

Des politiques blancs comme neige

par Jens Ivo Engels, Silvia Marton, et Frédéric Monier

Il n’y a pas qu’en France que la moralisation de la vie publique est devenue une urgence civique. Partout en Europe scandales et affaires déstabilisent les régimes démocratiques depuis 1989. La lutte contre la corruption supplanterait-elle les anciens clivages idéologiques ?

Les questions de corruption, de favoritisme et d’influence des lobbies ont été omniprésentes dans la campagne présidentielle en France. Elles suscitent de nombreuses interrogations sur les rapports des hommes politiques avec l’argent, sur la pertinence des règles de droit et sur les réactions de l’opinion publique, en particulier les mesures de l’indignation. Ces questions dépassent de loin le cadre franco-français et l’actualité récente. Une histoire comparée de la corruption, dans une perspective européenne, permet de saisir l’existence de phénomènes similaires dans des pays proches. C’est vrai outre-Rhin, dans une société allemande souvent perçue comme intègre par les Français, ou en Roumanie, où les débats sur la corruption ont conduit des foules dans la rue au début de l’année 2017.

Ces trois sociétés très différentes sont aux prises, depuis plusieurs années, avec des affaires de corruption politique. On peut y voir les effets de processus historiques globaux, qui donnent une place grandissante à la morale publique dans nos démocraties. Jusqu’en 1989, une distance maximale séparait les pays occidentaux – comme l’Allemagne et la France – où la corruption politique était dénoncée, des pays d’Europe de l’Est – comme la Roumanie –, dont les régimes imposaient le silence à tout discours critique. Cette situation a changé radicalement après 1989 : sur fond de libéralisation de l’économie et de construction de démocraties représentatives, la corruption est devenue un élément central d’évaluation de l’action publique et de la politique en Europe de l’Est.

On peut voir là un début d'homogénéisation entre des sociétés européennes jusque-là séparées. Dans le même temps, en Allemagne, en France et ailleurs en Europe occidentale, il s'est produit un abaissement, tendanciel, des seuils de tolérance au favoritisme, aux conflits d'intérêts et aux abus de pouvoir, qui ont commencé à être réprimés plus durement.

Ce processus mérite attention. On observe en effet une convergence relative d'un bout à l'autre de l'Europe sur la lutte contre la corruption, portée par une sensibilité plus aigüe à ces phénomènes et la place grandissante accordée à cette question dans la vie démocratique. La comparaison entre Allemagne, France et Roumanie montre aussi que ce changement global intervenu autour de 1989 produit depuis des effets déstabilisants. Étroitement dépendants des contextes institutionnels nationaux, scandales, affaires et politiques de lutte contre la corruption sont devenus des éléments structurants de la crise générale qui semble frapper les démocraties représentatives.

L'ère du soupçon

Les études historiques récentes montrent que les attitudes à l'égard de la corruption ont profondément changé autour de 1989 en Europe occidentale.

En France, ce changement peut être évalué grâce à plusieurs indicateurs. Les statistiques pénales, qui mesurent l'activité judiciaire, constituent l'un d'entre eux. Entre 1825, date de parution du premier *Compte général de l'administration de la justice criminelle*, et 1938, veille de la Seconde Guerre mondiale, le nombre annuel de condamnés pour concussion et corruption est resté relativement faible. De nombreuses réformes législatives avaient pourtant cherché à accentuer la répression, à l'image de la réforme de 1863 sur la correctionnalisation de certaines infractions. Des textes postérieurs, comme la loi pénalisant le trafic d'influence en 1889, ont élargi le champ des poursuites. Mais les conséquences furent limitées, et le nombre de condamnés a rarement dépassé 60 par an. Un pic historique fut atteint au milieu des années 1870, avec 148 condamnés en 1876 et 93 en 1877. Cela coïncidait, en pleine conquête de la République par les républicains, avec une période d'après conflits politiques, marqués notamment par des poursuites pour corruption électorale et l'invalidation de nombreuses élections.

La régulation républicaine de la corruption était originale : héritage de la Révolution française, la République bâtit sa légitimité sur un impératif de vertu, condition *sine qua non* de la souveraineté nationale. Elle était ainsi en charge, non des âmes, mais de la moralité des citoyens. Cela explique le rôle central des débats politiques au Parlement ainsi que la forte médiatisation des affaires. Pourtant, les scandales politico-financiers se soldaient par des sanctions pénales peu nombreuses. La justice était réputée clémente, ou complaisante et aux ordres. Cette aménité judiciaire alimentait, en retour, l'indignation civique et les oppositions à

un régime jugé infidèle à ses promesses. Les aléas de la répression nourrissaient ainsi les attentes de moralisation.

