiaires les plus récents de la réforme agraire d'Unaí-MG ou de São Sébastião-DF dépendent de l'aide des tracteurs du TAE *via* la municipalité et de travail salarié à l'extérieur, en attendant que leurs parcelles ou troupeaux deviennent productifs. Une part de ces agriculteurs a préféré prolongé le rapport affectif de clientèle avec leurs anciens patrons plutôt que d'entrer dans la relation clientéliste avec le maire et ses conseillers municipaux pour l'accès aux tracteurs. Ils travaillent ponctuellement comme journalier chez leurs anciens patrons et ceux-ci viennent labourer ou semer leurs parcelles.

Enfin, dans un vaste territoire comme le TAE divisé entre trois États fédérés et 19 municipalités, les appartenances identitaires et locales, se superposent aux logiques de coalition des partis et des mouvements sociaux, engendrant des phénomènes d'inclusion et d'exclusion qui échappent aux règles de la participation politique (Massardier *et al.*, 2012). Ainsi la Municipalité d'Unaí-MG est la seule qui ait pu rivaliser avec les réseaux d'entrepreneurs ruraux du DF obtenant du COTAE le financement de huit projets entre 2004 et 2010 (Egret, 2013). La solidarité et l'identité locale, les relations affectives et de proximité ont joué tout autant que le mécanisme clientéliste conduit par la Mairie d'Unaí, avec la CONTAG et l'EMATER-MG. Dans de tels cas, les dimensions affectives et éthiques sont donc difficiles à dissocier des relations instrumentales.

Perspectives de recherche sur le clientélisme paternaliste brésilien

Le clientélisme n'en reste pas moins une relation politique inégalitaire. Pour autant, le croisement entre clientélisme et participation doit être également rapporté à une autre caractéristique de la société brésilienne, à savoir l'oppression paternaliste héritée de la tradition esclavagiste (Geffray, 2007). L'étude des politiques de développement rural au niveau national au Brésil a mis en évidence un mécanisme de double aliénation issu de la conjonction entre oppression paternaliste et exploitation capitaliste (Sabourin, 2007 et 2012). Dans ce cadre à la fois clientéliste et paternaliste, l'exploitation capitaliste résiste à la critique sociale ou révolutionnaire, tendant à perpétuer un cycle pernicieux associant ces deux formes d'aliénation.

On peut s'interroger sur le fait qu'en dehors des actions du MST, et ce surtout jusqu'à 2003, les révoltes paysannes soient devenues si rares et les récupérations ou mise sous tutelle des mouvements sociaux si faciles ?

Un premier élément de réponse est que si les relations sociales, économiques et politiques au Brésil fonctionnaient uniquement selon les règles du principe de l'échange capitaliste, la critique marxiste aurait déjà motivé des révoltes, voire des ruptures ou alternances du pouvoir durant le XXe siècle.

Deuxièmement, au-delà des limites de la critique marxiste[x], en l'absence d'une critique de l'aliénation propre à la réciprocité asymétrique (l'oppression paternaliste), celle-ci continue à triompher des revendications paysannes ; que ce soit sous le couvert du progrès républicain (Nunes Leal, 1948), du maintien de l'ordre économique antérieur (la dictature militaire contre

les ligues paysannes du Nordeste) ou de l'apport en devises de l'*agrobusiness* agro-exportateur, contre les lois de réforme agraire et de régularisation foncière.

Le clientélisme ne constituerait-il pas dans certains cas, une forme d'autodéfense immune contre le pire à venir, à savoir la généralisation de l'échange capitaliste et la déshumanisation par l'exclusion sociale ?
Ce pire pourrait être, comme l'écrit Temple (2003), « la réciprocité au service de l'échange qui se substituerait à l'échange au service de la réciprocité ». On peut en effet se demander si les pratiques d'échange et d'accumulation au service de la réciprocité (le clientélisme) ne sont pas plus saines, moins hypocrites et plus humaines, que l'inféodation systématique de la réciprocité au développement du capital de façon parfaitement consciente.

