

histoire
politique
société

le débat

L'ère de la corruption ?

Jean Cartier-Bresson, Edward Luttwak, Yves Mény, Pierre Moscovici

Laïcité : essais de redéfinition

Maurice Barbier, Françoise Champion, David Kessler, François Messmer

Lucien Scubla : Thom, Girard : convergences anthropologiques
Jean-Marie Lehn : Alchimères

Archives soviétiques : une révolution historique

Stéphane Courtois, Nicolas Werth

Enseigner l'histoire de l'Europe

Serge Bernstein, Dominique Borne, Philippe Joutard, François Lebrun,
Jacques Le Goff, Jean-Clément Martin

numéro **77**

novembre-décembre 1993

Gallimard

Extrait de la publication

Directeur : Pierre Nora

L'ÈRE DE LA CORRUPTION

Le coût de la démocratie. Entretien avec *Pierre Moscovici*.

Yves Mény : La décennie de la corruption.

Jean Cartier-Bresson : Corruption, pouvoir discrétionnaire et rentes.

Edward Luttwak : La révolution italienne.

LAÏCITÉ : ESSAIS DE REDÉFINITION

Françoise Champion : Entre laïcisation et sécularisation. Des rapports Église-État dans l'Europe communautaire.

Maurice Barbier : Esquisse d'une théorie de la laïcité.

Francis Messner : Laïcité imaginée et laïcité juridique. Les évolutions du régime des cultes en France.

Laïcité : du combat au droit. Entretien avec *David Kessler*.

Lucien Scubla : Vers une anthropologie morphogénétique. Violence fondatrice et théorie des singularités.

Jean-Marie Lehn : Alchimères.

ARCHIVES SOVIÉTIQUES : UNE RÉVOLUTION HISTORIQUE

Nicolas Werth : De la soviétologie en général et des archives russes en particulier.

Stéphane Courtois : Archives du communisme : mort d'une mémoire, naissance d'une histoire.

L'EUROPE À L'ÉCOLE

François Lebrun : Enseigner l'histoire de l'Europe.

Avec les réactions de : *Serge Berstein, Dominique Borne, Philippe Joutard,*

Jacques Le Goff, Jean-Clément Martin et la réponse de *François Lebrun*.

LE DÉBAT DU DÉBAT

Thierry Naudin, Laurence Engel.

L'ère de la corruption ?

Le problème de la corruption en politique ne date pas d'hier. Il a pris toutefois une ampleur nouvelle depuis une dizaine d'années qui l'a fait redevenir l'un des premiers problèmes des démocraties. Que s'est-il au juste passé ? Est-ce l'allergie des sociétés à l'égard de pratiques jusque-là tacitement tolérées qui s'est accrue ou bien est-ce que ce sont véritablement les proportions du phénomène ? Est-ce l'époque qui est corrompue, plus que les hommes, et qu'est-ce qui, alors, dans l'époque pousse à la corruption ? On n'a pas manqué de le relever, ce sont les pays d'Europe méditerranéenne qui ont été particulièrement touchés, et spécialement avec des partis socialistes au pouvoir, que ce soit en Grèce, en Italie, en Espagne ou en France. La corruption est-elle significative ? Faut-il en conclure qu'il existerait une vulnérabilité éthique particulière des socialismes de l'Europe du Sud ? Telles sont les questions que les études réunies ici s'efforcent de clarifier. Jean Cartier-Bresson fait le point sur les instruments d'analyse du phénomène. Yves Mény examine ses explications possibles. Edward Luttwak se penche sur le cas italien. Nous revenons enfin, avec Pierre Moscovici, sur les réponses à donner au problème de fond du financement de la vie politique.

Le coût de la démocratie

Entretien avec Pierre Moscovici

Le Débat. – Non seulement nous vous remercions de vous prêter à cet entretien, mais nous tenons à saluer une attitude d'ouverture qui tranche heureusement avec la gêne ou la réticence de la plupart des *leaders* politiques. Nous sommes d'autant plus à l'aise pour vous demander comment vous expliquez cette fuite devant l'explication à propos d'un problème qui pèse manifestement si lourd et sur l'image du parti socialiste en particulier et sur l'idée que les citoyens se font de la scène politique en général. « Corruption » est aujourd'hui l'un des maîtres mots au travers desquels se définit l'image de la politique. Avant d'en venir, donc, à l'analyse de ce qui s'est passé en matière de financement de la vie politique au cours des deux dernières décennies, partons, si vous le voulez bien, de cette question préliminaire : se taire, éviter le problème n'est-il pas une erreur politique supplémentaire quand l'opinion y est à ce point sensibilisée ?

Pierre Moscovici. – Je pense comme vous que cette situation pèse extraordinairement et sur la vie politique et sur les socialistes. C'est pourquoi il faut s'en expliquer au fond. Ce n'est pas la cause principale de notre échec aux législatives, qui est le chômage, mais comme le dit Michel Rocard, usant d'une expression qui me semble à la fois juste et éloquente, il s'est produit avec les « affaires » une « rupture de charisme ». Le moment où les « affaires » sont arrivées au grand jour a sans doute été, en effet, celui où nous avons perdu le contact avec l'opinion et, notamment, avec l'opinion qui se reconnaissait en nous. Et il est vrai que durant cette séquence, nous nous sommes conduits avec une rare maladresse. Il n'est pas inutile d'en rappeler les étapes. Il y a eu pour commencer ce qu'on a appelé l'« amnistie ». Le terme est terrible. C'est comme si les parlementaires s'étaient autoamnistiés de fautes qu'ils auraient commises dans le cadre du financement des partis politiques. En réalité, c'était exactement l'inverse. Les parlementaires étaient les seuls, avec les faits de trafic d'influence, d'abus de biens sociaux, d'ingérence ou de corruption, à ne pas être amnistiés. Néanmoins, le mot et la chose, le fait même de prendre une loi d'amnistie ont été compris comme un dédouanement de la classe politique par elle-même. Ce fut assurément la première erreur.

La deuxième erreur, ce fut un déficit d'explication tel qu'à votre question j'ai envie de répondre : n'est-il pas trop tard ? Les partis politiques ont perdu aujourd'hui beaucoup de leur crédibilité dans la justification. Néanmoins, il faudra trouver des mécanismes qui nous permettent de le faire à nouveau. J'en prends un exemple : début septembre, l'U.E.F.A. a décidé que l'Olympique de Marseille ne pourrait pas représenter la France en coupe européenne de football, bien que la justice française ne se soit pas encore prononcée sur les faits de corruption relatifs au match Marseille-Valenciennes. Je comprends cette position, en dépit des protestations qui se sont élevées en France pour non-respect du droit de la défense. L'U.E.F.A. a fait prévaloir une logique sportive sur la logique juridique. En politique, c'est ce que nous avons été incapables de faire. Nous savions qu'il existait des cas de corruption avérée, à usage personnel – cas Boucheron et Nucci à gauche, cas Médecin, Farran, affaire Botton à droite. Nous avons été inca-

Pierre Moscovici est trésorier du parti socialiste. Il est l'auteur de *L'Heure des choix*, en collaboration avec François Hollande (Odile Jacob, 1991). Il va publier en janvier 1994 un essai sur le socialisme, *À la recherche de la gauche perdue*, chez Calmann-Lévy.

Cet article est paru en nov.-déc. 1993 dans le n° 77 du *Débat* (pp. 4-14).

pables en l'occurrence d'appliquer, pour les cas qui nous concernaient, une logique politique. Le parti socialiste devait prendre ses distances avec ceux de ses membres qui le compromettaient, qui le prenaient en quelque sorte en otage. Non seulement il ne l'a pas fait, mais il les a longtemps assurés de la même solidarité que celle qu'il a manifestée, et devait manifester, à des responsables et à d'honnêtes soldats qui avaient été missionnés pour le financement du parti. C'est une faute dont les effets continuent de se faire sentir. Il faut que nous trouvions des formes de régulation proprement politiques afin d'appliquer non pas une justice, mais une sanction politique en pareil cas.

Troisième facteur : la façon très médiocre dont a été popularisée la loi sur le financement des partis politiques. C'est une bonne loi, j'aurai l'occasion d'y revenir. Mais les gens savent peu ce dont il s'agit, alors que l'établissement de la transparence, du contrôle, du financement public, marque une vraie rupture avec le système antérieur qui était l'état de nature, en l'absence de toute législation sur le financement de la vie politique. Cette loi, nous ne l'avons pas assumée complètement. Et nous avons même voulu revenir dessus. Quand Pierre Bérégovoy est devenu Premier ministre, il a fait de la lutte contre la corruption un cheval de bataille, intuition forte mais qui accédait d'une certaine façon, ce faisant, la thèse que son propre camp était corrompu. Quand le gouvernement a voulu changer la loi sur le financement des partis politiques, au motif, notamment, que le financement par les entreprises risquait d'être un financement corrupteur, il a affaibli l'image de cette loi, qui n'en reste pas moins une bonne, et même une grande loi.

