



HAL
open science

“ Dénoncer l’improbité publique dans une ”ville maudite” : acteurs, rhétoriques et contextes de la critique de la politique marseillaise depuis les années 1980 ”

Cesare Mattina

► **To cite this version:**

Cesare Mattina. “ Dénoncer l’improbité publique dans une ”ville maudite” : acteurs, rhétoriques et contextes de la critique de la politique marseillaise depuis les années 1980 ”. Silvia Marton, Frédéric Monier et Olivier Dard. *Moralité du pouvoir et corruption en France et en Roumanie (XVIIIe-XXe siècles)*, Presses de l’Université Paris Sorbonne, pp.205-217, 2017. hal-02538336

HAL Id: hal-02538336

<https://amu.hal.science/hal-02538336v1>

Submitted on 9 Apr 2020

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

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

Dénoncer corruption et clientélisme à Marseille. Les élus entrepreneurs de la dénonciation entre logiques néo-managériales de l'action publique locale et luttes partisans en France (1977-2014)

Cesare Mattina

Aix Marseille Univ, CNRS, LAMES, Aix-en-Provence, France



Laboratoire méditerranéen de sociologie
UMR 7305 - Aix Marseille Université - CNRS
Maison méditerranéenne des sciences de l'homme
5 rue du Château de l'Horloge, BP 647
13094 Aix-en-Provence
<http://lames.cnrs.fr>

**Dénoncer corruption et clientélisme à Marseille.
Les élus entrepreneurs de la dénonciation entre
logiques néo-managériales de l'action publique locale
et luttes partisans en France (1977-2014)**

Cesare Mattina

La dénonciation des phénomènes d'atteinte à la probité publique n'est pas forcément un phénomène constant des sociétés européennes contemporaines. Il fluctue selon les périodes, les contextes sociaux et institutionnels et la capacité des différents acteurs à les pointer et à les faire émerger dans les arènes publiques¹. Encore plus fluctuante est la capacité de ces activités de dénonciation à engendrer des révélations répétées dans l'espace public et à produire des effets durables (campagnes de presse, enquêtes successives de la magistrature, dénonciations systématiquement portées par des entrepreneurs de la probité publique, etc.)². Il en est ainsi en France à l'échelle nationale, mais également à l'échelle locale sur laquelle nous voudrions concentrer notre attention dans ce chapitre.

Nous le ferons à partir du cas de Marseille, ville exemplaire des enjeux croissants des phénomènes objectivables d'improbité publique et leurs processus de dénonciation dans l'espace public. Marseille est en effet souvent portée en France (voire à l'échelle internationale) comme l'exemple même de la « ville maudite », dénoncée, stigmatisée et souffrant d'une très mauvaise réputation³. Mais elle est, le plus souvent, le miroir grossissant d'émergence de dénonciations et d'affaires de corruption et d'atteinte à la probité publique à l'échelle nationale. Si l'on regarde la dynamique des deux plus grandes affaires politico-financières des années 1980 (l'affaire des fausses factures à la mairie de Marseille de 1983 et l'« affaire Urba » de 1989 concernant le financement du PS), on note que ces affaires, tout en débutant à partir d'enquêtes judiciaires centrées sur les pratiques politico-institutionnelles marseillaises, se révélèrent très vite des affaires nationales concernant plusieurs villes et partis politiques.

Les acteurs de la dénonciation de l'improbité publique analysés ici sont essentiellement les hommes politiques et élus marseillais dans l'exercice de leur métier politique⁴. Deux raisons à ce choix : premièrement, à la différence des acteurs de la justice et de la magistrature et des acteurs médiatiques, le rôle des élus dans la dénonciation de l'improbité publique est globalement moins étudié⁵ ; deuxièmement, parce que leurs activités et rhétoriques de dénonciation ou de remise en question de l'improbité publique d'autres élus ne sont pas uniquement dues à des enjeux de pure lutte politique afin d'écartier des adversaires ou des concurrents politiques. Les élus sont saisis ici dans des univers à la fois de contraintes et d'opportunités au croisement de deux logiques d'action et de production rhétorique : celles des luttes concurrentielles à l'intérieur des partis politiques, plus particulièrement au sein du Parti socialiste marseillais ; celles de la gestion de collectivités locales comme les mairies dans des contextes de montée en puissance, depuis la fin des années 1970, des référentiels néo-managériaux comportant la remise en question des « vieilles pratiques » politico-institutionnelles. Deux seront les questions transversales à cette contribution. D'abord, la question de « qui dénonce ? », nous aide à mieux repérer les profils sociologiques (les trajectoires, les rôles et les logiques d'interaction) des acteurs politiques à l'initiative de la dénonciation. Ensuite, la question « que dénonce-t-on ? », permet de saisir les pratiques dénoncées et les termes utilisés par lesquels on retrouve le plus souvent le clientélisme, la corruption et la mauvaise gestion.

