

POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1984

31

la corruption

**dans la république
formes et moyens
pourquoi ? pour qui ?
devant les tribunaux
dans la presse
en sortir ?
africaine
soviétique**

f. kupferman
l. fougère
j. becquart-leclercq
e. peuchot
p. albert
m. bergès
p. decraene
a. adler

débat :

l'administration française est-elle corrompue ?

f. bloch-lainé, a. chalandon, y. gaillard

dossier : 4 ans de corruption (1980-1984)

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,
Georges Dupuis, Jean Gicquel,
Yves Mény, Jean-Luc Parodi,
Hugues Portelli, Marc Sadoun.

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouissou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupty, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,
Jean Leca, Rémy Leveau,
Jean Raes, René Rémond,
Jacques Rigaud, Jacques Robert,
Jean-L. Samson,
Roger-Gérard Schwartzenberg,
Dusan Sidjanski,
Jean-Marie Vincent.

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Service des Revues
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (326-22-16)
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

1984	France	224 F	Etranger	305 F
1985	—	232 F	—	316 F

REVUE TRIMESTRIELLE

PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

31

La corruption

Fred KUPFERMAN. — La corruption dans la République.....	5
Louis FOUGÈRE. — Les voies et moyens de la corruption.....	13
Jeanne BECQUART-LECLERCQ. — Paradoxes de la corruption politique	19
Eric PEUCHOT. — La corruption des fonctionnaires devant la justice.	37
Pierre ALBERT. — La corruption du journalisme.....	53
Michel BERGÈS. — Peut-on sortir de la corruption ?.....	65

Débat

Philippe ARDANT, François BLOCH-LAINÉ, Albin CHALANDON, Yann GAILLARD. — L'Administration française est-elle corrompue ?.....	77
Philippe DECREAENE. — La corruption en Afrique noire.....	95
Alexandre ADLER. — Le problème de la corruption en URSS.....	105

Dossier

1) La corruption en France à travers <i>Le Monde</i> , janvier 1980-juin 1984	115
2) Dispositions du Code pénal.....	121

JOURNAL

Chronique électorale : Jérôme JAFFRÉ. — Les élections européennes en France. L'ultime avertissement du corps électoral..	123
Guillaume DEVIN, Laurent NEUMAN. — La Confédération européenne des Syndicats	149
Chronique de l'opinion publique : Olivier DUHAMEL, Jean-Luc PARODI	163
Chronique constitutionnelle française : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (16 mai - 15 juillet 1984)	175
Index	201

ISBN 2 13 037446 8

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1984, novembre© Presses Universitaires de France, 1984
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

La corruption

Avant de traiter de la corruption la logique voudrait qu'on s'attachât à en préciser la définition. Des notions parentes, voisines, complémentaires — issues du droit ou du langage quotidien : concussion, trafic d'influence, prévarication, pots de vin... — revendiquent en effet leur originalité. Mais une étude de science politique peut négliger le débat terminologique pour retenir, dans une conception large de la corruption, les situations où des moyens de pression illicites et occultes sont utilisés pour obtenir un résultat que les procédures régulières ne garantissent pas.

Ainsi entendue la corruption se manifeste dans toutes les relations sociales. Les affaires privées la connaissent comme le secteur public, on la rencontre en effet aussi bien dans les marchés des entreprises qu'à propos des décisions des personnes publiques. Même si, en définitive, les questions posées par la corruption sont à peu près les mêmes ici et là, nous avons choisi dans ce numéro d'étudier avant tout la corruption dans la politique, la vie administrative et les entreprises publiques.

Un obstacle inattendu a surgi alors. L'idée d'un numéro de Pouvoirs sur la corruption a suscité en effet des réactions contradictoires, prudentes ou passionnées, coopératives ou de refus, qui sont un des éléments du problème de la corruption en France. L'intérêt s'est manifesté surtout à l'extérieur des milieux concernés, curieux de révélations sur des pratiques supposées courantes. Mais ces milieux n'ont à apporter que leurs a priori sans pouvoir les étayer sur des faits. Dans la haute administration, la réserve le dispute, dans bien des cas, à l'hostilité dans un silence sur lequel il faut s'interroger.

Pourquoi tant de réticences ? Trois explications viennent à l'esprit. Ce silence serait tout d'abord celui de l'ignorance. Toute expérience est limitée et chacun ne peut témoigner que de ce qu'il connaît. Qui peut prétendre avoir une vue d'ensemble sur le phénomène de la corruption ? D'autant que, et c'est une deuxième piste, le silence peut n'être que le constat de l'absence de corruption, ou tout au moins de son caractère exceptionnel, on se tait car il n'y a rien à révéler. Mais il peut aussi bien s'agir d'un mutisme de défense, d'un voile de pudeur sur des défaillances que l'on déplore et qu'on veut éviter d'exposer au grand jour.

C'est dire que ce numéro n'a pas été facile à réaliser. S'il n'est peut-être pas tout à fait comme nous l'aurions voulu, il traite cependant, nous l'espérons, des aspects essentiels de la corruption.

Ph. ARDANT.

LA CORRUPTION EST ÉTUDIÉE PAR

- Alexandre Adler, enseignant à l'Université de Paris VIII, Saint-Denis.
- Pierre Albert, professeur à l'Institut français de Presse à l'Université Paris II, historien de la presse française des XIX^e et XX^e siècles, auteur d'études sur les médias écrits et audio-visuels contemporains.
- Mireille Ardant, professeur de droit public à Paris II.
- Jeanne Becquart-Leclercq, maître de conférence à l'Université de Lille II, a publié sur le cumul des mandats, travaille sur la politique locale comparée : France - Etats-Unis.
- François Bloch-Lainé, inspecteur général des finances (h), successivement : directeur du Trésor, directeur général de la Caisse des Dépôts, président du Crédit lyonnais.
- Michel Bergès, assistant vacataire à l'Université de Bordeaux III, chercheur associé au Groupe d'Analyse politique de l'IEP de Bordeaux I, doctorat d'Etat en cours sur « la Police et la République (1870-1940) ».
- Albin Chalandon, ancien inspecteur des finances, ancien député, ancien ministre, ancien président de la Société nationale Elf-Aquitaine et d'Erap.
- Philippe Decraene, directeur du Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie modernes (CHEAM), ancien éditorialiste au journal *Le Monde*; *Vieille Afrique, Jeunes Nations*, 1983.
- Louis Fougère, conseiller d'Etat (h), a enseigné à l'ENA et aux IEP de Paris, Grenoble, Aix-en-Provence. Secrétaire général de l'Association pour l'histoire de l'Administration française. « La fonction publique » (1966).
- Yann Gaillard, inspecteur général des finances, président de la Société centrale de Banque. Ancien directeur de cabinet à la Santé, au Travail et à la Présidence de l'Assemblée nationale. « Chronique des morts illustres » (1984).
- Fred Kupferman, enseignant à Paris I et à l'Institut d'Etudes politiques de Paris.
- Monique Mathieu, ITA CNRS, secrétaire de rédaction de *Pouvoirs*.
- Eric Peuchot, prépare un doctorat d'Etat sur « l'obligation de désintéressement des agents publics », en collaboration : *Les régions capitales de la CEE* (1984).

FRED KUPFERMAN

La corruption dans la République

« Suret-Lefort, qui savait, pour s'en être fait des succès dans les réunions publiques, que les concussionnaires abondent au Palais-Bourbon, fut tout de même interloqué d'apprendre petit à petit, et des membres de la majorité, que les fournitures de la guerre, les conventions avec les grandes compagnies, la conversion des obligations tunisiennes, les rachats de chemins de fer et la constitution du réseau de l'Etat étaient des « affaires ». Il comprit que, depuis douze ans, pas une grande entreprise où les pouvoirs publics eussent à intervenir n'avait pu se dispenser de faire la part de la corruption. »

Maurice Barrès parle en connaisseur. *Leurs figures*, roman de la corruption parlementaire, est, très ouvertement, un reportage sur le scandale de Panama. Des parlementaires qui tarifent leur vote, des journaux qui pressurent des administrateurs affolés pour leur extorquer des budgets de silence, c'est en effet le canevas classique d'un beau scandale, permettant d'exposer la putréfaction d'un régime.

Encore faut-il, pour que le scandale prenne consistance et provoque l'indignation attendue, que les institutions soient fondées sur la vertu. Le scandale salit Marianne parce que les républicains ont rêvé d'une République immaculée. En d'autres temps, la pratique des épices ne déshonore pas le juge, la distribution d'un brevet de colonel ou des bénéfices d'une abbaye ne gêne pas l'orgueil nobiliaire. La corruption ne naît pas avec la République, elle n'est pas fille du parlementarisme, comme le voudraient les détracteurs de « la Gueuse ». Mais la République s'est tracé un devoir moral. Elle demande à ses magistrats d'être purs, à ses fonctionnaires d'être

inaccessibles aux influences, elle institue les concours pour casser les reins au « piston », elle engage tous ses serviteurs à exercer un sacerdoce. Le devoir de vertu s'étend aux journalistes, fiers d'obéir à un code d'honneur rigide, aux élus, du plus humble au plus illustre, également tenus d'ouvrir à l'opinion le livre de leur vie. Il y a donc péril dans la République à disposer d'une influence et à exercer un mandat. Que la perfection ne soit pas de ce monde et que l'électeur demande à ceux qu'il traite si légèrement de « vendus » une rigueur qu'il ne pratique pas toujours lui-même, n'a jamais empêché les Français de se jeter avec gourmandise sur les scandales. Les cinq Républiques en ont souffert, même si, en comparant le faible effet d'affaires récentes aux ravages du Panama et de l'affaire Stavisky, on peut juger bien émoussée notre faculté d'indignation.

Seul régime à s'astreindre à un examen permanent de ses faiblesses, la République n'a qu'à s'en prendre à elle-même. En remontant à ses origines, on trouve l'Incorruptible. Robespierre, en acceptant complaisamment ce surnom, ne s'est pas contenté de vivre selon un code, il a voulu l'imposer. Personnellement indifférent à l'argent, aux femmes et à la bonne chère, il haïssait Danton parce que celui-ci, fanfaron de ses vices, ne pensait pas qu'il faisait tort à la République. Quand l'Incorruptible entre en juillet 1793 au Comité de Salut public, la vertu prend le pouvoir. Et annonce d'emblée son programme : « Partout des traîtres à démasquer, des émissaires soudoyés par les puissances étrangères à déjouer, des administrateurs infidèles à punir... »

Assurément, la société révolutionnaire était en danger et Robespierre n'avait pas inventé les agents de Pitt et Cobourg. Un an après sa chute, quand la guillotine ne menacera plus les généraux de la République, on verra un Pichegru se laisser acheter par l'ennemi. Il est vrai que le prince de Condé lui offre, pour se montrer passif, un million comptant, deux cent mille livres de rentes, le duché d'Artois, le gouvernement de l'Alsace et le château de Chambord. Reste que la paranoïa robespierriste s'épanouit sans contrainte en prenant appui sur les malheurs du pays. Elle a un remède infailible : la guillotine. Pour les zélotes, le ressort de la démocratie c'est la sainte alliance de la terreur et de la vertu : « La vertu sans laquelle la terreur est funeste, la terreur sans laquelle la vertu est impuissante. » Allant dans le sens des préjugés populaires, la République robespierriste va, dans sa brève existence, tout expliquer par la corruption. Le pain qui manque fournit la preuve d'une spéculation sur les farines, la bataille perdue, d'un arrangement avec l'Autrichien. Quand Robespierre prononce, le 8 Thermidor, son dernier

discours, sa dénonciation vague et violente de la corruption ambiante n'épouvante pas seulement Tallien et Fouché. Il en demandait trop à la France.

Les Républiques héritières mettront la barre plus bas. On le voit aux sanctions qu'elles prennent contre la corruption. Compromis dans le scandale de la Compagnie des Indes, Chabot avait été guillotiné au printemps de 1794. Un siècle plus tard, le ministre des travaux publics, Baihaut, compromis dans le scandale du Panama et qui avait, comme Chabot, commis la faute d'avouer, paie ses errements de cinq ans de prison. Encore, cette condamnation d'un corrompu est-elle exceptionnelle. La carrière politique d'un Rouvier, la carrière journalistique d'un Bunau-Varilla démontrent que l'immoralité n'est pas toujours punie.

« Que la République était belle sous l'Empire ! » Le rêve républicain est un désir, régulièrement déçu, de pureté absolue. Les mœurs peuvent devenir plus élastiques, les juges moins sévères, l'opinion plus tolérante, l'institution républicaine n'en conserve pas moins son socle de vertu. Quand ils sont dans l'opposition, les républicains ne dénoncent-ils pas les tares du régime en place ? En 1847, les purs des sociétés conspiratrices se réjouissent du scandale Teste-Cubières, qui éclabousse le trône de Louis-Philippe. A la fin du règne de Napoléon III, l'avocat républicain Jules Ferry dénonce *Les Comptes fantastiques d'Hausmann*, mettant en cause la gestion financière du préfet de la Seine, et la tolérance de l'Empire à l'égard de l'argent. Cette sévérité trace de périlleuses obligations aux successeurs. La II^e République, qui dura trois ans, n'a pas eu le temps de traîner sa robe dans la boue. L'histoire de la III^e est jalonnée en revanche d'affaires qui ont progressivement fait sombrer son crédit. Quand la Résistance rétablit en 1944 le régime républicain, elle proclame son intention de faire table rase de tout ce qui rappelle la vieille III^e.

Par la force des choses, les historiens se tournent vers cette République-là, quand ils veulent mettre en lumière les mécanismes de la corruption. Citons encore Barrès : « Ils mirent à nu devant Delahaye le rôle du baron de Reinach et de son principal agent Arton. Ils énumérèrent 150 députés, sénateurs et grands fonctionnaires à qui avaient été distribués, en 172 chèques, trois millions. Ils lui révélèrent que Barbe, ancien ministre, avait exigé 400 000 F ; que Sans-Leroy, député, faisant partie de la commission chargée d'examiner, en 1886, le projet relatif aux valeurs à lots, en avait assuré l'adoption moyennant 200 000 F pour acheter *Le Télégraphe* qui ne valait pas 20 F, parce que M. de Freycinet s'intéressait à ce

journal ; que le gouvernement avait réclamé 500 000 F pour l'acquisition d'un grand journal à l'étranger ; que 300 000 F avaient été remis à M. Floquet, ministre de l'intérieur, pour des journaux qu'il favorisait... »

Barrès, dans ce passage, satisfait sa passion boulangiste. Il montre aussi la pression exercée par les corrompus sur les apprentis corrupteurs, ces administrateurs du Panama qui doivent donner encore parce qu'ils ont offert une première fois. Les affaires de corruption exposées sous la III^e ont en commun, d'avoir traîné en longueur avant d'être connues du public, tant que les corrompus, sangsues attachées à leur proie, ont pu tirer de l'argent d'affairistes soucieux de discrétion. La même logique préside à une grosse affaire, comme le Panama, et à un scandale médiocre, l'affaire Stavisky : une légion de journaux, petits et grands, se faisant entretenir en menaçant de publier leurs dossiers, des plaignants que l'on met de compte à demi dans une autre escroquerie, des parlementaires qui promettent plus qu'ils ne peuvent tenir, et au bout du chemin, la culbute, parce qu'il est impossible de faire taire tout le monde.

Le public s'indigne et se réjouit de voir exposés, et parfois traînés en justice des professeurs de vertu. Déjà, dans l'affaire Teste-Cubières, le pire pour le ministre Teste n'était pas d'avoir reçu de l'argent, en contrepartie d'une concession à une société de travaux publics, mais d'être grand officier de la Légion d'honneur et président de Chambre à la Cour de cassation. Les honneurs déshonorent quand il y a une tache sur l'hermine. La III^e République sera traînée dans le box des accusés par une presse hostile, prompte à dénoncer la tare fondamentale, l'aplatissement prétendu de la magistrature devant le pouvoir politique, la corruption couverte, protégée par ceux-là mêmes qui ont devoir de la punir. Sous la plume hallucinée de Léon Daudet, cela donne, dans *Magistrats et policiers*, ce charmant tableau de mœurs : « En haut, tout en haut de la justice parisienne en France que voyons-nous : des larbins en toques et en togas, commandés par des politiciens obscènes ou véreux, eux-mêmes à la botte sanglante de policiers filous et assassins. Salue, bon peuple de Paris : M. le directeur des Affaires criminelles Mouton va passer dans son automobile, don de la mère Hanau ! Voici l'escarpe Dalimier, placier des bons de Bayonne ! Raynaldy va passer bras dessus, bras dessous, avec son Sacazan ! Voici René Renoult portant, sous son bras, la sportule d'Hayotte ! Voici M. le garde des Sceaux Raoul Péret, gonflé de la détrousse de la Snia Viscosa ! »

Républicain converti par Maurras, père de famille égaré par la douleur à la suite du suicide de son fils, Léon Daudet n'offre assu-

rément aucune garantie de sérénité dans le réquisitoire contre les serviteurs indignes de Marianne, qui forme le plus clair de son œuvre politique. Mais son système de pensée est intéressant, parce qu'à plusieurs reprises il a exprimé la méfiance profonde de l'opinion, qui ne croit pas toujours les pouvoirs publics quand ceux-ci proclament leur volonté de nettoyer les écuries d'Augias. La thèse de Daudet est simple : la corruption n'est pas un accident, elle n'est pas un délit de rencontre salissant l'honneur privé de tel magistrat ou de tel journaliste, la République l'a érigée en méthode de gouvernement. Le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas bafoué une fois, par hasard, mais constamment et la hantise du tableau d'avancement règle la conduite des magistrats et de l'ensemble de la fonction publique. A l'insu de l'homme de la rue, trompé par une presse à gages — et qui ne peut s'informer qu'en lisant *L'Action française...* — la police politique tire les ficelles du spectacle. Il y a un complot permanent contre la France, victime du choix malheureux qu'elle a fait en 1875.

Deux fois au moins dans notre histoire récente, les Daudet et consorts ont contraint des chefs de gouvernement à reconnaître le bien-fondé de leur thèse. En 1917, Clemenceau se hisse au pouvoir en prenant à son compte les accusations de Barrès dans *L'Echo de Paris* — « En regardant dans les crevasses de l'abîme » —, de Daudet dans *L'Action française*, qui ajoute chaque jour des noms à son « tableau de chasse ». En signalant à une justice négligente, à une police indolente, à une classe politique indifférente, que le corrupteur Lenoir ou le corrupteur Bolo achètent des journaux et des consciences pour le compte de l'Allemagne, les journalistes justiciers se substituent aux organes de contrôle défaillants, et l'opinion applaudit. Un personnage mythique, inventé par Louis Feuillade, Judex, attirait alors les premiers passionnés de cinéma. Judex, le juge. Celui qui fait peur aux criminels et à leurs complices, chargés de les poursuivre et qui les protègent...

Même scénario en 1934, même chaîne d'arrestations liant le corrupteur à des ministres, des parlementaires, des magistrats, des policiers, des journalistes. Seulement, dix-sept ans plus tôt, le Tigre avait magistralement sauvé l'honneur de la République en dirigeant lui-même l'enquête contre les traîtres. Plus irrésolus, un Chautemps, puis un Daladier laissent à l'opinion, aiguillonnée par la presse parisienne, le grand premier rôle. La foule qui crie « à bas les voleurs » sur le pont de la Concorde s'en prend à la République, parce qu'elle croit que celle-ci ne fait pas son devoir. Ce manque de fermeté du pouvoir coûte cher au crédit du régime. Le héros du jour, au début

de 1934, c'est le petit juge d'Uhalt, l'homme qui inculpe sans peur des conséquences pour sa carrière le député-maire de Bayonne ou l'ancien ministre du travail. Le mythe du petit juge courageux, pénétrant sans peur dans l'ancre de la corruption a eu depuis la fortune cinématographique que l'on sait. Le juge Renaud et le juge Michel, assassinés en pleine enquête, confortent par leur destin la conviction que le monde du crime ne manquera jamais de protecteurs occultes.

Quand la presse réclame toute la lumière, satisfaction lui est donnée parfois par la constitution d'une commission d'enquête. Les travaux de ces parlementaires scrupuleux aboutissent dans bien des cas à des conclusions plus modestes que le postulat initial. Et les jugements, eux aussi, ramènent les scandales à leurs justes proportions. Qu'advient-il aux 104 « chéquards », mis en cause par les talons envoyés d'Angleterre par le corrupteur Cornelius Herz, et que l'on croyait perdus au plus fort du scandale de Panama ? Ils nient, et ils s'en tirent. Devant la justice et devant les électeurs. Seul Clemenceau paiera d'un temps de purgatoire le soupçon d'être un agent payé de la reine Victoria. Lorsque l'on juge en 1936 les complices de Stavisky, l'affaire s'est bien dégonflée. Dans le box des accusés, il n'y a plus que des comparses, et sur les neuf condamnés, on ne trouve que deux parlementaires. Les grandes espérances des accusateurs publics de 1934, comme le parlementaire Philippe Henriot, animateur de la commission d'enquête sur les affaires Stavisky, se sont évanouies. Au début de l'investigation, Daladier président du Conseil, victime, après Chautemps, de l'affaire, affirmait devant la commission que toute la presse touchait des budgets de corruption. A l'issue, quelques journalistes de la petite presse d'échos, des Aymard, des Darius, des Sartori, se trouvent seuls accusés. Et l'opinion se détourne d'un scandale qui ne l'intéresse plus.

Oscillant entre la révolte et la résignation, tantôt embrasée par la passion purificatrice, tantôt blasée, la communauté des citoyens n'a rien fait pour imposer aux responsables une ligne de conduite dans les affaires de corruption. Sensible à certaines formes de scandale, comme le trafic d'influences, émue quand on agite devant elle les preuves photographiées du délit, l'opinion se satisfait de revendications vagues, sans exiger de remises de comptes régulières qui rendraient la vie dure aux corrupteurs. Finalement, pour peu qu'on la légitime, la corruption a sa place dans le système. Fait-on scandale en révélant la pratique des fonds secrets ? Il faut bien que notre diplomatie ait des amis à l'étranger, que la politique du gouvernement soit soutenue quand on l'attaque. Les ministres qui ont eu la fran-

chise d'admettre que la République payait certains services, tel Constans, le démolisseur du boulangisme, n'ont pas été éclaboussés par leurs révélations.

Le droit de se défendre n'est pas un monopole de l'Etat. Le gouvernement russe, pour placer les emprunts, a arrosé la presse française, sans créer de scandale, de 1893 à 1917. Il a fallu attendre la publication des archives du tsarisme pour que le public français ait enfin le droit de tout savoir sur l'« abominable vénalité » de ses journaux habituels. Or, la lecture instructive des carnets du corrupteur permanent, Arthur Raffalovitch, chargé de placer des fonds dans les journaux français, n'a ému que la fraction de l'opinion déjà hostile à l'alliance russe. Tous ceux qui croyaient en sa nécessité n'ont pas été touchés par les révélations que fait *L'Humanité* en 1920. De même, lorsque le Cartel des gauches, par le truchement du *Quotidien*, révèle que l'Union des intérêts économiques a subventionné et organisé la campagne du Bloc national en 1919, il indigne l'électorat de gauche, mais celui-là seulement. La corruption de la paroisse d'en face est seule damnable. Plus globalement, l'opinion, si sévère pour les agissements d'un aventurier, Rochette ou Stavisky, admet l'intervention régulière des grands intérêts. Quand, sous la IV^e République, on a appris, par accident, que le patronat se servait de l'ancien préfet Boutemy pour assurer les fins de mois de certains partis, l'émotion a été de courte durée. De même, le journaliste Jacques Despuech donne un coup d'épée dans l'eau, en apportant, en 1953, les preuves photocopiées du trafic des piastres. De même encore, sous la V^e République, les allégations de Gabriel Aranda sur les attributions de marché qui se manigançaient dans son ministère ont fait sourire plus qu'elles n'ont indigné. Une affaire de corruption, même étayée de preuves, fait monter le tirage du *Canard enchaîné*, elle peut assurer le succès d'un livre, elle ne fait plus trembler la République.