Bref, nous nous trouvons devant un chantier très vaste, dont nous avons essuyé les plâtres. Nous sommes condamnés à vivre avec les « affaires » – parce qu'elles vont continuer. Il y a des faits qui vont continuer à sortir, même s'ils sont anciens. Cela impose une réponse de fond. Mais j'aurais tendance à dire : agissons, en sachant que le mal est fait. Pour ce qui concerne les socialistes, il nous faut marteler une réponse politique. C'est vrai, comme les autres partis, nous avons eu recours avant la loi de 1990 à des pratiques illégales pour financer notre activité politique – et pour cause, puisqu'il n'existait aucune réglementation. Encore l'avons-nous fait de façon un peu naïve, à partir d'un système centralisé de bureaux d'études ayant pignon sur rue, là où la droite procédait de façon atomisée et recourait, selon toute vraisemblance, à des procédés plus occultes. Et il faut bien – même si cette distinction n'est pas, précisément en raison du vide préexistant de la législation, totalement convaincante au plan juridique – séparer les comportements qui relevaient du financement des partis politiques des faits qui ont donné lieu à enrichissement personnel. S'agissant des premiers, il faut faire la transparence entière sur tous les partis, pour connaître le phénomène et combattre ses effets qui demeureraient, et non pas poursuivre un acharnement judiciaire qui frappe le seul parti socialiste à travers les personnes, d'une probité incontestée, de ses anciens trésoriers, Henri Emmanuelli et André Laignel. Les seconds doivent être sanctionnés sans merci. Il nous faut en outre valoriser sans relâche la loi du 15 janvier 1990, prise à notre initiative, qui codifie la vie politique et son financement : l'opinion la connaît encore mal, mais j'ai la conviction qu'elle finira par en comprendre la grande portée. Le parti socialiste, pour sa part, l'applique dans toute sa rigueur : nos budgets, nos comptes sont publics et notre gestion est à la fois contrôlée et transparente.

Le Débat. – Que s'est-il passé au cours des années 1980 pour donner une telle place au thème de la corruption dans la vie politique ? Personne n'a la naïveté de croire que la corruption est un phénomène nouveau qui aurait surgi au cours de la dernière décennie. L'histoire de la République est jalonnée d'épisodes qui attestent de l'ancienneté du problème. Mais on a l'impression que le phénomène a pris des dimensions neuves. Ce sentiment correspond-il à une réalité ou procède-t-il d'un effet d'optique ? La corruption est-elle celle de l'époque, qui aurait contaminé la politique, ou a-t-elle ses raisons d'être particulières à l'intérieur de la sphère politique ?

P. M. – Commençons par une distinction. Si je me fie au dictionnaire, la corruption, ce peut être deux choses : l'altération du jugement d'une personne ou bien des moyens utilisés pour faire agir quelqu'un contre son devoir ou sa conscience. En matière de financement des partis politiques, il y a corruption dans le premier sens : beaucoup ont perdu leur jugement, ne se sont pas rendu compte que, comme Monsieur Jourdain faisait de la prose, ils faisaient de la corruption sans le savoir. En revanche, je crois qu'il y a rarement eu corruption au sens actif du terme, qui suppose qu'il y ait un corrupteur et un corrompu, et un détournement d'objet moyennant finances. Les choses ne sont pas si simples.

Pour ce qui est de l'époque, il y a deux phénomènes auxquels il faut réfléchir : ce qui s'est passé d'effectivement nouveau dans le financement de la vie politique et ce qui a déterminé la venue du problème au grand jour récemment. Les deux dimensions existent. En effet, comme vous le rappeliez, du scandale de Panama à celui de la Garantie foncière, pour ne pas parler des combines africaines, les plus occultes, qui attendent toujours d'être découvertes, les « affaires » n'ont pas cessé d'accompagner la République. Et pourtant, on n'en parlait pas de la même manière. Que s'est-il passé de nouveau ?

Il faut faire intervenir, pour commencer, un changement de sensibilité. Nous avons assisté à une forme d'« anglo-saxonisation » de la société française, qui a rendu intolérables des choses qui étaient auparavant connues et tolérées par consensus implicite. Regardez le cas Urba. Le phénomène était public. Le mécanisme avait été dévoilé dès 1974. Il ne se cachait pas. Il a été rappelé, dans le détail, par les travaux d'une Commission d'enquête parlementaire, en 1990, devant laquelle les anciens trésoriers du parti socialiste ont témoigné sous serment. Et pourtant, il est devenu intolérable. Pourquoi ? Parce que pour une société très branchée sur le marché, même si elle en déplore les excès, les principes d'information et de transparence qui sont ceux du marché rendent insupportable un système politique qui fonctionne en dehors de ces règles et qui s'en affranchit. Par ailleurs et parallèlement, on a vu s'introduire un puritanisme en politique nouveau pour notre pays avec, là aussi, ses exigences de transparence et de contrôle. La démocratie française, en un mot, s'est banalisée. Elle s'est mise à fonctionner comme d'autres, et les citoyens se sont mis à regarder les hommes politiques comme tout le monde. Le consensus implicite sur le côté « à part » de la vie politique, et donc de son financement, s'est rompu.

Or cette évolution s'est produite à un moment où le système avait pris une ampleur qui le rendait par trop visible. Le marketing politique arrive en France en 1965. Pendant quinze ans, il n'a cessé de croître en importance, de pair avec le développement de la médiatisation. Le coût d'une campagne présidentielle est devenu formidablement élevé. La chose a été particulièrement manifeste à propos de la campagne présidentielle de 1988. Officiellement, pour les principaux candidats, elle a coûté de 120 à 200 millions de francs. Officieusement, on peut supposer qu'elle a coûté trois à quatre fois plus pour certains d'entre eux. D'où un soupçon légitime, qui s'est mis à croître dans l'opinion. Ces effets de masse provoquent l'interrogation des citoyens : d'où vient l'argent ?

L'autre facteur nouveau qui intervient là-dessus, c'est la décentralisation. On n'y insiste pas assez. Non que je veuille accuser les pouvoirs décentralisés d'être corrompus ou corrupteurs. Mais la décentralisation, c'est un fait, a créé de nouvelles conditions de rencontre entre des marchés, des élus et des partis. Toute ville qui se respecte, même moyenne, a aujourd'hui une politique de grands travaux, une politique de prestige et une politique de communication. En ce sens, la décentralisation a puissamment contribué au changement d'échelle des dépenses politiques. Le changement d'échelle a rendu le phénomène insupportable à un moment où le changement de mentalités le rendait intolérable. Voilà, je crois, l'essentiel de ce qui s'est passé au cours des dernières années. L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 n'a fait qu'ajouter un élément de plus : elle se voulait, on la croyait, morale, il s'est révélé

qu'elle n'était pas foncièrement différente des autres en la matière. D'où le renforcement de la déception et de l'exigence. L'augmentation des dépenses est allée de pair avec le renforcement de ce qui rendait l'absence de transparence de leurs sources inacceptable. c'est ce qui explique l'entrée dans le cycle des « affaires » où nous nous trouvons toujours.

Le Débat. – Mais ne réduisez-vous pas trop vite le problème de la corruption à celui du financement des partis politiques ? Ce dernier a-t-il vraiment pesé sur l'opinion ? N'est-ce pas plutôt les faits de corruption individuelle, liés à l'abus de pouvoir et concentrés autour de la *camarilla* présidentielle ? C'est à ce propos qu'on a eu le sentiment d'une corruption logée au sommet de l'État et d'une ampleur sans précédent dans la République.

P. M. – Je refuse le terme de « *camarilla* présidentielle », qui a des relents désagréables, voire calomnieux : la France n'est pas une république bananière. Et il est totalement faux de prétendre que les phénomènes de corruption individuelle des années 1980 sont sans précédent, ou logés de façon prépondérante au sommet de l'État : souvenons-nous de la III^e et de la IV^e République, et n'oublions surtout pas que la V^e a commencé en 1958 et non en 1981 ! Mais il y a indéniablement eu des faits de corruption individuelle, liés à l'État lui-même, et c'est pourquoi j'ai tenu à distinguer les deux sens du mot corruption. Je crois, cela dit, que vous sous-estimez l'importance de la question du financement des partis politiques aux yeux de l'opinion. Elle a beaucoup compté. Mais à côté de l'effet de système, lié aux partis, il faut en effet faire intervenir l'impact des institutions présidentielles de la V^e République. Notre monarchie républicaine, plus monarchique que républicaine, avec le système de cour qu'elle induit, a exercé son propre effet pervers. Mais ce qu'il faut bien comprendre, du point de vue du retentissement de ces phénomènes, c'est que s'il y a lieu de les distinguer analytiquement, l'opinion, elle, ne fait pas la différence. Elle est convaincue que tout cela aboutit dans la même caisse, celle des partis, et surtout, dans les années 1980, celle du parti socialiste. Or c'est faux. Jamais le parti socialiste n'a eu à connaître et moins encore à bénéficier, d'une quelconque façon, de délits d'initiés ou de réussites privées. Urba-Gracco, j'en ai parlé, c'est autre chose, un système qui était ouvertement organisé pour contribuer au financement d'un parti politique.

Les conséquences à tirer des deux séries de phénomènes sont complètement différentes. Je serais assez radical dans les deux cas, mais les remèdes ne sont pas du tout les mêmes. S'agissant des dérives individuelles, je dirais qu'elles remettent en cause le fonctionnement de la V^e République. On peut, on doit, certes, réprover et sanctionner les comportements des personnes. Mais le vrai problème est bien celui d'un système politique insuffisamment pourvu de contrôles et de contre-pouvoirs, qui ne protège pas suffisamment l'exécutif de ces excroissances illégitimes, à l'occasion autoproclamées, parfois totalement autonomisées que sont les « entourages ». Il est plus facile de le réformer que de modifier la nature humaine...