En prenant appui sur les travaux français qui se sont intéressés aux entrepreneurs critiques de la politique⁶ et sur ceux qui interrogent les économies de la grandeur relative à la critique dans l'espace public⁷, nous abordons les différentes logiques d'action et de rhétorique d'élus de la dénonciation de la corruption et du « clientélisme ». Le processus de remise en question de la politique marseillaise vient d'abord de l'intérieur du système de pouvoir de Gaston Defferre⁸ à l'initiative d'acteurs politiques se saisissant de l'opportunité structurelle que leur offrent la managérialisation de l'action publique municipale et le contexte de discrédit des partis politiques à l'œuvre entre la fin des années 1980 et le début des années 1990 (1). Il connaît, depuis les années 1980 une croissante remise en cause juridico-managériale à l'initiative de la magistrature comptable de la Cour des Comptes (CDC) puis de la Chambre Régionale des Comptes (CRC), ainsi qu'un processus de judiciarisation avec les multiples enquêtes de la magistrature concernant les affaires politico-financières et le système de subventions aux associations. Ce processus, s'accéléralant depuis les années 2009-2010, connaît, avec le rapport Richard et la mise sous tutelle de la fédération PS des Bouches-du-Rhône, l'expression de registres partisans de la dénonciation du clientélisme et de la politique marseillaise (2).

L'auto-remise en question politico-gestionnaire du système municipal dominant

Le processus de remise en question des pratiques politiques marseillaises démarre de l'intérieur même du système de pouvoir municipal. C'est le puissant socialiste Gaston Defferre - maire de Marseille et leader national de premier rang - qui impulse lui-même, à partir de la deuxième moitié des années 1970, la critique du mode de gestion urbaine et de ses pratiques politico-administratives. Cette remise en question se produit dans un contexte où se croisent deux logiques d'action politique fondamentales : celle de l'utilisation des arguments d'une meilleure gestion urbaine et municipale dans le contexte de la montée en puissance des référentiels autour de la managérialisation de l'action publique à l'œuvre depuis la fin des années 1970⁹ ; et celle de la lutte infra-partisane entre des maires qui poussent soudainement pour des politiques de « modernisation » (le Gaston Defferre des années 1977-86 et son successeur Robert Vigouroux) et des notables socialistes renvoyés dans leur rôle de gardiens de la conservation d'un vieux système de pouvoir.

*Le renouveau gestionnaire du parti et de la mairie
et l'ascension d'une nouvelle génération de leaders socialistes*

L'analyse que Gaston Defferre propose des transformations urbaines, économiques et démographiques de Marseille (suite à la grande croissance de la ville qui la porte de 650 000 habitants dans les années 1950 à 910 000 en 1975) pousse en effet le maire à la quête d'une meilleure gestion¹⁰. Ce virage gestionnaire des politiques urbaines se traduit dans les années 1975-80 par le recrutement, au sein du pouvoir defferrien, d'un personnel politique et technocratique plus jeune, plus diplômé, plus professionnel et plus disposé à rompre avec la vieille génération des compagnons de la Résistance (on parle principalement de Charles-Émile Loo, Antoine Andrieux, Jean Masse et Irma Rapuzzi, élus importants souvent désignés par les médias comme les « barons socialistes »). Ce nouveau personnel politique est aussi plus critique de la gestion existante et des pratiques clientélares. Deux hommes, certes parmi d'autres, incarnent ce nouveau personnel politique dans cette phase historique : Michel Pezet et Philippe Sanmarco. Ils prendront très vite un rôle de premier plan, le premier, au sein de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et du Parti Socialiste ; le second, à la mairie.

Michel Pezet représente l'homme clef de la tentative de rénovation du Parti Socialiste opérée de 1977 à 1989. Brillant avocat marseillais, Pezet

devient en 1971 membre du comité directeur national du nouveau PS et c'est localement qu'il construit une série d'alliances autour de l'Étang de Berre avec un nouveau personnel politique plus sensible au sujet de la métropolisation de l'aire urbaine marseillaise au sein d'un PS traditionnellement très déséquilibré au profit de la ville-centre. C'est en 1977 qu'il prend la direction de la Fédération du PS des Bouches-du-Rhône qu'il ne quittera qu'en 1986, tout en en gardant le contrôle jusqu'à 1989. Michel Pezet était convaincu de la nécessité de changer le PS en s'attaquant au pouvoir des grandes sections dont l'inscription était essentiellement faite sur une base clientélaire.

Évidemment, comme cela arrive souvent dans la dialectique politique, convictions anti-clientélistes et objectifs de la bataille interne contre les vieux compagnons de Gaston Defferre convergeaient chez Michel Pezet et le groupe d'élus concentrés autour de lui. Il s'agissait ainsi de s'attaquer aux « grandes sections », notamment celles de Charles-Émile Loo, de la famille Masse, d'Antoine Andrieux accusées de ne pas favoriser le « vrai » débat démocratique et idéologique. La chose lui réussit dans la première partie des années 1980 avec la conquête et le contrôle de la fédération des Bouches-du-Rhône¹¹.