Orientations bibliographiques

Jean-Noël Jeanneney, *L'argent caché*, Fayard, 1981.

Maurice Barrès, *Leurs figures*, Plon.

Léon Daudet, *Magistrats et Policiers*, Bernard Grasset, 1935.

Jacques Despuech, *Le trafic des piastres*, Deux Rives, 1953.

Fred Kupferman, Les subventions à la presse : questions de méthode, *Documentation sur l'information*, n° 10, mars 1975.

Fred Kupferman, La presse et l'exploitation des scandales : les relations de Stavisky avec les journaux (1926-1934), *Cahiers du CEREP*, 1976.

Fred Kupferman, L'affaire Stavisky, *L'Histoire*, n° 7, 1978.

Fred KUPFERMAN. — Corruption in the Republic.

The charge of bribery strikes at the root of French democracy. The Republic is more exposed to such charges, because honesty is expected of every civil servant and people are supposed to be informed of every failure. Although prone to blame their rulers, French citizens tend to forgive and to forget the very crimes that stirred their indignation.

RÉSUMÉ. — Plus que tout autre régime, la République est en butte aux accusations de corruption, parce que la démocratie implique l'honnêteté dans la gestion des affaires publiques, la transparence des comptes dus à la communauté, une stricte séparation des pouvoirs et une information complète de l'opinion. Celle-ci, malgré des poussées de fièvre, s'émeut moins que naguère des affaires de corruption.

Louis FOUGÈRE. — Ways and means of corruption.

The judicial annals, the administrative files and the memos of the civil servants reveal the diversity of the means of corruption : handing out of cash or checks, presents of all kinds, money loans which are not repayable, the settlement of debts, financial benefits in business companies, the offering or demanding of sexual relations... The handing out of cash is still the favourite method of the corruptors and the corrupted because it is the simplest and most discreet one.

RÉSUMÉ. — Les annales judiciaires, les dossiers administratifs et les mémoires de fonctionnaires révèlent la diversité des moyens de corruption : remises d'espèces ou de chèques, cadeaux de toute nature, prêts d'argent dont le remboursement ne sera pas demandé, règlement de dettes, avantages financiers dans des sociétés, offre ou exigence de relations sexuelles, etc. La remise d'espèces demeure aujourd'hui encore le mode préféré des corrupteurs et des corrompus, car il est le plus simple et le plus discret.

LOUIS FOUGÈRE

Les voies et moyens de la corruption

L'article 177 du Code pénal punit tout fonctionnaire public qui, pour faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions, juste ou non mais non sujet à salaire, « aura sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons et présents ».

Respectueux du principe *nullum crimen sine lege*, les commentateurs s'interrogent sur le sens et la portée de ces termes : pour être punissables, les « dons ou présents » doivent-ils avoir une valeur appréciable en argent ? Les « offres ou promesses » que vise l'article 177 doivent-elles, pour être répréhensibles, avoir pour objet des dons et présents appréciables en argent ? Y a-t-il ou non corruption du fonctionnaire, auquel on promet ou accorde des titres honorifiques, un avancement, des décorations ou des relations sexuelles ?

Corrupteurs et corrompus paraissent peu préoccupés de ces distinctions d'école dans le choix de leurs moyens. Ce choix semble essentiellement dicté par des considérations d'intérêt, de commodité et de discrétion. On le constate en feuilletant les recueils de jurisprudence et les mémoires d'hommes politiques et de fonctionnaires dont la lecture révèle, chemin faisant, l'évolution des mœurs administratives.

*
* *

Depuis toujours, la remise d'espèces de la main à la main — opération simple et discrète — a été le procédé préféré des corrupteurs et des corrompus. C'est sous cette forme que le fermier des jeux de Paris, pendant le Premier Empire, récompensait la faveur que lui avait faite le préfet de police Dubois en lui en octroyant la concession.

Le fait nous est connu par les mémoires du chancelier Pasquier, successeur de Dubois (1) : « A la fin du premier mois de mon établissement à la préfecture de police, y écrit-il, je vis arriver le fermier des jeux. Il m'apportait une somme de 5 000 F, qu'il était d'usage de remettre, disait-il, tous les trente jours à M. Dubois. Je lui demandai pour quel motif. Il me répondit que c'était une rétribution volontaire, mais qui devait être regardée comme un droit de ma place. Je lui dis de garder son argent jusqu'à nouvel ordre. Mais, comme cette dépense était nécessairement entrée dans le calcul de ses frais lorsqu'il avait traité du bail, je ne crus pas devoir le laisser jouir du bénéfice de son retranchement et, en rendant compte du fait au ministre de la police chez lequel on versait le prix convenu pour cette odieuse exploitation, je le priai de vouloir bien prendre les ordres de l'Empereur... »

La conclusion de l'affaire peut surprendre aujourd'hui. Il n'y eut pas de poursuite judiciaire, ni même, semble-t-il, résiliation du bail des jeux. Le chancelier Pasquier poursuit ainsi son récit : « J'avais eu soin en même temps d'avertir l'archichancelier (2) et M. Maret, ne me fiant que très peu au compte que rendrait le duc de Rovigo. Il fut tel cependant que je pouvais le désirer. « Je savais « bien, dit l'empereur, en l'écoutant, que le cher Dubois tirait de « tous côtés et c'est pour cela que, malgré ses instances, je n'ai « jamais voulu élever son traitement au niveau de celui du préfet « de la Seine. » Peu de jours après, l'empereur ordonna au ministre de la police de recevoir cette somme avec le reste du prix du bail et de l'ajouter à mon traitement. »

Augmentation de traitement que Pasquier ne refusa pas, malgré son origine impure.

C'est aussi une somme d'argent en espèces que, cinquante ans plus tard, le conseil municipal de Paris offrit de remettre au baron Haussmann, alors préfet de la capitale, à l'occasion du mariage de sa fille aînée. Cette démarche était certes étrangère à toute idée de corruption et n'aurait pu tomber sous le coup de l'article 177 du Code pénal. Elle n'en était pas moins inspirée, en partie au moins, par le désir de conseillers municipaux désignés par le Gouvernement de conserver les bonnes grâces du tout-puissant préfet de Paris. Celui-ci raconte ainsi le fait dans ses mémoires (3).

« Lors du mariage de ma fille aînée, en 1860, M. Dumas, président

(1) Chancelier Pasquier, *Mémoires*, t. 1, p. 429-430.

(2) Qui était Cambacérès.

(3) Baron Haussmann, *Mémoires*, t. 2, p. 181-182.

du conseil municipal, prit l'initiative d'une démarche dans laquelle je ne pus voir qu'une marque de sympathie, bien qu'elle m'eût vivement contrarié.

« La dot que nous devons, ma femme et moi, constituer à la future, était naturellement inférieure à celle du futur. M. Dumas, l'ayant appris, réunit officieusement les membres du conseil municipal et, avec leur assentiment, alla demander à l'empereur l'autorisation de m'allouer, au nom de la ville, à titre d'indemnité extraordinaire, une somme comblant la différence.

« Dès que ce projet vint à mes oreilles, je m'empressai de faire savoir au président que, pénétré de reconnaissance par des intentions si flatteuses pour ma famille et pour moi, je ne saurais néanmoins pour une foule de raisons admettre rien de semblable.

« Vainement, M. Dumas vint essayer de vaincre ma résistance. Croyant aller au devant d'une de ces raisons sur lesquelles je refusais de m'expliquer, il me dit même que le Conseil entendait bien assurer à ma fille cadette ce qu'on voulait faire pour l'aînée. Je fus inébranlable et j'insistai résolument pour que les choses n'allassent pas plus loin.

« Je me rendis chez l'empereur, afin de le remercier de l'accueil bienveillant qu'il avait fait à la démarche de M. Dumas et fis connaître à Sa Majesté le plus puissant des motifs de mon refus que je ne pouvais confier à personne d'autre : l'impossibilité morale où je serais de garder mon indépendance complète vis-à-vis du conseil municipal, si j'acceptais son offre, et le détriment qu'éprouverait le Service de mon Maître.

« L'empereur, fort touché de cette considération, approuva ma conduite, ajoutant : « Mais ce que la ville ne fera pas, je le ferai, moi ». »

Le chèque n'existait pas en 1810 et était encore peu en usage sous le Second Empire. Lorsque la pratique s'en généralisa à la fin du siècle dernier, il devint un instrument de corruption. Une image d'Epinal antiparlementaire, du temps du scandale du Panama, met en scène sous le nom de « Maincrochue Le Chéquard » un député prévaricateur « voyageant toujours en coupé-lit et s'achetant fermes et maisons », qui vend ses votes, « comme ses électeurs vendent leur fumier ». Corrupteurs et corrompus préférèrent toujours cependant le recours au versement plus discret d'espèces. Ainsi fit en 1929 l'inspecteur principal de la sûreté nationale Bonny, mêlé plus tard à l'affaire Stavisky, qui s'était entremis pour faire obtenir à un étranger, nommé Volberg, un sursis à un arrêté d'expulsion et une carte d'identité : Volberg, qui avait réglé au tailleur de Bonny le

prix de vêtements livrés à ce dernier s'élevant à la somme de 4 000 F, avait promis en outre à Bonny une importante somme d'argent, dont celui-ci exigea le versement en espèces, dans des conditions que relate l'arrêt de la Cour de cassation (Chambre criminelle, 7 septembre 1935) : « ... Au cours du mois d'avril 1929, Volberg a donné rendez-vous à Bonny près de la station du métropolitain « Madeleine » pour lui remettre les fonds qu'avait demandés celui-ci comme rémunération de la délivrance d'une carte d'identité d'étranger ; tous deux furent exacts à ce rendez-vous, mais Bonny refusa le chèque que lui tendait Volberg, n'entendant recevoir, au titre de ce dernier, que de l'argent liquide... En l'état de ces constatations se trouve suffisamment caractérisée l'acceptation d'offres ou promesses prévue et réprimée par l'article 177 du code pénal (4) ».

Les prêts et ouvertures de crédit sont un moyen séduisant — puisqu'ils impliquent en principe obligation de remboursement — de se concilier les faveurs d'un fonctionnaire ou d'un juge. Ce fut un magistrat qui en prit l'initiative dans une affaire qui donna lieu à un arrêt de cassation (Chambre criminelle, 27 août 1896) : « Il ressort en termes exprès de l'exposé des faits retenus à la charge du Chaband... qu'en 1893 à Toulon, où il occupait la fonction publique de président du tribunal de commerce, après avoir fait demander par un intermédiaire à un Sieur Graindorge dont le père, récemment déclaré en faillite, s'était réfugié à l'étranger pour se soustraire à l'emprisonnement, de lui consentir un prêt de 20 000 F et lui avoir fait comprendre par la même voie qu'en déférant à son désir, il assurerait le retour de son père qui bénéficierait d'un sauf-conduit, il a agréé l'offre de ce prêt par Graindorge et s'en est constitué débiteur envers lui... »

Les cadeaux occupent aussi une place importante dans l'arsenal des moyens de corruption. Une place importante qui est aussi une place singulière. La lecture des tables de jurisprudence pourrait donner à penser que les cadeaux sont habituellement utilisés pour corrompre des fonctionnaires subalternes ou besogneux, tels ce capitaine de recrutement qui avait reçu une montre à répétitions d'une société de pères de conscrits ou ce garde général de la forêt de Bellême renvoyé en cour d'assises — c'était en 1812 — pour avoir accepté des cordes de bois de chauffage provenant d'arbres abattus en délit dans cette forêt ainsi que plusieurs livres de plumes offertes

(4) Bonny soutenait à l'appui de son pourvoi qu'il avait refusé le chèque et qu'il ne résultait pas des faits exposés par l'arrêt de la chambre d'accusation de la cour de Paris que des dons ou promesses aient été reçus ou acceptés par lui pour accomplir un acte rentrant dans ses fonctions.

par des paysans qui faisaient paître en contravention leurs oies dans la même forêt.

Il est souvent impossible d'incriminer la remise de menus cadeaux, qui a lieu postérieurement à l'intervention favorable du fonctionnaire gratifié, et ne constitue pas généralement une contrepartie promise pour cette intervention. Qui songerait à accuser de corruption les agents des postes et les éboueurs qui, à la fin de l'année, passent dans les immeubles qu'ils desservent pour toucher leurs « étrennes » (5) ?

Des cadeaux plus importants peuvent avoir aussi un caractère purement propitiatoire et être sans rapport avec un acte déterminé d'un fonctionnaire. Le donateur veut seulement être bien vu d'un agent public qui devra peut-être dans l'avenir traiter une affaire le concernant. La remise de tels cadeaux échappe presque toujours, sinon toujours, à l'application de l'article 177 du code pénal. Elle est cependant moralement choquante, car elle supprime ou diminue l'indépendance du fonctionnaire gratifié. Elle l'est plus encore lorsque ce fonctionnaire peut obliger un jour ou l'autre un grand nombre de personnes et que, de ce fait, la somme de multiples petits cadeaux constitue pour lui un profit important. Un commissaire de police muté dans l'Ouest dut ainsi ajouter un camion à son convoi de déménagement pour transporter sa cave constituée par 2 000 bouteilles de vins de grands crus qu'il devait à la générosité intéressée de ses administrés.

Il est aussi des cadeaux moins innocents et qui exposeraient leurs bénéficiaires à des poursuites pénales, si la preuve de leur remise et des raisons de celle-ci n'était pas dans la plupart des cas impossible. Dons d'œuvres d'art de grande valeur, de fourrures de prix, faits le plus souvent aux proches de la personne corrompue, qui s'empresse habituellement d'en tirer argent.

Les mécanismes financiers modernes permettent d'avoir recours à des procédés de corruption plus sophistiqués. Voici, à titre d'exemple, les propos tenus par un banquier à un haut fonctionnaire par l'intermédiaire duquel il espérait obtenir un rendez-vous d'un ministre important : « Nous avons à placer quelques centaines d'actions d'une importante société. Nous hésitons à les offrir à nos clients qui sont très nombreux et parmi lesquels il serait difficile de faire un choix sans mécontenter l'un ou l'autre. Aussi préférons-nous les

(5) Pratique si bien admise par l'administration postale que celle-ci a pris en compte dans l'évaluation des dommages subis par un de ses agents, victime d'un accident de la circulation à la fin de l'année, le manque à gagner résultant pour lui du fait qu'il n'avait pu faire sa tournée d'« étrennes ».

offrir à des personnes bien connues de nous, mais n'appartenant pas à notre clientèle. Nous en tenons dès aujourd'hui trente à votre disposition (*un silence*). Elles sont émises en nominal de 1 000, mais vaudront très vraisemblablement 5 000, dès le lendemain de leur très prochaine introduction en bourse. »

Achevons cet inventaire en évoquant un procédé de corruption plus classique : l'exigence ou l'offre de relations sexuelles. Les fonctionnaires de police y sont plus exposés que d'autres, car on espère obtenir ainsi leur silence. Un fait divers récent relaté par le jugement d'un tribunal pour enfants le prouve. Le gendarme M... avait surpris deux jeunes gens qui venaient de commettre un outrage public à la pudeur dans une automobile : « Le gendarme M... ouvrit la portière, braqua sur eux une lampe de poche, les invita à s'habiller et à lui présenter leurs papiers ; après leur avoir indiqué les peines qu'ils encouraient, il leur déclara qu'il dressait procès-verbal et que son chef était seul habilité à décider de la suite à réserver à cette affaire, que la jeune fille devait l'accompagner dans sa voiture à la gendarmerie et que son compagnon devait l'attendre avec son propre véhicule près de la poste de X... ; M... fit monter la jeune Y... dans sa voiture à côté de lui ; peu après, la jeune fille se mit à pleurer et pria le gendarme de classer cette affaire pour éviter toute émotion à sa mère, atteinte d'une maladie cardiaque ; le gendarme stoppa alors sa voiture en pleine forêt et, lui faisant remarquer qu'il était aussi un homme, lui demanda si elle n'avait pas de propositions à lui faire en vue d'un arrangement ; Y... lui proposa alors de l'argent pour prix de son silence, mais par suite de son refus d'accepter de l'argent et ne voyant aucune autre possibilité d'étouffer cette affaire, la jeune fille acquiesça au désir du gendarme d'entretenir avec elle des relations sexuelles » (6).

Ils furent tous deux reconnus coupables de corruption.

(6) Cf. *La Semaine juridique*, 1968, jurisprudence n° 15.359 avec une savante note de M. Sigalas, qui présente une analyse approfondie des dispositions de l'article 177 du code pénal.

JEANNE BECQUART-LECLERCQ

Paradoxes de la corruption politique⁽¹⁾

« La politique, c'est pourri ! »... « Des politiciens, hélas, il en faut, mais ils sont corrompus... »

De tels sentiments de rejet, voire de dégoût pour la politique sont assez fréquents, et se traduisent par des réactions d'apolitisme, d'apathie ou de cynisme. Ces sentiments sont ambivalents, car la corruption semble inhérente à l'exercice du pouvoir. L'engrenage serait fatal : ferait-on mieux à la place des gouvernants ? Est-il possible de faire de la politique sans se salir les mains ? D'où le paradoxe d'une sorte d'acceptation latente de la corruption, légitimation qui coexiste avec des sentiments profonds de réprobation.

C'est ainsi que le citoyen maintient parfois au pouvoir des politiciens soupçonnés, voire inculpés de corruption, par une sorte de complicité symbolique tacite. Tel maire américain se fait réélire dans sa prison de Boston. Aux Etats-Unis, de nombreux édiles sont reconduits dans leurs fonctions après condamnation pour délit de

(1) Cet article s'appuie sur une recherche comparative effectuée en France et aux Etats-Unis, dont les données empiriques ne peuvent être présentées ici faute de place. Ce travail a fait l'objet d'une communication sur la corruption politique au Congrès du Consortium européen de Recherche en Science politique, Fribourg, 1983, 72 p. Les sources de cette recherche comprennent : 1) une bibliographie particulièrement abondante en anglais ; 2) une analyse d'articles de presse en France (campagne des élections municipales de 1983) et aux Etats-Unis, et des interviews de journalistes spécialisés au *Washington Post* ; 3) une série d'interviews dans les ministères de la justice en France et aux Etats-Unis, et au FBI (avocats et juristes, magistrats, conseillers, procureurs et substituts) ; 4) des interviews d'élus locaux ; 5) des interviews d'entrepreneurs et 5) de fonctionnaires en poste dans des services liés à la passation de marchés. Ces interviews montrent que les grandes affaires de corruption politique ne sont que le sommet de l'iceberg et que les pratiques de corruption commencent dès le bas de la pyramide politico-administrative qu'elles sous-tendent en filigrane comme l'envers du décor, tant en France qu'aux Etats-Unis. A cet égard, les deux pays se différencient moins par les pratiques que par leur visibilité et la réaction sociale qu'elles provoquent.

corruption. Au total, celle-ci reste assez peu réprimée, elle est endémique dans tous les régimes et à tous les échelons politiques ou administratifs, malgré ses effets pervers bien connus : ponctions sur le trésor public en aval (fraude fiscale) et en amont (détournements de fonds), dégradation des services publics (népotisme, laxisme, moyens mal utilisés ou détournés), dégénérescence du civisme, jeu politique faussé par des ressources occultes et par la fraude électorale, appareil administratif alourdi de privilèges insoupçonnés.

Ces paradoxes sont autant de fils directeurs pour saisir la réalité sociologique profonde de la corruption, en tant que partie intégrante d'un système sociopolitique. C'est donc avec un certain recul que nous abordons le phénomène de corruption politique — appropriation illégale de biens publics — afin d'en analyser les structures latentes, sous trois points de vue : I) Pourquoi la corruption ? Cette question se situe dans une perspective fonctionnaliste et conduit à l'examen critique de quelques fonctions de la corruption ; II) Comment la corruption ? Cette question renvoie à l'analyse des réseaux relationnels qui sous-tendent les mécanismes de la corruption ; III) Pour qui et aux dépens de qui la corruption ? Une approche structurale intègre finalement la question des normes et des modèles culturels des groupes au pouvoir, les effets d'anomie et de dissociation normative liés à la structure sociale, autant de jalons vers une théorie de la corruption politique envisagée dans sa relation à la société civile (2).

I. — POURQUOI LA CORRUPTION POLITIQUE ?

ARGUMENTATION FONCTIONNALISTE

Il ne s'agit pas ici d'analyser les motivations individuelles des acteurs de la corruption bien que leur analyse psychologique serait du plus grand intérêt (3), mais d'examiner quelques effets de système provoqués par la corruption, en termes de fonctions manifestes ou

(2) Le problème des définitions de la corruption politique est développé dans la communication citée : définition légaliste par rapport au droit, définition sociologique par rapport aux valeurs et aux normes sociales, définitions relatives aux genres proches que sont le clientélisme et les réseaux relationnels... Par-delà sa relativité culturelle, la corruption politique est essentiellement une transaction secrète située à la frontière entre le secteur public et la société civile.

(3) Les interviews tant d'entrepreneurs « obligés » de majorer leurs factures ou d'« arroser », que de fonctionnaires bénéficiaires de « cadeaux » divers et « petites enveloppes », que de politiciens, sont frappants par l'absence de mauvaise conscience qu'ils révèlent : pas de culpabilisation devant des processus qui paraissent « normaux », voire nécessaires. On reviendra sur ce point en troisième partie.

latentes (4) : la corruption fonctionnerait comme l'huile dans les rouages, elle aurait un effet redistributif important, elle serait un substitut fonctionnel à la participation directe au pouvoir, elle constituerait le ciment des élites et des partis, elle conditionnerait l'efficacité du pouvoir.

Des recherches antérieures ont montré comment des réseaux relationnels implicites doublent en filigrane la trame des relations officielles, et d'autant plus que les appareils bureaucratiques et administratifs sont plus rigides (5). Le réseau relationnel révèle les points de souffrance du système, il sert de moyen de réappropriation de pouvoir pour ceux qui en sont démunis ou pour ceux qui en veulent toujours plus. Le réseau relationnel finit par constituer un capital cumulatif assurant des avantages précisément à ceux qui disposent déjà de bases d'appuis (comme le revenu ou l'instruction), mais rarement une compensation pour les plus démunis. Le réseau conforte les inégalités de pouvoir en s'y appuyant, mais il reste dans les limites de la légitimité culturelle et de la légalité. Les réseaux relationnels articulent la société civile au monde politico-administratif et relient verticalement divers échelons de pouvoir. Le clientélisme et la machine politique en sont des formes particulières, et fonctionnent comme des systèmes d'échange immédiat ou différé. Il en est de même pour la corruption politique. Toutefois, dans ce cas, les réseaux se font discrets ou secrets et franchissent les frontières de la légitimité culturelle si ce n'est de la légalité.

La corruption politique serait donc un mode spécifique, parce que secret, de fonctionnement du réseau relationnel. Le secret permet de détourner arbitrairement le monopole de la violence légitime attaché au pouvoir, au profit d'intérêts dont la satisfaction aurait été bloquée sans cette intervention. C'est en ce sens que la corruption serait « normale », tel le crime selon Durkheim, assurant un libre « jeu » nécessaire dans les rouages de la société. Ainsi, dans un système décentralisé et fragmenté comme les Etats-Unis, la corruption serait indispensable pour gouverner et appliquer les décisions de politique publique ; si Chicago fonctionne, si les pro-

(4) L'analyse fonctionnaliste s'attache surtout à étudier les fonctions d'un système et plus rarement ses dysfonctions ou ses effets pervers. La distinction est d'ailleurs arbitraire et dépend du point de vue de l'observateur, de ses valeurs ou de son intérêt. C'est plutôt en termes de contradictions que nous analyserons quelques effets négatifs de la corruption dans la deuxième partie de cet article.