S'agissant du financement des partis politiques, la question qu'on doit se poser est d'une tout autre nature : comment financer la vie politique, compte tenu de la contradiction qui partage les citoyens entre le rejet des partis et le sentiment qu'ils sont indispensables à la démocratie ? Comment une nation peut-elle financer sa démocratie ? La politique a besoin d'argent – pas trop d'argent mais suffisamment d'argent, assez peu en définitive. Quel prix sommes-nous prêts à payer pour une vie politique démocratique ? C'est de notre capacité à répondre à ces questions que dépend le fait que des « affaires » du type Urba n'aient plus lieu d'être, ou mieux, soient définitivement proscrites.

Le Débat. – Ne faut-il pas insérer entre les deux pôles un troisième terme qui a joué un rôle non négligeable dans l'accumulation des griefs, à savoir le système des dépouilles à la française ? La distribution clientéliste des offices et sinécures de la nomenklatura d'État n'a-t-elle pas contribué à renforcer l'image d'une appropriation ou d'un détournement de la puissance publique ?

P. M. – Vous tirez là le fil du nœud que j'évoquais, le fonctionnement des institutions de la V^e République. Car tous ces traits vont ensemble. L'existence d'une « nomenklatura d'État », les rapports malsains entre l'administration et la politique, l'absence de transparence dans l'octroi des marchés ou la nomination aux places sont des caractéristiques solidaires d'un système qui doit être revu de fond en comble afin de rétablir les principes républicains. L'existence d'un certain nombre de postes réservés à la disposition du président de la République ou du Premier ministre, sans la moindre délibération de qui que ce soit, est une mauvaise chose. Pourquoi le Parlement ne serait-il pas consulté ? Je n'hésiterais pas à le proposer, dans le cadre d'un rééquilibrage des pouvoirs dont on parle beaucoup aujourd'hui. La restauration du Parlement n'est pas qu'un problème de procédures, c'est aussi un problème de contenu. Contrôle, soit. Mais contrôle de quoi ? De la même façon, le contrôle des citoyens sur les deniers publics doit être considérablement renforcé. La Cour des comptes est un organisme juridictionnel, indépendant en droit mais très lié de fait au ministère des Finances, qui agit dans le cadre de l'exécutif et pour le compte de l'exécutif. Pourquoi ne serait-elle pas mise à la disposition du législatif, à l'instar d'institutions comparables comme le Général Accounting Office aux États-Unis ? L'élection du président de la République au suffrage universel direct a créé un sur-pouvoir dans la République, qui n'est équilibré par aucun autre et qui engendre infailliblement des dérives qui doivent être combattues sans faiblesse. Pour moi, c'est bien le François Mitterrand du « coup d'État permanent », le critique le plus rigoureux des institutions de la V^e République, qui avait raison.

Le Débat. – La corruption s'est manifestée dans bien d'autres pays européens – Italie, bien sûr, mais aussi Espagne ou Grèce – dont les institutions n'ont rien à voir avec celles de la V^e République...

P. M. – Bien entendu. C'est très exactement la raison pour laquelle je tiens à la distinction entre la corruption liée aux institutions et la corruption liée au financement des partis politiques.

Le Débat. – Soit. Mais cette corruption des « partis socialistes de l'Europe du Sud », si l'on ose parler ainsi, pose un intéressant problème. Y aurait-il une corrélation particulière entre socialisme et corruption, notamment dans le cadre du « socialisme méditerranéen » ?

P. M. – Non, je vous rassure, il n'y a pas de corrélation entre le socialisme comme doctrine et la corruption, et pas davantage entre l'existence des partis socialistes et la corruption. Les phénomènes que vous évoquez relèvent d'une explication davantage systémique. À un premier niveau, je crois que ce que je disais de la situation française est d'une application plus large : présence des partis socialistes au pouvoir à un moment où, d'un côté, les besoins de financement de la vie politique augmentent dans d'énormes proportions et où, de l'autre côté, l'opinion se convertit à une espèce d'« anglo-saxonisation » de la politique. De par la présence de ces partis au pouvoir, le projecteur ne pouvait qu'être braqué sur eux. À un niveau plus profond, il faut se référer aux pratiques des partis socialistes et à leurs modes de financement, qui sont très différents entre Nord et Sud. On a affaire à deux modèles de partis, qui sont assez différents. D'un côté, le grand parti social-démocrate, qu'il soit suédois, norvégien ou allemand, est un parti organiquement lié à un syndicalisme puissant et en général unique, un syndicalisme riche du fait de ses forts mécanismes de cogestion. C'est enfin un parti de masse – il a en moyenne cinq à sept fois plus d'adhérents, en proportion du nombre d'habitants, que le parti socialiste français. Le parti latin, à l'opposé, fonctionne avec moins d'adhérents. C'est souvent un parti de cadres, un parti d'élus. Il n'est pas lié aussi fortement à des syndicats – le parti socialiste français est, de tous, le plus privé de tels liens –, et les pays du Sud souffrent de toute façon d'une désyndicalisation plus forte, avec des phénomènes de division syndicale. Les rapports internes dans les partis ne sont pas non plus les mêmes. Les pratiques d'un parti sont modelées par les institutions et par la culture politique nationales. Nous parlions des

effets pervers de la présidentialisation en France. À tous les niveaux, même celui du maire, la logique est remontante et trop peu démocratique. Cette « tentation charismatique » n'est pas propre à la France. On l'a retrouvée, en dépit d'institutions différentes, en Espagne avec le « félipisme », en Italie avec Craxi, en Grèce avec Papandréou, avec des bonheurs politiques et électoraux inégaux, mais partout avec des phénomènes de clientèle qui en sont la contrepartie inévitable. Et c'est aussi pour avoir su redresser la barre en cette matière que Felipe Gonzalez a pu gagner à nouveau les élections législatives, tout en conservant le crédit du parti socialiste espagnol. Observons en outre que l'Italie, la Grèce ou l'Espagne sont des démocraties fragiles – voir le phénomène mafieux en Italie – ou récentes. Dans ces pays, c'est le système politique tout entier, pas uniquement la gauche, qui a été touché par la corruption ; mais là aussi, la société ne le tolère plus, et cela débouche sur une crise politique aujourd'hui, sur une évolution institutionnelle profonde demain, en Italie par exemple. Il ne faudrait pas mystifier en regard les partis sociaux-démocrates, dont j'ai parlé, ou travaillistes, comme le parti anglais ou le parti israélien. On sait depuis Roberto Michels que l'oligarchie est constitutive de toute société politique. Mais il me semble, malgré tout, que ces partis font davantage de place à des mécanismes de délibération collective. C'est, une fois de plus, au système et à la culture politiques qu'il faut remonter. L'image d'un Conseil des ministres en Israël n'est pas celle de notre Conseil des ministres le mercredi matin : c'est moins guindé, et on y débat bien davantage.

Le Débat. – Cette « présidentialisation », pour aller vite, des partis socialistes du Sud est-elle compatible avec leur vocation idéologique ? Pour le dire autrement, un parti socialiste peut-il se contenter d'être une machine électorale ? La perte du militantisme qui accompagne cette évolution n'est-elle pas pour beaucoup dans la dégradation de leur image ?

P. M. – Le Parti socialiste français n'a jamais été un parti de masse. Au plus fort de notre popularité, au début des années 1980, il avait 180 000 membres. Il en compte aujourd'hui entre 120 000 et 140 000. Là-dessus, environ 40 000 adhérents sont des élus ou des responsables à un titre ou un autre. Cette population connaît un certain vieillissement. Les classes populaires sont moins représentées. La féminisation est trop faible. Par ailleurs, à tous les échelons, la lutte pour le pouvoir et les techniques de communication sont devenues des activités « professionnelles ». Le statut du militant et le rapport du parti et du militant ont donc changé. Le parti socialiste a été touché par un renforcement de ce que j'appelais la « présidentialisation » – à travers l'organisation en courants autour de « présidentiabiles » – et de la notabilisation, en dessous, avec un système d'élus qui a pris une part prépondérante. Si le congrès de Rennes a pris cette tournure, c'est notamment à cause du rôle important des élus. Ce qui a fait la différence entre les courants n'a pas été la confrontation idéologique – les textes étaient en gros les mêmes –, c'était le choix des hommes – qui incarnaient, il est vrai, des conceptions différentes du rôle du parti socialiste – et la position respective des équipes par rapport au pouvoir, national ou local. Je crois que les choses sont en train d'évoluer et que les militants et sympathisants socialistes sont las du parti « machine électorale », des courants « écuries présidentielles », qu'ils respectent leurs élus, mais entendent aussi mieux les contrôler. C'est un des enjeux majeurs de la refondation du parti socialiste et de la gauche que de redonner sens à la vie militante, d'aller vers un parti plus nombreux, vraiment ancré dans la société. Pour cela il faut des idées, mais aussi un changement des pratiques de pouvoir au sommet.

Le Débat. – Ne faut-il pas chercher des canaux plus profonds par où la corruption s'est insinuée à gauche ? N'existe-t-il pas un lien, pour commencer, entre le repli idéologique, singulièrement à partir de 1983, et une certaine vulnérabilité à la corruption ? La perte de la croyance n'a-t-elle pas eu des effets profonds sur les conduites ? N'y a-t-il pas ensuite une fascination pour le pouvoir et ses facilités qui serait

propre à la gauche, en fonction d'un mélange d'extériorité à la chose – à la différence d'une droite qui s'y sent appelée de naissance – et de bonne conscience, puisqu'on l'exerce pour une juste cause ?