La critique doit d'abord mettre en évidence les effets de deux notions distinctes : ce qui relève de la réciprocité et ce qui tient de l'inégalité. Mais il conviendrait également d'examiner l'articulation de la réciprocité inégale (le tribut) avec l'accumulation capitaliste, à savoir le modèle du grand domaine foncier ou de la plantation, la *fazenda*.
Le système de métayage dans les *fazendas* appelé *morada* a presque disparu, sauf au Nordeste du Brésil. Il a cependant parfois pu éloigner l'exclusion sociale liée à l'extension de l'échange capitaliste. Par exemple, dans les années 1970-80, durant la dictature militaire, le gouvernement imposa le Statut du travailleur rural (conçu pour les salariés agricoles des grandes plantations, notamment de canne à sucre) aux propriétaires qui disposaient de métayers sur leurs terres. Ceux-ci expulsèrent une bonne partie de ces métayers, qu'ils ne pouvaient ou ne voulaient pas enregistrer et rémunérer à plein temps comme salariés. La plupart de ces paysans ayant perdu d'un coup, terre, travail, alimentation, logement et protection tinrent le gouvernement fédéral et son expression régionale, la Surintendance de développement du Nordeste, pour responsables de leur sort plutôt que leur propriétaire (Sabourin, 2012).

Conclusion

Le modèle d'action publique territoriale du PRONAT propose une association complexe entre planification participative et contrôle vertical du financement de projets d'infrastructures collectives. La mise en place de la planification territoriale ascendante est censée favoriser l'émergence et la formalisation de nouvelles demandes sociales et de nouvelles alliances entre acteurs. Elle pourrait de fait permettre de mieux prendre en compte la diversité régionale, écologique et ethnique. L'élaboration de projets en concertation devait ouvrir des possibilités de conquête d'espaces, de négociation entre acteurs publics et privés ou entre action collective locale et action publique territoriale. Au-delà des difficultés de mise en œuvre dans des territoires aussi vastes et souvent sans réelle identité, la principale limite du PRONAT est sans doute de n'avoir pas pu échapper à la dépendance au sentier du système administratif et politique fédérale fixé par la Constitution. L'existence du nouvel échelon territorial étant limitée à un Collège sans personnalité juridique, les règles de financement ou de mises en œuvre d'infrastructures d'origine fédérale obligent à faire dépendre les actions et projets du pouvoir des gouvernements municipaux ou des États fédérés. Malgré l'innovation participative, le passage obligé par l'ancien cadre clientéliste apparaît inévitable.

Les projets territoriaux offrent également des exemples de tensions entre démocratie technique participative et démocratie électorale représentative (Callon et *al.*, 2001). Quel est l'avantage, surtout à moyen et long terme d'avoir cherché à contourner la démocratie représentative municipale, quelles que soient ses limites, en lui opposant une fragile démocratie technique plus ou moins participative ? Dix ans après le passage du PRONAF Infrastructures municipales au PRONAT, on peut se demander s'il n'aurait pas été plus facile et pertinent de doter le MDA de moyens pour améliorer, évaluer et contrôler les projets au niveau municipal. Pour dépasser les limites de l'échelle municipale tout en améliorant la démocratie locale, l'option aurait pu être de développer les consortiums inter-municipaux de développement. Cette forme d'intercommunalité déjà reconnue par la constitution fédérale est dotée d'un statut juridique lui permettant de gérer des fonds et des infrastructures (Sabourin *et al*, 2011).

La permanence, les mutations et adaptations du clientélisme politique au Brésil tient au fait que ce pays associe à la fois des structures d'échange (mercantile ou capitaliste) et des structures de réciprocité. Il cumule donc les formes d'aliénation respective des deux

systèmes : l'exploitation capitaliste pour l'accumulation privée d'un côté et, de l'autre, l'oppression paternaliste *via* la domination des grands domaines ruraux et des professionnels de la politique. Or la critique humaniste à partir des droits de l'homme, des règles de la démocratie ou de la bonne gouvernance est inopérante (tout comme l'a été la critique révolutionnaire marxiste) face à cette double aliénation. L'analyse critique spécifique de ce système mixte associant réciprocité asymétrique et échange inégal est encore à développer, comme l'a montré la grande difficulté du Parti des Travailleurs, une fois au pouvoir, à faire de la politique d'une manière différente.