L'entrée en politique et le parcours de Philippe Sanmarco sont davantage liés aux enjeux de « bonne gestion » institutionnelle. En 1978, Defferre recrute ce jeune diplômé de l'ENA de 31 ans, membre du corps préfectoral de 1974 à 1978. Il le nomme au secrétariat général à l'Expansion, un nouveau poste de supervision créé exprès auprès du secrétaire général de la mairie et jouissant d'une grande latitude d'intervention. Plusieurs auteurs et témoins soulignent que Gaston Defferre est résolu à mettre de l'ordre au sein de la mairie et dans sa gestion financière. C'est dans cette optique qu'il faut lire sa nomination¹².

Philippe Sanmarco est ainsi propulsé assez vite dans une carrière de premier plan. En 1981, il est suppléant du maire aux élections législatives. Élu député suite à la nomination de Defferre à la tête du Ministère de l'Intérieur, il reste à l'Assemblée Nationale pendant trois mandats jusqu'en 1993. Defferre lui confie la tâche de réorganiser le fonctionnement des services de la mairie, de traquer les dysfonctionnements et de moderniser l'institution. Selon plusieurs témoignages, dans ces premières années, Philippe Sanmarco s'attaque à l'éradication de certaines illégalités dans la gestion de la mairie. Selon Gérard Unger, « Sanmarco s'aperçoit que les marchés municipaux sont très souvent attribués aux mêmes entreprises qui, n'ayant pas toujours les moyens de remplir leurs obligations, s'adressent à des sous-traitants ; ceux-ci, animés sans doute par une générosité qui les honore, font fréquemment des dons à des œuvres ou à des associations dirigées par les socialistes proches de la municipalité, quand ce n'est pas aux employés municipaux. Sanmarco tient le maire régulièrement au courant de ses découvertes, et tous deux décident de la méthode à employer : on met fin

aux abus, on rentre dans la légalité des marchés administratifs, mais on ne sanctionne pas ceux qui ont mis le doigt dans la confiture. Ainsi rien ne filtre à l'extérieur et tout rentre dans l'ordre»¹³. Dans un premier temps, Sanmarco et Defferre s'engagent dans une tentative de régulation politique de problèmes qui relèvent dans certains cas, de la corruption de fonctionnaires municipaux et d'élus. L'idée est néanmoins celle d'une intervention dictée par des exigences de gestion afin d'éviter un gaspillage d'argent public et de favoriser la moralisation de la vie publique marseillaise.

Une enquête judiciaire instrumentalisée. Les compagnons de la Résistance écartés au prisme d'une meilleure gestion municipale.

Le constat des dysfonctionnements du parti et de la mairie que font Gaston Defferre et sa nouvelle garde d'élus et techniciens est le moyen qui permet de consommer la rupture avec les vieux « barons socialistes ». Entre 1977 et 1983, sur fond de nécessité de changement d'alliance politique et d'union de la gauche au niveau national, Gaston Defferre rompt en plusieurs temps avec le groupe des compagnons de la Résistance. La rupture avec Charles-Émile Loo est la plus significative, car ce dernier était le pilier du defferisme sur le port, premier adjoint depuis 1965 et il contrôlait le PS et les quartiers du sud de la ville. C'est l'éclatement public du scandale des « fausses factures » à la mairie en 1982, qui ouvre la porte à l'éloignement de la quasi-totalité des compagnons de Defferre des postes-clef dans l'équipe municipale. Fin juin 1982, la magistrature découvre un système de fausses factures autour des travaux d'entretien des bâtiments municipaux impliquant d'un côté, parmi d'autres sociétés, la Coopérative Générale des Entreprises du Midi (CGEM) et, de l'autre, des employés municipaux qui empochaient des dessous-de-table pour couvrir les surfacturations et fermer un œil face à des travaux d'entité nettement inférieure à ceux prévus dans le cahier des charges. La CGEM est la coopérative historique créée en août 1953 et appartenant à Dominique Venturi, un ancien contrebandier et considéré comme homme du milieu marseillais¹⁴.

Venturi, qui avait aidé Gaston Defferre pendant la Résistance avait ensuite créé des sociétés de travaux publics gagnant de nombreux marchés publics de la mairie. Plusieurs responsables et chefs de services municipaux sont accusés d'avoir reçu des pots-de-vin des coopératives ayant effectué des facturations fictives ou majorées par rapport aux coûts des travaux. Une quarantaine d'employés municipaux sont mis en examen pour corruption. La réaction de Gaston Defferre est inflexible, promettant de faire payer tous les responsables et d'offrir sa plus grande disponibilité aux enquêteurs pour fouiller dans les services municipaux concernés¹⁵. Le maire sanctionne un

certain nombre de fonctionnaires. Le procès, qui a lieu en 1985 et qui porte sur un système de fraude étendu bien au-delà de Marseille, implique localement la condamnation de 27 employés municipaux¹⁶. L'enquête ne va pas jusqu'à inculper les responsables politiques de ces services (sauf pour le cas de Jean Masse quelques mois plus tard), mais les implications des élus émergent clairement, du moins aux yeux de Defferre qui considérera plusieurs chefs socialistes comme objectivement responsables.