Cette forme de régulation a désormais disparu. Une nouvelle ère a commencé vers 1989. De 1987 à 1992, selon l'annuaire statistique de la Justice, le nombre annuel de condamnés pour corruption de fonctionnaires oscillait entre 50 et 100. À partir de 1993, il a dépassé la centaine, puis le seuil des 200 condamnés par an a été franchi après 1999. Le Service central de répression de la corruption indiquait le chiffre de 292 condamnés en 2012 et de 241 en 2014. Ces condamnations visent des élus, des fonctionnaires et d'autres citoyens. La répression judiciaire de faits qualifiés de, ou assimilés à la corruption a atteint en France un niveau historique, jamais observé jusque-là.

Cette sévérité accrue s'explique parce que les seuils de tolérance ont changé, selon les enquêtes d'opinion menées en France depuis les années 1970. En 1977, il existait un écart réel, mais pas considérable, entre le nombre de personnes jugeant les élus et dirigeants politiques plutôt honnêtes (32 %), et le nombre de celles qui les estimaient plutôt corrompus (38 %). Cet écart s'est creusé au fil des ans, avec un premier palier franchi en 1991-1992 : la croyance en la corruption du personnel politique est devenue majoritaire, variant, selon les dates et les instituts concernés, entre 52 et 64 %. Dans les années 2000, cette opinion s'est encore diffusée : 77 % des personnes interrogées jugent les parlementaires français corrompus en août 2016, contre 72 % en 2011. À cette aune, la croyance en la corruption des hommes politiques touche, en 2016, deux fois plus de Français qu'il y a quarante ans. Ainsi, les modalités du jugement ont changé : les procédures judiciaires, les perceptions communes et les catégories morales diffèrent de celles qui prévalaient dans les années 1980.

Cet abaissement des seuils de tolérance n'est pas propre à la France. En Italie, les poursuites judiciaires ouvertes en 1992 dans le cadre de l'opération *Mani pulite* ont permis la mise au jour de pratiques de corruption extrêmement répandues. La découverte de ces systèmes de pots-de-vin aux partis politiques, baptisés *Tangentopoli*, a complètement déstabilisé la République italienne en 1994. Ce phénomène s'observe aussi, dans une moindre mesure, en Allemagne. De nombreuses personnalités politiques allemandes ont dû quitter leurs fonctions après ce genre d'affaires. En 1991, dans l'affaire dite du « bateau de mes rêves », le premier ministre du Bade-Wurtemberg, Lothar Späth, auquel un entrepreneur avait offert des croisières, fut contraint à la démission. Dans l'affaire « Bonus en Miles » de 2002, le sénateur de l'Économie du Land de Berlin, Gregor Gysi, ainsi que de hauts responsables du parti écologiste (*Die Grünen*), Rezzo Schlauch et Cem Özdemir, furent aussi poussés vers la sortie pour avoir bénéficié, dans leurs voyages privés, d'avantages (les Miles) obtenus au cours de leurs déplacements officiels.

Le scandale le plus connu est celui qui a impliqué le président Christian Wulff en 2012. Le chef de l'État allemand a dû démissionner après que le procureur de Hanovre eut ouvert une enquête contre lui pour avantages personnels. Wulff fut accusé d'avoir bénéficié de faveurs en sa qualité d'ancien premier ministre de Basse-Saxe. Il est vite apparu que le

ministère public s'était laissé entraîner par les médias et avait lancé des accusations infondées. Wulff a certes dû comparaître en justice, mais le juge a abandonné la plupart des charges pesant contre lui : il a été acquitté en 2014. L'affaire Wulff a montré deux choses : l'hyper-sensibilité de l'opinion publique aux questions de corruption et la propension à l'exagération. Après coup, une partie de la presse s'est livrée à une sorte d'autocritique, en se demandant si elle n'avait pas contribué à une chasse aux sorcières. Le procureur de Hanovre a été critiqué, parce qu'il avait apparemment communiqué des informations confidentielles aux médias, qui avaient sali la réputation de Wulff.

L'ambivalence des perceptions antérieures

Cette sensibilité aux pratiques dites corrompues est le fruit d'évolutions récentes. En France comme en Allemagne, l'attitude publique qui prévalait auparavant était souvent plus ambivalente.