Références bibliographiques

Ávila Mario. *Ação pública territorializada de desenvolvimento rural: o caso do Território Águas Emendadas*. Brasília: UnB-CDS, 2011. Thèse de doctorat.

Ávila Mario, Sabourin Eric, Duarte Laura, Massardier Gilles. "ATER e desenvolvimento territorial: Uma análise crítica", *Journal of Extension and Rural Studies*, vol. 1, n°.2 : 427-448

Avritzer Leonardo (org). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009.

Bobbio Norberto, Mateucci Nicola, Pasquino Gianfranco, *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB, 2007.

Briquet Jean-Louis. "La politique clientélaire. Clientelisme et processus politiques". In Briquet J L et Sawicki F. *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*. Paris: PUF, 1998, pp 7-38.

Bursztyn, Marcel. *O Poder dos Donos. Planejamento e Clientelismo no Nordeste*, Rio de Janeiro: Vozes, 1984, 3e édition, Garamond, 2008

Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yves. A*gir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Le Seuil, 2001.

Dagnino Evelina, Tatagiba Luciana. "Mouvements sociaux et participation institutionnelle, répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne". *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 17, n°.3, 2010 : 167-186.

Duarte Laura, Sayago Doris. "Dinâmicas associativas e funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural". *Cadernos do CEAM*, v. 6, 2006 : 205-220.

Egret Léa. T*rajectoire de projets et stratégies d'acteurs dans le Territoire Aguas Emendadas (Brésil)*. Montpellier : Université de Montpellier III, Master développement durable et aménagement, 2013.

Faoro Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, [1958] 2001. 3e édition.

Garcia Junior Afranio. *O Sul. caminho do roçado*. Brasília: Marco Zero–UnB–CNPq–MCT, 1990.

Geffray Christian. *A opressão paternalista: Cordialidade e brutalidade no cotidiano brasileiro*. Rio de Janeiro: Educam-Editora universitária Candido Mendes, 2007.

Goirand Camille. "Clientélisme et politisation populaire à Rio de Janeiro" in Briquet J.-L. et Sawicki F. *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*. Paris : PUF, 1998, pp 111-143.

Hassenteufel Patrick. *Sociologie politique : l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2008.

IPEA, Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. "Desenvolvimento Rural", in: IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n° 20, 2012.

Jobert Bruno, Muller Pierre. *L'État en action : politiques publiques et corporatisme*. Paris: PUF, 1987.

Lanna Marcos. P. D. *A dívida divina. Troca e Patronagem no Nordeste Brasileiro*. Campinas: Ed. Unicamp, 1995.

Landel Pauline. *Sociogenèse d'un projet de développement rural territorialisé: Le cas du Marché Organique de Brasilia, Territoire Aguas Emendadas*, Lyon: Université Lyon II, 2008, Mémoire de master.

Lecuyer Lauren. *Les représentants de l'agriculture familiale dans la politique participative territoriale brésilienne : de nouveaux leaders de l'action publique évoluant dans un système politique hybride*. Paris : Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2009, Mémoire de Master 2.

Massardier Gilles. *Politiques et actions publiques*. Paris : Armand Colin, 2008.

Massardier Gilles, Sabourin Eric, Lecuyer Lauren, Ávila Mario L. "La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas du Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, Territoire Aguas Emendadas". *Participations*, vol.1, n°2, 2012: 78-102.

Mauss Marcel. *Œuvres*, Vol III. Paris: Ed. de Minuit, [1931] 1968-1969.

Médard Jean-François. "Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique". *Revue française de science politique*, Vol.26, n°.1, 1976 : 103-131.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA. *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília: MDA-SDT, 2005.

Nunes Leal Victor. *Coronelismo, enxada e voto. O Município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1948.

Polanyi Karl. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 1944.

Sabourin Eric. *Paysans du Brésil, entre échange marchand et réciprocité*. Paris: Editions Quae, 2007.