(5) Voir les recherches du centre de sociologie des organisations sous la direction de Michel Crozier, les ouvrages de P. Grémion et J.-C. Thoening. Voir aussi Becquart-Leclercq, Réseau relationnel, Pouvoir relationnel, *Revue française de science politique*, février 1979, 102-128.

grammes du New Deal ont été appliqués localement, ce serait grâce à la corruption de politiciens et de bureaucrates locaux (Bollens et Schmandt, 1979, 23). Que dire alors d'un système centralisé à la française considéré comme plutôt bloqué ? Pots de vin, passe-droits, faveurs, facilités, tolérances, petits et grands moyens discrets constitueraient des zones d'ombre inévitables autour des points forts du pouvoir, zones qui assureraient une certaine souplesse dans les prises de décision et une possibilité de faire avancer les choses. La corruption garantirait certaines zones de liberté et un libre-jeu face aux tentatives totalitaires des Etats et des partis.

On reviendra sur la critique de l'approche fonctionnaliste, mais on peut déjà noter que cette justification fonctionnelle de la corruption confond les « nécessités du système » avec les intérêts de quelques groupes. En effet, elle met au même plan la notion abstraite de système et les intérêts concrets en faveur de telle ou telle décision. Elle ignore la stratification sociopolitique et les différentiels de pouvoir entre les acteurs dont certains peuvent « jouer » du système et d'autres pas.

La corruption politique aurait une autre fonction importante, celle de redistribution de ressources publiques par des voies parallèles accessibles à des groupes qui autrement en seraient exclus. Les machines politiques des grandes villes en sont un exemple mieux connu aux Etats-Unis qu'en France (6) ; des pourcentages officiels sur les marchés publics servent à financer les partis en France, en l'absence de mécanismes officiels de financement ; de nombreuses affaires nationales et internationales se traitent à coups de corruption avec la complicité discrète du fisc ; des systèmes de pourcentages et de primes plus ou moins déguisées et officieuses contribuent à augmenter les rémunérations des fonctionnaires français. Cette fonction de redistribution parallèle est d'autant plus importante que les sommes en jeu paraissent considérables par l'addition de milliers de petites fuites à tous les niveaux. Selon Gardiner (1978, 5), le montant

(6) Aux Etats-Unis, dès 1936, V. O. Key analysait dans le détail les techniques de la corruption politique dans l'Illinois et à Chicago, précédé par Brooks (1910). L'histoire et la sociologie de la vie municipale incluent des études de la corruption (Griffith, 1974, 63-96 ; Steffens, 1957 ; Dorman, 1972 ; Allen, 1974 ; Ross, 1976, Gardiner, 1977 ; Beck, 1982, etc.). Les recherches sur la police abondent en exemples de corruption (Sherman, 1974 ; O'Block, 1981). Les études sont également nombreuses sur la corruption au niveau des Etats (Wilson, 1966) ; et au niveau fédéral (Clark, 1977 ; Lasky, 1977 ; Baker, 1978 ; Greene, 1981 ; Berg, 1976 ; Benson, 1978, etc.). En France, la corruption n'a guère intéressé les sciences sociales, et on trouve peu de recherches empiriques sur ce thème, à part quelques écrits journalistiques comme : Gros, 1936 ; Montaldo, 1977 et 1978 ; Jannes, 1978 ; Fournier et Legrand, 1975, et un numéro spécial d'*Esprit*, 1973.

des ristournes, pots-de-vin et détournements divers correspondrait au taux de l'inflation à cette époque aux Etats-Unis. Selon le directeur de la section d'Intégrité publique de la Justice fédérale à Washington interviewé en 1982, les personnes impliquées dans des affaires de corruption politique seraient en nombre assez faible par rapport à la taille des administrations, mais en revanche les coûts seraient très élevés et se chiffrent par millions de dollars.

On ne peut donc nier l'effet de redistribution parallèle, ce qui n'empêche pas de s'interroger sur la compatibilité de ce type de redistribution avec les valeurs démocratiques : dans quelle mesure ces filières parallèles échappent-elles au contrôle populaire ? Avantage-t-elles ceux qui bénéficient déjà d'un accès privilégié au système ou ceux qui en sont exclus ?

C'est précisément une des fonctions de la corruption politique avancée par certains auteurs : elle agirait comme un « substitut fonctionnel » de la participation directe au pouvoir ; ceux qui sont écartés du pouvoir retrouveraient par là un accès à des ressources enviées mais interdites ; à l'inverse, si les détenteurs de la richesse peuvent accéder au pouvoir par des partis libéraux ou sociodémocrates, ou par des groupes de pression institutionnalisés, l'étendue de la corruption en serait d'autant diminuée (Scott, 1972, 34). Dans cette optique, on peut poser l'hypothèse que les « cartels d'élites » des démocraties de type « consociationnel » pourraient, par leurs organismes de négociation à tous les échelons, être un instrument de réduction de la corruption ; à tout le moins, celle-ci serait peu utilisée comme arme politique car l'association des majorités et des oppositions tend à développer un processus d'autoprotection par consensus sur certaines pratiques (7).

C'est dans ce sens qu'une des fonctions de la corruption serait de renforcer la solidarité tant entre les élites politiques et économiques qu'à l'intérieur des partis dont elle serait le ciment. Par exemple, quand un maire réussit à faire de sa mairie un fief par l'embauche privilégiée d'amis politiques, par l'utilisation du personnel municipal à des fins électorales (Froment-Meurice, 1983), par des adjudications de complaisance et des prélèvements sur les marchés et les achats au moyen d'intermédiaires fictifs (Donneur et Padioleau, 1982), les réseaux de solidarité deviennent très serrés, personne ne peut trahir car chacun a barre sur les autres. De même, quand des élus ou des employés publics doivent ristourner une partie de leurs

(7) Voir à cet égard les hypothèses présentées par A. Frogner au Congrès du Consortium européen de Recherche en Science politique, Fribourg, 1983.

émoluments à leur parti par divers mécanismes (8), cela renforce la solidarité entre le parti, ses militants, adhérents et sympathisants.

En bref, la justification fonctionnelle de la corruption serait de rendre le système plus efficace par certains processus officieux ou secrets qui lui assurent une marge de souplesse et de flexibilité, une détente plus rapide, des possibilités d'innovation, une solidarité politique, une redistribution parallèle de ressources du pouvoir. Une telle argumentation fonctionnelle repose sur une vision globalisante et abstraite de la réalité sociale et doit être confrontée à un autre paradigme, celui d'une analyse relationnelle qui éclaire les structures de la corruption politique.

II. — COMMENT LA CORRUPTION ? APPROCHE RELATIONNELLE

L'explication fonctionnaliste de la corruption par les nécessités du système est insuffisante car elle ignore les interactions des acteurs concrets, leurs réseaux relationnels, leurs hiérarchisations ainsi que la conscience de leurs intérêts spécifiques, divergents ou incompatibles. Il s'agit alors de saisir la structure relationnelle sur laquelle repose la corruption ; cette structure est essentiellement asymétrique à cause de l'inégalité des positions des acteurs de la corruption, même si celle-ci implique un échange (immédiat ou différé) et si chacun y trouve apparemment son compte. L'asymétrie permet de monnayer son pouvoir, d'en abuser pour en tirer bénéfice, éventuellement par chantage implicite et extorsion déguisée. Dans le processus de corruption politique, celui qui dispose de la chose publique (fonds, décisions, autorisations, embauches, etc.) est en position de force, même si c'est l'autre qui est apparemment le « corrupteur » actif.

En outre, l'approche fonctionnaliste n'envisage que les acteurs gagnants au jeu de la corruption, corrupteurs et corrompus, mais oublie un acteur essentiel : la victime. En fait, elle est tellement

(8) On peut citer comme exemple le célèbre « club des 2 % » qui, d'après les interviews effectuées en 1982, fonctionnerait toujours dans l'Etat d'Indiana : selon une pratique officieuse, tout employé municipal reverse une taxe sous diverses formes au parti majoritaire de la localité, les employés de l'Etat la reversent au parti du gouverneur. Cette pratique échappe à la répression pénale car elle est dite « volontaire », alors que selon les juristes du ministère de la justice à Washington, elle s'apparente à l'extorsion de fonds. En France, on peut citer les ristournes officieuses mais obligatoires que certains partis exigent de leurs élus et qui atteignent un pourcentage important des indemnités de fonction. Ici encore, la volonté du législateur est détournée de son objectif puisque l'indemnité allouée à l'élu pour ses frais de représentation et de contacts avec ses mandants lui échappe partiellement.

diffuse qu'elle n'apparaît pas d'emblée à l'observateur qui doit aller à la recherche de la victime perdue.

Reprenons les points de l'argumentation fonctionnaliste. Par sa souplesse, la corruption débloquerait le système ; mais dans l'optique relationnelle, on peut se demander si le fait d'obtenir quelque chose mieux et plus vite par des moyens détournés ne dispense pas de réformer les rigidités, et si celles-ci ne sont pas préservées précisément comme source d'avantages discrets et sélectifs. En outre, les déblocages à coups de corruption bénéficient à ceux qui disposent déjà d'un certain capital relationnel leur permettant de se brancher sur le sous-système de la corruption et d'obtenir qui une décision, qui un contrat, qui une embauche à leur profit. Les réseaux de la corruption ont donc leurs bénéficiaires et leurs exclus, et la solidarité qu'ils renforceraient reste toujours restreinte à certaines filières. Ainsi, dans la commune devenue fief, une partie seulement de la population accède aux réseaux parallèles de redistribution, celle qui appartient à la clientèle politique dominante. Seule l'alternance permettra de redistribuer les cartes. La corruption ne compense pas les inégalités mais en recrée sous d'autres formes. En outre, son caractère secret empêche les exclus de se manifester car ils ignorent qu'ils sont eux-mêmes victimes, d'où l'absence de réaction sociale à la corruption. C'est donc surtout par l'aveuglement des victimes que le secret permet aux structures relationnelles de la corruption de se reproduire et de se perpétuer.

On découvre ici un autre paradoxe : le protagoniste bénéficiaire de la relation de corruption peut en être également la victime. Ce paradoxe apparaît dans les interviews d'entrepreneurs du bâtiment ou de firmes quasi obligées de verser une ristourne aux détenteurs de fonds publics — que ce soit sous forme de contribution électorale, de vulgaires pots-de-vin, ou de processus plus sophistiqués tels les factures majorées et les faux frais d'études, cadeaux et services divers... Certes ils obtiennent le marché, mais en même temps ils ont le sentiment d'être floués car ils savent bien d'où vient l'argent : de leurs impôts. La corruption se présente alors comme un impôt parallèle qui contribue à grossir les flux monétaires transitant par l'Etat, aux dépens de la société civile, des contribuables, des consommateurs de services publics, de logements sociaux, etc. L'agent actif de la corruption — ici l'entrepreneur — en est également la victime en tant que contribuable.

Sur quels mécanismes concrets se greffent les réseaux de corruption et quels processus pourraient les contrecarrer ? Tant en France qu'aux Etats-Unis, on constate que les réseaux de corruption se

branchent là où se trouvent les flux de biens, services et monnaie circulant entre la société civile et le secteur public. Durant la dernière décennie, les principaux mécanismes généralement cités en France sont : passation des marchés publics et adjudications faussées, factures fausses ou majorées, bureaux d'études fictives, financement officieux des partis, subventions anormales aux associations, utilisation politique ou personnelle d'employés publics, travaux gratuits offerts aux agents publics chargés des commandes, voyages, vacances, restaurants et autres formes de cadeaux, ponctions sur les sociétés d'ILM et les organismes liés à l'urbanisation et à l'aménagement, sport municipal, services sociaux et organismes de formation, services d'inspection et de sécurité, radios dites libres, publicité clandestine, trafic de certificats médicaux et autres, etc., sans compter les mécanismes situés en amont du système politique : fraude fiscale et électorale. Aux Etats-Unis, les mécanismes sont les mêmes mais ils apparaissent plus clairement, car ils ont fait davantage l'objet d'études sociologiques ou de dénonciation par les media : corruption liée à l'immobilier et à l'urbanisme, à la fiscalité locale et aux services municipaux, aux marchés publics, aux placements de fonds publics, à l'embauche privilégiée, à l'informatique, aux services de sécurité (police, pompiers, inspections diverses, etc.). L'enquête effectuée des deux côtés de l'Atlantique montre que ces divers mécanismes sont diffus et alimentent un maillage serré de réseaux discrets sous-jacents à la pyramide politico-administrative. Bien souvent, la corruption s'effectue par des réseaux collectifs en chaîne, ce qui tend à éliminer le sens de la culpabilité et de la responsabilité, élimination d'autant plus aisée que la conscience de l'existence d'une victime est nulle.

Les réseaux de corruption étant essentiellement secrets, le moyen de les contrecarrer est de provoquer la visibilité du système. Cette partie visible est la seule qui soit susceptible d'étude et de comparaison, et elle paraît plus importante aux Etats-Unis qu'en France où la conspiration du silence semble efficace. Par quels processus s'effectue l'émergence au clair des réseaux secrets ? Il est évident que la presse joue aux Etats-Unis un rôle crucial à cet égard, déjà noté par Tocqueville en 1835, et toujours surprenant en 1984. L'étonnement du voyageur français est grand devant une presse essentiellement localisée « osant » révéler au grand jour les pratiques de puissants personnages qui en France resteraient bien discrètes. Télévisions et radios locales sont également l'instrument de ce feuilleton politique sans fin qu'est l'étalage des comportements plus ou moins illégaux des édiles et des personnalités publiques. Ima-

gine-t-on la possibilité d'un « Watergate » en France ? La révélation d'« affaires » de corruption n'est guère faite dans un but d'assainissement public mais plutôt pour abattre un adversaire politique.

Toutefois, ce rôle de révélateur que joue la presse n'est que l'épiphénomène d'un rapport très spécifique que le citoyen américain entretient avec sa « chose publique », rapport bien différent de celui qui s'établit entre l'Etat et le citoyen français. La souveraineté populaire ne s'exerce pas de la même façon outre-Atlantique, car le citoyen dispose en dernier ressort du contrôle sur la machinerie politique, par le référendum d'initiative populaire, la surveillance étroite des impôts et des finances publiques, les référendums sur les emprunts publics, les associations de contribuables, la transparence administrative, le droit de « recall » des élus et des juges. En outre, la grande fréquence des élections assure une rotation rapide des élites politiques, tandis qu'en France la classe politique est plus stable, mieux installée au pouvoir, davantage professionnalisée et distanciée de la société civile ; le citoyen n'a pas droit à l'initiative référendaire ni au *recall* de ses élus à qui il donne pratiquement carte blanche pour une période deux à trois fois plus longue qu'aux Etats-Unis. L'autonomisation du politique le rend moins vulnérable au contrôle populaire et plus rétif à la transparence.

Ajoutons que la séparation des pouvoirs est plus effective aux Etats-Unis et permet au jeu des contre-pouvoirs de se manifester et de contrecarrer l'autoprotection généralisée des élites. Rien de tel en France où l'interpénétration des pouvoirs exécutifs et législatifs est maintenant bien connue grâce aux travaux de De Baecque et Quermonne (1982) sur l'administration et la politique, imbrication à laquelle s'ajoute le cumul des mandats politiques et ses effets pervers (Becquart-Leclercq, 1983). En outre, le pouvoir judiciaire a été marqué en France par un héritage de soumission au pouvoir politique (Ellul, 1979 ; Royer *et al.*, 1982). Pour un magistrat français, il vaut mieux éviter de toucher à certaines affaires politiques : ceci nous est confirmé par l'enquête.

Les comptes du ministère de la justice traduisent cet état de fait : en 1975 sont jugés en tribunaux correctionnels et cours d'appel environ 70 cas de corruption et 7 165 cas d'outrage à l'autorité publique et à fonctionnaire. Il est clair que la répression s'exerce davantage envers quiconque ose s'en prendre à la sacralité de l'Etat en outrageant ses agents qu'envers ceux de ses agents ou représentants qui en détournent les ressources. Aux Etats-Unis, on ne trouve pas de statistique générale des inculpations pour corruption politique à cause de la décentralisation du système judiciaire. En revanche,

la Justice fédérale a créé en 1976 une Section spéciale pour l'Intégrité publique, dont les statistiques indiquent 380 condamnations pour corruption en 1976, 440 en 1977, 409 en 1978, 555 en 1979, 552 en 1980, 730 en 1981, 671 en 1982, soit 3 737 personnes entre 1976 et 1982, sans compter les inculpations et les condamnations par les cours des Etats (9).

On peut ajouter que la notion de victime de la corruption est moins occultée aux Etats-Unis qu'en France. Les contribuables et les consommateurs s'y organisent en *lobby* et associations de défense. Ils apparaissent comme faisant partie intégrante de la structure relationnelle de la corruption. Leur action ne suffit cependant pas à assainir la scène politique ni à éviter la paradoxale réélection d'élites compromises. Ce paradoxe s'éclaire par une approche structurale du contexte social de la corruption dans ses aspects symboliques et pratiques.

III. — ANOMIE ET CONTRADICTION DE NORMES :

VERS UNE THÉORIE DE LA DOUBLE STRUCTURE NORMATIVE

L'analyse structurale d'un phénomène consiste à l'envisager comme un ensemble de rapports sociaux plus ou moins contradictoires ou complémentaires, à discerner les intérêts et les stratégies des forces en présence. Dans cette optique, la corruption politique s'analyse par rapport à une structure sociale composite ; elle est donc relative aux normes des divers groupes qui la composent. Selon Huntington (1968, 59), un acte est considéré comme corrompu s'il dévie des normes en vigueur dans la population. Or la « population » est hétérogène et les opinions divergent précisément sur la nature et les degrés de corruption : les normes des élites et des membres de la classe politico-administrative peuvent différer de celles des citoyens de base, de par leurs positions respectives dans la structure sociopolitique.

La notion de position structurelle conduit Heidenheimer (1978, 26-28) à proposer une typologie de la corruption. Si celle-ci est définie comme telle à la fois par les élites politiques et par le public, c'est la corruption *noire* qui entraîne une réprobation sévère et

(9) Entre 1976 et 1982, la Section a prononcé 4 642 inculpations ; dont le rapport annuel décrit des exemples précis. Rappelons que la Justice fédérale n'intervient que si le délit offre un caractère « inter-étatique » ou si le juge local est récusé, ce qui réduit notablement le domaine d'intervention de la Section pour l'Intégrité publique et relativise ses statistiques.

générale. A l'autre extrémité du continuum, se situe la corruption *blanche* qui consiste par exemple à faire sauter les contraventions et qui provoque une indulgence largement partagée. Au milieu, la corruption *grise* suscite des attitudes contradictoires parmi les élites et la population : réprobation ou tolérance. La corruption grise serait la plus destructrice de l'organisation démocratique.

Cette typologie décrit quelques aspects de la réaction sociale à la corruption mais élude le problème de l'ambivalence intrinsèque à cette réaction qui est essentiellement contradictoire dans son mouvement. Pourquoi la corruption est-elle à la fois réprouvée et tolérée ? Pourquoi la corruption qui, de prime abord, est un signe d'anomie (tous les coups sont permis) et de défi exceptionnel aux normes, peut-elle finir par exercer un effet contraignant et normatif ? Par un effet d'engrenage, l'acteur est pris dans le système et ne peut plus lui échapper sans pénalisation excessive. Ensuite, la contagion crée un effet de spirale et l'engrenage se généralise. Par exemple, l'entrepreneur qui « n'arrose » pas serait vite condamné à manquer de travail au profit de concurrents moins rigoristes. Il en est de même du parti politique qui se contenterait des cotisations de ses membres et refuserait les sources non officielles de financement. Ainsi, en tant que « fait social » (10), la corruption s'impose aux acteurs, elle s'institutionnalise en pervertissant le système lui-même. D'où le paradoxe d'un fait social à la fois illégal et contraignant par son double effet d'engrenage et de spirale. Ces paradoxes s'éclairent par la théorie de la double structure normative.

Le système culturel de tout groupe social comprendrait cette double structure normative, faite de deux ordres en interaction, ensembles plus ou moins sécants ou dissociés : l'ordre du symbolique et l'ordre du stratégique.

1) *La dimension symbolique* : elle correspond à la vision idéalisée qu'une société se fait d'elle-même. C'est le « mythe » du groupe dans ses règles légales officielles (Reisman, 1979). Par analogie avec les concepts psychanalytiques du « sur-moi » et de « l'idéal du moi », cette dimension serait le « sur-groupe », et cristalliserait les valeurs, les idéologies et illusions du groupe sur lui-même. Outre les idéologies, cette dimension inclut le corpus des lois telles que définies par le législateur, indépendamment de leur application pratique.

2) *Le mode opérationnel* : il régit concrètement les pratiques des acteurs confrontés à la réalité sociale, à ses exigences et aux stratégies

(10) Durkheim caractérise le *fait social* comme à la fois général et contraignant. Cf. *Les règles de la méthode sociologique*.

des autres acteurs. Il se constitue en fonction du principe de réalité. Il comprend les règles du jeu effectivement appliquées, les codes implicites et les tactiques acceptées, même si le groupe social tend à les ignorer, même s'il en évite la prise de conscience afin de protéger son « sur-groupe » et son idéal du groupe (11).

Interactions et frontière entre les dimensions symboliques et opérationnelles

Les deux ordres interagissent de plusieurs manières. Soit la dimension symbolique occulte la réalité par un effet de camouflage. Cet effet d'illusion accroît encore l'écart entre les deux dimensions, ce qui provoque une sorte de schizoïdie sociale ; soit les deux ordres agissent l'un sur l'autre par un ajustement qui se traduit à la fois par une évolution rapide du Droit s'il est par trop décalé des pratiques (Common Law et jurisprudence), et à la fois par un contrôle social diffus ou étatique quand des comportements sont par trop déviants par rapport à la dimension symbolique. La frontière entre le mode opérationnel et la dimension symbolique est un écart plus ou moins fluctuant, selon les groupes, les milieux, les cultures. L'écart est large si la structure normative est très dissociée, il est étroit quand les deux dimensions tendent à se rapprocher, voire se confondre.

Cette frontière n'est pas la même pour les simples citoyens et les élites. Selon Platon, seuls les gouvernants ont le privilège, parfois le devoir de mentir aux citoyens (*La République*, Livre III, 389), conception que rejoint celle de Machiavel. C'est ainsi que les gouvernants se verraient investis du devoir d'appliquer certaines procédures tactiques afin de réaliser les objectifs du groupe social et de maintenir son identité, tout en préservant un autre code parfaitement mythique et dissocié du mode opérationnel. Les spécialistes de la manipulation du pouvoir parlent ainsi : « Soyons pratiques, opérationnels, il faut survivre, être efficace... », les déviations par rapport au mythe ne sont punies que si elles sont révélées au public et entraînent une réaction d'indignation morale, sinon, elles sont acceptées comme faisant partie d'un mode opérationnel légitime.

(11) En France, on constate une propension à valoriser le sur-groupe par un sentiment d'appartenance positive et de chauvinisme national. En Italie, en revanche, on perçoit plus facilement une image dévalorisée du groupe, plus conscient des règles du jeu. Aux Etats-Unis, la *Loi* semble peser d'un poids considérable dans la structure symbolique tandis qu'elle ne bénéficie pas de la même sacralisation en France.

Comment préserver la dimension symbolique ? L'écart entre celle-ci et le mode opérationnel varie dans le temps et dans l'espace, selon la tolérance du groupe ou l'illégitimité du mode opérationnel, et selon le besoin d'un « sur-groupe » plus ou moins fort. Les discours politiques jouent un rôle important pour préserver cette dimension symbolique et en actionnent certains ressorts. De même, un enseignement du Droit coupé des réalités sociologiques et des sciences sociales contribue à maintenir une dimension symbolique dissociée des pratiques. Rôle également important des rhétoriques dogmatiques et des modèles purement abstraits. Il s'agit toujours de substituer un rêve à la réalité, un mythe à la violence des luttes pour le pouvoir, d'idéaliser la politique et d'occulter le mode opérationnel ; ainsi s'installe et perdure une sorte de schizoïdie sociale, une coupure entre deux ordres de réalité. Mais comment rationaliser une telle dissociation ? Comment s'installe le compromis entre l'idéal et la réalité politique ?