P. M. – Sur le premier point, je ne crois pas qu'on puisse lier le tournant de 1983 et la perte de cohérence idéologique qu'il a entraîné – parce qu'il n'a pas été théorisé, même s'il était justifié – avec un changement de pratique du parti. Les choses relèvent à mon sens d'une explication plus triviale. Jusqu'au début des années 1980, les socialistes n'avaient pas les moyens de rivaliser avec la droite sur le terrain des campagnes de communication. Ils considéraient le pouvoir soit comme l'objet d'un « long remords », comme le disent Bergounioux et Grunberg, soit comme quelque chose qu'on pouvait à un moment donné conquérir ou exercer, mais en aucun cas occuper, pour parler comme Léon Blum. À partir du moment où ils sont arrivés au pouvoir, ils ont voulu, le plus logiquement du monde, le conserver. Pour ce faire, ils en ont utilisé les facilités et ils ont eu recours aux techniques nécessaires, notamment sur le plan médiatique. D'où l'entrée dans le cycle infernal des dépenses qui exigent des recettes requérant à leur tour certains moyens.

Pour ce qui regarde le rapport au pouvoir de la gauche, je crois qu'il y a lieu là aussi de nuancer. Je ne crois pas du tout qu'il y ait une sorte de contre-société socialiste homogène, à la fois condescendante par rapport au pouvoir et pénétrée de sa mission historique. Il y a des strates très différenciées. Il faut en distinguer au moins trois : les militants, les responsables politiques et la « nomenklatura d'État » dont nous parlions un peu plus haut. Les « élites socialistes » sont comme toutes les élites – c'est d'ailleurs ce qu'on leur reproche. Elles se recrutent pour beaucoup dans une caste diplômée où l'on sait en général de l'intérieur ce qu'est le pouvoir d'État. On ne peut pas leur attribuer la naïveté. Plutôt qu'une perte de croyance, ce sont des phénomènes de conviction pervertie qui se produisent. Encore touchent-ils différemment les hommes politiques proprement dits et les gens de la périphérie du pouvoir. Ceux-ci vivent parfois de la politique autant et plus que pour la politique. Ils ont une relation plus utilitariste avec le pouvoir, voire avec l'argent, notamment du fait de l'existence des postes à la discrétion du gouvernement, dont j'ai déjà parlé, et des possibilités de « pantouflage » offertes à la haute fonction publique, qu'il conviendrait d'ailleurs de mieux réglementer et contrôler. Mais il faut répéter que notre fonction publique est tout de même une des plus compétentes et désintéressées du monde : je ne veux pas sacrifier au poujadisme ambiant. Là encore, le système politique de la V^e République, qui a fait grossir à l'excès les « entourages », à commencer par les cabinets, et qui a vu se développer une forme de *spoils system* à la française, étendu à l'administration et au secteur public, est plus en cause que les hommes, dont la base de l'engagement reste la conviction. De quoi a besoin, pour sa part, un homme politique un peu conséquent ? D'un local dans sa circonscription, de moyens d'assistance, de secrétariat et de reproduction, en un mot de quoi faire de la politique, c'est-à-dire communiquer, convaincre, agir, ou, pour les plus naïfs et les plus faibles, de quoi poser au notable ou au futur notable. L'immense majorité des hommes politiques sont honnêtes. La politique, c'est une forme de service public animée par les idées : ce n'est pas un métier qu'on fait pour s'enrichir. Le problème financier des hommes politiques est celui des moyens qui leur permettent de fonctionner comme tels, et c'est tout. Quant aux militants de base, leur rapport à l'argent et au pouvoir reste difficile, parfois négatif, avec, malgré la « culture de gouvernement » qu'ont acquise les socialistes, un attrait pour l'opposition. Je ne vois donc rien qui ressemble à une « société socialiste » qui présenterait une sorte d'accessibilité naturelle à la corruption ou de fascination pour le pouvoir. Notre rapport au pouvoir est aujourd'hui moins naïf, moins idéalisé, banalisé lui aussi, puisque l'alternance a maintenant joué pleinement et sur une longue période. C'est peut-être cela, au fond, que l'on reproche aux socialistes : d'être devenus, au pouvoir, comme les autres. Ce qu'il nous faut retrouver c'est un projet, une identité, une « offre politique » différente, sans lesquels le pouvoir n'est rien.

Une question reste posée : celle des mécanismes de sélection des élites au sein de la gauche et des mécanismes de contrôle du sommet par la base. Ce qu'il y a lieu de mettre en cause, c'est la façon dont, en France, on choisit toujours un peu les mêmes, hier avocats, médecins ou professeurs, aujourd'hui anciens élèves d'une grande école qui forme des fonctionnaires – l'É.N.A. Il faut des énarques en politique – j'aurais mauvaise grâce à le nier –, mais conscients que leur formation est un moyen d'acquérir des compétences et un métier, le service public, non le passeport pour un statut ou un style de vie coupé du monde. Et il ne faut pas que des énarques, bien au contraire. Parmi les propositions qui ont été faites aux états généraux des socialistes à Lyon, s'il y en a une qui mérite d'être retenue, c'est le refus du cumul des mandats, qui est une source extraordinaire de confiscation des pouvoirs.

Le Débat. – Alors, que faire en matière de financement de la vie politique pour assainir la situation ?

P. M. – La loi sur le financement des partis politiques, telle qu'elle existe, je l'ai dit, me semble d'ores et déjà représenter le socle d'une solution, même si elle n'a pas encore été bien comprise. Quel prix les gens sont-ils prêts à payer pour la démocratie ? Il est à la fois sûrement faible, en termes de demande directe, et élevé, parce qu'ils y sont attachés. Nous continuons de vivre sous l'ombre des affaires, elles continuent d'émerger aujourd'hui alors que les faits sont terminés depuis cinq ou six ans. Il y a là un effet d'optique qui trompe. En réalité, la loi de 1990 a marqué une rupture essentielle dont les effets sont déjà très sensibles. On va mettre du temps à s'en apercevoir. L'assainissement de la vie politique est en cours. C'est une œuvre de longue haleine.

Qu'est-ce que la loi de 1990 a changé ? Elle a introduit un plafonnement des dépenses. C'est un changement fondamental, on l'a vu à l'occasion des élections législatives de 1993. Avec un plafond de 500 000 F, nous avons assisté à des campagnes beaucoup plus modestes – on n'a pas vu une seule affiche de quatre mètres sur trois – au demeurant interdites dans les derniers mois de campagne – dans le pays, à l'exception de celles apposées par le R.P.R., qui a les moyens. Certains moyens de communication coûteux – spots publicitaires, affichage massif et illégal – ont été prohibés ou limités. Je crois que les gens ont apprécié ce retour de la vie politique à une certaine modestie et que cela durera. Une grande question demeure ; comment fera-t-on pour les présidentielles ? J'ai parlé des coûts qu'elles représentaient – 150, 200, on a même parlé de 700 millions en 1988, avant la loi de 1990. Il faudra faire moins : d'après la loi, les dépenses sont plafonnées à 160 millions de francs pour les deux tours. Je ne sais pas à ce jour comment on les trouve. Je ne sais pas comment on parviendra à exercer un contrôle. Ce sera un moment de vérité. Les socialistes se doivent, quant à eux, d'être exemplaires.

Deuxième principe : la transparence. Ce qui fait qu'il y avait trafic d'influence ou abus de biens sociaux, c'était l'impossibilité pour les entreprises de donner officiellement de l'argent à des partis politiques qui n'avaient pas d'existence juridique. Maintenant, cette possibilité existe : vous pouvez financer la campagne d'un candidat à hauteur d'une certaine somme, elle aussi plafonnée ; votre entreprise aura un reçu et se verra ouvrir la possibilité de déductions fiscales. Le principe de cette dépense est reconnue comme faisant partie de l'utilité sociale de l'entreprise. Je ne suis pas du tout favorable à la suppression de ces liens-là, qui ne manqueraient pas de réintroduire des financements occultes. Ce qui ne serait pas versé au grand jour le serait à nouveau dans l'ombre, car la nature a horreur du vide. L'importance de cette légalisation est qu'elle supprime les intermédiaires qui sont un des phénomènes polluants de la vie politique. Car le but des intermédiaires, eux, est souvent de s'enrichir, à la différence des hommes politiques. Désormais, il n'est plus possible au politique de se décharger du « sale boulot » sur des « hommes de l'ombre » en proclamant vertueusement : « Je ne veux pas le savoir. » Le politique agit maintenant au grand jour et en première ligne.

Troisième principe : le contrôle. La mise en place d'une Commission de vérification des comptes et du financement des partis politiques et des campagnes électorales, même si ses moyens sont insuffisants, remplit un rôle très dissuasif. On le verra, là encore, à la suite des législatives, puisque trois, quatre, cinq élections, significatives risquent d'être invalidées, sur l'avis de la Commission, pour dépassement du plafond autorisé.

Quatrième principe : le financement public, en fonction du nombre de voix et de sièges obtenus. C'est un principe très sain, puisque cela limite le besoin de collecte dans le privé, auprès des entreprises ou auprès des particuliers, et un principe d'ailleurs favorable à un parti comme le parti socialiste qui n'a pas avec les entreprises les relations privilégiées des partis de droite. Il est donc source d'équilibre politique.