Sabourin Eric. *Organisations et sociétés paysannes : une lecture par la réciprocité*. Paris : Editions Quae, 2012.

Sabourin Eric, Tonneau Jean-Philippe, Caron Patrick. "Seu Néné, leader paysan à Massaroca (Bahia, Brésil) : une trajectoire Nordestine". *Le Bulletin de l'APAD*, n°11, 1997 : 102-107.

Sabourin Eric, Caldas Eduardo, Moreira Ivaldo. "Politiques de développement territorial et intercommunalité au Brésil : tensions et complémentarités". *Revue d'Economie Méridionale*, V.59, n°233-234, 2011: 7-32.

Schneider Sergio, Silva Marcelo K, Moruzzi M. Paulo. *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre: Ed UFRGS, 2003.

Scott James C. "Everyday forms of Peasant Resistance". *Journal of Peasant Studies*, Vol.13, n°.2, 1986.

Scubla Lucien. *Logiques de la réciprocité*. Paris : Ecole Polytechnique, Cahiers du CREA n°6,1985.

Temple Dominique. "Les structures élémentaires de la réciprocité". *Revue du MAUSS*, Vol 12, n°2, 1998: 234-242.

Temple Dominique. *Teoría de la reciprocidad*. La Paz: PADEP/GTZ, 2003.

Toni Fabiano. *Party Politics, Social Movements and Local Democracy: Institutional Choices in the Brazilian Amazon*. Washington: World Resource Institute, 2007, *WP Series*, n° 32,

Notes

[1] La catégorie des agriculteurs familiaux correspond aux producteurs agricoles travaillant avec une main-d'œuvre principalement familiale (sans salarié permanent), sur une surface maximale de 4 modules fonciers fiscaux et tirant la majorité de leurs revenus de l'activité agricole (MDA, 2005). Les EMATER sont des services publics dépendant de l'administration de l'État fédéré ou du District fédéral.

[1] Indigènes, *quilombolas* (descendants d'anciens esclaves d'origine africaine), pêcheurs artisanaux, « communautés extractives » regroupés au Brésil sous le nom de « Peuples et communautés traditionnels ».

[1] À partir de 2008 quand la délégation régionale de l'Institut national de colonisation et réforme agraire (INCRA) présidé par un proche du MST a été priée de siéger au COTAE par le MDA, elle a tenté de mobiliser les dirigeants locaux du MST, mais ceux-ci n'étaient plus intéressés par l'espace de négociation du COTAE qui leur paraissait trop défavorable et peu susceptible de satisfaire leurs demandes.

[1] Les EMATER (Entreprises d'assistance technique et de vulgarisation rurale) sont des services publics dépendant du gouvernement des États fédérés.

[1] Quand la direction d'un ministère est attribuée à un élu, il nomme à son cabinet, aux directions mais aussi à tous les niveaux des services des membres ou proches de son parti politique.

[1] Confédération nationale des travailleurs de l'Agriculture, principal syndicat représentant historiquement les agriculteurs familiaux.

[1] Il s'agit d'une forme de « néo-corporatisme distribué » plus que de gestion sociale territoriale, ou encore de cogestion (selon le modèle français entre FNSEA et ministère de l'Agriculture, cf. Jobert et Muller, 1987) car chaque secrétariat ou secteur du MDA a été attribué à l'un des mouvements sociaux de l'agriculture familiale (CONTAG, MST, Coopératives de l'Agriculture familiale, etc.).

[1] Selon Bobbio *et al* (2007) « dans un système néo-corporatiste, l'organisation représentative d'intérêts particuliers est libre d'accepter ou non ses relations avec l'administration de l'État, contribuant ainsi à les redéfinir, alors que dans le corporatisme classique c'est l'État qui définit et impose ces relations ».