Ambivalence des sentiments et compromis imaginaire

La dimension symbolique fonctionnerait comme l'idéologie dont F. Bourricaud distingue trois fonctions : la fonction désirante, la fonction projective et la fonction stratégique. Dans le cas qui nous occupe, la fonction projective créerait une sorte de monde imaginaire, substitut au réel : « Le *comme si* de l'imaginaire n'est pas toujours de l'ordre de l'illusion ou de la méprise ; ou plutôt la méprise peut être délibérée ou feinte. Délibérée s'il s'agit de tromper les autres ; feinte s'il s'agit de se raconter à soi-même des histoires auxquelles on ne croit qu'à moitié » (Bourricaud, 1980, 264). La dimension symbolique, y compris les discours politiques, est l'objet de la projection, c'est l'Etat-spectacle, sorte de sublimation imaginaire de la culture. L'enjeu de la concurrence politique serait l'objet du désir : sa poursuite entraînerait une stratégie dans l'ordre du mode opérationnel. Le compromis imaginaire se traduit alors par une ambivalence de sentiments, telle que celle qui apparaît dans ce même interview d'un élu local (centre gauche), d'une part : « La politique c'est pourri, c'est tous des vendus », et d'autre part : « On est obligé de nager dans les compromissions, cela devient normal. » Citons encore Bourricaud : à l'ambivalence des sentiments, « nous répondons par un compromis imaginaire entre nos désirs et le principe de réalité » (*op. cit.*, 9).

Le mode opérationnel comme ciment d'un groupe élitiste

Les modes opérationnels sont partagés par des membres clés de réseaux politico-administratifs et économiques. Quand leurs codes dévient de l'ordre symbolique officiel, cette déviance est sélectivement et arbitrairement tolérée, en fonction du statut des déviants, de leurs objectifs et des répercussions probables sur d'autres organisations et sur le système social élargi. L'adhésion au mode opérationnel est un signe de loyauté et de solidarité avec le réseau. Les corollaires sont :

1. Des gratifications pour les membres du réseau ;
2. Une distanciation accrue entre les élites et les citoyens moyens. Les techniques de compromissions finissent par devenir une norme de groupe qui le cimente, et une barrière qui en restreint l'accès ;
3. Une protection de l'univers des valeurs et des normes symboliques : il est mis à l'abri des compromissions, objet de rhétorique, cultivé et renforcé, en toute bonne foi, ou parfois avec un cynisme désabusé ou machiavélique ;
4. Une culpabilité inconsciente et diffuse se cristallise parfois sur des boucs émissaires qui paieront de leur personne pour la corruption du système ;
5. La loi du silence : elle joue particulièrement entre les partis politiques malgré leurs luttes souvent âpres et violentes ; afin de survivre, ils doivent tous respecter les règles du jeu, ainsi que le silence sur ces règles. Par exemple, aux Etats-Unis, les deux grands partis reçoivent le gros de leur financement à partir des entreprises. De 1930 à 1970, on assista à une détente implicite entre les dirigeants démocrates et républicains à propos des sources de financement qui firent l'objet d'un partage officieux ; il est clair que si l'un des partis menaçait les sources de l'autre, l'équilibre serait rompu (Chambliss, 1978, 157) ;
6. Un effet de contagion sur les personnes satellites par rapport aux cercles élitistes, qui copient — bien ou mal — les règles du mode opérationnel et, ce faisant, menacent le jeu lui-même en franchissant certaines limites bien connues de ceux qui en possèdent le code :

« Le bâtiment, c'est un métier de gangster fait par des gentlemen... »

« Mais, si l'on n'est plus gentleman... rien ne va plus ! » (patron d'une grande entreprise du bâtiment, février 1983).

Le gentleman connaît les limites à ne pas franchir dans la mise en œuvre de ses stratégies.

Le mode opérationnel peut inclure des pratiques illégales mais celles-ci se situent à la limite du légitime, avec des couvertures légales, des camouflages justificatifs ; elles sont généralement relatives à des activités parfaitement respectables (industries, bâtiment, activités sociales, etc.) plutôt qu'à des activités illégales (drogue, escroqueries vulgaires, jeu, trafic de devises, etc.), marginales dans ce système (Chambliss, 1978, 156). La corruption politique s'effectue par « greffe » sur l'activité normale, dont seules les parties « greffées » sont soumises à la loi du silence. C'est la politique des coulisses.

La perspective théorique proposée ici inclut les effets de contrainte, de chantage et de lutte pour les acteurs impliqués dans des systèmes de corruption politique. Elle explique les dilemmes auxquels sont confrontés les politiciens (12). Ces luttes entre groupes et acteurs, cette dissociation normative entre un mode opérationnel pour les stratégies pratiques et un code symbolique déconnecté des comportements, ces complicités entre acteurs des réseaux de corruption pour réussir leurs stratégies, tous ces phénomènes assez complexes sont-ils signe d'un état d'anomie ?

Corruption et anomie

Cette question s'impose dans une réflexion théorique sur la déviance, et tout particulièrement sur la déviance systémique à tendance institutionnelle telle que celle que nous analysons. Durkheim définit l'anomie comme l'absence de normes, situation déstructurée qui désoriente les individus, parfois même jusqu'au suicide. Or, il ne semble pas que les réseaux de corruption se caractérisent par une situation d'anomie *stricto sensu*, mais plutôt par une contradiction entre les fins et les moyens, ou entre deux structures normatives, l'une orientée vers l'ordre des valeurs et des symboles, et l'autre opérationnelle. Cette perspective rejoindrait l'analyse que fait R. K. Merton de l'anomie, comme un conflit de normes ou un conflit entre normes et valeurs (13). L'harmonie du système est alors assurée par un consensus ambigu, une ignorance voulue, une illusion semi-consciente de la part des citoyens, et par les compromissions qui cimentent l'élite du pouvoir.

(12) La dissociation normative se traduit par les dilemmes des politiciens qui sont particulièrement cruciaux dans la politique locale, cf. J. Becquart-Leclercq, Valeurs absolues et compromis pratiques dans la politique locale, une approche sociologique des valeurs politiques, *Revue française de Science politique*, avril 1982, 223-250. Cette perspective diffère de l'analyse de la corruption en termes de clientélisme qui tend à conférer une auréole de respectabilité aux acteurs de la corruption et en dissimule les rapports de force (cf. McConnel, 1970, 46, et Boyarsky, 1974).

(13) Cf. Robert K. Merton, *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, chap. V, Paris, Plon, 1965.

L'anomie est introduite avec la révolte contre le mode opérationnel, l'indignation populaire ou le viol de la loi du silence, parfois naïf (comme dans l'affaire « Lucet ») ou conscient et organisé (pour une bataille électorale par exemple). Le mode opérationnel peut être alors remis en question avec un passage à vide pour la structure normative. Le concept d'anomie donne un indice si ce n'est une explication du processus d'institutionnalisation de la corruption systémique. L'anomie, c'est l'absence de règles du jeu, sorte de passage à vide, de déstructuration dont quelques individus vénaux sauront profiter. Il s'agit ici de corruption individuelle que l'on pourrait qualifier de « magouilles anomiques », au coup par coup.

En revanche, la corruption collective systémique n'est pas l'anomie, au contraire elle supplée à l'absence de normes en instaurant une règle du jeu, discrète certes, mais contraignante, qui oblige les acteurs du circuit. C'est ainsi qu'un chef d'entreprise de construction a pu, tout en dénonçant les rackets de bureaux d'études fictives, qualifier ce système « d'impeccable » : « On sait où on va »... « On est à égalité avec les concurrents »... « Le bureau d'études évite d'autres magouilles peu claires au coup par coup » (interview, 1983). En somme, l'entrepreneur sait désormais qu'il faudra payer 1 % si on lui annonce dans la négociation que tel bureau d'étude est dans l'opération, mais il sait que la majoration de devis vaut pour toutes les entreprises concurrentes. La corruption systémique n'est donc pas l'anomie, mais une apparence d'anomie, doublée de normes implicites et discrètes, mais claires pour les acteurs concernés qui sont « dans le coup ». Ceux-ci sont gagnants... Mais, qui perd ?

Effectuée aux dépens d'une victime diffuse abstraitement définie comme la société civile, la corruption politique est un détournement discret de ressources publiques. Peut-on la considérer comme un des lieux de l'exploitation dans les Etats modernes ? Une part croissante de la plus-value économique transite par l'Etat et fait vivre une classe politico-administrative de plus en plus pesante. La corruption est l'appropriation illégitime d'une partie de ce flux, elle est une forme économique de l'aliénation politique ; les perdants sont niés en tant que victimes, lésés en tant que contribuables, et floués en tant que citoyens.

Références bibliographiques

- Allen (Robert S.) (ed.), *Our Fair City*, Arno Press, NY, 1974.
 Baker (Robert, Gene, Bobby), *Wheeling and Dealing : Confessions of a Capitol Hill Operator*, NY, Norton, 1978, 296 p.

- Beck (Elmer, Axel), *The Sewer Socialists : a History of the Socialist Party of Wisconsin, 1807-1940*, Westburg Associate Publishers, Fennimore, Wisconsin, 1982.
- Becquart-Leclercq (J.), Réseau relationnel, Pouvoir relationnel, *Revue française de Science politique*, février 1979, 102-128.
- Becquart-Leclercq (J.), Valeurs absolues et compromis pratiques dans la politique locale, une approche sociologique des valeurs politiques, *Revue française de science politique*, avril 1982, 223-250.
- Becquart-Leclercq (J.), Du réseau relationnel à la corruption politique, *Communication au Congrès du Consortium européen de Recherche en Science politique*, Fribourg, mars 1983.
- Benson (George C. S.), *Political Corruption in America*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1978, 339 p.
- Berg (Larry L. et al.), *Corruption in the American System*, Morristown, NJ, General Learning Press, 1976, 215 p.
- Bollens (John C.), Schmandt (Henri), *Political Corruption : Power, Money and Sex*, Pacific Palisades, California, Palisades Publishers, 1979, 282 p.
- Bourricaud (François), *Le bricolage idéologique : Essai sur les intellectuels et les passions démocratiques*, Paris, PUF, 1980.
- Boyersky (Bill), *Backroom Politics ; How your Local Politicians work, why your Government doesn't, and What You can do about it*, Los Angeles, New York, Hawthorn Books, 1974, 330 p.
- Chambliss (William J.), *On the Take : from Petty Crooks to Presidents*, Bloomington, Indiana University Press, 1978.
- Clark (Marion), *Public Trust, Private Lust : Sex, Power and Corruption on Capitol Hill*, NY, Morrow, 1977, 255 p.
- Donneur (André) et Padioleau (Jean), Local Clientelism in Post-Industrial Society : The Example of the French Communist Party, *European Journal of Political Research*, (10) 1982, 71-82.
- Dorman (Michael), *Payoff*, New York, David McKay Co. Inc., 1972.
- Fournier (Nicolas), Legrand (Edmond), *Dossier C... comme Combines*, Paris, A. Moreau, 1975, 479 p.
- Froment-Meurice (Anne), Comment faire de sa mairie un fief ?, *Pouvoirs*, n° 24, 1983, 45-56.
- Gardiner (John A.), The politics of Corruption in an American City, in Geis et Meier (eds), *White-collar Crime*, The Free Press, New York, 1977.
- Gardiner (John A.), *Decisions for Sale : Corruption in Local Land-Use and Building Regulation*, NY, Praeger, 1978, 217 p.
- Greene (Robert W.) (1929), *The Sting Man : Inside Abscam*, NY, Dutton, 1981, 268 p.
- Griffith (Ernest S.), The Cancer of Corruption, in *A History of American City Government : The Conspicuous Failure : 1870-1900*, chap. 8, p. 63 à 96, Etats-Unis, Praeger Pub., 1974, t. 1.
- Griffith (Ernest S.), Public Opinion : From Corrupters to Clientèles, *A History of American City Government : The Progressive Years and Their*

- Aftermath : 1900-1920*, New York, Washington, Praeger Pub., 1974, t. II, chap. 16, p. 231 à 246.
- Gros (Gaston), *Vingt ans de corruption*, Paris, Ed. Baudinière, 1936, 271 p.
- Heidenheimer (Arnold J.), *Political Corruption in America : is it comparable ?*, in Eisenstasdt (ed.), *Before Watergate*, New York, Columbia University Press, 1978, 21-34.
- Huntington (Samuel), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968.
- Jannes (Henri), *Le Watergate français*, Paris, Ed. RUC, Jannès, 1978.
- Lasky (Victor), *It didn't Start with Watergate*, NY, Dial Press, 1977.
- McConnell (G.), *Private Power and American Democracy*, New York, Vintage, 1970.
- Montaldo (J.), *Les finances du Parti communiste*, Paris, Albin Michel, 1977.
- Montaldo (J.), *La France communiste*, Paris, Albin Michel, 1978.
- O'Block (Robert L.), *Security and Crime Prevention*, The C. V. Mosby Company, Saint-Louis, Toronto, London, 1981.
- Ross (Philip), *The Bribe*, N.Y, Harper & Row, 1976, 194 p.
- Royer (J.-P.), Martinage (R.), Lecoq (P.), *Juges et notables au XIX^e siècle*, Paris, PUF, 1982.
- Scott (James C.), *Comparative Political Corruption*, New Jersey, Prentice Hall, 1972.
- Sherman (Lawrence W.), (ed.), *Police Corruption : A Sociological Perspective*, New York, Anchor Press, Doubleday, 1974.
- Wilson (James Q.), *Corruption, the Shame of the States*, *The Public Interest*, n° 2, Winter 1966, 28-38. Also in Douglas (Jack D.) (ed.), 1977, 384-394.

Jeanne BECQUART-LECLERCQ. — The paradoxes of political corruption.

The starting point being some of its paradoxical expressions, the phenomenon of corruption is analyzed from a triple sociological point of view :

- 1) a study of some functions and malfunctions, together with a criticism of this functionalistic approach ;
- 2) an explanation based on the relational patterns and the notion of « victim of corruption » ;
- 3) a structural analysis in which a theory of the double normative structure is conducted with the concept of anomie to explain the ambivalence of corruption.

RÉSUMÉ. — *A partir de quelques-unes de ses manifestations paradoxales, la corruption fait l'objet d'une triple analyse sociologique :*

- 1) *étude de quelques fonctions et dysfonctions de la corruption, avec une critique de cette perspective fonctionnaliste ;*
- 2) *explication à partir des réseaux relationnels et de la notion de victime de la corruption ;*
- 3) *perspective structurale où une théorie de la double structure normative est proposée avec le concept d'anomie pour expliquer l'ambivalence de la corruption.*

ÉRIC PEUCHOT

La corruption des fonctionnaires devant la justice

« Ce que la loi a voulu punir c'est l'un des crimes qui mettent le plus grièvement en péril la sécurité d'un pays : c'est la vénalité de tous ceux... qui à un degré quelconque participent à la gestion des affaires publiques. C'est à ce prix qu'est attaché ce bon renom de la France où le désintéressement a toujours été la qualité maîtresse » (1).

Ces propos de l'avocat général Baudouin prononcés lors du procès des acteurs de la célèbre affaire de corruption dite de Panama montrent que la vénalité est constitutive d'une faute dont l'agent public (2) peut répondre devant le juge. Et c'est à travers les décisions de justice que seront révélées avec certitude les pratiques de corruption (3), concussion (4), ingérence (5), trafic d'influence (6) habituellement dénoncées « pour détendre les rates après boire » selon l'expression imagée d'H. Chardon (7).

Mais cette jurisprudence épuise-t-elle toutes les affaires de cor-

(1) Avocat général Baudouin, Cass. crim., 24 février 1893, *Sirey*, 1893.1.220.

(2) Au terme de « fonctionnaire » sera préféré, dans cette étude, celui d'agent public qui favorise l'établissement de passerelles entre droit pénal et droit disciplinaire.

(3) Est corrompu l'agent qui, pour accomplir ou ne pas accomplir un acte de sa fonction, se laisse ou se fait acheter.

(4) Sera concussionnaire l'agent qui extorque ou entend extorquer à l'administré une somme comme due en vertu des lois alors que la somme n'est pas réellement due.

(5) S'ingère l'agent public ou celui ayant quitté ses fonctions depuis moins de cinq ans qui directement ou indirectement entre en collusion avec des intérêts qu'il est ou était chargé de contrôler.

(6) Trafique de son influence l'agent qui abuse et monnaie son influence.

(7) H. Chardon, *L'administration de la France : les fonctionnaires* (1908).

ruption ou n'est-elle que la hauteur de commandement (8) d'une réalité, cachée pour l'essentiel ? Se rapporte-t-elle à la totalité des corps administratifs ou se concentre-t-elle sur quelques catégories d'agents bien définies ?...

Certains éléments de réponse à ces différentes questions pourront être apportés par l'analyse des décisions du juge pénal, du juge administratif et du juge financier. Car en effet, la séduction de l'agent est constitutive d'une infraction pénale (9) dont connaîtra le juge pénal, et d'une faute disciplinaire dont pourra avoir connaissance le juge administratif (10). Mais le juge financier (11) n'est pas non plus indifférent aux actes de gestion de deniers résultant de faits délictueux.

La corruption devant le juge pénal

Le juge pénal a pour mission de réprimer, par l'infliction d'une peine à l'auteur de toute infraction à la loi pénale, les atteintes à l'ordre social (12)

Il connaît donc des affaires de corruption entendue au sens large. Si l'on se réfère aux statistiques publiées par le ministère de la justice,

(8) Si pour un iceberg, la hauteur de commandement au-dessus de la mer représente toujours environ 10 % de l'épaisseur du bloc de glace, le rapport mathématique entre face cachée et face connue de la corruption est informulable. C'est là affaire de conviction ou d'impression.

(9) Prévue par le code pénal dans ses articles 174 (concussion), 175, 175-1, 176 (ingérence), 177 (corruption passive), 178 (trafic d'influence).

(10) Le juge administratif est compétent notamment pour vérifier la légalité d'une sanction disciplinaire infligée à l'agent pour manquement aux devoirs de sa fonction tels qu'ils sont prévus par la jurisprudence ou certains textes. Cf. les articles 8 et 54 de l'ancien statut de 1959, l'article L 795 du code de la santé publique, les articles 22 et 196 du code forestier, l'article 25 § 2 de la loi n° 83-634 du 23 juillet 1983, 72 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, etc.

(11) La Cour des comptes dans notre étude.

(12) L'infraction peut encore provoquer un dommage à une personne. La mise en mouvement de l'action publique peut donc être décidée par le parquet à la suite d'une plainte déposée par un tiers, d'une auto-accusation de l'agent ou de la partie concertante, d'une dénonciation de l'autorité hiérarchique ou d'un service... La victime peut encore se constituer partie civile. A titre d'exemple : en matière de concussion la victime est normalement un administré mais peut encore être une Caisse publique (Vouin, *Droit pénal spécial*, 5^e éd. par M-M. Rassat, Dalloz, 1983, p. 602). Le délit d'ingérence peut causer un préjudice à une administration d'Etat (Cass. crim., 11 janvier 1956, *Bull. crim.*, n° 39) à une commune (Cass. crim., 16 décembre 1975, *Bull. crim.*, n° 279). Le préjudice sera indirect pour les contribuables ou leur association de défense (Cass. crim., 10 juin 1970 ; *Bull. crim.*, n° 193). La victime en matière de corruption, trafic d'influence, ne peut être une des parties adverses car il y a un concert frauduleux, agissements communs (Cass. crim., 19 juin 1978 ; *Bull. crim.*, n° 194). Le préjudice moral de l'administration se confond avec l'intérêt social dont le ministère public est déjà le représentant.

les pratiques de corruption sont peu répandues. En effet, le « Compte général de l'Administration de la justice criminelle » recense en vingt-cinq ans, de 1953 à 1978, 58 condamnations pour corruption ou trafic d'influence par un agent public, 53 pour prise d'intérêt et 39 pour concussion (13).

Cependant plusieurs remarques doivent ici être formulées car les statistiques du Compte général sont d'un maniement délicat (14).

En premier lieu, l'appartenance socioprofessionnelle, quand elle est mentionnée, des auteurs de délit de corruption n'apparaît pas clairement. Ainsi pour la seule année 1978 les tribunaux correctionnels et les cours d'appel ont prononcé 37 condamnations pour corruption ou trafic d'influence dont par exemple 8 concernent des cadres supérieurs, 2 des cadres administratifs moyens, 3 des employés de bureau... Ces 13 personnes (15) n'ont pas été retenues dans le recensement car rien ne permet de dire si ces cadres et employés appartiennent au secteur privé ou au secteur public (16).

En second lieu, rien ne permet non plus de savoir si une personne est poursuivie pour corruption dans l'exercice de ses fonctions publiques électives ou non. Un médecin est-il coupable pour acte de sa fonction libérale ou pour acte de son éventuelle fonction de maire ?

Enfin, les statistiques ne révèlent pas si c'est au titre de la corruption passive ou active que l'individu a été jugé coupable.

Quoi qu'il en soit, on ne saurait se satisfaire des chiffres prudemment retenus du compte général des affaires criminelles pour conclure à l'incorruptibilité des agents de l'administration.

(13) A titre de comparaison, notons que pour la seule année 1978 il y a eu 2 115 condamnations pour violence envers des fonctionnaires, et 6 485 pour outrage à autorité publique.

(14) En matière de corruption ou de trafic d'influence car en matière de concussion ou ingérence les personnes visées par le code pénal sont par hypothèse clairement désignées.

(15) Ni aucune des 24 autres d'ailleurs.

(16) Jusqu'en 1962, le compte général retenait la double qualification. Ainsi pour l'année 1962 et par exemple, on compte 1 employé de bureau du secteur public contre 1 employé de bureau du secteur privé, condamnés pour corruption. En 1961, les statistiques recensent 1 cadre moyen du secteur public contre zéro du privé, 1 employé de bureau du secteur public contre zéro du secteur privé. Le critère de sélection pour notre recensement a donc été très restrictif. Nous n'avons retenu que les mentions explicites du compte général : « agents de police », « armée », « retraité du secteur public », etc. On peut légitimement s'interroger sur les raisons pour lesquelles le compte général ne procède plus à la spécification du secteur public ou privé auquel appartient le corrompu. Commodité technique du souci de participer à l'étouffement de certaines affaires ? A l'heure de l'ordinateur, la question est posée avec plus d'acuité.

Car combien de telles infractions dénoncées ou supposées ont-elles donné lieu à un classement sans suite ? Combien de poursuites se terminent-elles par un acquittement ou une relaxe ? Un auteur a pu parler de la « caste des intouchables » (17) et un autre de « délinquants au-dessus de la loi » (18).

De plus, s'il est difficile d'apporter une preuve certaine des actes de corruption, il est déjà assez difficile d'en avoir connaissance. Un entrepreneur de travaux publics ne dénoncera jamais la corruption d'un fonctionnaire de l'équipement, ne serait-ce qu'au moins par crainte de s'exposer à l'animosité, à la vindicte des collègues ou du successeur du fonctionnaire condamné (19).

Si les enseignements proposés par le compte général révèlent quelques ambiguïtés, ceux que l'on peut tirer de l'analyse des décisions de justice publiées ou consultées sont plus précis.

Tout d'abord on est surpris de constater que la corruption active (œuvre du corrupteur) tombe bien plus fréquemment sous les griffes de la justice que la corruption passive (corrompus) (20).

Certes, les deux délits sont indépendants et la tentative de corruption entre dans le délit consommé de corruption active (21). Mais, c'est en tout cas la preuve que la tentative de corruption n'a pas abouti.

Pour quelles raisons ? Par définition parce que les fonctionnaires sont des serviteurs intègres de l'administration. Néanmoins, la jurisprudence et la vie administrative proposent encore d'autres solutions.