La vieille garde du PS des Bouches-du-Rhône, épine dorsale de la gestion du pouvoir defferrien depuis l'après-guerre, est écartée au travers d'une forte instrumentalisation de l'affaire des fausses factures mise en branle par Gaston Defferre. Aux élections municipales de 1983, le PS ne présente plus sur ses listes qu'une vingtaine de ses conseillers sortants.

Le management contre le clientélisme. La mairie Vigouroux (1989-1995)

Si l'analyse de la situation et les actions concrètes de Gaston Defferre ne s'attaquaient pas frontalement à la corruption mais plutôt à l'amélioration de la gestion municipale et urbaine, avec l'élection de Robert Vigouroux en 1989¹⁷, on assiste à un tournant gestionnaire opéré au travers de la critique du clientélisme et d'actes concrets de réduction budgétaire touchant la question de la redistribution clientélaire des ressources.

Entre 1989 et 1995, Robert Vigouroux parvient à réduire de façon drastique le système de redistribution clientélaire des ressources au travers d'une diminution radicale du pouvoir de ses élus et d'une réduction de la réponse institutionnelle à la demande sociale de faveurs et de services. Robert Vigouroux saisit un moment d'opportunité et parvient à jouer une stratégie de rupture à la fois avec le PS (et le système partisan) et les politiques de redistribution clientélaire des ressources, aidé par le contexte national de rejet des partis traditionnels et de la politique caractérisant la période comprise entre la fin des années 1980 et le début des années 1990¹⁸. Il s'appuie pour cela sur un discours et une pratique gestionnaire au sein de la municipalité et de développement de politiques urbaines autour d'un exercice du pouvoir centralisé par son cabinet et rejetant les élus de sa majorité dans des rôles marginaux.

Aux partis politiques et à leurs pratiques « sclérosées », ainsi qu'au « clientélisme », Vigouroux et son équipe restreinte opposent la mise en place de politiques gestionnaires et technicisées mettant en avant à la fois une meilleure gestion de la municipalité et une mise en œuvre de politiques urbaines impliquant un projet et une vision de long terme. Plusieurs analyses ont en effet remarqué que l'éloignement de Vigouroux des élus et des politiques de redistribution clientélaire des ressources vont de pair avec la création d'une équipe très restreinte d'experts en communication, de

technocrates et d'adjoints ayant à cœur la réalisation de projets structurants pour la ville¹⁹. C'est ainsi que Vigouroux et son équipe ont été à l'initiative, en partenariat avec des secteurs de l'État et de la Chambre de commerce, du projet de rénovation urbaine Euroméditerranée au début des années 1990 ; de la mise en route de la réalisation des tunnels Prado-Carénage et de la Joliette, de la réalisation de plusieurs parkings, de la mise en route d'une intercommunalité dont Gaston Defferre n'avait jamais voulu, etc. C'est aussi grâce à la collaboration avec des experts que l'on aurait relancé à Marseille des politiques culturelles traditionnellement très faibles, grâce au rôle donné à Christian Poitevain adjoint à la culture (quatrième adjoint de l'équipe Vigouroux) et à l'aide aux artistes, à la conversion de friches industrielles en lieux de spectacles et de culture (Friche Belle-de-Mai, Cité de la musique, Institut méditerranéen de la mode, musée d'art contemporain, galeries d'art, etc.).

Dans la période comprise entre 1975 et 1995, que ce soit par le rôle de certaines personnalités appartenant à l'entourage de Defferre et par l'élection de Vigouroux en 1989, on constate un processus de remise en question des pratiques politiques marseillaises et du « clientélisme » au nom d'une meilleure gestion municipale et de projets urbains. Le phénomène n'est certainement pas que marseillais mais constatable à la même période un peu partout dans le pays. Travaillant entre la fin des années 1980 et le début des années 1990 sur les mairies rurales et de petites villes françaises, Alain Faure date le déclin du clientélisme notabiliaire comme unique mode opératoire de gestion locale des symboles politiques à la fin des années 1970. Il constate que de plus en plus de maires redéfinissent pour partie leur rôle autour des notions d'efficacité, de rentabilité et de performance socio-économique²⁰.