[1] Ailleurs au Brésil, les constats sont les mêmes : dans l'État fédéré de l'Acre, le processus territorial rural est passé sous tutelle des ONG (Toni, 2007) ; dans la région de Marabá au Para, la tendance syndicale de l'agriculture familiale appuyée par le MDA a évincé du CODETER la majorité syndicale historique issue des luttes pour la terre et la réforme agraire) ; dans le territoire Portal da Amazônia, Mato Grosso, malgré le renforcement des mouvements de l'agriculture familiale liés à Via Campesina, les jeunes *leaders* sont restés sous la tutelle des ONG et de l'Église catholique (Sabourin, 2007 et 2012).

[1] Le MST est le seul mouvement social rural qui utilise une rhétorique marxiste, voire un mode d'organisation léniniste ; mais ses fondements philosophiques sont plutôt proches de la théologie de la libération (Sabourin, 2007).

Note de lecture

Fatima Qacha, maître de conférences en sociologie, Université de Toulouse 2 Jean Jaurès. Laboratoire LISST-CERS.

Alain Tarrius, ***Etrangers de passage***. *Poor to poor, peer to peer.* L'Aube. Collection Monde en cours. 2015, pp 175.

Alain Tarrius, ***La mondialisation criminelle***. L'Aube. Collection Monde en cours. 2015, pp 150.

L'auteur avait prévu la publication d'un seul ouvrage de 330 pages qu'il intitulait ***Deux mondialisations souterraines en Europe***, sous-titré : *Livre I : le fétichisme de la marchandise entre pauvres. Livre II : transmigrations des femmes pour le travail du sexe et la vente des drogues.* L'éditeur, Jean Viard, directeur des éditions de l'Aube, lui proposa, afin de donner plus de clarté à son propos, d'éditer séparément les deux livres : en effet si les deux formes de mondialisation étudiées laissent apparaître quelques liens, en particulier par des blanchiments croisés d'argent, il est clair que les logiques d'acteurs sont différentes. Les « *transmigrants marchands-entre-pauvres* » manifestent des initiatives de nature autre de celles des « *transmigrantes marchandisées* » pour le travail du sexe, même si de nombreux échanges les mettent en présence le long des *territoires circulatoires* de leurs tournées transeuropéennes. Il reste toutefois utile de disposer des deux volumes : les renvois de l'un vers l'autre sont fréquents, le chercheur ayant pratiqué des terrains communs aux deux types de circulation.

Dans ***Etrangers de passage,*** Tarrius expose une synthèse de ses travaux sur ceux qu'il a dénommés, dès 1987 et jusqu'en 1999, « *les migrants nomades* », puis à partir de 2001 et après avoir décrit les formes d'une *mondialisation entre pauvres ou poor to poor* ou encore *mondialisation par le bas*, les « *transmigrants* » : il a été témoin de l'apparition dans des nations européennes, sur le mode de centralités souterraines, de vastes emplacements marchands dans les années 80 à partir d' initiatives de collectifs de migrants originaires de nations euro-périphériques, puis, à partir des années 90, de la substitution des places marchandes par des multi-centralités de réseaux. Les initiatives de populations turques et marocaines structureront les *territoires circulatoires transeuropéens* nord et sud, densifiés dans les années 2000 par les circulations moyen-orientales amalgamant le long de leurs parcours des nationaux balkaniques.

Dans cet ouvrage le chercheur présente ses travaux de 2008 à 2015 sur les territoires circulatoires nord méditerranéens, « route des Sultans » de la Mer Noire à la Mer Adriatique,