C'est dans cette voie qu'il faut poursuivre, en renforçant les dispositions déjà prises. Il faut augmenter les moyens de contrôle. La commission de vérification des comptes, c'est actuellement un président de la chambre de la Cour des comptes, à la compétence unanimement reconnue, entouré de peu de personnels : l'effet est encore davantage dissuasif qu'il n'est totalement efficace. Il faudra aller beaucoup plus loin. Par ailleurs, il faut renforcer et durcir les sanctions. Le président de la Commission des lois du Sénat, M. Larché, avait proposé qu'on supprime la sanction d'inéligibilité pour un élu qui aurait dépassé le plafond de dépenses autorisé. Cela me paraît aller complètement à contresens de ce qu'il convient de faire ! Il faut enfin développer le financement public, car il faut que le citoyen sache que la démocratie a un coût, que le financement de la vie politique est une chose sérieuse et que les partis reçoivent les moyens conformes au rôle qui leur est reconnu dans la Constitution. Je pense que ce serait l'un des principaux facteurs d'élimination de la tentation corruptrice.

Il faudra bien réfléchir à la décentralisation en France et aux moyens de mieux la contrôler. La loi a justement créé des juridictions essentielles : les chambres régionales des comptes. Mais je crois que nous avons fait une erreur en 1982, en n'allant pas assez loin. La question s'est posée de savoir si les élus devaient ou ne devaient pas pouvoir être déférés devant la cour de discipline budgétaire et financière. On a choisi de ne pas le faire en renvoyant la sanction, comme souvent en France, sur le lampiste. Il faut accroître la responsabilité financière des élus, renforcer le contrôle sur leur gestion, permettre des sanctions effectives, afin de les protéger de toutes les tentations.

Nous ne pouvons pas échapper à ce problème de financement de la vie politique, car le bon fonctionnement et l'image de la démocratie en dépendent. Je ne suis pas un partisan de la « politique morale ». La morale est largement une affaire individuelle, alors que la politique est une affaire de vie en commun. Qui dit politique morale dit souvent hypocrisie. Je suis moi-même, à l'origine, magistrat à la Cour des comptes, et si j'étais un adepte de la politique morale, si je considérais que l'argent est par nature sale ou corrupteur, je n'aurais pas accepté d'être trésorier du parti socialiste. Je crois profondément, en revanche, à l'éthique républicaine. La vie politique doit être strictement encadrée, de manière qu'il soit possible de continuer à faire de la politique, sans naïveté, avec les choix et les moyens qu'elle implique, mais dans le respect rigoureux des principes républicains. C'est cela, au fond, que je reproche à notre système politique actuel, de n'être pas réellement républicain et pas assez démocratique.

Yves Mény

La décennie de la corruption

Le siècle s'achève sur des bouleversements politiques, économiques, sociaux considérables : le cycle ouvert avec la guerre de 1914 et la révolution de 1917 se ferme. L'empire communiste est mort, l'Allemagne réunifiée, l'Europe centrale et balkanique à nouveau fiévreuse. À l'échec du socialisme réel fait pendant le triomphe de l'économie de marché et des valeurs néo-libérales, à l'ébranlement du *Welfare State* s'oppose la conception d'une démocratie plus « libérale » et moins sociale. La décennie des années quatre-vingt est celle de tous les bouleversements : géopolitiques, mais aussi idéologiques et économiques. C'est dans ce contexte de crise, de situation d'entre-deux que s'inscrivent les phénomènes de corruption dont l'ampleur a frappé les esprits. Précisons d'emblée qu'il n'y a pas de relation de cause à effet entre les bouleversements que l'on vient d'évoquer et les pratiques déviantes de la politique ou de l'administration. Mais un contexte favorable, celui de l'ébranlement de toutes les valeurs et de toutes les références, a permis à la corruption de se développer et de prendre, notamment en France, une ampleur sans doute inconnue jusque-là.

Cet accès de fièvre maligne au sein du corps social et plus précisément dans les relations qui se nouent entre le politique, l'administratif et l'économique pose problème à l'observateur et au citoyen. La corruption qui s'est développée en France au cours des années quatre-vingt est-elle spécifique par ses modalités et par son ampleur ou relève-t-elle du registre habituel, quoique épisodique, des « errements » inévitables ? Autrement dit, faut-il inscrire les faits délictueux dont la presse a fait abondamment état dans les inévitables dérapages que connaît toujours l'action politique ou faut-il y voir la manifestation pré-occupante et grave d'une détérioration des mœurs et pratiques politiques ?

Dans la foulée, une autre question vient immanquablement à l'esprit : l'accroissement des faits de corruption venus à la lumière a coïncidé en France – mais aussi en Italie ou en Espagne – avec l'arrivée au pouvoir du parti socialiste. Y aurait-il un particularisme du socialisme de l'Europe du Sud qui en ferait un vecteur plus propice de la corruption politique ? Y a-t-il simple concomitance fortuite ou est-ce la nature même des conditions d'accès au pouvoir et son exercice par la gauche socialiste qui la rendrait plus perméable aux tentations de la corruption ?

C'est à ces deux questions que l'on tentera de répondre en s'interrogeant d'abord sur la spécificité de la corruption de la décennie des années quatre-vingt en France. Mais si l'on part de l'hypothèse de travail que ces manifestations récentes de la corruption sont spécifiques, encore faut-il dire en quoi elles le sont et par rapport à quel référent, constitué pour ainsi dire en étalon de mesure.

Yves Mény est directeur du centre Robert-Schuman (Institut universitaire européen, Florence). Il a récemment publié *La Corruption de la République*, Fayard, 1992.

Cet article est paru en nov.-déc. 1993 dans le n° 77 du *Débat* (pp. 15-25).

La corruption et ses frontières

Définir la « norme » par rapport à laquelle il est possible d'établir un jugement est une opération relativement complexe car, précisément, l'une des caractéristiques du système politique français a été de s'accommoder d'un certain flou en la matière. Plus que d'une norme, il faudrait évoquer un certain nombre de valeurs ou d'opinions autour desquelles s'instituait le consensus de l'opinion publique en général et des élites en particulier. Quels en sont les éléments constitutifs ?

1. Le noyau dur, le plus solide apparemment, le plus fragile souvent, est constitué par les dispositions répressives du Code pénal ou les règles statutaires de la fonction publique. Elles sanctionnent la corruption ou les délits connexes (concussion, ingérence, etc.) ou interdisent des comportements ou décisions qui pourraient être considérés comme contraires à l'éthique politique ou administrative. En définissant le permis et le défendu, la loi trace en principe des frontières claires qui permettent à l'homme public ou privé, à l'administrateur, de définir sans trop d'états d'âme une ligne de conduite. À défaut d'éthique individuelle ou collective, la règle s'impose comme arbitre des choix. Ou, pour le dire comme Camus : « Quand on n'a pas de principes, il faut des règles. » Dans certaines démocraties et, en particulier, aux États-Unis, ce corps de règles tient une place considérable, non seulement parce que les lois générales sont déclinées dans le détail jusqu'au niveau du service par des dispositions précises sur l'éthique publique, mais aussi parce que ces mesures font l'objet de véritables débats dans la presse, au Congrès et dans toute la vie sociale. Que l'on soit admiratif ou agacé par ce puritanisme anglo-saxon n'est pas le problème. Il est de savoir quelle est la place qu'occupent ces questions dans le débat public et quelles conséquences pratiques en découlent. En France, au contraire, le dispositif juridique ne donne lieu à presque aucun débat, n'est que rarement appliqué dans les faits, voire carrément écarté (par l'amnistie) lorsque la gravité et la multiplicité des faits répréhensibles rendraient inévitable d'y recourir. Bref, au-delà des dispositifs techniques de répression, il semble qu'aient été perdus de vue leur raison d'être, leur fondement éthique. Si l'on voulait une autre preuve de cette absence de soubassement en forme de valeurs de référence, il n'est que de considérer l'attitude de la classe politique en matière d'incompatibilités parlementaires. Loin d'être pensées comme la traduction juridique et la solution du *conflit d'intérêts*, elles manifestent en fait la réaction ponctuelle et dans l'urgence à un scandale politique qu'il importe d'endiguer en prenant des mesures plus strictes pour l'avenir. Autrement dit, la norme pénale ou disciplinaire est de peu de secours quand il s'agit de définir le référent qui permet de juger de la spécificité de la situation actuelle.

2. L'analyse sociologique des comportements peut faire avancer la compréhension du problème : quelle est l'attitude des citoyens et, plus spécifiquement, des élites à l'égard de la corruption ? La distinction établie par Heidenheimer (corruption blanche, corruption grise, corruption noire) permet d'expliciter davantage le caractère subjectif et volatile de la définition de la corruption. La corruption blanche couvrirait des pratiques qui ne sont reconnues comme telles ni par l'opinion publique ni par les élites. Autrement dit, la « corruption » est complètement intégrée dans une culture qui ne perçoit même plus le problème. Dans cette vision culturaliste, ce qui est corruption ici (par exemple aux États-Unis) ne le sera pas ailleurs (par exemple en France). Ce relativisme culturel (spatial, temporel, de classe) peut permettre de dégager la spécificité d'une situation par rapport à une autre : le Watergate a constitué un scandale majeur dont l'onde de choc s'est propagée durant de nombreuses années aux États-Unis alors que des pratiques de même nature (les micros des « plombiers » du *Canard enchaîné*) n'ont pas même troublé la carrière du ministre de l'Intérieur de l'époque. La corruption noire fait l'objet du même consensus, mais à rebours : tous, élites et citoyens, sont d'accord pour stigmatiser certaines pratiques. La discordance des points de

vue apparaît dans la version « grise » de l'opinion : ce qui est défini comme corruption par les uns n'est pas considéré comme tel par les autres. C'est dans cette distorsion que risque d'apparaître le scandale, dans le choc entre les perceptions des uns et les pratiques des autres, comme il est advenu par exemple dans l'affaire du financement des partis politiques. L'opinion publique s'est émue des pratiques peu orthodoxes des partis alors que ces derniers tentaient de se justifier en invoquant les nécessités de la vie démocratique. Au demeurant, jusqu'à la crise des années 1985-1990, peu de dirigeants politiques avaient vraiment cherché à assainir des mœurs qui avaient l'excuse, à leurs yeux, d'être communes à tous et, de ce fait même, exemptes de faute.