Dénonciation du clientélisme et bataille infrapartisane au tournant des années 2010 : des élus entrepreneurs de la dénonciation

Si l'action politique de Gaston Defferre et de Robert Vigouroux dans les années 1980 et 1990 visant la remise en question de la politique marseillaise tenait ensemble des finalités gestionnaires et de lutte infrapartisane, à partir des années 2008-2009, les choses se modifient considérablement²¹. La remise en question de la politique marseillaise de la part des partis politiques et des élus va essentiellement se résumer à la dénonciation du clientélisme et des pratiques des concurrents politiques au sein d'un même parti et essentiellement au sein du PS marseillais (qui entre-

temps avait perdu la mairie en 1995 au profit de la droite de Jean-Claude Gaudin). Elle est portée par des élus - *outsiders* politiques nationaux ou locaux - devenus entre-temps des entrepreneurs de la dénonciation de la moralité publique et des pratiques politiques. Ces *outsiders* vont profiter du contexte des années 2009-2014 caractérisées par des enquêtes retentissantes de la magistrature comme celles des affaires Guérini et Andrieux (deux élus socialistes locaux de premier rang) ou par les nombreux rapports de la Chambre régionale des comptes très critiques de la gestion des collectivités locales²², pour attaquer le leadership du président du conseil général des Bouches-du-Rhône Jean-Noël Guérini.

À partir de l'analyse de contenu des deux dossiers impliquant la dénonciation des pratiques clientélistes marseillaises - le rapport de la commission nationale d'enquête du PS national sur les socialistes des Bouches-du-Rhône, et le débat des primaires socialistes pour les municipales à Marseille - nous allons analyser à la fois les registres rhétoriques de dénonciation ou de critique du clientélisme marseillais utilisés dans le débat public depuis 2008-09, et le rôle politique des élus qui la portent.

La critique des liens entre machine institutionnelle et parti politique

Au début de l'année 2011, dans un contexte déjà fortement bousculé par la mise en examen et l'arrestation d'Alexandre Guérini frère du président du conseil général Jean-Noël Guérini leader de la gauche marseillaise, éclate une affaire autour de la fédération socialiste des Bouches-du-Rhône. Le 2 mars 2011, l'hebdomadaire *Le Point* publie un rapport confidentiel adressé à la secrétaire nationale du PS Martine Aubry le 8 décembre 2010 par l'ancien secrétaire national à la rénovation Arnaud Montebourg (candidat en 2011 à la primaire présidentielle du PS), suite à une visite effectuée à Marseille six mois auparavant²³. Plusieurs aspects du mauvais fonctionnement de la fédération socialiste des Bouches-du-Rhône sont pointés du doigt et durement dénoncés : l'emprise du Conseil général sur le parti, le clientélisme, les méthodes autoritaires de Jean-Noël Guérini, les pratiques de menace et d'intimidation utilisées à l'encontre de militants, élus et fonctionnaires des collectivités locales. Sur fond de polémiques entre les différents leaders nationaux et locaux du parti et à la demande même de Jean-Noël Guérini est instituée, par les instances nationales du PS, le lendemain des cantonales de 2011, une commission d'enquête sur la fédération des Bouches-du-Rhône dont la présidence est confiée à Alain Richard, ancien ministre de la Défense du gouvernement Jospin et personnalité reconnue. Cette commission produit en juin 2011 un rapport de 27 pages qui, certes sans les excès du courrier d'Arnaud Montebourg, est fortement critique à l'égard du fonctionnement de la fédération. Presque

deux années plus tard, en mars 2013, la fédération des Bouches-du-Rhône est mise sous tutelle à l'initiative du nouveau premier secrétaire national Harlem Désir et après décision du bureau national.

À mots couverts et sans quasiment jamais en prononcer le terme, le rapport de la commission Richard critique le clientélisme de la Fédération PS des Bouches-du-Rhône sous plusieurs aspects. Le rapport remet en cause le principe des grandes sections construites sur des logiques d'adhésion familiale, amicale et autour des services rendus, dominées par un leader/élu (souvent un conseiller général) et réduisant les présupposés d'un débat politique contradictoire et démocratique. Du point de vue institutionnel, le rapport de la commission Richard critique les liens trop étroits entre les collectivités locales (en l'occurrence le Conseil Général et son président) et la fédération socialiste. Ce qui est remis en question est clairement ce que les politistes américains appellent la politique de la machine (*machine politics*), c'est-à-dire la capacité d'hommes politiques de redistribuer biens et services attribuables de manière relativement discrétionnaire aux différents groupes et individus de la société urbaine à partir de leurs responsabilités dans des institutions locales²⁴. Le rapport de la commission Richard évoque ainsi « la prééminence électorale du Conseil Général » et l'action de maillage politico-électorale des conseillers généraux :

« Parmi les élus, la situation politique des Bouches-du-Rhône confère une prééminence au Conseil général. [...]. À la différence de l'époque de Gaston Defferre, où la gauche détenait Marseille et le plus souvent Aix, le Conseil général - dont le Président est socialiste sans interruption depuis 1945 - est la seule collectivité territoriale dont la détention par le PS est génératrice d'une influence politique significative à l'échelle de la fédération.