« route en pointillés » de quartiers de relégation en ghettos urbains dans les villes italiennes, françaises et espagnoles. Il prend à témoins les populations transmigrantes Baloutches, Iraniennes et Afghanes, du commerce des produits électroniques d'entrée de gamme *« free tax, passed by Dubaï »* des grandes firmes du Sud Est Asiatique, en tournées de six mois de chez eux à chez eux par la voie méditerranéenne. *Nombreux, plusieurs centaines de milliers, et invisibles parmi des millions de voyageurs, car en tournées sous visa touristique,* ces « étrangers de passage » qui échappent au cadrage statistique spécifique n'en transforment pas moins les contours de villes telles que Trabzon, port turc emblématique de la Mer Noire, Sofia, Tarente et Alicante : sa redéfinition, à l'échelle de réseaux internationaux, de la notion de Robert Ezra Park ***moral area*** ou *espace de mœurs –district moral* traduisait Isaac Joseph-lui est utile pour décrire le rôle des transmigrants sur les agencements de ces villes et sur l'apparition de métissages ou de cosmopolitismes nouveaux permis par les échanges marchands indifférenciés : *« les pauvres, dès lors que l'opportunité leur est donnée de se reconnaître comme collectif d'usagers dans la ville, entrent sans réticence dans la complexité des rapports d'altérité et exposent leur cosmopolitisme, de circulation et de voisinage urbain »*. Depuis les années 80 Tarrius propose deux autres notions clefs pour aborder ses terrains ; d'abord *le* ***paradigme de la mobilité***, notion d'usage méthodologique qui lui permet d'identifier les rapports sociaux originaux, interindividuels et collectifs, institués par les migrants de passage comme autant d'interactions entre eux et avec les habitants sédentaires. Ensuite *les* ***territoires circulatoires***, topique souple, évolutive, qui concrétise les continuités sociales et territoriales créées par ces populations à travers les nations. Ces trois *notions* sont redéfinies par les nouveaux apports de terrain au fur et à mesure de l'enchaînement des recherches de l'auteur. Deux annexes au premier ouvrage en détaillent précisément le contenu et les usages.

Deux préalables issus des travaux antérieurs du chercheur sont appelés pour les cadrages contextuels. D'une part les *importants enjeux financiers,* des milliards de dollars, attachés à ces commerces souterrains comme résultats des connivences entre acteurs majeurs des économies criminelles de la drogue et des économies officielles, les grandes firmes du Sud Est Asiatique : la seule filière souterraine des produits électroniques à partir des importations émiraties passant par la Mer Noire et la voie méditerranéenne écoule environ six milliards de dollars avancés aux transmigrants moyen-orientaux par les milieux criminels russo-italiens des trafics de l'héroïne et des femmes. Les *stratégies* de *la mondialisation entre pauvres* ou *poor to poor* déployées par les grands opérateurs de l'électroniques du Sud Est Asiatique,

facilitatrices des commerces des transmigrants qui se chargent de marchandises directement livrées des Emirats non seulement dans les ports de la Mer Noire mais encore lors de leurs étapes de Durrës, sur l'Adriatique, et de Valencia, ne concernent que des populations clientes de pauvres et ne concurrencent pas les distributions officielles. Nous sommes bien loin des marchés et bazars de vêtements et colifichets asiatiques … D'autre part, second préalable, le chercheur refuse de se cantonner aux populations de nations pauvres extérieures à l'espace Schengen : l'économie entre pauvres n'est pas un attribut exclusif de nations sous-développées. Au contraire, nous suivons de ville à ville, de nation à nation, de continent à continent, les parcours de ces hordes de saute-frontières et, surtout, nous voyons, à partir des villes européennes, comment deux séries de phénomènes sociétalement structurants se déploient : en premier lieu la suggestion, par l'unité transfrontalière qu'opère le territoire circulatoire européen, de *l'existence de peuples sans nations*, en particulier turc et marocain, agrégeant et dynamisant les « immigrations sédentaires » dispersées à travers l'Europe depuis plusieurs décennies. Il n'est pas rare qu'une branche familiale de Marocains installée en Espagne entretienne des relations étroites avec d'autres branches en France, en Italie, en Allemagne et en Belgique : des mobilités incessantes opèrent comme recours en cas de chômage ou encore pour la santé, etc.. les frontières ne sont plus celles des nations mais de l'entité sociale marocaine. En second lieu la mobilité internationale des transmigrants opère comme *« ressource de sortie par le bas »* pour des jeunes des enclaves urbaines des villes européennes. Le constat du passage du classique paradigme *immigration/intégration* à celui *transmigration/mondialisation* correspond, au fond, à un changement de focale marxiste. : *« au revoir le Marx du moteur unique de la migration comme mobilisation internationale de la force de travail. Bonjour la remarquable intuition de Marx sur le fétichisme de la marchandise en situation de globalisation libérale ».* La mobilisation internationale, et les assignations sédentaires des immigrants qu'elle a exigé, a produit les ghettos urbains, le fétichisme de la marchandise promeut les migrants en entrepreneurs mobiles au service des économies marchandes ultralibérales : actualisation de l'exploitation des migrants pauvres, certainement, mais vécue comme libération d'initiatives par ceux-ci. C'est ainsi que la plupart des transmigrants déclarent ne jamais quitter leur « chez soi », qu'ils enrichissent tournée après tournée. Les multiples étapes sur les vastes territoires des circulations deviennent socialement proches, organisées en voisinages qui redéfinissent les notions d' « origine » et de « destination ».