De manière générale, la définition (convergente ou non) de la corruption dépend à la fois d'effets de seuil (quantitatifs ou symboliques) et d'emprise sur le système. L'opinion publique ne s'offusquera pas trop de la faute d'un lampiste mais, à corruption monétaire égale, se scandalisera du comportement d'un haut fonctionnaire ou d'un politique. Elle tolérera une corruption épisodique mais réagira vivement, le cas échéant, au caractère systématique et planifié de la corruption. Cette volatilité de la définition explique qu'à certains égards la prise de conscience de l'opinion publique et l'émoi suscité par la corruption dépendent de la coagulation de facteurs extrêmement divers : les acteurs politiques en jeu, la nature des faits incriminés, le rôle de la presse ou de la magistrature. Le financement occulte des partis n'était en fait qu'un secret de polichinelle pour la plupart des observateurs du système politique français. Il n'est devenu un scandale majeur que sous certaines conditions : la révélation au grand public de faits qu'il ne soupçonnait pas, la montée en puissance du journalisme d'investigation et d'une magistrature plus indépendante et, peut-être et surtout, le contraste flagrant entre la rhétorique moralisante du P.S. et de son *leader* d'une part et les pratiques occultes du parti d'autre part.

3. Un autre élément à prendre en considération pour définir la spécificité des années quatre-vingt est d'ordre quantitatif ou statistique. Y a-t-il davantage d'« affaires » évoquées par la presse, de poursuites engagées, de peines prononcées, de sanctions disciplinaires prises ? Disons tout de go que toute évaluation quantitative sérieuse est quasi impossible et que les maigres informations fournies par les statistiques judiciaires sont fortement tronquées ou biaisées. L'administration n'indique pas quels sont les fonctionnaires sanctionnés pour corruption et les statistiques judiciaires n'éclairent guère sur sa réalité : les quelques dizaines d'affaires jugées annuellement peuvent-elles rendre compte d'une réalité sociologique autrement plus complexe ? Car les statistiques de la délinquance expriment d'abord et surtout la *volonté* et la *capacité* de réprimer. Or ce sont les deux qualités qui manquent le plus dans ce domaine : le financement occulte des activités politiques a bénéficié de la bienveillante et réciproque complaisance de toutes les élites politiques y compris et jusque dans la loi d'amnistie ; et, de surcroît, la corruption dont le principe premier est la clandestinité et la dépendance mutuelle des acteurs est difficile à réprimer. Les faits délictueux n'apparaissent au grand jour que lorsque l'imprudance se mêle à l'impudence ou quand l'un des partenaires, lassé des pressions qui s'exercent sur lui, se décide à rompre l'« omerta » (cf. les centres Leclerc, stigmatisant les commissions d'urbanisme commercial en présentant, à pleines pages, sous le titre « Autorisation d'un centre commercial » un dossier d'où s'échappaient quelques liasses de billets). Bref, ce n'est pas du côté des statistiques criminelles que l'on peut dégager une spécificité de la situation actuelle.

Les années quatre-vingt : la corruption banalisée

L'originalité de la corruption des années quatre-vingt en France tient à mon avis à la conjonction de plusieurs facteurs :

1. Le premier est lié à la transformation et à la modernisation (relatives) des appareils politiques. Les partis politiques français ont tenté avec beaucoup de retard (Max Weber soulignait déjà en 1919 l'archaïsme des partis de notables français par rapport aux partis modernes tels que le parti social-démocrate allemand) de s'organiser et de s'institutionnaliser. À l'exception du P.C.F., aucun parti ne disposait d'une structure puissante de mobilisation politique, militante et électorale. Ce furent les gaullistes à partir de 1958 puis, après les péripéties que l'on connaît, les socialistes, à compter de 1972, qui tentèrent de construire une machine au profit du *leader*. Le financement de ces organisations et de leur personnel nécessita des ressources que les militants étaient bien incapables de fournir : les gaullistes au pouvoir bénéficièrent des fonds secrets et du soutien des milieux d'affaires ; les socialistes, plus démunis et suspects aux yeux des entreprises, reprirent à leur compte les techniques bien rodées de « prélèvements » opérés par le P.C.F. à l'égard de ses fournisseurs et contractants. À partir de 1972-1973, le bricolage financier de la S.F.I.O. fut progressivement remplacé par une structure centralisée de collecte, la désormais célèbre société d'études *Urba*.

2. Le second facteur est connexe et découle de la transformation des campagnes électorales (en particulier présidentielles). La mobilisation d'énormes moyens humains et financiers n'a fait qu'accroître les besoins des formations politiques ayant prétention à faire élire un candidat. Bien que, apparemment, gauche et droite aient été confrontées au même problème, une fois encore la structure différenciée des rapports aux ressources publiques ou privées a contribué au développement de pratiques différentes : la corruption à droite a pris des formes plus sophistiquées, celles de l'échange social (les contributions des donateurs s'orientent naturellement vers le parti au pouvoir qui a favorisé leurs intérêts – par exemple dans le secteur immobilier). Au contraire, à gauche, le parti socialiste a été initialement contraint de recourir au « prélèvement d'office » dans les lieux de pouvoir (locaux) qu'il contrôlait, forme édulcorée du racket ou encore de l'« impôt révolutionnaire » pratiqué par les indépendantistes corses ou basques. La marginalisation des partis de gauche à l'égard des circuits classiques de financement a indéniablement poussé à l'extension des pratiques de corruption d'autant que, par ailleurs, les besoins d'argent allaient croissant. La finalité de ces pratiques délictueuses systématiques, c'est-à-dire le financement des partis et des campagnes, différencie la corruption des années quatre-vingt des scandales qui ont jalonné la République de la III^e à la V^e République : dans le passé, les cas de corruption avérée relevaient davantage de la panoplie des techniques d'influence (enveloppes à des journalistes stipendiés durant la III^e République par exemple) ou de la manipulation des instruments du pouvoir au profit d'individus peu scrupuleux. Au contraire, la corruption de la dernière décennie, sans supprimer les autres hypothèses, devient un mode habituel et systématique de financement de l'activité politique. Le cas du P.S. est le plus exemplaire, car à partir de 1981 il cumule le double attribut d'une organisation rigoureuse et de la sécurité – de l'impudence – que confère le pouvoir. L'erreur majeure du P.S. fut d'avoir conservé au pouvoir les techniques frauduleuses qu'il avait mises sur pied dans l'opposition. Il y avait certes de bonnes raisons à cette perpétuation puisque le P.S. pouvait utiliser sa capacité d'influence de parti au pouvoir pour lever les réticences de ceux qui répugnaient à passer sous ces fourches caudines. Mais ce choix lui fut fatal : l'opinion publique aurait été sans doute prête à admettre les écarts du P.S. dans l'opposition en acceptant la justification de la force majeure et de l'état de nécessité. Au pouvoir, l'erreur devenait fautive et prenait un relief d'autant plus marqué que les pratiques du P.S. et ses *leaders* contrastaient avec un discours politique fortement « orienté en valeur ».

3. Un troisième élément de spécificité résulte de la combinaison de prélèvements indus à la *périphérie* et de collecte au profit des *appareils centraux* des partis, du moins pour l'essentiel. Alors qu'une corruption

à la petite semaine avait toujours pris place sur un mode mineur au niveau local du fait de la structure du pouvoir politique en France (puissance des notables/faible coût des campagnes), une mutation s'est opérée dans les années soixante-dix sur la base du modèle du P.C.F. Les bastions locaux des partis devenaient la source principale des ressources dont avaient besoin les appareils centraux. Le modèle communiste utilisait les deux atouts à sa disposition, compte tenu de sa mise à l'écart des rouages centraux de l'État : une organisation fortement centralisée combinée avec une mainmise quasi totale sur les structures politiques et administratives locales là où il était implanté. Le P.S. allait copier avec succès, quoique plus simplement, la formule du P.C. en bénéficiant de deux facteurs favorables : une forte et traditionnelle implantation locale d'une part, l'absence d'opposition dans les villes de trente mille habitants d'autre part (effet pervers d'une loi gaulliste qui cherchait à renforcer le clivage droite-gauche en éliminant les alliances M.R.P./S.F.I.O.). À partir des années soixante-dix, le nouveau P.S., profondément réorganisé sous la houlette de Fr. Mitterrand, peut profiter de cette exceptionnelle présence locale renforcée encore par la vague socialiste des municipales de 1977. Enfin les lois Defferre de 1982-1984 parachevèrent l'édifice en autonomisant complètement les notables et en accentuant le champ d'intervention des autorités locales (investissements publics, aides aux entreprises, urbanisme, etc.). Mais, si la décentralisation a accentué la corruption, elle n'en est pas la principale responsable : les pratiques occultes du financement des partis sont bien antérieures à 1982-1984 et s'effectuaient déjà au niveau local, c'est-à-dire là où se réalise l'essentiel des investissements publics civils. Autrement dit, la corruption ne s'est pas développée au niveau local à cause de la décentralisation, mais elle s'est ajustée à la structure fondamentale du pouvoir politique en France, celle du pouvoir notabiliaire.