L'agent public a pu estimer que les propositions faites ne contre-balançaient pas assez les risques encourus. Le juge a pu déclarer coupable le corrupteur mais relaxer l'agent public parce que les éléments en sa possession ne suffisaient pas à constituer le délit de

(17) G. Liet-Veaux, *Dalloz*, 1952, chr. XXVIII.

(18) Alessandro Malinverni, *Revue de Science criminelle et de droit pénal comparé...*, 1980, p. 793 et s.

(19) On conçoit aussi fort bien que l'enquête puisse mettre en évidence l'action de certains corrupteurs et donc mettre en péril la réputation de nombreux chefs d'entreprises. A. Peyrefitte dans *Le Mal français* cite l'exemple d'un « ingénieur subdivisionnaire à qui les entrepreneurs locaux devaient remettre de généreuses enveloppes, sous peine de se voir refuser les marchés. Mais comme il était impossible de réunir les preuves, sauf à prendre des risques que personne ne prenait, on s'en tenait à compter les années qui le séparaient encore de la retraite... » (p. 273). Et puis, l'agent accusé peut fort bien décider de poursuivre le dénonciateur pour diffamation.

(20) Par ailleurs il est encore plus rare qu'un agent public soit poursuivi pour corruption active. Cf. cependant Ch. crim., 14 octobre 1975, *Bull. crim.*, n° 214, et Chr. A. Vitu, *Revue de Science criminelle*, 1976, p. 415.

(21) Cass. crim., 10 juin 1948, *Sirey*, 1948, Jpd, p. 117, *Dalloz*, 1949, Jpd, p. 15.

corruption passive. Parfois même, il y a infraction à la suite d'une manœuvre provocatrice de l'agent (22).

On est encore surpris de constater que les affaires de corruption largement entendue et plus particulièrement d'ingérence se rapportent moins à des agents nommés qu'à des agents élus (23). S'il paraît que plus d'un homme engagé dans les affaires de l'Etat ou de la Cité a pu céder à la tentation de s'enrichir en profitant des facilités que lui donnait le poste occupé dans la vie politique ou de la hiérarchie administrative, on peut penser que les passions partisans aidant les actions criminelles des élus seront plus facilement dénoncées (24).

C'est d'ailleurs ce que craint le ministère de l'intérieur qui recommande fréquemment chaque année à certains élus « de mettre fin sans délai à une situation susceptible de leur attirer les plus graves ennuis pour peu qu'elle parvienne à la connaissance d'un individu malveillant à leur égard » (25).

Ainsi, toutes raisons confondues, peu d'agents publics corrompus tombent dans les « mailles de la loi pénale » (26).

La jurisprudence fait encore apparaître qu'outre les maires ce sont les fonctionnaires titulaires d'un pouvoir de contrôle, d'autorisation qui sont le plus souvent poursuivis.

Et très curieusement, cette typologie notée dès le XIX^e siècle, se maintient au XX^e siècle. De 1811 à 1870, 16 affaires de corruption, concussion, sont portées à la connaissance de la cour d'assises du département du Cantal (27). Elles intéressent 10 garde-forestiers, 2 garde-champêtres, 2 percepteurs, 1 agent voyer, 2 maires et 4 gendarmes.

Et, si aujourd'hui les « agents de police » remplacent les gardes champêtres, l'administration de l'équipement les agents voyers, les mêmes types de fonctionnaires répondent cependant devant le juge pénal de leurs actes vénaux.

(22) Conseil de révision de Paris, 18 juin 1919, *Dalloz*, 1919.II, p. 20 ; Limoges, 23 mai 1946, *JCP*, 1946.II.3362, et Guéret, 14 février 1946, *Dalloz*, 1946, Jpd, p. 210, Belfort, 7 novembre 1946, *Gaz. du Palais*, 1947, p. 51.

(23) Cass. crim., 2 février 1982, *JCP*, 1983.II.19985 ; C. crim., 4 décembre 1979, *DIR*, p. 443 ; Cass. crim., 16 décembre 1975, *Bull. crim.*, n° 279 ; Cass. crim., 10 juin 1970, *Bull. crim.*, n° 193 ; Cass. crim., 13 février 1969, *Bull. crim.*, n° 80, etc.

(24) André Vitu, *Revue de Science criminelle*, 1976, p. 793 et 1977, p. 325.

(25) Cf. encore à ce sujet F. P. Benoît, *Encyclopédie Dalloz. Collectivités locales*, 835.1 et s.

(26) Louis Huguency, *Revue de Science criminelle*, 1946, p. 435.

(27) Archives départementales du Cantal, 38U35 et s.

Quant aux peines prononcées par la juridiction répressive, le sentiment domine d'un léger fléchissement de leur sévérité (28).

Ainsi, Jean Dubois, garde-forestier, reconnu coupable de concussion, corruption et escroquerie, est condamné à trois ans d'emprisonnement (29), Antoine Cornu pour corruption et concussion à un an de prison et 200 F d'amende (30), Jean Teissèdre, pour les mêmes délits, à quinze mois d'emprisonnement et 200 F d'amende (31).

Aujourd'hui, et même si le tribunal de grande instance de Paris a condamné pour corruption passive le Sieur Colombani à trois ans d'emprisonnement dont dix-huit mois avec sursis, 30 000 F d'amende et dix ans de perte de droits civiques, civils et de famille, J. A. ne l'a été qu'à dix mois d'emprisonnement avec sursis et 2 500 F d'amende (32). D'une manière générale, les 43 personnes (33) condamnées au titre de la corruption ou du trafic d'influence en 1976 l'ont été pour 12 d'entre elles à des peines d'emprisonnement inférieures à trois ans, pour 11 à un an au moins, pour 8 à trois mois au plus tandis que 12 l'ont été à une peine d'amende inférieure à 5 000 F (34).

La forme de la corruption demeure essentiellement monétaire mais elle évolue encore au rythme de la société. Au XIX^e siècle, des agents ont été poursuivis pour s'être vu offrir un dîner, payer leurs frais de cabaret, remettre un roquefort de 3 kg, 6 kg de beurre..., tandis qu'au XX^e siècle ils sont poursuivis pour avoir reçu des bons d'essence, s'être fait ouvrir des comptes-avoir, etc.

Ainsi, on mesure la faiblesse relative du nombre d'agents poursuivis ou condamnés pour les délits de corruption, concussion, ingérence, trafic d'influence (35) de même qu'une certaine permanence de la qualité de l'agent, donc du but de la complaisance, et des « cadeaux » pour l'acheter.

(28) Les peines prévues par le code pénal ont elles aussi été modifiées.

(29) Cour d'assises du Cantal 22 août 1842. Archives départ. 35U37. Jean Dubois avait reçu 80 F, diverses qualités de fromage. Notons qu'à la même époque un individu avait été condamné à huit ans de réclusion pour le vol d'un quartier de lard (août 1858, Arch. 38U183) et un autre à vingt ans de travaux forcés pour vol d'une certaine somme d'argent (mai 1858).

(30) Cour d'assises du Cantal, 18 octobre 1845, n° 1025, Arch. départ. 35U38.

(31) Cour d'assises du Cantal, 16 novembre 1846, n° 1052, Arch. départ. 38U141.

(32) Cass. crim., 8 mars 1966, *Bull. crim.*, n° 83, p. 188.

(33) Agents publics ou personnes du secteur privé.

(34) Les 12 condamnés à l'amende l'ont été à une amende ferme, tandis que 22 peines d'emprisonnement ont été prononcées avec sursis simple et 1 avec sursis et mise à l'épreuve.

(35) Le corrompu, au sens large, est déjà un délinquant astucieux. Il semble que de « nombreux agents » publics soient poursuivis pour soustraction de deniers publics, détournement de fonds, escroquerie, abus de confiance, chantage, faux en écriture publique, vol...

La corruption devant le juge administratif

Pourquoi le juge administratif connaîtrait-il d'affaires de corruption ?

En effet pour statuer sur les recours dont il est saisi, il n'a généralement pas à s'occuper de savoir si les faits dont procède le litige sont pénalement qualifiés de délit de corruption, ni si dans l'espèce il y a eu ou non constitution d'une infraction. Ces questions sont souvent indifférentes au jugement des affaires dont le juge administratif est saisi (36).

De surcroît, si la loi pénale — *nullum crimen sine lege* — a prévu les fautes de corruption, concussion, ingérence, trafic d'influence, de tels qualificatifs n'existent pas en droit disciplinaire. Le juge parlera généralement de « faute grave contre l'honneur professionnel et la probité » (37), de « trahison des devoirs de la fonction »... Mais ces périphrases désignent plus que la simple corruption (38). Ces notions sont donc imprécises (39).

C'est déjà dire qu'il est délicat de faire état de la jurisprudence en la matière, sauf à avoir connaissance des circonstances des affaires.

Alors à l'occasion de quels contentieux, la juridiction administrative rencontre-t-elle des faits constitutifs, au sens du code pénal, de corruption, concussion, ingérence ou trafic d'influence ?

Le dépouillement systématique des décisions publiées dans les recueils (40) des « minutiers » des dix dernières années d'arrêts ou de jugements rendus par le Conseil d'Etat ou par le tribunal administratif de Versailles révèle trois hypothèses dans lesquelles les mots « corruption », « intéressé », « concussion », « trafic d'influence » ont pu être inscrits dans le contenu de la décision juridictionnelle ou leur définition retenue. Il s'agissait :

- de recours contre des mesures disciplinaires, déguisées ou non ;
- de demandes de suppression de propos injurieux contenus dans les mémoires ;

(36) René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Ed. Montchrétien, 1982, p. 361.

(37) CE, 15 octobre 1969, Schweitzer, *Rec.*, p. 434 ; CE, 27 octobre 1970, Morel, n° 76.366.

(38) CE, 6 octobre 1982, Navas, *Rec.*, p. 533 et 657 à propos de la dissimulation par un inspecteur central des impôts d'une fraction du prix d'achat d'un terrain. CE, 13 décembre 1968, Gomard, *Rec.*, p. 652 pour l'établissement par un inspecteur des impôts de bonnes relations avec des trafiquants d'alcool ; CE, 24 mars 1971, Uhart, *Rec.*, p. 1091 pour la participation d'un douanier à un débarquement clandestin de marchandises.

(39) Fournier-Braibant, *AJDA*, 1957, p. 90 et s.

(40) *Rec. Lebon, RDP, AJDA...*

— de recours en annulation contre des délibérations de conseils municipaux pour participation de conseillers intéressés à la décision.

Dans ces trois seules hypothèses, à notre connaissance, le juge a connu directement de cas de corruption. Cependant, *a priori*, cela n'épuise pas les domaines dans lesquels il pourrait au moins soupçonner l'existence de tels actes vénaux, comme par exemple en matière de contrôle du « pouvoir fiscal », de contestation de contrats de marchés publics (41)... Mais dans ces domaines là non seulement et bien évidemment le juge ne contrôlera pas s'il y a eu corruption ou non, mais de plus le jugement ne laissera rien transparaître de ces éventuels soupçons.

Avant de revenir sur l'approche par le juge administratif des affaires de corruption, il importe de rappeler enfin que de 1789 à 1870, les agents de l'administration n'ont pu être poursuivis devant les tribunaux de l'ordre judiciaire qu'après l'autorisation de l'administration supérieure puis du « gouvernement en Conseil d'Etat » lorsque le Conseil d'Etat a été substitué à l'autorité supérieure (42). Ainsi de 1820 à 1870 (43) le Conseil est saisi d'environ 450 demandes d'autorisation de poursuites sur des affaires de corruption, concussion mais aussi ingérence (44).

C'est cependant aux décisions du juge statuant au contentieux qu'il convient de s'intéresser et en premier lieu au contentieux disciplinaire qui en est le creuset privilégié.

(41) Cf. M. Guibal sur le principe d'égalité entre les concurrents : « A tort ou à raison certains candidats exclus de la compétition pour l'obtention d'un marché public ont l'impression, sans parvenir à cerner un motif juridique précis, que leur éviction est la consécration d'un traitement inégal... ce sentiment relève souvent du procès d'intention ; il est pourtant des cas dans lesquels il n'est pas dénué de fondement » (M. Guibal, *Egalité et conclusions des marchés publics, Mélanges Péquignot*, 1984, p. 355 à 364). Si le candidat évincé estime que son éviction résulte de la collusion entre un fonctionnaire et le candidat retenu il pourra porter son action devant le juge pénal ou bien se plaindre auprès du supérieur hiérarchique de l'agent qui avisera. Le juge administratif ne pourra avoir connaissance de faits de corruption que si l'agent conteste devant lui la sanction dont il aurait pu être frappé. Cependant les marchés conclus entre une commune et une entreprise dont la direction par exemple est assumée par le maire ou sa femme sont nuls comme contraires à l'ordre public.

(42) Article 75 de la Constitution de l'an VIII. L'application de ce texte n'a jamais appartenu au Conseil d'Etat statuant au contentieux (CE, 10 mars 1911, *Rec.*, p. 314).

(43) Voir le *Rec. Lebon* avec, à partir de 1840, les tables des « mises en jugement ».

(44) Les ordonnances ainsi publiées renseignent sur la « politique administrative ». Cf. par exemple : CE, 27 novembre 1838, Girard, *Rec.*, p. 626 ; CE, 8 mai 1822, Muzard, *Rec.*, p. 463.

On sait que « toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire... » (45) qu'il peut toujours contester devant le juge administratif.

Rarement pourtant transpirent devant celui-ci des sanctions pour corruption (46). Pourquoi ?

Il semble que l'autorité, par souci de ne pas nuire à la confiance indispensable à l'action administrative, use de différents moyens pour maintenir baissé le voile sur les problèmes domestiques, internes au service.

Deux cas de figures sont possibles. Si la corruption est évidente l'autorité demandera à l'agent de présenter sa démission, lui proposera un changement d'affectation, le mutera dans l'intérêt du service... Bref, une sanction déguisée sera prise qui outre la nécessité du service tiendra compte du comportement antérieur de l'agent, de sa situation familiale (47), des circonstances de l'affaire, etc. Il n'y aura sanction que si l'administration entend sacrifier à la valeur de l'exemple, si le retentissement de l'affaire dépasse les oreilles des initiés ou si le juge pénal prononce sur les mêmes faits.

Si la corruption est invérifiable ou trop délicate à prouver, rarement l'autorité fera trancher la discussion par le juge pénal. Ici encore elle s'arrangera avec l'agent, tant de choses se réglant dans le silence feutré d'un bureau. Et si l'agent s'obstine à nier — par intérêt mal compris ! —, ce qui semble presque certain, le supérieur hiérarchique trouvera toujours d'autres motifs pour justifier une sanction. Cette dernière impression — malsaine — ressort parfois à la lecture des décisions du juge qui semble suivre le prétexte saisi par l'administration pour sanctionner d'autres faits, peut-être de corruption, dont il est difficile ou délicat d'apporter la preuve formelle (48).

(45) Art. 29 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. (*JO*, 14 juillet 1983, p. 2174 ; *AJDA*, 1984, n° 4, p. 211).

(46) Dix années de jurisprudence du TA de Versailles n'en révèlent aucun cas tandis que dans le même temps le CE ne se prononce qu'une fois (Colombani, CE, 22 décembre 1982, n° 34.459).

On peut cependant citer quelques rares exemples : CE, 23 octobre 1970, Morel, n° 76.366 ; CE, 15 octobre 1969, Schweitzer, *Rec.*, p. 433 ; CE, 27 janvier 1969, *Rec.*, p. 39 ; CE, 6 novembre 1963, Félix, *Rec.*, p. 917 ; CE, 3 janvier 1936, Demay, *Rec.*, p. 5.

(47) Il faut éviter « de tomber dans l'injustice en risquant de plonger toute une famille dans la détresse » (G. Maleville, *Conseiller d'Etat : témoignage*, LITEC, 1979, p. 63).

(48) C'est ainsi à propos d'un inspecteur principal de police à qui il est « indispensable de confier un poste moins exposé aux relations extérieures (casino...) » muté dans l'intérêt du service (TA de Versailles, 12 mars 1982, n° 5453) ; d'un fonctionnaire des impôts sanctionné pour avoir dissimulé une partie du prix d'un terrain acheté pour son usage personnel, faute contraire à la probité (CE, 6 novembre 1982, Navas,

Frappé d'une mesure disciplinaire, déguisée ou non, pour manquement à la loi interne du service, l'agent public peut en demander au juge l'annulation. Cet appel répondra sans doute à différentes motivations. L'agent peut s'en servir à tout hasard, ou comme moyen de pression sur l'administration quitte à se désister si l'autorité cède, ou s'il estime qu'il est injustement sanctionné soit parce qu'il ne reconnaît pas sa faute, soit parce qu'il pense payer pour d'autres et qu'alors il entend profiter (49) de l'occasion pour dénoncer, « mouiller » ses supérieurs (50).

Mais pourtant le jugement ou l'arrêt — s'il y en a un et s'il ne demeure pas inconnu — restera très hermétique au non-initié. En effet l'approche des affaires de corruption à travers la jurisprudence du Conseil d'Etat ou des tribunaux administratifs est souvent infructueuse pour des raisons tenant aux caractéristiques du recours pour excès de pouvoir (51). Dans deux hypothèses, la décision sera généralement claire : quand à propos de l'ingérence, le juge fait une référence explicite à l'article 175 du code pénal ou quand il constate que la sanction se fonde notamment sur le fait que l'agent a été déclaré coupable de corruption par la juridiction répressive.

Le juge est encore à même de connaître de cas réels ou supposés

Rec., p. 657-533) ; d'un commissaire de police spécial, attaché à la brigade des jeux, déplacé d'office puis frappé de rétrogradation pour fautes personnelles (CE, 24 janvier 1936, Montabre, Rec., p. 107).

(49) Il est vrai que la presse est la voie royale pour épanouir un scandale, mais sa force dépend de sa prudence.

(50) Cf. par exemple TA de Versailles, 11 octobre 1978, où un surveillant d'un centre pénitentiaire contestant son déplacement d'office explique dans son mémoire « qu'il ne s'est pas défendu parce que l'inspecteur des services pénitentiaires l'avait prié de ne pas mettre en cause son directeur et le sous-chef au sujet d'un important trafic d'alcool, que la seule faute qu'il ait commise est d'avoir offert l'apéritif à deux détenus, mais que cette pratique était courante dans l'établissement... » (TA de Versailles, 11 octobre 1978, n° 1742).

(51) Nous voyons au moins quatre raisons. Le juge est limité par les conclusions et les moyens de la partie en excès de pouvoir contre l'acte : l'agent peut contester la mesure pour vice de forme sans amener le juge sur le terrain des faits. Le juge procède par économie de moyens, « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête dès lors qu'un argument peut être accueilli (cf. le formulaire général de la section du contentieux). Les pièces versées au dossier ne permettent pas toujours au juge de se faire une idée précise de la raison de la sanction (« Pour quels motifs le Sieur M. » a-t-il été sanctionné ? « Le dossier ne le précise pas et ni le Ministre ni l'intéressé ne nous donnent la moindre indication à cet égard », concl. Fournier sur CE, 17 juin 1966, RDP, 1966, p. 973). (Les faits sont parfois si peu saisissables que le juge peut ordonner un supplément d'instruction. Cf. TA de Versailles, 28 septembre 1977, n° 1091.) Enfin les visas renvoyant aux conclusions de la partie en excès de pouvoir ne sont reproduits que de façon tout à fait exceptionnelle dans les recueils de jurisprudence (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, p. 421. D'une manière générale, sur le laconisme, la discrétion des décisions du juge, cf. Y. Gaudemet, *Les méthodes du JA*, LGDJ, 1972).

de corruption en cours d'instruction, à la lecture d'allégations contenues dans les mémoires des parties. Si des passages sont considérés comme outrageants le juge en ordonne la suppression soit d'office si le mémoire met en cause une autorité administrative soit à la demande de la partie qui s'estime injuriée (52). Le juge regarde si le passage en cause a bien un caractère injurieux, outrageant ou diffamatoire (53). Mais son pouvoir s'arrête là.

Enfin lors du contrôle de la validité des délibérations des Conseils municipaux, le juge administratif peut être amené à vérifier si un membre du conseil municipal ayant participé à la délibération était ou non intéressé à titre personnel. La jurisprudence est abondante en ce domaine (54) malgré l'attentive sollicitude des autorités administratives (55).

Le type des agents visés au titre de la corruption dans le contentieux disciplinaire est très proche de la typologie dressée en matière pénale : il s'agit d'agents des services fiscaux, de police, d'un inspecteur du travail, etc. (56). Quant à la sanction décidée, l'autorité administrative est seule compétente pour l'appliquer. Cependant depuis un arrêt Lebon (CE, 9 juin 1978) le Conseil d'Etat s'autorise à censurer la disproportion entre la gravité de la faute et la gravité

(52) CE, 12 décembre 1975, Consorts Pelletier, *Rec.*, p. 641, à propos d'accusation de « collusion », « ingérence », « abus de confiance ». TA de Versailles, 21 février 1980, Contestation d'un arrêté municipal accordant un permis de construire. Le juge administratif prononce la suppression d'un passage commençant par « la corruption » jusqu'à « corruption de fonctionnaires » ces termes étant « injurieux et outrageants ».

(53) Ch. Debbasch, *Contentieux administratif*, Dalloz, 1975, p. 497 ; J. L., obs. sous CE, 13 janvier 1967, *AJDA*, 1968, p. 312.

(54) Cf. par exemple CE, 25 novembre 1887, *Rec.*, p. 741 ; CE, 16 décembre 1887, *Rec.*, p. 805 ; CE, 25 mars 1966, *Rec.*, p. 237 ; CE, 7 mai 1969, *Rec.*, p. 632.

(55) Le bureau du Conseil des maires et des élus locaux semble recevoir environ une soixantaine de demandes de renseignements sur l'interprétation de la notion de prise d'intérêt (art. 175 du code pénal) et de « membre intéressé » à une délibération. On peut légitimement penser que le bureau du contentieux des marchés et la direction générale des collectivités locales sont saisis dans les mêmes proportions. La totalité de ces demandes doivent représenter 10 % à 20 % de celles adressées aux préfets.

(56) C'est là un agent des services fiscaux qui se rend coupable d'une « démission de fonctions à prix d'argent » (CE, 22 décembre 1982, Colombani, n° 34.459) ; ici des officiers de police qui, contre classement de poursuites pour infraction à la législation économique, perçoivent des sommes d'argent (CE, 23 octobre 1970, Morel, n° 76.366 ; CE, 15 octobre 1969, Schweitzer, *Rec.*, p. 433). C'est encore un inspecteur du travail qui utilise l'influence que lui confère sa fonction pour obtenir en faveur d'une parente une indemnité de licenciement à laquelle elle n'avait pas droit (CE, 6 novembre 1963, Félix, *Rec.*, p. 917), ou un directeur des services centraux et du contentieux au ministère de la justice tunisienne qui perçoit un intérêt à l'occasion d'un des actes selon l'article 175 du code pénal (CE, 3 janvier 1936, Demay, *Rec.*, p. 5, *Sirey*, 1936. III, p. 52).

de la sanction. Dans l'arrêt Colombani (CE, 22 décembre 1982) il a estimé qu'il n'y avait pas erreur manifeste à révoquer l'agent avec suspension de ses droits à pension.

La corruption devant le juge financier

La Cour des comptes, juge de droit commun et juge d'appel des Chambres régionales des comptes statue sur la régularité objective des comptes des comptables publics. Elle détermine à ce titre la responsabilité pécuniaire personnelle des comptables. Elle n'a pas de compétence particulière en matière de corruption.

C'est à l'occasion de la connaissance des comptes que le juge financier peut rencontrer la corruption.

L'obligation de rendre compte, obligation générale, s'impose à toute personne ayant manié des *deniers publics*, que ce maniement soit délictueux ou non (57). Cela pose directement le problème de la nature des deniers qui va compliquer et obscurcir l'analyse des décisions du juge des comptes dans les affaires où le contexte suggère l'existence d'une corruption.