Un cas allemand peut l'illustrer. Il date de 1972, au temps du chancelier Willy Brandt. Pour la première fois, un social-démocrate était chancelier, et les démocrates-chrétiens de la CDU se trouvaient dans l'opposition. Ces derniers luttèrent contre Brandt par tous les moyens – et le parti du chancelier, le SPD, se défendit bec et ongles, y compris par l'achat de votes au Parlement. Alors que le gouvernement en place n'avait plus de majorité à partir d'avril 1972, du fait de la défection de nombreux parlementaires socialistes et libéraux, le leader de l'opposition, Rainer Barzel, profita de l'occasion. La CDU présenta une motion de censure contre Brandt. Tous jugeaient que le sort du gouvernement était scellé. Mais il manqua deux voix à l'opposition, et Brandt resta chancelier. À l'été 1973, un député CDU, Julius Steiner, reconnut s'être abstenu. Il aurait été soudoyé pour 50 000 marks, versés par un responsable du SPD, Karl Wienand. Une commission d'enquête fut nommée, sans trouver de preuve. Depuis la chute du mur, nous savons que c'est en réalité la STASI est-allemande qui avait versé de l'argent à Julius Steiner et à d'autres députés.

À l'été 1973, tous les journaux s'indignèrent et déplorèrent le déclin de la morale – comme aujourd'hui. Pourtant, la presse de gauche s'était montrée plutôt compréhensive. *Der Spiegel*, qui avait révélé l'affaire, et l'hebdomadaire *Die Zeit* demandèrent la démission de Wienand, tout en précisant que des gens comme lui, missionnés pour faire le « sale boulot » au Parlement, jouaient sans doute un rôle nécessaire. Le maintien au pouvoir du gouvernement primait sur la morale publique. *Der Spiegel* notait ainsi le 18 juin 1973 : « Si Wienand a sauvé le gouvernement Brandt [...] par la corruption, cela ne vaut-il pas un sacrifice ? »

En France, jusqu'aux années 1980, les dénonciations publiques de corruption ne débouchaient pas toujours sur des scandales et des poursuites. Pensons au cas de Jacques

Médecin, député des Alpes-Maritimes et longtemps maire de Nice. Ses pratiques clientélistes, les subventions de la mairie à des associations amies, l'endettement de la ville ou encore les liens financiers avec des entreprises furent révélés par voie de presse dès les années 1970. En 1982, l'écrivain Graham Greene publiait à Londres un essai à charge : *J'accuse ! The Dark Side of Nice*¹. Le livre s'en prenait à un système de corruption et donnait des noms. Cela provoqua des réactions, dont une diatribe de Médecin et... des poursuites pour diffamation contre l'auteur. En octobre 1985, Claudette Pézenas, ancienne proche du maire de Nice, montrait à la télévision une lettre qu'il lui avait adressée, évoquant un dessous de table versé dans le cadre d'un marché public : « Ma Claudette, voici la proposition Decaux pour les chiottes publiques. Peux-tu en faire part à nos amis ? Tu peux réclamer pour toi et pour moi 10 % sur la publicité susceptible d'être apposée sur les chiottes ». En dépit du retentissement de l'épisode, il n'y eut pas de suite judiciaire.

Finalement, une plainte, déposée pour délit d'ingérence par des outsiders politiques, dont l'ancien député socialiste J.-H. Colonna, aboutit en novembre 1989. J. Médecin, longtemps soupçonné, était désormais inculpé : il s'enfuit en Amérique du Sud en septembre 1990, après avoir démissionné de tous ses mandats. Selon un sondage dans *Nice-Matin* le 22 septembre 1990, 41 % des personnes interrogées se disaient encore disposées à voter pour lui aux élections municipales suivantes.

L'attitude ambivalente de la presse face à K. Wienand, ou les longs attermoissements des pouvoirs publics face aux poursuites judiciaires contre J. Médecin, seraient inimaginables aujourd'hui. L'actualité récente en Allemagne et en France le montre assez. Mais il faut garder à l'esprit que certains hommes politiques dénoncés et inculpés conservent une relative popularité, au point d'être quelquefois réélus. Ce fait témoigne de la tolérance, dans nos sociétés, à l'égard de pratiques de faveurs qui, dispensées par des élus, ne sont pas nécessairement perçues comme clientélistes.

Indignation civique et critique des partis

L'abaissement tendanciel du seuil de tolérance face à la corruption, perceptible aussi bien dans les discours publics que dans la répression pénale, est l'une des manifestations du changement qui s'opère un peu partout en Europe. Ce processus prend une autre tournure dans les pays d'Europe centrale et orientale. Après la chute du mur en 1989, l'invention d'une vie politique démocratique et libérale y place au premier plan la question de la corruption.