Les pratiques du P.C.F., puis du nouveau parti socialiste sont particulièrement significatives à cet égard. Les années quatre-vingt n'apportent pas de grande innovation dans la structuration de la corruption qui emprunte des voies et des méthodes déjà bien rodées. Le changement vient du caractère méthodique des pratiques, de l'extension des domaines touchés par la corruption et de l'ampleur du phénomène. Une telle évolution s'explique à la fois par la croissance des besoins financiers des partis et par l'affaiblissement des contrepoids traditionnels (effacement de l'administration territoriale de l'État qui devient plus timorée ou, surtout, accepte les compromissions ; inefficacité des contrôles classiques ; renforcement des exécutifs assistés de cabinets à leur dévotion ; extension sans précédent du cumul des mandats qui fait des grands élus de véritables « monarques au petit pied », etc.).

La corruption et la gauche

À ce stade, reste à répondre à une autre énigme : la corruption est-elle le péché originel de la gauche au pouvoir comme la concomitance des faits de corruption en Italie, en Espagne ou en France, peut le laisser supposer ? Ou les socialistes n'ont-ils eu que le tort de trop bien s'adapter à l'air du temps et à l'esprit d'une époque qui aurait perdu ses repères ? Poser la question de cette manière revient, d'une certaine façon, à opposer un passé pur et candide où la droite aurait su échapper aux sirènes de la corruption à un présent où gouvernement de gauche rimerait avec corruption. Le problème, on s'en doute, est un peu plus complexe.

À la décharge des socialistes arrivés récemment au pouvoir dans les États du Sud, rappelons d'abord que la corruption fut également florissante à l'époque de la droite et que les scandales qui ont jalonné la vie politique des trente ou quarante dernières années sont innombrables : le gaullisme immobilier, le franquisme affairiste et le *malgoverno* de la démocratie chrétienne italienne ne sont pas si lointains et si mineurs qu'ils doivent être passés par pertes et profits. Le paysage européen en porte d'ailleurs la marque.

Jamais comme dans les années soixante-soixante-dix on n'a fait autant « main basse sur la ville » ou sur les espaces de loisirs, mer et montagne. Et cette mise à sac n'est pas seulement due à l'incurie des bureaucrates ou à la pression de la demande. La collusion des politiques et des constructeurs a été avérée dans de multiples affaires, mais dans les trois pays ni la presse ni la magistrature n'ont été suffisamment fortes pour briser la chape de plomb et permettre d'engager une politique d'assainissement. Une habile politique de dénégation, de contre-feux et de sacrifice de quelques seconds couteaux permettait en général de passer les caps difficiles. Une telle stratégie était d'autant plus facile à mener qu'elle s'insérait dans un contexte à bien des égards singulier et protecteur :

1. L'absence d'une véritable opposition crédible ou, du moins, la conviction de son caractère illégitime en tant que parti de gouvernement potentiel. Pendant longtemps, en France ou en Italie, la droite en place semblait n'avoir pas d'alternative en raison de la présence d'un fort parti communiste écarté du pouvoir depuis 1947 par une informelle *conventio ad excludendum*. L'Espagne franquiste, pour sa part, n'envisageait même pas l'hypothétique éventualité d'un changement d'équipe qui aurait signifié un changement de régime. Le fonctionnement très imparfait de la démocratie et de l'État de droit à cette époque rendait la corruption moins visible. Par un effet quasi mécanique, la corruption devient politiquement plus sensible dès lors que les règles démocratiques ou juridiques sont mieux affirmées et mises en œuvre. La corruption est probablement aussi importante, voire plus, aux États-Unis qu'en France, mais la capacité de réaction du système y est beaucoup plus forte tant sur le plan judiciaire que politique en raison d'un encadrement éthique et juridique de la vie politique plus contraignant que dans l'Hexagone.

2. L'indifférence relative de l'opinion politique dans un contexte de forte croissance économique, de développement sans précédent de la prospérité et de l'État-providence. Les classes moyennes en particulier, mais aussi le monde rural, malgré les traumatismes du changement, bénéficièrent largement des Trente Glorieuses. Les « accidents de parcours » furent souvent relégués au second plan, l'opposition n'arrivant jamais à transformer les scandales en problème de gouvernement.

3. L'hétérogénéité des élites dirigeantes au pouvoir. Tant en France qu'en Espagne ou en Italie, l'administration et les hommes politiques en charge du pays présentaient un visage fort composite. Les soutiens politiques du franquisme et du gaullisme, la composition interne de la D.C. italienne étaient extrêmement hétérogènes, rassemblant conservateurs et « progressistes », idéalistes et affairistes. De surcroît, en Espagne et en France, de brillants technocrates modernisateurs donnaient l'image du sens de l'État et du désintéressement. L'irruption d'affaires ou de scandales touchant quelques brebis galeuses pouvait donc être facilement corrigée par l'action d'hommes au-dessus de tout soupçon, grands commis de l'État ou *leaders* charismatiques.

Toutefois, avec le temps, ces conditions favorables à l'occultation de la corruption se sont atténuées ou ont disparu tandis que les problèmes du financement des partis politiques et des campagnes devenaient plus aigus. Valéry Giscard d'Estaing d'abord, son Premier ministre Raymond Barre ensuite tentèrent bien de convaincre l'ensemble des partis que des réformes s'imposaient (Valéry Giscard d'Estaing savait trop, par expérience, les difficultés du financement d'une campagne quand on ne contrôle pas les fonds secrets et qu'on ne dispose pas d'une forte organisation militante). Mais ni les gaullistes ni la gauche ne souhaitaient qu'un financement public les obligeât à une plus grande transparence de leurs ressources. On en resta donc aux bricolages inconnus du grand public, « ignorés » de la presse et indifférents à la magistrature. Mais, parallèlement, la croisade de la gauche contre l'économie de marché, contre « l'argent qui corrompt, l'argent qui tue » (Fr. Mitterrand), contre la haute finance et les affairistes, contre l'exploitation par le capital, bref la fameuse rupture annoncée avec le capitalisme érigeaient la gauche en pala-

din de la vertu et de la moralité publique. En contrepoint, l'affaire des diamants de Bokassa allait d'une manière encore plus spectaculaire mettre sur la place publique les problèmes éthiques que doivent affronter les dirigeants.

Les années soixante-dix allaient donc être le point de convergence de deux phénomènes dont la rencontre était potentiellement explosive :

d'une part des attentes très fortes d'alternance et de changement frustrées par plusieurs décennies de stabilité politique au profit du même parti ou de la même coalition et exacerbées par la crise économique consécutive aux deux chocs pétroliers ; d'autre part, une intrication croissante entre la sphère publique et la sphère économique tant en ce qui concerne les élites que les processus de décision, l'allocation des ressources ou le poids de la collectivité publique dans l'activité économique.

Le piège va se refermer sur les socialistes durant la décennie quatre-vingt : pour une part, ils auront le tort d'être au pouvoir dans les plus mauvaises circonstances, *the wrong place in the wrong time*. Mais le poids des circonstances ne peut justifier complètement leur comportement et les socialistes portent une responsabilité particulièrement lourde dans le processus qui les a conduits à l'opprobre et au déclin.

Le poids des choses est suffisamment connu pour qu'on ne s'y attarde guère : les socialistes français trouvèrent une grande industrie délabrée et sous-capitalisée, une insuffisance globale de l'investissement public et privé, une récession générale et un chômage préoccupant. En Espagne, les socialistes se trouvèrent chargés d'une immense espérance à la fois culturelle, politique et économique, tandis qu'en Italie l'intégration des socialistes dans le gouvernement apparaissait comme l'ultime avatar du *trasformismo* péninsulaire, c'est-à-dire la capacité des gouvernants d'absorber les idées et les hommes d'une frange de l'opposition.

Mais, peut-être et surtout, les socialistes du sud de l'Europe arrivèrent au pouvoir dans un contexte international, économique et idéologique dont ils avaient mal perçu les transformations et les implications. Même s'ils pouvaient apparaître comme le rempart et l'antidote aux idées néo-libérales en vogue outre-Atlantique et outre-Manche – ce qu'ils ne furent guère –, les socialistes mesurèrent mal (du moins en France) l'impact déstabilisateur de l'idéologie triomphante du marché.