Les difficultés de lecture de ce livre tiennent à la souplesse, la déclinaison constante des approches compréhensives développées par Tarrius : la redéfinition des notions clefs, lors de ses incessants aller-retour entre terrains et univers notionnel, déroute le lecteur qui n'est pas au fait de cette gymnastique bien en phase avec les recommandations de Weber, Simmel, Park, Goffman, Barel, Lourau, Hanertz, qu'il cite fréquemment, parmi d'autres chercheurs plus contemporains, Ma Mung, Agier, Diminescu, Kokoreff, Boubeker, etc.. Le *mimétisme* des populations transmigrantes, donc l'*enquête en mobilité*, provoque d'importantes contraintes, que comprennent peu les laboratoires gestionnaires, mais permet à Tarrius de décrire les rapports sociaux originaux produits dans les temporalités singulières des territoires circulatoires. Le choix de *situations révélatrices* (derniers travaux de Goffman) livre au lecteur des scènes heureusement choisies et bien enracinées dans la réalité des interactions, occasions de renouvellement de l'intérêt de la lecture.

Dans ***La mondialisation criminelle*** il ne s'agit plus de synthèses ni d'actualisations de recherches menées depuis trois décennies, mais d'une enquête, d'un enchaînement de terrains, de situations, qui éclairent crûment le phénomène étudié : le trafic de femmes pour le travail du sexe, et de drogues, depuis les mêmes entours de la Mer Noire aux nations de l'espace Schengen.

Le fétichisme de la marchandise <femmes-drogues> est porté à son plus haut niveau par la libéralisation-globalisation des milieux criminels. L'auteur étudie ici les filières transeuropéennes *russo-italiennes* et leur grande proximité des *territoires circulatoires* des transmigrants du poor to poor. Les origines des « marchandises », Balkans et Caucase pour les femmes, Afghanistan, Turquie, Géorgie et Russie caucasienne pour les drogues opiacées, des recruteurs, Albanais, Géorgiens, Serbes, des espaces de distribution ou *moral areas*, Italie du Sud, Levant espagnol, routes françaises, nations permissives nord-européennes, se diversifient à l'échelle de la globalisation du marché. Transmigrantes, ces femmes le sont assurément, qui parcourent en cinq ou six années l'ensemble des *moral areas* ; évidemment les temporalités ne sont pas les mêmes que celles des transmigrants de « l'entre pauvres », mais les cosmopolitismes de route sont proches et les investissements au lieu d'origine souvent identiques. Tarrius suit particulièrement une cohorte de femmes accompagnées de parentèles, frères, sœurs, jeunes parents et proches amis du village ou du quartier d'origine. Ces accompagnateurs travaillent et habitent non loin des clubs prostitutionnels ; ils