Si la Cour des comptes estime qu'il y a deniers publics, elle écarte par là même en principe l'existence d'une corruption au profit de l'agent, les sommes reçues profitant à la collectivité, mais il arrivera qu'elle réinsère dans la comptabilité publique des sommes perçues par l'agent et qu'il entendait utiliser à son profit, alors l'agent sera déclaré comptable de gestion occulte qu'il devra régulariser. En fait, sans que la Cour le dise, ce qui serait empiéter sur le domaine du juge pénal, elle considère qu'il y a détournement de fonds auquel elle met un terme. On ne peut exclure aussi que l'autorité publique ait elle-même accepté des pratiques de corruption pour se procurer des ressources — constituant des deniers publics — de façon irrégulière.

Si au contraire, la Cour des comptes estime que les deniers sont privés, ils échappent à son contrôle et la corruption n'apparaîtra pas directement dans sa décision (la Cour n'a pas à se prononcer à ce sujet) mais elle pourra résulter des circonstances de l'affaire. En réalité lorsque la Cour qualifie les deniers de privés, elle dénonce implicitement la corruption de l'agent.

Les critères sur lesquels s'appuie la Cour des comptes pour dis-

(57) De surcroît, indirectement, à la lecture des pièces versées à l'appui des paiements effectués par un comptable, le juge des comptes peut connaître d'une participation d'un agent public à un marché en violation de l'article 175 du code pénal, il donnera lieu à des injonctions de la Cour des comptes.

tinguer deniers publics et deniers privés peuvent être systématisés.

Si l'agent perçoit ou réclame de lui-même et sans qu'aucune décision de l'autorité budgétaire l'y ait autorisé des sommes non dues il y aura deniers privés (58). Mais si c'est en vertu d'une décision de l'autorité budgétaire, alors le maniement des sommes n'échappera pas à la connaissance du juge des comptes.

Si l'agent reçoit des avantages divers le juge des comptes, dès lors qu'il estime qu'ils ont été remis à l'agent *ès qualité* et non à sa personne, les considèrera comme des recettes publiques accidentelles (59). Cependant la qualification pénale des faits s'impose au juge des comptes (60).

Aussi dans l'hypothèse où le juge pénal retient les faits comme constitutifs du délit de corruption et de concussion, le juge des comptes ne pourra que constater que les sommes perçues l'ont été sans autorisation ou que les avantages reçus ont été accordés à l'agent *non ès qualité* mais en tant que mandataire du corrupteur. Les fonds en question seront des deniers privés dont la gestion échappe à la Cour des comptes. Le « manutenteur » n'aura pas à en rendre compte.

On voit combien est délicate l'interprétation des décisions du juge des comptes et ses résultats sont en définitive décevants.

Retenons cependant de la jurisprudence connue de la Cour des comptes les deux exemples suivants :

Un secrétaire général de mairie réclamait et percevait pour les concessions de terrain au cimetière et l'expédition d'actes de l'état civil, des suppléments de prix et de droits qu'il employait partiellement à l'acquittement de frais divers et dont il gardait les surplus à titre de rémunération de ses propres services. La Cour des comptes, le juge pénal n'ayant pas retenu ces faits comme constitutifs du délit de concussion, a estimé que les « suppléments ne pouvaient être considérés comme des recettes communales proprement dites » n'ayant pas fait l'objet de délibération du conseil municipal approuvée par l'administration supérieure (61).

(58) En principe non générateur d'une gestion de fait. Sur cette question cf. : Cour des comptes, 27 mars 1935, Gautier, *Jpd C.d.C.*, p. 17 et s.

(59) Cour des comptes, 11 janvier 1881, *Rec.*, p. 1062. Un secrétaire de mairie a été déclaré comptable et responsable de la gestion occulte des recettes communales accidentelles (rabais, escomptes...) qu'il avait conservées pour son usage personnel.

(60) Cour des comptes, 21 octobre 1941, *Jpd*, années 1941-1942, p. 16 à propos d'abus de confiance ; Cour des comptes, 29 avril 1959, *Jpd C.d.C.*, années 1959-1960-1961, p. 16 pour des faits de concussion.

(61) Cour des comptes, 27 mars 1935, Gautier, Cour des comptes, *Jurisprudence*, p. 17 et s.

Dans une autre espèce, un secrétaire de mairie avait, à l'occasion d'achats pour la commune, reçu des ristournes et s'était vu ouvrir des comptes-avoir par certains fournisseurs. « Ces divers versements ou avantages n'ayant pas été retenus sur le plan pénal comme constitutifs du délit de corruption de fonctionnaires » la Cour a donné aux différents avantages le caractère de deniers publics communaux estimant qu'ils représentaient des rabais déguisés « accordés non pas à la personne du sieur Louis, mais à celle du secrétaire de mairie, représentant la collectivité publique dans ses rapports avec ses fournisseurs » (62).

Par ailleurs la constatation paraît s'imposer que ce n'est jamais lors de vérifications de gestions patentes que la corruption a été dévoilée mais à propos de gestions occultes de comptables de fait, en l'occurrence de maires ou de secrétaires de mairie.

*
* *

La corruption, la concussion, l'ingérence, le trafic d'influence sont donc des actes passibles d'une double voire d'une triple sanction. Si les actions des trois juges sont nettement différenciées dans leur objet, elles posent cependant et de manière très sensible, le problème de la capacité du droit et donc des juges à saisir ou à suivre l'évolution du monde administratif.

En effet, on constate, en pratique, que du début du XIX^e siècle jusqu'à nos jours, ce sont les mêmes types d'agents qui, directement ou indirectement, sont appelés devant les différents juges pour répondre d'actes supposés ou réels de corruption, concussion, ingérence ou trafic d'influence.

Pourtant l'interventionnisme économique, l'évolution de la loi pénale (63), son interprétation par le juge répressif ou son invocation par le juge administratif (64) se rejoignent régulièrement pour étendre le cercle magique dans lequel failliront à leur obligation de désintéresser les agents publics.

De ce paradoxe, faut-il conclure à la remarquable incorruptibilité des agents toujours plus en contact avec le secteur marchand ? ou plutôt au débordement du droit et des juges qui avec des moyens de fortune tentent de colmater les brèches d'un édifice qui se lézarde

(62) Cour des comptes, 5 avril 1962 et 28 mars 1963, Sieur Louis, Cour des comptes, *Jurisprudence*, années 1962-1963-1964, p. 17 et s.

(63) Cf. A. Vitu, *Revue de Science criminelle*, 1983, n° 3, p. 469 et s.

(64) Cf. Y. Gaudemet, *Jurisclasseur de droit administratif*, fasc. 182, n° 134 à propos de l'article 175 du code pénal.

chaque jour un peu plus ? Faut-il encore appeler un chat un chat ? (65).

Un « pot de vin », les « honoraires habituels », une embauche ultérieure contre un relâchement du contrôle sont encore facilement sanctionnables.

Mais la vénalité évolue et avec elle « l'hémorragie » de certains agents publics vers le secteur privé. Le pantouflage est une réalité avec laquelle il faut compter. Même si sa justification peut se trouver jusques et y compris dans l'intérêt général, il n'en demeure pas moins vrai que « c'est, bien entendu, le hasard qui décide de votre pantouflage » (66).

Or l'autorité du chef sur ses subordonnés repose avant tout sur le crédit dont il jouit auprès d'eux tout comme l'autorité de l'administration s'appuie sur la vertu de désintéressement de ses agents qui seule assure de l'action selon le bien commun.

Comment alors laisser ce principe d'incorruptibilité n'être parfois qu'un simple instrument de travail ? Il est vrai que plus qu'au juge, c'est au législateur à faire en sorte que dans l'étendue actuelle de la fonction publique, l'agent public comme la femme de César ne soit pas seulement vertueux mais ne puisse être soupçonné.

(65) Cf. le refus par le Premier ministre de permettre le détachement d'un maître de requêtes au CE auprès d'un groupe de presse « afin de mettre à l'abri un membre du Conseil de toute suspicion de collusion avec des intérêts privés » (*Le Monde*, 24 novembre 1983). L'intéressé sera cependant autorisé à faire valoir ses droits à la retraite.

(66) Pierre Lucaïn, Tribune libre, Sur l'honnêteté, *Revue administrative*, 1972, p. 390.

Eric PEUCHOT. — Corruption and justice.

Although different in their object the decisions taken by repressive, disciplinary and financial judges give interesting information about the frequency and characteristics of corruption cases inasmuch as they are visible.

But they lead to think that the administrative practice, the judges' hesitations when confronted to the failings of the law, and the legislator's own uncertainty all concur to a refusal to turn into moral problems certain customs which in fact make the virtue of civil service more human. Corruption varies in its forms according to the men which practice it. But the way to repress it do not.

RÉSUMÉ. — Bien que différentes dans leur objet, les décisions des juges répressif, disciplinaire et financier, renseignent — du moins en tant que partie visible d'une réalité cachée pour l'essentiel — sur la fréquence et les caractéristiques des affaires de corruption. Mais elles invitent encore à penser que la pratique administrative, les hésitations du juge devant les carences de la loi et les incertitudes du législateur se rejoignent pour refuser de transformer en préoccupation morale certaines coutumes qui, en fin de compte, assouplissent la vertu du service public.

Les formes de la corruption varient avec les hommes qui en usent. Pas les moyens pour la sanctionner.

PIERRE ALBERT

La corruption du journalisme

« Quid faciant leges ubi sola pecunia regnat. ? »

« Que peuvent faire les législateurs lorsque l'argent règne seul. »

PÉTRONE.

« Ainsi que la vertu le vice a ses degrés ? »

Théophile GAUTIER,
À propos de l'escalier
du nouvel hôtel de la Païva.

La complexité des circuits de l'information, la diversité de ses organes et la multiplicité des intérêts qu'elle met en jeu, interdisent en fait de caractériser clairement et de délimiter précisément les pratiques illégitimes qui seraient révélatrices de la corruption du journalisme.

Dans le domaine des médias comme dans tous les autres la notion de corruption ne peut être que relative et la déviance qu'elle représente par rapport aux normes exige pour être appréciée une réflexion préalable sur les pratiques ordinaires du journalisme et sur les fondements du système libéral de l'information. Cette réflexion théorique faite, un rapide survol des formes prises par les perversions de la presse dans le passé doit ensuite conduire à en déceler les survivances et les nouveaux aspects dans la société contemporaine.

Remarques sur la nature et les fonctions du journalisme

Au terme d'une longue évolution commencée au début du XVII^e siècle, le XIX^e finissant a définitivement établi en Occident la légitimité du quatrième pouvoir, et précisé avec des nuances au total secondaires entre les différents pays, les principes de son exercice (1).

(1) On doit noter que le quatrième pouvoir n'est jamais plus prospère que dans les périodes (ou dans les pays) de fort consensus politique où l'équilibre entre les trois pouvoirs politiques classiques est le plus harmonieux. Les pays où le consensus est faible, où le jeu des institutions est le moins régulier sont aussi ceux où les médias sont le moins prospères, le moins influents et le plus discutés.

L'indépendance de la presse à l'égard des trois pouvoirs classiques de l'Etat libéral est la garantie des deux plus importantes de nos libertés publiques, celles de l'information et de l'expression, d'où découlent toutes les autres. Cette liberté de la presse permet, en principe, aux médias de remplir, de manière équilibrée et sans à-coup, leurs trois fonctions politiques essentielles : l'information des citoyens par les instances des différents pouvoirs pour éclairer leurs choix et leur conduite (information descendante), l'expression des souhaits et des sentiments des citoyens et des groupes qui sont censés les représenter pour nourrir la réflexion de ces mêmes instances (information ascendante), la délibération par la formulation de jugements sur les événements, les hommes et les situations (fonction critique). Les pratiques du journalisme sont cependant trop complexes pour que ces principes généraux puissent être directement opératoires : ils entretiennent trop souvent des débats banalement académiques sans portée significative.

Le contenu des médias n'est pas l'expression directe ou reflétée de l'actualité dont ils rendent compte. La vérité est une notion tout aussi peu opérante en matière de journalisme que la beauté peut l'être en matière d'art. Les journaux ne fournissent jamais que des témoignages partiels et partiiaux sur la réalité qu'ils présentent, et d'ailleurs la liberté d'opinion, et donc la légitimité du prosélytisme qu'elle fonde, justifie à la fois la sélection subjective des nouvelles et la partialité des commentaires. Les messages des médias sont, en réalité, le résultat d'un rapport de force entre les trois types de pressions qui s'exercent sur eux pour modeler leurs récits et en orienter la présentation.

Les premières de ces pressions sont celles qu'exercent, en amont du circuit de la communication, les sources institutionnelles qui cherchent à utiliser à leur profit le pouvoir d'influence que les médias exercent sur leurs usagers et, au-delà d'eux, sur l'opinion publique tout entière. Parmi ces sources, les pouvoirs publics sont les plus apparents, et si la liberté de la presse a d'abord été acquise par sa libération de la tutelle gouvernementale et administrative, les gouvernements, même les plus libéraux, restent fort actifs en matière d'information pour défendre leur politique et les intérêts de l'Etat : l'abandon des méthodes préventives utilisées dans les temps d'autoritarisme et par les régimes totalitaires, ne signifie nullement désintérêt. Les sources non gouvernementales sont aussi très présentes et elles aussi cherchent à investir les médias et à contrôler leurs contenus. Ces pressions obéissent à trois schémas simples, dont la mise en œuvre est évidemment fort complexe et subtile. Le premier

est celui de la publicité qui est la forme avouable et avouée de la vénalité, c'est-à-dire le paiement par la source aux médias du service rendu par la diffusion du message imposé. Dans le second, celui du journalisme classique, le média a seul, et sans rémunération par la source, l'initiative du choix, de la rédaction et de la transmission du message. Le troisième schéma, intermédiaire entre les deux précédents est celui du communiqué : le message est ici comme dans le premier cas délivré par la source et publié sans déformation notable par le média, mais il est comme dans le second cas, publié gratuitement, au nom de l'intérêt de l'information diffusée et de son utilité pour le public.

Les secondes pressions naissent au cœur même du processus informatif : elles ont pour origine les patrons de presse qui cherchent à imposer leurs choix rédactionnels. Les autres relèvent de l'exercice ordinaire du journalisme et donc des journalistes eux-mêmes dont l'autonomie de choix et de jugement est considérable. Certes ces informateurs proclament toujours, et le plus souvent à juste titre, que ces choix sont faits selon des critères professionnels (dont les plus déterminants tiennent à leurs capacités d'investigation) et en conformité avec leur déontologie professionnelle. Mais les normes du métier et de sa morale sont bien incertaines ; elles sont incodifiables et aucun arbitre ne peut en contrôler ou imposer le respect. Depuis plus de deux siècles les hommes politiques et les juristes, libéraux ou conservateurs, n'ont cessé de dire, et les historiens de constater, qu'il n'existe en matière de délits de presse que deux voies : l'arbitraire ou l'impunité. Les systèmes d'autorégulation des pratiques professionnelles (codes d'honneur, conseils de presse, ordre de journalistes...) ont tous vu leur arbitrage échouer devant la solidarité corporatiste des journalistes et l'indifférence ou l'hostilité de leurs patrons. Quant au droit à l'information qui pourrait théoriquement imposer des normes de comportement aux sources et aux informateurs au nom de l'intérêt des usagers des médias, qui ne voit que les journalistes qui s'en réclament ne peuvent démontrer qu'ils parlent au nom de leur public puisque celui-ci ne leur a jamais délégué sa confiance de manière explicite : le quatrième pouvoir est légitimé par la théorie libérale mais elle ne l'a jamais institutionnalisé.

Le troisième type de pressions se situe en aval du circuit de l'information. En 1876, Girardin proclamait : « Un journal est fait à 80 % par ses abonnés, à 15 % par les événements et à 5 % par les journalistes. » On peut discuter ses proportions mais on ne peut nier que ce sont bien leurs consommateurs qui pèsent le plus lourd sur le contenu des médias : destinataires en principe passifs, ils prennent

de nos jours une importance d'autant plus grande que les progrès des méthodes scientifiques d'analyse des audiences et des lectorats, soutenues par les annonceurs et les publicitaires, rendent les responsables de plus en plus sensibles aux attentes et aux réactions du public.

Ainsi, coïncée entre ces trois pressions, celles des sources de plus en plus insidieuses parce que de mieux en mieux dirigées, celles des informateurs toujours soucieux d'imposer leur médiation, et celles des publics toujours aussi décisives, la production journalistique, ne peut revendiquer son autonomie : ces pressions participent de sa nature et lui sont consubstantielles.

Les types théoriques de la corruption des médias

Les contraventions ou délits de presse désignés par la législation de la presse ne sont que très épisodiquement sanctionnés par la justice : la lecture des journaux révèle autant de cas impunis de poursuite judiciaire que l'observation de la circulation automobile ordinaire d'infractions non verbalisées au code de la route. Aussi bien pour notre propos, ces manquements occasionnels ne sont-ils pas les indices d'une corruption ordinaire. Celle-ci naît de l'exagération des tendances naturelles du journalisme : on se trouve ici dans le cas classique des vices nés de la pratique excessive d'activités naturelles. La difficulté est donc moins de déterminer comment et pourquoi la corruption se développe mais à partir de quel moment les pratiques du journalisme dégénèrent en abus et la liberté tourne à la licence : ce moment arrive lorsque l'équilibre relatif entre les trois types de pressions évoqués plus haut est rompu au profit de l'un d'entre eux : la corruption est bien le résultat d'un dysfonctionnement du système.

Le premier type, qui n'est ici qu'évoqué, découle de l'abandon aux pressions du public : ce type de corruption, souvent reproché aux organes destinés à un vaste public, c'est-à-dire aux médias populaires qui pratiquent un journalisme démagogique, substitué aux goûts simplistes de ses lecteurs ou de ses auditeurs, vulgaire au sens fort du terme, menace en réalité tous les médias qui sont, chacun en fonction de sa clientèle, tentés de privilégier son désir de plaire par rapport aux devoirs que lui imposent ses fonctions sociales. Cette faiblesse peut conduire à des excès occasionnels. Le « bidonnage » c'est-à-dire l'enjolivement par détournement de sens ou par invention d'une information est encore, hélas, occasionnellement pratiqué. Les photos se prêtent tout particulièrement à ce type d'offense à la réalité soit par trucage pur et simple, soit par falsification des légendes.

Le second type naît de l'abus du pouvoir des informateurs (patrons de presse et/ou journalistes) au détriment de leurs sources. L'investigation journalistique est naturellement indiscreète ; sa fonction est de révéler des faits et de juger des intentions. Elle tend à réduire la part de secret dont les sources entourent naturellement leur action. La légitimité de ce secret est difficilement appréciable et varie selon les cas. La perversion naît lorsque l'informateur est tenté, par une sorte d'inversion du processus journalistique, de ne pas révéler son information pour accroître, par intimidation, son influence sur sa source : dans les cas extrêmes, il peut même faire payer son silence et tomber dans le chantage (2).

Le troisième type de corruption tient à la soumission, par sympathie, crainte ou vénalité, de l'informateur à sa source sans que le public soit informé de cette dépendance. Cette tromperie sur l'origine et sur la nature de l'information communiquée, fausse elle aussi le processus journalistique ordinaire, au seul profit de la source : elle n'est même plus conforme au schéma du communiqué et s'apparente à celui de la publicité non avouée. Elle a aujourd'hui tendance à se développer grâce à l'accaparement par les sources elles-mêmes des techniques de persuasion que le journalisme et la publicité ont depuis longtemps appris à utiliser.

Les formes de l'ancienne corruption

En plus de trois siècles et demi d'existence, le journalisme français a connu, comme celui des autres pays occidentaux et en marge de ses réussites, toutes les formes de perversion. La difficulté pour l'histoire est de déterminer dans quelle mesure les scandales révélés qui ont parfois trouvé un épilogue judiciaire, sont significatifs des mœurs journalistiques de l'époque ou simplement révélateurs de quelques faiblesses isolées (3).

On peut passer assez vite sur la presse de chantage, non que son histoire manque de pittoresque dans ses épisodes ou par la personnalité de ses animateurs, mais parce qu'elle n'a jamais été que mar-

(2) On connaît la justification qu'en donna Eugène Merle, journaliste faisané des années 20 : « Le maître chanteur a été créé pour maintenir le hanquier dans les chemins de la vertu. »

(3) Pour la présentation des mécanismes et des épisodes de la corruption de la presse avant 1939 nous renvoyons à notre contribution au tome 3 de *l'Histoire générale de la presse française, 1871-1940*. On lira aussi avec intérêt : Presse, publicité et grandes affaires sous le Second Empire, par Marc Martin, *Revue historique*, oct.-déc. 1976, p. 343-383, et J.-N. Jeanneney, *L'Argent caché. Milieux d'affaires et pouvoirs politiques dans la France du XX^e siècle*, Fayard, 1981.

ginale. Héritière du *Mercurie galant* né en 1672, de nombreuses feuilles d'échos exploitaient le goût des lecteurs pour les allusions coquines et les indiscrétions ; certaines d'entre elles vivaient en parasite du monde du spectacle, de la Bourse ou même du Parlement, extorquant le prix de leurs silences complaisants ou de leurs éloges tarifés aux artistes ou à leurs protecteurs, aux directeurs de théâtre, aux lanceurs d'affaires ou aux banquiers.

En réalité l'abus de la puissance de la presse est, hors des cas de chantage, impossible à caractériser : si l'on soumettait au verdict de l'équité toutes les campagnes de presse dont s'est, à travers les générations, honorée (4) la presse, aucune ne saurait être justifiée, tant elles imprègnent toutes les informations révélées d'un esprit de parti pris, tant la défense d'une cause conduit obligatoirement à la partialité : l'intérêt public au nom duquel sont menées les campagnes de presse se confond toujours au moins partiellement avec des intérêts sectoriels, particuliers ou partisans.

La vénalité de la presse a toujours été sa plus évidente perversion : elle avait pris en certaines périodes une ampleur suffisante pour être caractéristique de tout le système d'information.

Le gouvernement et l'administration ont été au XIX^e siècle de grands corrupteurs de la presse. Jusqu'à la fin du Second Empire, l'autorité de l'Etat était assez forte pour ne pas avoir à payer les journaux officieux, encore que les encouragements financiers ne leur aient pas manqué à Paris comme en province (annonces légales réservées aux feuilles bien pensantes ; éditions administratives accordées à leurs imprimeurs ; encouragement aux adjudicataires des travaux et marchés publics de subventionner les journaux amis ; décorations accordées à leurs commanditaires et journalistes...). Dans les faits, le meilleur soutien que les gouvernements pouvaient accorder aux journaux restait la fourniture exclusive d'informations. Contre la presse d'opposition, la prévention administrative et la répression judiciaire furent plus employées que la vénalité : aussi bien la fameuse tentative « d'amortissement » des journaux d'opposition tentée par Villèle en 1825 avait montré que seuls se laissaient acheter les journaux moribonds.