Une révolution culturelle commençait et elle était refoulée ! L'État s'inclinait devant le marché, la régulation internationale s'imposait de plus en plus aux dépens des traditionnels équilibres internes, les valeurs du service public cédaient le pas aux règles de la compétitivité, du rendement et de l'efficacité. Bref, pour reprendre un vocabulaire en vogue au sein du P.C.F., la gauche réformiste apparaissait comme le serviteur zélé du capitalisme international ! La question n'est pas de savoir s'il était possible de mener une autre politique. Constatons simplement que le Parti socialiste français – plus encore que ses homologues italien ou espagnol – n'était pas préparé à un virage aussi radical, ni sur le plan politique ni sur le plan éthique, et qu'il ne fit rien pour débattre de ce changement et réfléchir à ses implications. On connaît le résultat : une excellente politique gestionnaire dans l'ensemble au prix de l'abandon des valeurs qui constituaient son patrimoine et de la perte de militants déboussolés. Les socialistes espagnols auront mieux su conduire leur reconversion, tandis que les socialistes craxiens ne s'embarrasseront guère de principes. Pour l'essentiel, leur participation au pouvoir fut une revendication des postes, des places et des prébendes jusque-là monopolisés par la D.C.

Les fautes des socialistes

Même si l'on met au crédit des socialistes ces « circonstances atténuantes », leur responsabilité n'en reste pas moins éclatante.

1. La première faute, on l'a déjà souligné, fut de ne pas profiter de l'accès au pouvoir – en disposant de surcroît d'une écrasante majorité – pour assainir la question du financement des partis et des campagnes et pour réformer les canaux bien connus de la corruption : urbanisme, urbanisme commercial, bureaux d'études fictifs, associations en trompe l'œil alimentées par des fonds publics, etc. Le programme du candidat Mitterrand resta sur ce point totalement inappliqué jusqu'à l'explosion des scandales. Les structures de ponction financière du P.S. restèrent en place et fonctionnèrent à plein régime non seulement pour le parti lui-même mais aussi et surtout pour l'élection de son ancien secrétaire. L'étonnement scandalisé de Mitterrand sur les pentes de Solutr fut à la fois tardif et bien singulier... Faute d'avoir opéré les réformes nécessaires au temps du socialisme triomphant, le financement de la campagne présidentielle de 1988 ne pouvait guère échapper aux errements antérieurs.

2. La seconde responsabilité des socialistes fut d'adopter trop souvent un comportement de prédateurs après leur arrivée au pouvoir. Il était logique, dans une certaine mesure, de chercher à disposer de relais efficaces dans l'administration. Mais les méthodes, le style et l'ampleur des mutations donnèrent le sentiment qu'une fraction du P.S. n'était qu'à la recherche de postes et de places. L'accès au pouvoir, surtout après une période de fin de règne comme le furent les derniers mois du septennat de Giscard, draine toujours son lot d'ambitieux, d'opportunistes et d'affairistes, de clientèles et de népotisme. Mais le long éloignement du pouvoir, la volonté initiale de changement, les aspirations des militants de base renforcèrent cette pente. De surcroît, l'évolution du système politico-administratif durant les deux ou trois dernières décennies a encore contribué à accentuer ces travers : les cabinets dont les membres sont choisis *ad hominem* se sont abusivement gonflés et se sont étendus à tous les niveaux de décision, du ministère à la mairie de grande ville ; les nominations discrétionnaires se sont accrues ; le pantouflage des hauts fonctionnaires a été de plus en plus laxiste ; la concentration du pouvoir des exécutifs (locaux ou nationaux) s'est parallèlement accentuée sous la double influence du modèle présidentiel au sommet et mayoral à la base. Si l'on ajoute à tous ces ingrédients le bel idéal ou le fol espoir de « changer la vie », on constate que tout est en place pour convaincre les acteurs en cause que peu importent les moyens pour parvenir à des objectifs définis justes et légitimes. L'idée que tout était possible et que les instruments du pouvoir étaient à disposition des nouveaux gouvernants permettait la coexistence étrange, selon les individus, de l'idéalisme le plus pur et du machiavélisme le plus cynique. Lorsque D. della Porta définit l'attitude des nouveaux venus du pouvoir en Italie en évoquant leur « arrogance », elle ne dit pas autre chose. L'arrogance est toujours insupportable. Mais elle est en outre dangereuse lorsqu'elle donne aux détenteurs du pouvoir le sentiment non seulement que tout est possible, mais qu'ils peuvent tout faire. Règles, principes, valeurs doivent alors s'incliner devant les exigences du pouvoir.

3. La troisième faute des socialistes a été d'adopter une politique de dénégation et d'obstruction face aux critiques dont ils étaient l'objet ; puis, face à l'étendue potentielle des dégâts, d'amnistier – du moins en France – les coupables, sauf cas de corruption personnelle. À la différence de l'Espagne et surtout de l'Italie, où les enquêtes et les procédures se poursuivent et découvrent les ramifications insoupçonnées de la corruption, la France a réussi à étouffer le scandale. Alors que les cahiers Delcroix témoignaient de la mise en coupe réglée des entreprises sur tout le territoire, alors que les plus hautes personnalités du P.S. étaient informées évidemment, impliquées souvent dans le fonctionnement d'Urba, seuls quelques lampistes ont payé pour plus de quinze ans d'une corruption systématiquement organisée au profit du parti. Les investigations ont à peine touché les partis de droite dont la virginité est pourtant loin d'être assurée.

Le coup de semonce n'a pas été complètement inutile puisqu'il a permis de réduire les abus, d'instaurer des financements publics et de réduire l'expansion indéfinie des dépenses partisans et électorales. La

pas moins de tirer des enseignements utiles à notre propre débat ». Ainsi, de même, du regret de ne pas voir traitées les « causes beaucoup plus profondes » qui expliquent l'extension du droit de la responsabilité aux États-Unis (« l'absence d'un État-providence, notamment d'un système de sécurité sociale à l'europpéenne, la complexité du système juridique résultant du fédéralisme et la centralité du modèle judiciaire dans la culture démocratique américaine »), regret qui aurait eu une réelle valeur si je n'avais pas consacré un chapitre entier de mon analyse à ces questions.

Le texte de Laurent Cohen-Tanugi et de Maria Ruegg se présente par ailleurs comme un enchaînement de procédés qui, de l'amalgame à la généralisation hâtive en passant par la confusion des genres, visent à troubler le lecteur. On n'en retiendra que deux exemples. L'assimilation d'abord d'un débat juridique français à peine entamé à un débat politique américain déjà ancien, qui conduit à interdire d'entreprendre la critique du système juridique américain sous prétexte qu'elle a d'abord été portée par les conservateurs aux États-Unis. L'assimilation ensuite de celui qui exerce ce regard critique sur les États-Unis à un détracteur du Conseil constitutionnel – dont le rôle, dans l'avancée de l'État de droit en France, n'a effectivement échappé à personne, sinon aux férus de politique politicienne – et la confusion qui s'ensuit entre la place du droit dans une société et une démocratie modernes et celle des avocats.

Surtout, Laurent Cohen-Tanugi et Maria Ruegg prétendent, à travers le ton sentencieux et qui se veut méprisant de leur propos, refuser de débattre avec ceux qui souhaitent développer une réflexion « hors des cercles spécialisés dans lesquels ces questions techniques se trouvent habituellement traitées », prononçant un véritable déni de compétence. Sans doute est-il plus confortable de discuter technique entre techniciens et d'éviter ainsi d'avoir à rendre abordables pour le commun des citoyens les termes d'un débat complexe. Mais est-ce là la conception de la démocratie qu'ont ceux qui se présentent comme les défenseurs de l'État de droit ?

En d'autres termes, l'article de Laurent Cohen-Tanugi et de Maria Ruegg est à cent lieues de ce que devrait être une discussion intellectuelle : le débat risque bien, dès lors, de se figer à l'étape des « balbutiements » qu'évoquent ces deux auteurs.

Laurence Engel.

Rédaction : Marcel Gauchet

Conseiller : Krzysztof Pomian

Réalisation, Secrétariat : Marie-Christine Regnier
Conception artistique : Jeanine Fricker

Éditions Gallimard : 5, rue Sébastien-Bottin, 75328 Paris Cedex 07. Téléphone : 49.54.42.00

La politique française dans **le débat**

- Numéro **52** Une dérive oligarchique ? *J. Julliard, Fr. Furet, L. Joffrin, H. Portelli, Th. Pfister*
J. Jaffré : la démocratie des sondages
- Numéro **53** Les élites dirigeantes en question : *J. Arthuis, Bl. Barret-Kriegel,*
P. Birnbaum, Y. Cannac, L. Fabius, A. Juppé, R. Lenoir, Fr. Léotard, A. Le Pors,
P. Messmer, A. Minc, D. Motchane
M. Crozier : L'État bloqué
- Numéro **55** Sur la monarchie présidentielle
O. Duhamel, M. Duverger, J. Julliard, Ph. Raynaud, B. Renouvin, D. Rousseau,
A. Touraine, S. Veil
- Numéro **66** La politique, l'opinion et les medias : *M. Dagnaud, G. Grunberg,*
J.-Cl. Guillebaud, N. Tenzer, D. Wolton
- Numéro **68** *Michel Charzat : Renouveler le socialisme*
Jean-Louis Missika : Les faux semblants de la dépolitisation
- Numéro **75** Raisonner l'irrationnel, entretien avec *A. Duhamel*
- Numéro **76** Gauche : la parole aux intellectuels, entretien avec *Cl. Allègre*
D. Olivennes : L'impossible retour aux sources
Ph de Lara : Que faire de la décentralisation ?
N. Tenzer : François Mitterrand ou le pouvoir vain
Ph. Meyer : François Mitterrand ou le masque de cire

La laïcité dans **le débat**

- Numéro **58** Derrière le foulard : *H. Béji, D. Julia, J. Le Goff, E. Morin, D. Shayegan*