C'est le cas en Roumanie, où domine un récit national selon lequel la corruption serait une pathologie culturelle héritée d'une longue histoire. Ce récit coexiste avec le sentiment, présent dans l'imaginaire politique depuis le début du XIX^e siècle, que les valeurs et les

¹ Graham Greene, *J'accuse ! The Dark Side of Nice*, Londres, The Bodley Head, 1982.

pratiques de l'anticorruption viendraient forcément d'ailleurs. Cet « ailleurs » est aujourd'hui constitué par l'Union européenne et d'autres institutions « occidentales ». La confrontation avec ces normes perçues comme extérieures provoque de multiples tensions et contradictions, dont les principales conséquences sont la perte de crédibilité des institutions politiques et des élus, et la délégitimation de la notion de bien public, comme l'illustrent les événements récents qui ont eu lieu en Roumanie.

Le 20 octobre 2015, la mort accidentelle d'un policier membre de l'escorte officielle du ministre de l'Intérieur Gabriel Oprea provoque l'indignation publique. Le volet politique de l'affaire est le plus sensible. On dénonce l'opacité de l'agenda du ministre, le nombre très élevé de ses déplacements (1 600 en 2015) et l'attitude du ministère face au parquet. Le refus d'Oprea de démissionner entraîne une crise politique. « Non à l'abus de pouvoir » est le slogan le plus utilisé, surtout lorsqu'apparaissent des preuves d'utilisation d'escortes officielles pour des déplacements privés. Le 30 octobre 2015, au lendemain d'un incendie tragique (65 morts) lors d'un concert au club « Colectiv », des manifestations massives à Bucarest scandent : « La corruption tue ». La formule poignante entend dénoncer la corruption des responsables de l'administration locale qui avaient autorisé l'ouverture du club, bien qu'il n'ait pas obtenu tous les avis conformes en matière de sécurité. Devant le nouveau refus d'Oprea de démissionner, le gouvernement du social-démocrate Victor Ponta est vertement critiqué. Fin 2016, Oprea est finalement visé par une enquête de la Direction nationale anticorruption (DNA) pour abus de pouvoir et homicide. Bien qu'il soit mis en accusation, le Sénat refuse de lever son immunité parlementaire. Une nouvelle vague de manifestations parvient toutefois à provoquer sa démission.

Les deux affaires de 2015 illustrent l'importance du discours sur la corruption qui structure l'espace politique roumain. Dès 2004, le candidat à la présidence Traian Băsescu avait fondé sa campagne sur l'anticorruption. Ce thème est depuis devenu la seule source de clivage politique entre des partis que les idéologies ne distinguent plus guère. À partir de la fin de l'année 2015, tous les grands partis publient des codes d'éthique et d'intégrité, ce qui n'empêche pourtant pas, à la veille des élections de 2016, la progression du sentiment « tous pourris ». La vision culturaliste d'une corruption endémique en Roumanie s'en trouve encore renforcée.

Début 2017, des décrets du gouvernement social-démocrate, adoptés en pleine nuit, réduisent les peines encourues pour abus de pouvoir et donnent lieu à des manifestations historiques. Les adversaires de l'anticorruption dénoncent l'ambiguïté de cette qualification pénale et tentent de se présenter en victimes. Les textes mis en cause sont finalement retirés, sous la pression de la rue. La Roumanie devient en quelques semaines un modèle en matière de résistance citoyenne à l'échelle européenne. Cette mobilisation civique inédite, fondée sur la critique de la corruption, déstabilise l'ensemble du système politique, sans forcément faire reculer les pratiques mises en cause et le fonctionnement défectueux et corrompu des institutions. De nombreuses réformes promettent davantage de transparence, sans qu'il soit possible de savoir dès maintenant si celle-ci profitera à l'ensemble des citoyens.

Conclusion

Les changements observés dans ces trois pays européens, si différents en apparence, ne sont pas le fruit du hasard. La lutte contre la corruption est en effet un enjeu mondial depuis le début des années 1990. Des organisations internationales (comme la Banque mondiale) et des ONG en sont des acteurs essentiels. Née à Berlin en 1993, l'association Transparency International a joué un rôle moteur en modifiant les représentations attachées à la corruption politique en Europe : « bonne gouvernance » et « transparence » sont devenues les concepts centraux de cette mobilisation.