[...] La direction fédérale est en étroite coordination avec le Président du conseil général et celui-ci, en fonctions depuis treize ans, a pris un rôle croissant dans la vie politique interne de la fédération. À la fois par une logique de situation mais aussi par choix, Jean-Noël Guérini a atteint une autorité sur toute l'organisation fédérale qui diffère substantiellement des autres situations (plus de la moitié des départements français) où le Président du conseil général est socialiste. Il est naturellement un leader incontesté dans l'institution départementale. Suivant la référence de Gaston Defferre auprès de qui il se forma, et avec l'espoir de reconstituer une force stable et cohérente face à la droite elle aussi structurée autour du maire UMP de Marseille, il a construit un lien personnel privilégié avec les élus qui forment le réseau premier de la politique départementale. Il pèse ainsi, dans la durée, sur l'accès des uns et des autres aux responsabilités²⁵ ».

L'analyse de la commission est claire : depuis sa responsabilité au Conseil général et ses alliances avec les différents conseillers généraux, Jean-Noël Guérini a construit, à partir de 1998, des liens étroits avec la fédération socialiste des Bouches-du-Rhône qu'il contrôle soit directement (en étant lui-même premier secrétaire en dérogation des règles statutaires du parti en 2004-2005 et en 2010-2011), soit indirectement, au travers de trois premiers secrétaires très proches de lui. La critique s'appuie sur le constat d'un pouvoir trop étendu du Conseil Général et de son président comparativement aux autres départements français. La commission Richard met l'accent sur une présence trop importante des cadres du conseil général à la tête de plusieurs sections de la fédération :

« Il n'est pas critiquable qu'un cadre politique du PS exerce son activité professionnelle dans une collectivité territoriale, et c'est une situation assez courante. [...] La difficulté dans le cas des Bouches-du-Rhône est que le Conseil général est la seule institution dont un tel nombre d'agents se trouvent en responsabilité dans le Parti, et que de nombreux éléments de fait montrent que cela a été un usage entretenu. [...] Ceci se complique du fait, que la commission ne peut commenter, mais qu'il est établi, qu'un nombre significatif de cadres politiques ont vu, dans des circonstances variées, des membres de leur famille devenir également agents départementaux. *La commission estime que cette conjonction de facteurs constitue une hypothèque sérieuse sur la transparence des rapports entre le pouvoir politique départemental, incarné par le président du Conseil général détenteur des responsabilités d'employeur, et la fédération socialiste du département*²⁶. [...]

Il subsiste cependant un sérieux facteur d'interrogation : les cas trop nombreux de dépendance économique et sociale de cadres de la fédération par rapport à une seule collectivité employeur. La commission n'a pas pu se livrer à un dénombrement exhaustif de toutes les situations ; mais elle est amenée à constater qu'un nombre important de membres de la direction fédérale, en particulier du Bureau fédéral, sont des salariés du Conseil général des Bouches-du-Rhône ou d'organismes sous son contrôle. Et son attention est particulièrement attirée sur les cas de secrétaires de sections importantes qui sont également dans cette situation²⁷ ».

En conséquence, la commission propose un encadrement des cumuls entre responsabilités fédérales au sein du parti et emplois publics, avançant ainsi l'idée que les membres du bureau fédéral salariés d'une même collectivité locale ou organisme placé sous son contrôle ne puissent pas dépasser les 15%. Le rapport Richard constitue ainsi une forte remise en cause de l'influence exercée par le Conseil Général et de la fédération du PS sur les ressources potentielles de redistribution dont dispose l'institution départementale. Cependant, il faut constater que la mise sous tutelle de la fédération en 2013 par des instances nationales ne change pas les liens étroits entre la fédération du PS et le Conseil général, le pouvoir de Jean-

Noël Guérini étant sérieusement mis en échec uniquement à la suite des enquêtes judiciaires et après sa défaite électorale de 2015 au profit de la droite.

Qui dénonce le clientélisme ?

Élus sans ressources en contexte de judiciarisation de la politique

La campagne électorale des primaires municipales socialistes qui démarre en mai 2013 pose, et de manière croissante, la question du clientélisme au centre de ses débats. Le clientélisme devient, spécialement dans le deuxième débat télévisuel du premier tour puis dans les polémiques immédiatement successives, le point d'orgue de la primaire comme jamais auparavant à Marseille. Derrière les citations reportées, les faits dénoncés ou les pratiques critiquées, des acteurs (et dans notre cas des hommes et des femmes politiques) accompagnent ces actions dénonciatrices de leurs points de vue, de leurs stratégies de lutte politique, de leurs ambitions, de leurs ressources, de leur histoire et de leur biographie. On peut retrouver deux caractéristiques de ces dénonciateurs : premièrement, il s'agit d'élus engagés dans une carrière - pour le dire comme Howard Becker²⁸ - d'entrepreneurs de morale en politique ; deuxièmement, il s'agit d'élus dépourvus de ressources de clientélisation des électeurs et de machines politico-électorales performantes. Ces élus essayent ainsi de pallier leur manque de ressources avec la construction d'autres atouts tels que ceux de la posture moralisatrice, de la dénonciation et de la critique des pratiques d'autres élus, cela pouvant leur donner une visibilité au sein ou à l'extérieur du parti ainsi qu'une notoriété auprès de l'électorat.