La libéralisation du régime de la presse, amorcée par la loi de

(4) ... ou déshonorée au gré des circonstances et des appréciations : la fameuse campagne contre Salengro menée dans l'été 1936 par certains journaux de droite était diffamatoire, mais comment apprécier, à la fin de l'automne de la même année, la campagne au nom de la liberté de la presse contre le projet de réforme du statut de la presse que le gouvernement Blum avait déposé à la suite du suicide de son ministre de l'intérieur ?

mai 1868 et consacrée par celle du 28 juillet 1881, priva le gouvernement de ses moyens de pression directs. Les fameux fonds secrets ne jouèrent jamais qu'un rôle secondaire sous la III^e République, sauf épisodiquement pour quelques petites feuilles ministérielles sans influence, mais les gouvernements pouvaient toujours influencer le journalisme à sa source par les services de l'agence Havas et par les communiqués officiels ou officieux. Dans les années 30 cependant, par le système des « enveloppes » données mensuellement aux journalistes accrédités auprès des administrations et par l'attribution très sélective de la publicité d'Etat ou d'institutions semi-publiques, les autorités eurent plus fréquemment recours à la vénalité. Au total pourtant cette vénalité d'origine gouvernementale ne représentait que la menue monnaie de la corruption. Dès le début du XIX^e siècle, toute une part du contenu des journaux échappait, en fait, aux rédacteurs habituels des journaux ; ces « parties spéciales » étaient affermées à des spécialistes qui les faisaient payer par des entrepreneurs intéressés à les contrôler ; elles concernaient, à l'exclusion le plus souvent de la critique des œuvres, les nouvelles du monde du spectacle, voire de l'édition, du commerce des œuvres d'art, assez généralement les rubriques touristiques, gastronomiques ou de la mode. Mais le domaine d'élection de cette vénalité fut, dès l'origine, l'information économique et financière, surtout à partir du moment où, sous la Monarchie de Juillet, l'appel au crédit par la mobilisation de l'épargne des particuliers devint le moyen naturel du financement du progrès. Il faut savoir qu'à de très rares exceptions près, les articles qui directement ou indirectement pouvaient influencer le marché des capitaux furent inspirés par les milieux d'affaires qui, par l'intermédiaire de spécialistes, contrôlaient les « bulletins financiers » des journaux. Cette publicité financière, qui s'étendait occasionnellement aux articles dans le corps du journal, fit son apparition dès le début des années 30 du XIX^e siècle ; elle s'amplifia avec le développement des compagnies de chemins de fer ; elle ne cessa d'étendre son champ d'action jusqu'en 1914 et exerça une véritable censure occulte sur toute l'information économique. Dans l'entre-deux-guerres, elle resta fort puissante mais la violence de la contestation du « capitalisme » par la presse d'extrême gauche, la critique nouvelle du système politique et économique par de bons esprits de tous bords, le scepticisme croissant des citoyens frappés par les effets de la dévaluation de la monnaie puis de la crise économique, la rendirent moins efficace sinon moins présente.

Sous toute la III^e République, de multiples affaires scandaleuses révélèrent la compromission des journaux aux services d'intérêts

spéculatifs : les annales ont conservé le souvenir du krach de l'*Union générale* en 1881-1882, de Panama en 1892, des affaires Rochette en 1912-1913, Marthe Hanau 1928, Stavisky... : la presse sut, en général assez habilement, masquer ses propres défaillances en offrant au grand public, comme boucs émissaires, quelques hommes d'affaires ou quelques politiciens trop ouvertement compromis.

Il ne serait pas absurde d'avancer que l'inculture économique des Français, si souvent constatée, tient moins à l'insuffisance de notre système d'éducation qu'à la sous-information systématique à laquelle nos concitoyens furent condamnés par la corruption des médias en la matière. Cette sous-information contraste avec la surinformation en matière politique où la liberté et la concurrence jouaient à plein : ce déséquilibre entre information politique et information économique fut beaucoup moins accentué dans les pays anglo-saxons ou germaniques.

La vénalité de la presse s'étendit aussi, pour une large part, à l'information internationale par le biais même de l'information économique : la défense du crédit des Etats étrangers ou le placement de leurs emprunts sur la place de Paris, la sauvegarde des placements français à l'étranger pesèrent bien souvent sur l'information des journaux. On connaît bien le rôle joué par « l'abominable vénalité de la presse » dans la manière dont la presse française stipendiée défendit l'alliance russe après 1904 sous la pression du ministère des finances du tsar et avec l'accord du Gouvernement français. En réalité cette corruption remontait à bien plus tôt et s'étendit à bien d'autres secteurs de l'information internationale : les affaires mexicaines en 1863, turques en 1876, égyptiennes en 1881... furent en grande partie présentées aux Français à travers les filtres des intérêts de quelques grands syndicats financiers. Après la victoire de 1918, le début des années 20 vit les journaux français « mis à l'encan » par tous les pays de l'Europe centrale et balkanique soucieux de voir défendre leurs intérêts. Dans les années 30, alors que l'influence diplomatique de la France s'était affaiblie et que les menaces des pays totalitaires faisaient mieux jouer les réflexes du nationalisme, cette vénalité fut moins apparente. Cependant, lorsque après Munich le Gouvernement Daladier tenta de reprendre en main l'opinion nationale divisée et inquiète, un des décrets-lois du 21 avril 1939 visa expressément à limiter la propagande étrangère dans la presse française.

Les formes de la moderne perversion

Le profond bouleversement des structures de la presse à la Libération a eu d'heureux effets sur le journalisme français : les honteux souvenirs de l'ancienne vénalité qui avait terni les bienfaits de la liberté de la presse, la renaissance d'une nouvelle presse avec de nouveaux animateurs, la correctionnalisation totale des délits de presse par l'ordonnance du 6 mai 1944 et la plus grande sévérité de la répression de la diffamation ou des fausses nouvelles qui en fut la conséquence, la réglementation de la publicité financière et l'interdiction de toute publicité occulte imposées par l'ordonnance du 26 août 1944 ont conduit à une évidente moralisation du journalisme. L'épuration a aussi été morale. Les feuilles de chantage ont disparu. L'information économique et financière est aujourd'hui beaucoup plus honnête qu'avant la guerre. Les campagnes de presse sont beaucoup plus rares (ce qui contribue peut-être à rendre moins « intéressante » la lecture des journaux) et se fondent, lorsqu'elles se produisent, sur une documentation ou des enquêtes plus sérieuses. Les modèles offerts par *Le Monde* de Beuve-Méry et aussi par *Le Figaro* de Pierre Brisson ont joué de ce point de vue un rôle non négligeable. On doit cependant constater que, depuis quelques mois, la violence des polémiques politiques abaisse bien souvent les débats à un niveau assez médiocre qui rappelle étrangement celui des années 34-37.

Ce *satisfecit* que l'on peut délivrer à la presse française n'est cependant que relatif. D'une part, la pression des gouvernements successifs sur les médias audio-visuels sous la IV^e et la V^e République a souvent dépassé la mesure du raisonnable et il est encore trop tôt pour mesurer les effets et la durée de l'incontestable libéralisation qui a suivi l'application de la nouvelle loi sur la communication audio-visuelle de 1982. D'autre part, et c'est là l'essentiel, les conditions même du journalisme ont profondément été modifiées. Les corrupteurs naturels de la presse, c'est-à-dire leurs sources, ont désormais appris à assurer la défense de leurs intérêts par des moyens moins grossiers que la vénalité, plus subtils et finalement peut-être plus efficaces.

Le journalisme français est, à l'évidence et plus sans doute que d'autres dans le monde occidental, mal armé pour résister aux pressions de ses sources. Ses traditions le portent plus vers l'expression des opinions que vers la recherche des nouvelles ; le journalisme de reportage et d'investigation qui exige une forte professionnalisation des pratiques du métier est, proportionnellement et à de notables exceptions près, peu généralisé : d'une part, les remarquables richesses

et qualité des services de l'Agence France Presse favorisent cette relative déficience ; d'autre part, la déplorable faiblesse des services de documentation de la grande majorité des journaux aggrave la naturelle dépendance des journalistes à l'égard de leurs sources institutionnelles. De leur côté, au contraire, ces sources ont appris, sous l'influence première de la publicité et seconde des services de relations publiques ou plus récente des conseils en communication, à investir le circuit de l'information en offrant aux journaux non plus une documentation brute mais une matière rédactionnelle affinée, bien présentée par leurs services de presse et dont les journalistes usent d'autant plus volontiers qu'elle les dispense de faire des efforts d'investigation et de rédaction. Le journalisme tend à se réduire en une simple fonction de secrétariat spécialisé : avec des formes différentes, le système du communiqué tend à se substituer au journalisme classique. De plus, les sources institutionnelles ou non savent, avec une grande subtilité et des moyens parfois très sophistiqués, provoquer l'information et prendre le journalisme au piège : en multipliant les manifestations de toute nature et les déclarations publiques, les sources savent désormais créer des événements spectaculaires et contraindre les journalistes à en rendre compte. Le constant développement des services de presse dans tous les organismes publics ou privés est autant l'indice de la place croissante de la communication sociale dans notre société que de l'affaiblissement relatif du journalisme : désormais les journalistes tendent à se confondre dans la masse des informateurs et leur fonction tend à se médiatiser.

Déjà, bien des secteurs de l'information journalistique ont perdu en fait leur autonomie. L'information culturelle continue certes à entretenir un grand nombre de critiques dont on ne peut contester ni la compétence, ni l'indépendance, mais la portée de leurs articles s'est notablement affaiblie car le destin commercial des productions ne se joue plus sur leur jugement mais sur les articles de présentation des auteurs ou des œuvres directement issus des services de presse des éditeurs et des organisateurs de spectacles. La télévision, qui à la fois impose ses créations avant que les critiques aient pu utilement les juger et qui privilégie les auteurs ou les interprètes au détriment des œuvres elles-mêmes, a joué en la matière un rôle particulièrement néfaste. L'essentiel de l'information sociale est désormais accaparé par les acteurs, patrons ou syndicats. Les producteurs savent doubler leurs campagnes publicitaires par des opérations de « promotion » de leurs produits nouveaux qui empiètent sur le terrain de l'information rédactionnelle classique. Le développement des mouvements de défense des consommateurs peut même apparaître, en une large

mesure, comme l'indice d'un échec relatif du journalisme qui aurait exactement répondu à sa vocation en en prenant l'initiative et en en conservant le monopole. Pour une large part l'information locale ou régionale est aujourd'hui contrôlée en fait par les notables locaux de toute nature et de tous bords, et ce d'autant plus facilement que les monopoles régionaux, en supprimant la concurrence, favorisent la neutralité conformiste des contenus. Seule l'information économique et financière diffusée par les médias actuels, même si elle reste évidemment un enjeu très surveillé par ses différents partenaires, a, elle, au contraire, gagné en diversité et qualité par rapport à l'avant-guerre, mais elle reste encore bien inférieure, dans son ensemble, à celle que diffusent les médias anglo-saxons ou germaniques. Reste l'information politique : dans ce domaine les journalistes et les journaux résistent de plus en plus mal aux progrès faits par les partis et groupements politiques dans le maniement des méthodes modernes de la propagande, rebaptisée communication politique : de plus en plus les hommes politiques, admirablement servis par la télévision, accaparent à leur profit presque exclusif et l'actualité et son commentaire...

Après tout, si notre journalisme contemporain est au total moins corrompu que celui du XIX^e siècle et de l'entre-deux-guerres, c'est peut-être seulement parce que la presse a vieilli : moins désirable, elle est moins sollicitée et a donc peu d'occasions de succomber à la tentation.

Pierre ALBERT. — Corruption in journalism.

At all times journalism suffered various pressures from its sources and of course it is inclined to exceed the limits of its freedom. The venality was one among the failings of the French press, during its golden age, under the III^e République. The *Libération* played a part in the moralization of French journalism, but if the more obvious forms of its previous corruption have disappeared, the more and more insidious pressure of its sources is hanging over the right organization of the « quatrième pouvoir ».

RÉSUMÉ. — *De tout temps le journalisme a été l'objet de multiples pressions de la part de ses sources et il est naturellement tenté d'abuser de sa liberté. La vénalité a été une des tares de la presse française dans son âge d'or sous la III^e République. La Libération a contribué à moraliser le journalisme français, mais, si les formes les plus évidentes de son ancienne corruption ont heureusement disparu, la pression de plus en plus insidieuse des sources menace toujours de pervertir le jeu « normal » du quatrième pouvoir.*

MICHEL BERGÈS

Peut-on sortir de la corruption ?

1) *L'idéal type marseillais de la corruption* (étude de cas, 1931-1935)

Sur le plan de la vie politique représentée, l'espace marseillais est considéré généralement comme un terrain privilégié de manifestations des phénomènes de clientélisme et de corruption.

Sans nous interroger ici sur les aspects symboliques de cette représentation souvent folklorisée et esthétisée par les constructeurs d'opinion, mais en la retenant comme piste heuristique, nous rendrons compte des premiers résultats d'un travail de science politique en cours sur ce thème (1).

A partir tant de pratiques de corruption empiriquement vérifiables (par exemple à travers la lecture des budgets municipaux) que de représentations de la corruption émanant de partenaires intéressés et accusateurs, cette recherche a tenté de dresser une typologie des actes de corruption pratiqués par l'équipe municipale composée de politiciens locaux amalgamés, sous la direction effective du premier adjoint Simon Sabiani (2).

(1) Cf. Michel Bergès, Clientélisme et corruption politiques. Le mode de domination néo-patrimonial dans les Etats développés (le cas de deux municipalités françaises des années 30, Bordeaux et Marseille). Article publié dans *Amiras, Repères occitans*, n° 8, Aix-en-Provence, juillet 1984, et présenté à l'ECPR de Fribourg en mars 1983, au Standing Group sur la Corruption politique. Cette recherche se poursuit actuellement dans le cadre du Groupe d'Analyse politique de l'IEP de Bordeaux, dirigé par le P^r Bernard Lacroix.

(2) Simon Sabiani, premier adjoint de la ville, représentant des clans et des élus corses de Marseille, fut successivement le partisan du maire de droite Chanot avant la première guerre mondiale, puis adhérent de la SFIO en 1919, membre

La scène marseillaise abonde, dans cette période, de formes diversifiées d'appropriation personnelle et partisane des ressources de pouvoir par le « clan » et ses partisans occupant la tête de l'administration municipale : appropriation des ressources financières (argent des campagnes électorales et des quotidiens ou hebdomadaires politiques, relations avec les milieux financiers, commerciaux ou industriels bailleurs de fonds...), appropriation des femmes (liens entre certains hommes politiques de l'équipe en place avec les chefs du « milieu »), appropriation des armes et de la force physique (nécessaires pour les batailles de rue et la protection des meetings), sans oublier l'appropriation des votes, à partir du déploiement de techniques imaginatives de fraude électorale, qui dépassent l'entendement des politologues : trafic des listes électorales, institution de faux électeurs, transformation de bars « amis » en hôtels de circonstance abritant « légalement » ces derniers dans des secteurs difficiles afin qu'ils puissent voter plusieurs fois, maîtrise de la gestion et de la direction des bureaux de vote, votes truqués, accaparement du dépouillement..., l'ensemble de ces pratiques portant sur plusieurs milliers de voix susceptibles de faire basculer le scrutin dans le bon sens.

La corruption politique se manifesta également à travers des formes variées de détournement de l'Institution municipale, soit à des fins personnelles (enrichissement de tel conseiller par l'octroi d'adjudications, commissions et pots-de-vin, auto-attribution d'indemnités et d'avantages divers dans l'exercice de la fonction...), soit à des fins partisans (utilisation électorale des services et moyens techniques de la ville).

Mais les adversaires de la « firme » Ribot-Sabiani dénoncèrent surtout le processus clientéliste de distribution et de gestion des postes (embauchage « électoral » en quatre ans de 2 700 personnes, favoritisme dans la carrière des fonctionnaires adhérents de l'« Association des Amis de Simon Sabiani », pratiques de répression des employés adversaires syndicaux et politiques de la mairie...), ainsi que les mécanismes électoralistes de distribution des ressources municipales (logements, allocations diverses, abattements fiscaux, passe-droits et faveurs, racket légalisé de certaines professions publiques...).

du PCF en 1920, scissionnaire et défenseur de l'Union socialiste communiste en 1923 (devenue Parti communiste socialiste en 1926), avant de devenir l'allié local du « Front français » après 1930, et le fondateur du « Parti d'action socialiste » en novembre 1934, pour terminer comme leader du PPF de Doriot et comme chantre de la collaboration nazie de 1940 à 1944.

Ces pratiques néo-patrimoniales débouchèrent souvent, notamment en période préélectorale, sur l'accusation de « corruption », parfois repérable pour l'observateur, au seul niveau de sa dénonciation par les adversaires de l'équipe municipale. Présentes ailleurs qu'à Marseille, malgré des différences d'intensité et de fréquence selon les lieux, ces pratiques ont eu un double fondement socio-économique dans le grand port méditerranéen.

Le premier est une forme de clientélisme à base clanique, reposant sur des notabilités « portuaires », sur des leaders organiques de populations méditerranéennes émigrées de régions du Sud sous-développées (Corse, Italie...), socialisées par des pratiques traditionnelles imprégnées de « patronage » et de « parrainage », reproduites dans la métropole, et liées aux débouchés d'une économie portuaire. Les denrées rares, les marchandises de contrebande facilitant une accumulation rapide, comme les attributions de postes dans les administrations locales pour les réseaux d'originaires, constituèrent des ressources de soutien et de distribution pour des politiciens devenus influents et pour des entrepreneurs politiques et financiers (les « courtiers électoraux »), prêts à les soutenir.

Le second, s'appuyant sur des réseaux urbains actionnés par des notabilités républicaines traditionnelles dépendantes de clientèles professionnelles, transforma en soutien politique cette base économique, en organisant dans les divers quartiers et milieux de la ville une redistribution généralisée en échange de votes et de soutiens électoraux, sous couvert d'engagements idéologiques proprement dits. Chaque adjoint, chaque conseiller, se reposa ainsi sur l'action de rabatteurs de quartiers afin de se construire une clientèle élargie de « partisans ». Le système, qui rappelle à certains égards les pratiques du « bossisme » américain et des « machines » électorales, fut généralisé dans tout le pays. Il regroupa en réseaux variés et territorialisés, cristallisés autour de l'Institution municipale, une hiérarchie de clients et de patrons dont la puissance en « capital social » pouvait se mesurer en nombre de voix, le patron le plus influent obtenant le poste le plus « distributif », du majorat aux diverses fonctions d'adjoints.

Le « sabianisme », qui synthétisa remarquablement ces deux formes de domination, clanique et clientéliste, permit ainsi l'intégration de couches sous-politisées, sensibles à certaines règles de l'échange politique (le service rendu, le don et le contre-don, la dépendance de patronage...), au système politique et idéologique républicain. Il constitua également, en tant que « clique urbaine », une forme intermédiaire de domination et de légitimité entre les

clans patrimoniaux traditionnels et les partis politiques nationaux (à la logique desquels il ne put jamais s'adapter totalement), représentant ainsi la configuration locale du mode de transition entre l'organisation prébureaucratique de l'appareil d'Etat des affaires locales et une organisation modernisée.

L'échec de Sabiani aux élections municipales de mai 1935 précipita son déclin et le jeta dans le fascisme doriotiste, au moment où la municipalité marseillaise fut conquise de haute lutte par une majorité socialiste et communiste qui ne sera pas exempte, elle non plus, de pratiques clientélistes du même type.

Mais on ne peut réduire l'analyse à la seule mise en évidence de manifestations quasi hebdomadaires de corruption municipale et partisane, dont la fréquence et l'extraordinaire visibilité en période électorale ont souvent relevé de stratégies concertées, l'accusation de corruption étant un instrument privilégié de la conquête du pouvoir, par son pouvoir de déconsidération de l'adversaire en place.

Au moment même où elles paraissent prédominantes, et où elles semblent faire passer le débat politique au second plan, ces pratiques clientélistes se sont en fait heurtées à un certain nombre de mécanismes de limitation, liés au développement du processus de bureaucratisation et d'étatisation de la gestion urbaine instauré depuis 1920 et renforcé avec la crise des années 30.

2) *Les facteurs de limitation de la corruption à Marseille*

Le développement d'une logique bureaucratique a gagné toutes les institutions urbaines. Le cas marseillais montre l'importance, dans la période retenue, en face des adjoints clientélistes incorrigibles, des responsables administratifs des grands services municipaux et du secrétaire général de la ville, quasiment inamovibles jusqu'à leur retraite, au-delà des changements d'administrations et de maires. Ils furent très souvent amenés à bloquer des décisions non statutaires, plus ou moins illégales et susceptibles d'être contestées en mettant leur propre responsabilité en question, ou contrôlées par les services préfectoraux. Aussi, pour satisfaire leur prodigalité clientéliste, les adjoints furent forcés de détourner les règlements en vigueur instaurés depuis 1920 avec le développement du système bureaucratique municipal, fort contraignant et complexe dans la gestion d'une grande ville.

Les pratiques de corruption et de clientélisme furent également restreintes, sur le plan de la distribution des ressources municipales, par la mise en place, sous l'égide de l'Etat central (du ministère des

finances), de plans d'incitation de rationalisation et de prévision stricte des dépenses, intériorisés et plus ou moins appliqués par les responsables financiers de la ville, souvent ressentis comme un besoin par les élus.

Il en fut de même pour la distribution des postes. L'octroi progressif au personnel d'un statut bureaucratique par les administrations municipales successives depuis 1920 rendit difficile, voire impossible, l'instauration d'un mécanisme permanent d'embauchage électoral, de *spoils system*, et de gestion arbitraire des carrières.

L'autonomie des adjoints responsables de services cloisonnés, qui ne furent pas tous des partisans de Sabiani, mais souvent ses concurrents électoraux directs, renforça cette limitation. L'embauchage électoral ne put se réaliser de fait qu'au niveau de catégories de personnels non qualifiés (les « journaliers », les manœuvres en tout genre), utilisables seulement dans certains secteurs (le nettoyage des rues, des canaux, des cimetières...). Il faut ajouter que les luttes syndicales des personnels communaux, particulièrement actives de 1933 à 1935, accrurent la limitation du favoritisme dans la gestion des carrières, toutes tendances confondues (sabianistes compris), à travers des revendications de défense des emplois contre la politique arbitraire des « patrons » du Conseil d'Administration.

L'existence d'une bureaucratie municipale, la rationalisation des dépenses budgétaires, la fonctionnarisation progressive des personnels furent accompagnées, dans la période en question, d'un renforcement généralisé du centralisme et de l'étatisation de la gestion urbaine.

Ainsi furent mis en place, en 1933-1934, des plans d'embellissement et d'urbanisme, coordonnés par le ministère de l'intérieur. La tutelle préfectorale se renforça sur le plan financier, dans le contrôle des adjudications et de la réalisation des marchés publics ou des grands travaux notamment. Il devint de plus en plus difficile de tourner les règles de gestion, comme d'« avoir le préfet dans la poche », ou les employés départementaux travaillant dans les divisions de contrôle et dans les services de la préfecture.

Un autre facteur de limitation des pratiques de corruption intervint : le processus d'« autobureaucratization » déployé par des partenaires en lutte au sein du conseil municipal. Pour limiter les risques et les inconvénients de leur concurrence, pour « contenter » les personnels des services attribués, les « patrons » du Conseil d'Administration de la ville furent forcés de créer des règles tacites ou institutionnalisées, établissant des zones de compromis, échappant à la logique clientéliste, constituant un système de garanties qui ne pouvait que renforcer la législation bureaucratique préexistante ainsi

que les avantages acquis des personnels en place. Ce processus d'intégration à la logique de l'institution municipale, ces concessions plus ou moins forcées, fonctionnant sous la surveillance du maire, permirent également de désamorcer les risques de contrôle par les opposants minoritaires élus au Conseil, toujours enclins à dénoncer les pratiques exclusivistes et les illégalismes, en s'appuyant sur leur propre presse prompte à faire appel aux contribuables et à l'opinion en déployant une stratégie folklorique et fortement symbolique (les défis d'honneur méditerranéens), redoutée par l'équipe en place.

Ce processus d'autobureaucratisation prit une forme inattendue en mai 1935. Après sa victoire électorale sur le sabianisme, la municipalité socialiste d'Henri Tasso crut de bonne guerre (pour les luttes électorales futures) de demander au ministre des finances la venue d'un inspecteur afin de dresser un bilan financier critique de la gestion précédente, après le passage clientéliste de Sabiani aux affaires. Cet appel stratégique au pouvoir central, cette demande d'Etat n'allèrent point tarder à se retourner contre leurs initiateurs. A partir de cette date, la Cour des comptes et l'Inspection des finances, ainsi alertées sur la situation financière de la ville, exercèrent une surveillance permanente, tout comme la préfecture, qui allait avoir pour conséquence la réduction considérable, en période de chômage et de crise économique de surcroît, de la marge d'intervention clientéliste des nouveaux élus.