Après l'effondrement du bloc de l'Est, ces différents acteurs ont fait de la lutte contre la corruption une grande cause. Les Occidentaux ne cherchent plus à lutter avant tout contre le communisme, mais bien contre la corruption. La démocratie n'est plus aujourd'hui un modèle à brandir face à un repoussoir soviétique ; elle est plutôt une promesse d'abolition de la corruption. Cela vaut aussi en France, y compris à l'échelle locale. Le réseau d'intérêts et de pouvoir de J. Médecin, cimenté par l'anticommunisme depuis les années 1970, s'est écroulé en 1989, alors que le communisme d'État disparaissait en Europe et que le PCF, bien implanté à Nice, périclitait.

À l'échelle nationale, les discussions sur la corruption se substituent parfois aux questions d'ordre idéologique. C'est vrai pour les pays d'Europe centrale et orientale, comme la Roumanie, la République tchèque, la Hongrie, voire la Pologne. Les partis s'opposent de plus en plus sur la question de savoir si l'adversaire est corrompu, et de moins en moins sur le contenu des programmes. En Allemagne aussi, les lignes idéologiques des deux principaux partis ayant convergé, la question de la moralité des hommes politiques est devenue plus importante.

Presque partout sur le continent, la réputation des acteurs politiques et la confiance envers les institutions ont sombré. Les populations, de plus en plus défiantes, mettent en doute l'intégrité morale des élites. En Europe occidentale, ce phénomène semble lié aux changements de mentalité intervenus depuis 1968. La remise en cause des institutions et des formes traditionnelles d'autorité a sans doute abaissé le seuil de tolérance à la corruption et aux faveurs. Le scepticisme face aux élites a ainsi augmenté, en particulier au sein des droites populistes, mais pas seulement.

En Europe centrale et orientale, la volonté de construire et d'imposer un idéal régulateur et normatif en matière de corruption n'aboutit pas. L'inflation de règles est stimulée par des associations comme Transparency International ou par la Commission européenne. Des institutions comme la Banque mondiale, mais également certains gouvernements occidentaux, considèrent que cette corruption, réputée structurelle, est le symptôme d'une pathologie plus large, qui affecte certains États faiblement institutionnalisés et dysfonctionnels, comme la Roumanie ou la Bulgarie. Ces stéréotypes culturels, présents

dans de nombreuses analyses formulées par les scientifiques et les *think tanks*, traduisent la structure crypto-colonialiste des relations de pouvoir de l'après-1989 en Europe². Les changements institutionnels, quand ils ne sont pas liés à de profondes évolutions sociales, sont voués à l'échec.

C'est, pensons-nous, l'ensemble de ces processus qui doit être pris en compte, afin de comprendre l'histoire récente de la corruption et ses enjeux pour nos démocraties européennes.

Bibliographie

- Olivier Dard, Jens Ivo Engels, Andreas Fahrmeir et Frédéric Monier (dir.), *Scandales et corruption à l'époque contemporaine*, Paris, A. Colin, 2014.
- Jens Ivo Engels, *Die Geschichte der Korruption von der frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert*, Francfort, S. Fischer, 2014.
- Jens Ivo Engels, Andreas Fahrmeir, Frédéric Monier et Olivier Dard (dir.), *Krumme Touren in der Wirtschaft. Zur Geschichte ethischen Fehlverhaltens und seiner Bekämpfung*, Cologne, Böhlau, 2015.
- Jens Ivo Engels, Andreas Fahrmeir, Frédéric Monier et Cesare Mattina (dir.), *Stadt, Macht, Korruption*, Stuttgart, F. Steiner, 2017 (à paraître).
- Silvia Marton, Frédéric Monier et Olivier Dard (dir.), *Plus rien dans sa sacoche : moralité du pouvoir et corruption en France et en Roumanie (XVIII^e-XX^e siècles)*, Paris, Presses de l'université Paris-Sorbonne, 2017 (à paraître).
- Frédéric Monier, *Corruption et politique : rien de nouveau ?*, Paris, A. Colin, 2011.
- Frédéric Monier, Olivier Dard et Jens Ivo Engels (dir.), *Patronage et corruption politiques dans l'Europe contemporaine*, Paris, A. Colin, 2014.
- Ces programmes de recherche sont présentés dans le carnet « corruption politique », sur Hypothèses : <http://pock.hypotheses.org>

Publié dans lavedesidees.fr, le 9 mai 2017.

² Filippo Zerilli, « Corruption and Anti-Corruption : Local Discourses and International Practices in Post-Socialist Romania », *Human Affairs*, 23, 2013, p. 212.