Les déclarations à la presse et les débats médiatisés au moment de la primaire socialiste pour les municipales (mai-octobre 2013) le montrent bien. D'un côté, les députés socialistes Patrick Mennucci et Marie-Arlette Carlotti sont engagés dans une action de dénonciation des pratiques clientélares qui s'inscrit évidemment dans la bataille partisane contre Jean-Noël Guérini. La lecture systématique de la presse, et en particulier du quotidien marseillais *La Provence*, pendant la campagne de la primaire socialiste à l'élection municipale fournit à ce sujet des éléments clairs de compréhension. Dans leurs déclarations, le député Patrick Mennucci et l'alors ministre Marie-Arlette Carlotti dénoncent très souvent le manque de transparence et le clientélisme de la vie politique marseillaise en en faisant un des thèmes centraux de la campagne :

« [...] La ministre Marie-Arlette Carlotti indique « une ligne de partage entre ceux qui ont décidé de tourner la page des turpitudes du passé, du clientélisme de Jean-Noël Guérini et de l'immobilisme de Jean-Claude

Gaudin, et ceux qui ne le feront pas. La primaire doit être l'occasion de dire des choses claires sur cette page qu'il faut tourner²⁹.

Le clientélisme, c'est souvent des petits riens. Ça commence avec un piston ici ; ça continue avec une faveur par là. Et ça peut finir avec des choses beaucoup plus graves. Ce système ne marche plus, mais il est enraciné et il pollue notre ville. Je me fiche de savoir qui l'a mis en place ou qui en a profité. Je veux tout remettre à plat et faire les choses en toute transparence. Tout ce qui relève de la lutte contre le clientélisme, je le ferai³⁰ ».

Pendant le deuxième débat télévisuel du premier tour organisé par la télé locale *La Chaîne Marseille* et *La Provence*, l'affaire Guérini et le problème du « clientélisme » occupent un espace temporel important : environ 22 minutes sur 1h33 de l'émission. À la différence du débat du premier tour, dont la question centrale avait été celle de la sécurité, le deuxième débat met au centre la question de l'éthique, de la transparence dans les pratiques de « gouvernance ». Encore une fois, dans ce débat ce sont Marie-Arlette Carlotti et Patrick Mennucci qui sont les plus prompts à dénoncer le phénomène et à être les plus explicites et les plus précis sur la question. Voici ce que déclare Mennucci lors du deuxième débat du premier tour :

« Il ne s'agit pas que de dire qu'il faut tourner la page [du système Guérini], il faut aussi avoir des propositions pour le faire. Cela ne concerne d'ailleurs pas que M. Guérini, mais concerne largement le système y compris de Jean-Claude Gaudin. Par exemple, je propose qu'à la mairie, quand je serai maire, il y aura une commission démocratique d'attribution des places de crèches. Ça en sera fini avec les passe-droits. On aura des critères qui seront attribués, on aura une commission d'embauche, on aura un petit concours pour l'embauche à la mairie. Chacun pourra tenter sa chance et ses capacités. On aura une professionnalisation et des fiches de poste. Donc à la fois combattre ce système et à la fois faire des propositions pour permettre à Marseille de rentrer dans une nouvelle ère³¹ »..

Le traitement de cette question du « clientélisme » et plus largement de la transparence et de l'éthique des pratiques de gouvernement et de gouvernance est donc mis au centre par des élus ne disposant ni d'une machine politico-électorale performante, ni de responsabilités favorisant des possibilités de redistribution étendue des ressources. Patrick Mennucci et Marie-Arlette Carlotti sont des élus davantage engagés dans des carrières politiques et partisans construites entre le niveau local et le niveau national avec une attention forte aux responsabilités de parlementaire en France (pour Mennucci) et à la fois en France et dans les institutions européennes (pour Carlotti). Le premier a acquis sa notoriété nationale au moment des présidentielles de 2007 lorsqu'il est devenu vice-directeur de la campagne de Ségolène Royal³². Député de 2012 à 2017, il est fortement investi entre niveau national et niveau local, notamment sur les questions de la métropolisation de Marseille. La deuxième a été ministre du gouvernement

Ayrault (de 2012 à 2014), et a longtemps été membre des instances nationales du PS.