maintiennent un lien constant avec le milieu d'origine et sont les acteurs résolus de la réalisation du projet de retour. Ses enquêtes, à partir de l'aide de commissaires territoriaux espagnols, qui exercent la tolérance sur les clubs prostitutionnels, lui permettent d'évaluer à 10 800 le nombre des femmes des Balkans et du Caucase qui travaillent dans le Levant ibérique, puis d'évaluer les importants blanchiments des revenus des drogues par le travail légal du sexe. Une enquête auprès de 120 femmes, entre 2009 et 2011, lui permet de maintenir un réseau de 47 informatrices, via Skype, et d'enquêter auprès de 17 d'entre elles le long des routes et autoroutes françaises. Il y gagnera, dans les aires de service, le surnom de «mac boiteux», fortement contrôlé lors de ses terrains : non par des personnages des « milieux » qui exploitent ces femmes, mais par divers responsables de commerces et d'exécutifs politiques locaux. C'est ainsi que lors d'une passionnante enquête sur les passages -drogues et femmes- de la frontière espagnole du Perthus, il met précisément en évidence le processus d'expansion spatiale tributaire de la *moral area* de La Junquera, au Perthus : l'omniprésent clientélisme politique des exécutifs départementaux et municipal de Perpignan, ses contentions, omertas et violences, fait le lit des milieux mafieux russo-italiens qui pratiquent ces comportements. Une « communauté morale » s'établit entre les deux espaces frontaliers qu'unissent de multiples mobilités des hommes, consommateurs et trafiquants, et de l'argent des bourgeois rentiers, *malgré l'apparence contradictoire des législations sur le travail du sexe.* Des adolescent(e)s des collèges, lycées, centres de formation de ce département deviennent des proies faciles pour la pénétration des drogues chimiques, et certain(e)s d'entre eux/elles sont happé(e)s par le dispositif prostitutionnel espagnol. Le chercheur déploie méticuleusement, pour cette enquête sur la constitution et le fonctionnement d'une *moral area* transfrontalière, des méthodologies proches de celles proposées par l'analyse institutionnelle de René Lourau, et d' hypothèses suggérées par Yves Barel, et se heurte aux tentatives violentes de l'exécutif départemental d'empêcher ses investigations.

Le livre se termine par des enquêtes sur les routes et autoroutes françaises, de Narbonne à Avignon, auprès des femmes, accompagnées ou non de parentèles, qui poursuivent leur transmigration européenne en rejoignant les nations nordiques permissives ou en retournant chez elles. Ses franchissements fréquents des frontières entre les emplacements de *marchandisation des femmes* et ceux de leur vie avec leurs parentèles d'accompagnement, donnent lieu à des récits d'une anthropologie des allers-retours vers une *humanité ordinaire* de ces femmes-marchandises.

Tarrius nous livre un récit passionnant et inquiétant. Des chercheurs, des travailleurs sociaux, des étudiants avancés, et toute autre personne curieuse des continuités entre mondes souterrains et officiels trouveront là une forte inspiration, à l'identique de travaux de Trascher ou de Park, souvent cités par le chercheur.

Il est peut-être regrettable que ne soient pas davantage utilisées les formalisations permises par l'analyse des réseaux : le constat d'insécabilité des rapports économiques et affectifs, convaincant pour comprendre les rapports sociaux dans les territoires circulatoires, et en exposer une anthropologie, est bien moins évident dans ces univers de prédominance des logiques marchandes, où les femmes elles-mêmes sont marchandises.

Le lecteur de ce livre sera frustré par l'absence d'une recherche sur le retour des femmes au pays : qu'en est-il de l'affirmation de l'auteur, au détour d'une phrase, selon laquelle *« elles réalisent dans leur transmigration de six années l'ascension sociale que ne leur aurait jamais permis la sédentarité… »* ?

Une prochaine recherche pour le « Laboratoire d'excellence Structuration des Mondes Sociaux, programme Mobilités, Réseaux, Migrations » permettra à Tarrius d'apporter une réponse à cette question.

Clientélismes (les AZA pour Tarrius).

Table des matières

Clientélisme ici et ailleurs 3

La corruption territoriale. Domination et micro-résistances dans le Conurbano Bonaerense…….. 6

Clientélisme, action publique territorialisée et processus de minorisation. La place des allogènes. 25

Clientélisme politique et construction de l'image d'Ouagadougou : 50

Donner, recevoir et rendre : les règles de la circulation des biens pour des maux 66

Le patronage et le clientélisme politique en Andalousie 89

Les zones grises du recrutement: une analyse des pratiques de sélection des descendants de migrants dans la mairie de Pessac (France) et Nieuw West Amsterdam (Pays-Bas). 111

Politiques de développement rural territorial au Brésil :entre participation et clientélisme 129

Note de lecture 148