Localement, ils ont toujours été aux marges de la fédération socialiste des Bouches-du-Rhône et dans des relations souvent compliquées avec Jean-Noël Guérini devenues, depuis les enquêtes judiciaires, hautement conflictuelles. Dans leurs uniques responsabilités locales à la mairie de secteur et à la Région (Mennucci) et au Conseil général (Carlotti), ces élus disposaient de moyens de redistribution assez modestes. Une mairie de secteur - qui plus est d'opposition à la mairie centrale - dispose de ressources de redistribution très limitées ; Mennucci et Carlotti ont recouvert des délégations peu pourvoyeuses d'emplois ou de subventions comparativement à d'autres : Mennucci a été vice-président délégué à la culture à la Région PACA pendant un seul mandat (2008-2012) et Marie-Arlette Carlotti vice-présidente déléguée aux relations internationales du Conseil général (2001-2004), puis à la petite enfance (2004-2009).

Aucun des deux n'a dirigé de délégations importantes comme celle à la politique de la ville à l'Emploi ou au Sport et à la Vie associative à la Région, à l'Emploi ou à la vie associative au Département, ni des responsabilités de sociétés d'Économie mixte, d'organismes HLM ou d'institutions paramunicipales leur permettant de disposer d'atouts importants de redistribution des ressources en vue de la fidélisation des électeurs tels que des subventions aux associations, des emplois publics ou des logements sociaux de qualité. La faible disponibilité de ces ressources de la part de ces candidats ne peut pas être scindée de leurs déclarations - allant croissant depuis 2009 et l'« affaire Guérini » - critiquant la politique marseillaise et les pratiques clientélistes des camarades de parti ou de leurs adversaires. Leur faible disponibilité de ressources de redistribution leur donne donc une liberté de parole et les autorisent mieux à s'investir dans des entreprises de moralisation, évidemment en fonction aussi de la bataille infrapartisane et interpartisane.

Au travers de l'analyse croisée des parcours politiques de ces élus (avec les différentes responsabilités et prises de rôle) et de la rhétorique critique des pratiques politiques, la dénonciation du clientélisme s'avère très fortement liée aux ressources de redistribution et à la capacité de déploiement d'une machine politico-électorale dont on dispose ou pas. Des élus avec peu ou sans ressources et peu soumis à la critique dérivant de responsabilités importantes, se construisent des argumentaires de critique et de dénonciation des pratiques d'autrui qui deviennent un moyen de bataille politique fonctionnel au discrédit de l'adversaire qu'il soit à l'intérieur ou à l'extérieur de son camp politique.

Les travaux sur les contextes italiens ou japonais des années 1990 montrent l'utilisation massive de la critique de la « vieille politique » et du « clientélisme » comme arme de délégitimation des classes dirigeantes en vue de leur substitution par des *outsiders* souvent eux-mêmes acteurs de la dénonciation³³. Cette dénonciation concerne aussi les hommes politiques jouant souvent un rôle important dans la critique de leur propre activité, de celle de leurs adversaires internes ou externes au parti ou lorsqu'ils instrumentalisent à leur avantage les révélations d'affaires³⁴.

Seule une analyse distanciée faite dans 15 ou 20 ans pourra vraiment nous dire ce qu'il en est de ce processus de dénonciation et de critique de la politique marseillaise et du clientélisme. Cependant, on ne peut nier qu'un processus de remise en cause de la politique marseillaise, déjà en marche depuis la fin des années 1970, connaît une accélération à partir des années 2008-2009. Les affaires « Guérini », « Andrieux » ou celle mettant aux prises Arnaud Montebourg et la fédération socialiste de Bouches-du-Rhône cachent d'autres processus de dénonciation médiatiquement moins visibles mais à l'œuvre au travers de l'action de la magistrature comptable de la CRC et de la magistrature ordinaire. Depuis 2012, différents rapports de la chambre régionale des comptes portant sur les trois collectivités locales, mais aussi sur des institutions connexes (le SDIS du CG, Marseille Aménagement, les sociétés d'HLM) sont de plus en plus diffusés par les médias : un rapport de la CRC sur les subventions régionales au secteur associatif met cause, certes sans aucune suite judiciaire, une subvention donnée par la Région à un cousin de la sénatrice socialiste Samia Ghali ; des enquêtes de la magistrature ordinaire remettent en question des voyages qui auraient été offerts à des associations de personnes âgées dans les quartiers du nord de la ville par le député socialiste Henri Jibrayel et sa permanence politique. Le même Patrick Mennucci a été inquiété par une enquête sur le versement d'une subvention de la part de la Région à une association (Union des Familles musulmanes) présidée par sa suppléante aux dernières élections législatives.

Assisterait-on donc, un peu à l'instar des enquêtes italiennes des années 1992-1994, à un *Mani Pulite* marseillais ? Rien n'est moins sûr, mais force est de constater une remise en question croissante des pratiques politiques marseillaises et en particulier du clientélisme en concomitance avec un niveau accru de dénonciation publique, à la fois à l'initiative des acteurs politiques que nous avons analysés dans ce chapitre, mais aussi des différents secteurs de la magistrature, des médias et de certains fonctionnaires publics. Serait-on face à un nouveau changement de normes sociales déplaçant ailleurs le curseur des pratiques condamnables et soumises à dénonciation ?