Le processus allait d'ailleurs aboutir, sans pouvoir assurer un redressement financier d'une ville déficitaire de 77 millions après le départ de Sabiani, à la mise en tutelle complète de l'administration municipale. Cela à la suite d'un grave incendie difficilement maîtrisé par les pompiers urbains, qui fit plusieurs dizaines de victimes dans une grande artère de la ville, en octobre 1938 (au moment même où des membres du Gouvernement assistaient à Marseille au Congrès du Parti radical). Le 20 mars 1939, un préfet fut ainsi désigné par le ministre de l'intérieur pour assurer la gestion et la direction de tous les services.

Mais, malgré ces facteurs objectifs de limitation, des phénomènes de corruption locale et des pratiques clientélistes allaient subsister, au-delà du renforcement, sous la IV^e et surtout sous la V^e République, du processus de bureaucratization et d'étatisation des institutions municipales qui transforma les conditions de l'exercice du pouvoir local par rapport à la période sabianiste.

3) La continuité des pratiques de corruption

La période de janvier 1982 à mai 1983 fut particulièrement significative, dans l'espace marseillais, de la persistance des pratiques de corruption locales.

En février 1982, un candidat RPR aux élections cantonales dénonça des techniques de fraude électorale utilisées dans la fabrication des listes, ainsi que les « transhumances » organisées dans certains secteurs (3).

Un mois plus tard, surgit l'« Affaire Lucet », manifestation de la lutte syndicale et politique pour le contrôle des milliards de la Sécurité sociale des Bouches-du-Rhône. Déclenchée par l'attitude du directeur marseillais de la caisse, René Lucet, qui se barricada dans ses bureaux à un moment du conflit, puis se « suicida » de deux balles tirées à bout portant, l'« affaire » eut des retombées nationales et locales non négligeables.

Le même mois fut marqué par la disparition d'un « parrain » local, « Mémé » Guérini, qui permit d'évoquer d'anciennes affaires politico-financières et policières (4).

En juin-juillet 1982, éclata l'« Affaire des fausses factures », dont le processus de déclenchement et de dévoilement est resté mystérieux (certains en faisant comme un choc en retour de l'« Affaire Lucet ») (5). En la circonstance, plusieurs personnes furent inculpées (dont certains employés de la municipalité), pour avoir participé à des transactions illégales, pour avoir touché des pots-de-vin, l'escroquerie, de longue durée, portant sur plusieurs milliards de francs et concernant des adjudications de travaux effectués pour le compte de la ville. L'opposition de droite ne manqua pas, à un an des élections municipales, de dénoncer de telles pratiques et d'accuser tactiquement, sans les nommer, certains élus socialistes entrés « en sandales » à la mairie, et ayant fêté quelques années plus tard leur deuxième ou troisième milliard.

(3) Cf. *Le Quotidien de Paris* du 15 février 1982 ; *Le Canard enchaîné* des 17 et 24 février 1982 ; *L'Express* des 19 et 25 février 1982 ; *Minute* du 15 au 21 février 1982.

(4) Cf. *Le Monde* du 2 mars 1982.

(5) Nombreux ont été les articles de presse locaux et nationaux sur ces affaires. Pierre Georges a donné une bonne synthèse de ces problèmes dans *Le Monde* des 10-11 octobre 1982 (Les vendanges de Marseille, p. 1 et 10), de même qu'Albert Du Roy dans *Le Nouvel Observateur* du 30 octobre 1982 (Marseille, la guerre de succession). Quatre ouvrages récents ont également abordé le thème de la corruption à Marseille : Alain Laville, *Le juge Michel. Pourquoi est mort celui qui allait révéler les secrets de Marseille*, Paris, Presses de la Cité, 1982 ; Jean Montaldo, *350 jours pour abattre René Lucet*, Paris, Albin Michel, 1982 ; Gilbert Rochu, *Marseille. Les années Defferre*, Paris, Alain Moreau, 1983 ; Jacques Derogy, Jean-Marie Pontaut, *Enquête sur les mystères de Marseille*, Paris, Robert Laffont, 1984.

Le processus de fraude ne concerna pas que des fonctionnaires municipaux de Marseille : il impliqua d'autres services administratifs et d'autres villes. Le maire Gaston Defferre, ministre de l'intérieur depuis mai 1981, face à ses doubles fonctions locales et nationales, diligenta les enquêtes de police et prit le parti de réclamer que toute la vérité soit faite.

La bataille électorale de mars 1983 à Marseille fut particulièrement vive, avec l'arrière-plan de ces affaires. On peut constater à ce propos une certaine continuité de l'atmosphère et des procédés de la campagne électorale par rapport à l'époque sabianiste.

Le leader marseillais, forcé par la nouvelle donne nationale de transformer son système d'alliance en propulsant de nouveaux lieutenants technocratiques et partisans, défenseurs de l'alliance avec le Parti communiste (refusée jusqu'alors par Gaston Defferre), écarta ou relégua précautionneusement, avant le 1^{er} tour de scrutin, ses anciens colistiers, dont certains étaient en 1982 les responsables des services municipaux incriminés dans l'« Affaire des fausses factures ». Dans une atmosphère de rumeurs, d'explosions de bombes et d'attentats racistes, de déconsidération de l'adversaire, la liste Defferre l'emporta de justesse au deuxième tour, grâce à la mobilisation de la vieille garde clientéliste, écartée au premier tour, qui déploya toutes les techniques d'influence possibles. Les résultats furent contestés, sans succès, par la liste du leader UDF, Jean-Claude Gaudin, devant le Conseil d'Etat, dans la grande tradition des contestations systématiques et folkloriques des années 30 (6).

Il faut d'ailleurs souligner que des pratiques illégales n'ont pas touché seulement la ville de Marseille : elles se sont étendues à Toulon, Nice, Paris, Bordeaux, à une vingtaine de banlieues communistes... soit pour le mécanisme des fausses factures, soit pour celui des fraudes électorales, le Conseil d'Etat ayant examiné près de 610 recours après les élections municipales de 1983 (7).

4) *Une continuité problématique*

Cette continuité des pratiques de corruption pose problème.

Si l'on prend une hypothèse d'explication étroite, faible, on

(6) Cf. à ce sujet *Le Monde* des 18 et 19 mars 1984 (p. 10), le *Quotidien de Paris* du 19 mars 1984, ainsi que l'ouvrage collectif publié sous la direction d'Alain Griotteray : *La fraude électorale de la Gauche, Municipales 83*, Paris, Albatros, 1983.

(7) Cf. sur ce problème *Le Monde* des 18 et 19 décembre 1983, p. 9 : Voyage au bout de la fraude électorale (dossier établi par Nadine Avelange).

pourrait se rassurer en soulignant leur caractère exclusivement « urbain » et « méditerranéen ».

Ne concernent-elles pas le « ventre mou », le maillon le plus faible de l'Etat, c'est-à-dire les Institutions locales dans leur périphérie lointaine ? La machine étatique, garante de l'Intérêt général, ensemble bureaucratique fonctionnel et efficace, serait donc immunisée contre de tels dysfonctionnements. Ces pratiques « d'un autre âge » seraient avant tout minoritaires, secondaires, localisables dans des groupes issus de la Société civile et occupant les marges de l'Etat (partis politiques, cliques et clientèles locales, affairistes, syndicats, dirigeants municipaux...). Les administrations d'Etat, quant à elles (en appliquant la théorie du plus petit nombre de fonctionnaires corruptibles), ne seraient impliquées que dans une très faible part, et encore plus dans l'espace de leurs relations avec les membres des groupes dirigeants urbains que dans la réalisation de leurs missions nationales, étrangères à ces pratiques.

Dans cette hypothèse, il est d'autant plus tentant de réduire la part de l'espace de la corruption aux institutions de la périphérie que le processus d'étatisation et de bureaucratisation de celles-ci n'est pas encore achevé. Ne faut-il pas voir là une des causes de cette continuité ?

L'Etat central, en effet, laisse encore une marge d'autonomie aux appétits locaux, tolère lui-même certaines pratiques néo-patrimoniales, malgré le renforcement du processus d'étatisation et de centralisation, marqué par exemple par l'effacement des bureaucraties municipales devant les services étatiques déconcentrés, ou bien par l'alignement de la formation et du cursus de carrière des fonctionnaires locaux sur ceux des fonctionnaires de l'Etat. Les finances locales, la fiscalité locale, les marchés publics, la distribution des ressources municipales, le pouvoir d'application des règlements techniques... forment une marge non négligeable d'intervention des élus. Ce système de compromis, dans la gestion territoriale, entre l'Etat central et sa périphérie n'est-il pas à la source des pratiques néo-patrimoniales observées sur la longue durée ? Remarquons que celles-ci ne pouvaient qu'être renforcées par la mise en œuvre de la politique de décentralisation, sous les auspices... du maire marseillais Gaston Defferre, qui, depuis juin 1981 et par la loi-cadre du 2 mars 1982, a obtenu une sorte de revanche sur l'Etat central et ses excès antérieurs d'étatisation, en renforçant le pouvoir clientéliste des maires, notamment ceux des grandes villes régnant sur toute une région.

Si l'on prend, à l'inverse, une hypothèse large, forte, la continuité des phénomènes de corruption devient la manifestation normale de

la réalité du pouvoir à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Etat bureaucratique développé, au centre comme à la périphérie. La corruption, saisie comme une forme d'appropriation exclusive, plus ou moins légale, reconnue et autorisée, de ressources multiples nécessaires à l'exercice ou à la conquête du pouvoir, est alors perçue comme constitutive de toute institution gestionnaire, hégémonique ou coercitive.

Cette conception a son origine dans la théorie wébérienne des modes de domination et de légitimité combinés, bureaucratique, traditionnel, charismatique, en œuvre simultanément dans toutes les instances politiques. La combinaison différenciée selon les pays et les Etats de ces trois formes d'organisation du pouvoir instaure des différences de degré (mais pas de nature), des dominantes d'un mode par rapport aux autres. Mais il n'y a plus la séparation forcée entre les Etats des pays démocratiques, ceux des pays du « Tiers Monde » ou des dictatures bureaucratiques des pays de l'Est.

Les pratiques de corruption repérables dans les institutions locales comme à tous les niveaux de la bureaucratie d'Etat relèvent alors, quelle que soit leur intensité, de ce que certains politologues ont appelé le mode de domination « néo-patrimonial ».

L'appropriation personnelle, partisane, des attributs et des moyens de pouvoir, le favoritisme, le patronage, le parrainage, le noyautage clientéliste... ne sont plus réservés aux groupes de pouvoir issus de la Société civile (la Maffia, les partis, les cliques, le monde des Affaires...). Ces pratiques néo-patrimoniales fonctionnent au cœur même de la bureaucratie étatique, celle des Etats développés.

Dans le cas français, le noyautage partisan des postes clés au sommet de l'Etat ou dans l'ensemble des segments administratifs (sorte de *spoil system* rampant, renforcé depuis 1958 par l'établissement d'un régime semi-présidentiel) peut être assimilé à cette logique d'appropriation inavouable, implicite et informelle, mais tout à fait fonctionnelle.

Dans une même perspective, il faudrait décoder les stratégies de cooptation et de mutation dans divers secteurs de la fonction publique, comme le fonctionnement des grands « corps de l'Etat », assimilés par certains sociologues à des « castes ».

Les pratiques de clans politico-idéologiques, générationnels, formationnels (anciens élèves des grandes Ecoles), d'originaires régionaux (maîtrisant par des réseaux interadministratifs les flux de répartition, de mobilité géographique des postes), les groupes informels reproduisant la logique de groupes d'intérêt extérieurs à l'Etat (familiaux, financiers...), ne taraudent-ils point le fonctionnement bureaucratique ? Le système français ignore-t-il les conflits de stra-

tification ou de sectorisation à travers lesquels chaque segment, chaque corps, chaque strate s'approprié et défend un monopole de formation, de compétence, de fonction, comme « son » territoire social ou spatial d'intervention ?

Pour accepter cette extension sociologique du concept de « corruption », il faut tourner le dos au sens commun, qui nie ou juge secondaires les pratiques informelles de ce type qui relèvent d'un mode de domination néo-patrimonial. Il faut aussi abandonner la contrepartie sécurisante de l'idéologie juridique (prédominante dans la science administrative et le droit), qui ne conçoit l'administration que comme un mode d'organisation « rationnel », sans voir qu'elle est aussi un mode de pouvoir combiné (bureaucratique, traditionnel et charismatique) de la bureaucratie sur elle-même, ou sur la Société qu'elle cherche à contrôler, à « étatiser », comme pour se substituer progressivement à elle.

Il faut également refuser de limiter la visibilité des phénomènes de corruption et de clientélisme à leur mode de perception par la logique de l'institution judiciaire qui les réduit à des actes personnalisés et individualisés, à l'imputation de responsabilités de fonctionnaires isolés, alors même que la logique bureaucratique se veut impersonnelle. Cela un peu comme si le droit pénal et sa théorie du Sujet se trouvaient incapables de prendre en compte des phénomènes claniques, tribaux, partisans, clientélistes... bref, néo-patrimoniaux.

En fait, derrière le choix entre une hypothèse étroite et une hypothèse large, se dessinent deux conceptions irréconciliables de l'Etat.

Soit l'Etat bureaucratique organisé échappe par définition (par nature, par essence ?) à la corruption. Alors la corruption ne concerne que des personnes ou des groupes « pré-étatiques » de la Société civile, rongés par des intérêts de puissance qu'ignore l'Etat cloisonné qui ne fonctionne qu'à l'intérêt général.

Soit l'Etat bureaucratique est considéré comme un espace de pouvoir(s). La logique des acteurs de la Société civile se retrouve à l'intérieur de l'Etat lui-même qui devient la somme des conflits de services sectorialisés et d'individus qui ont des « intérêts » différents ou parfois convergents, marqués par des pratiques inégalitaires.

Entre ce Fétichisme ou cette Incroyance, peut-on défendre une conception intermédiaire ?

Michel BERGÈS. — Is there away out of corruption ?

The political and administrative scene in Marseilles is a privileged field for an analysis of the practices of patronage and political corruption in a developed state. The Ribot-Sabiani town council (1931-1935) is an exemplary case study in that matter. But such forms of political corruption at the town council level have continued beyond the thirties and are still to be found today despite the systems of control linked with the process of bureaucratization and the growing control of the state over the local institutions. How can this persistence be explained ? Is it because in France this process of centralization has not gone far enough ? Or rather because of the development of a « neopatrimonial » type of domination which is inherent to any institution of power, within or without the states ?

RÉSUMÉ. — *La scène politico-administrative marseillaise est un terrain privilégié pour analyser, dans un Etat développé, les pratiques de clientélisme et de corruption politiques. La municipalité Ribot-Sabiani (1931-1935) représente une étude de cas exemplaire en la matière. Mais ces formes de corruption municipale débordent la période des années 30 et sont toujours contemporaines malgré la mise en place de systèmes de contrôle liés au processus de bureaucratization et d'étatisation des institutions locales. Comment expliquer cette continuité ? Par l'inachèvement en France de ce processus de centralisation ? Ou bien par le développement d'un mode de domination « néo-patrimonial » inhérent à toute institution de pouvoir, à l'intérieur comme à l'extérieur des Etats ?*

PHILIPPE ARDANT, FRANÇOIS BLOCH-LAINÉ
ALBIN CHALANDON, YANN GAILLARD

Débat

L'Administration française est-elle corrompue ?

Philippe ARDANT. — En préparant ce numéro de *Pouvoirs*, nous avons beaucoup posé la question de savoir si l'Administration française était corrompue et nous avons rencontré deux types de réactions. La moins répandue consiste à dire : l'Administration est beaucoup plus corrompue qu'on ne le pense. La plus générale : l'Administration n'est absolument pas corrompue. Parfois nos interlocuteurs avaient même l'air de considérer que poser la question était commettre une sorte de sacrilège. Certains nous ont dit qu'étudier la corruption dans l'Administration française était une mauvaise action.

A votre tour, je voudrais vous demander : à votre avis, est-ce que l'Administration française est corrompue ? Par Administration française, nous pourrions entendre non seulement les services publics mais les entreprises nationales et les collectivités locales.

François BLOCH-LAINÉ. — Si je comprends bien, vous nous invitez à ne faire ni l'ange, ni la bête, c'est-à-dire à ne tomber dans aucune des deux réponses extrêmes que vous venez de citer.

Philippe ARDANT. — Vous êtes tout à fait libre de votre réponse.

François BLOCH-LAINÉ. — A la question : l'Administration française est-elle corrompue, s'il fallait répondre par oui ou par non, je n'hésiterais pas à répondre par non, parce qu'on ne peut pas faire le procès global de l'Administration et répondre de façon simple à une question ainsi posée et je suis persuadé, pour ma part, que l'Administration française est l'une des plus honnêtes du monde. Peut-être se dégrade-t-elle, peut-être est-elle moins honnête qu'on

ne le dit, ou qu'on ne le pense, et la question est moins de savoir globalement quel est son rang dans le classement quant au degré d'honnêteté des administrations des différents pays que de savoir comment au sein de l'Administration française de mauvaises pratiques sont susceptibles de se développer sous nos yeux sans que nous en soyons suffisamment conscients, et quels sont les freins que l'on peut apporter à ce développement. Il me semble que c'est là l'intérêt du sujet plutôt qu'une appréciation globale qui, à mon avis, n'a pas grand sens.

Philippe ARDANT. — Etes-vous d'accord avec ce que vient de dire François Bloch-Lainé ?

Albin CHALANDON. — En gros, je suis d'accord avec lui. C'est le genre de question à laquelle je répugne à répondre parce que la réponse peut être considérée comme une insulte, insulte à l'égard d'administrations ou autres. Non pas du tout pour des raisons sacrilèges comme vous l'évoquiez tout à l'heure : l'Administration est une fonction comme une autre et, par conséquent, elle ne doit pas être sacralisée.

La corruption, c'est par définition quelque chose qui ne se voit pas ; alors, on sait seulement que cela existe. De temps en temps on la rencontre, soit à la lecture du journal, soit que l'on puisse en être témoin soi-même. Des gens corrompent et, quand il y a des gens qui corrompent, il y a des gens qui sont corrompus. C'est inhérent à la nature humaine : il y a une proportion de gens qui sont enclins à se faire corrompre comme à corrompre. D'ailleurs, on peut penser que le corrupteur est peut-être plus coupable que le corrompu. Et cette proportion peut varier selon les pays, en raison notamment des morales ambiantes et des éducations reçues. Disons que dans un pays comme la France, compte tenu d'une tradition qui s'est établie depuis pratiquement le début du XIX^e siècle, il y a un corps administratif qui est un corps honnête, dans lequel il y a sûrement naturellement quelques brebis galeuses mais elles sont rares. Dans l'ensemble, je pense, comme Bloch-Lainé, que ce corps aujourd'hui tient encore le coup bien que la corruption se développe dans le monde, même dans des pays qui, jusqu'à présent, y échappaient.

Philippe ARDANT. — Yann Gaillard, êtes-vous d'accord ?

Yann GAILLARD. — J'aurais tendance à partir, bien qu'Albin Chalandon ait dit que la corruption ne se voyait pas, d'une consta-

tation de bon sens. Je crois que s'il y avait vraiment en France un problème de la corruption cela se saurait, l'opinion publique en serait d'une manière ou d'une autre saisie. Il est évident qu'en France ce n'est pas un problème de société. On ne ressent pas la corruption administrative comme un problème de société. C'est une constatation de base. Alors, bien entendu, il est difficile en partant d'une expérience de répondre. Ou bien on répond oui et alors là c'est très grave ; ou bien on répond non et on risque de se faire taxer de naïveté ou d'angélisme.

Je serais porté à distinguer les niveaux. Pourquoi serait-on tenté de corrompre l'Administration ? C'est, excusez ce mauvais jeu de mots, pour obtenir un service ou pour éviter un sévice.

Au niveau de base, pour obtenir quelque chose, il n'y a pas de corruption pour avoir des papiers d'identité, des passeports, passer la douane, etc. C'est quand même très fondamental. Au niveau élevé : obtenir des marchés, des prestations financières, c'est là que le problème se pose. Si on regarde la face répressive de l'Administration, qu'en est-il ? Dans beaucoup de pays, il y a corruption, en prison, quand on passe devant la justice, dans la police. Je crois que là, globalement, en France, semble-t-il, il n'y a pas de corruption, mais il y a tout de même des affaires qui apparaissent de temps en temps.

Il faut donc bien distinguer les niveaux : le niveau de la vie courante tout d'abord pour le citoyen lambda où, je crois, il n'y a pas de corruption ni dans le côté positif, ni dans le côté négatif, peut-être un peu plus dans le côté négatif, et le niveau plus élevé d'autre part, car c'est là que le problème se pose, c'est-à-dire à la rencontre de la finance, de l'administration et de la politique.

Albin CHALANDON. — C'est vrai que si la France était un pays très corrompu comme il y en a aujourd'hui dans le monde, ce serait un problème de société et ce serait ressenti comme tel. Mais, même dans l'état d'honnêteté où nous sommes, il y a certainement une corruption qui existe et que l'on ne connaît pas ; et qui, même si on la découvre, est impossible à prouver. Or, on ne peut pas parler de quelque chose dont on peut sentir la présence mais que l'on ne peut prouver. C'est pour cela qu'il est tellement difficile de parler de ce sujet. Il faut déplorer que la plupart du temps on lance des accusations sans avoir aucune preuve.

François BLOCH-LAINÉ. — Il est probablement beaucoup plus facile de trouver des preuves et, par conséquent, de prendre des précautions et des sanctions à des niveaux relativement modestes,

au plan micro-économique dans les entreprises. On sait dans les entreprises privées et publiques quels sont les emplois exposés aux tentations et il est probablement important d'aller dans cette recherche psychosociologique le plus loin possible, sans suspicion systématique, mais simplement de façon objective, de constater que n'est pas corrompu qui veut mais que certains sont plus corruptibles, moins peut-être par tempérament que par fonction. Par conséquent, les fonctions corruptibles appellent une vigilance particulière et un qui-vive. Cela devient de plus en plus difficile à mesure que l'on s'élève vers les macro-décisions. Parce que, alors, la complexité est grande et que très vite on sort des limites des entreprises publiques et privées et de l'administration pour entrer dans des domaines où la politique interfère avec la gestion quotidienne de l'Etat. Là les choses sont certainement beaucoup plus difficiles à identifier, donc à prévenir.

Albin CHALANDON. — Puisque nous avons commencé par un peu de psychologie, je voudrais ajouter ceci : il est vrai que l'on peut déterminer quels sont les secteurs sensibles où il y a des chances ou des possibilités de corruption. En revanche, en ce qui concerne les individus susceptibles d'être corrompus, je crois que c'est beaucoup plus difficile. Il n'y a pas de profil de l'individu corrompu. La vie est ainsi faite que des gens peuvent être honnêtes au départ, et poussés peu à peu à cesser de l'être par la tentation, les contraintes de l'existence. En outre, lorsqu'on veut faire la chasse à la corruption, on n'arrive pas à la démasquer. Dans ma carrière, au Gouvernement, ou à la tête d'entreprises, j'ai pu savoir que tel ou tel touchait de l'argent et je n'ai jamais pu, malgré mes efforts, arriver à en établir la preuve. J'ai donc été obligé de faire comme si de rien n'était, si ce n'est, bien entendu, de prendre les précautions nécessaires — notamment changement de poste. Des mesures peuvent être prises pour lutter contre l'existence d'un tel phénomène ; mais penser que ce qui est essentiellement « *underground* » (souterrain) peut être décelé au-dessus du sol, avec preuves à l'appui, est une illusion.

Philippe ARDANT. — A vous entendre, j'ai l'impression, je dis bien l'impression, que l'Administration française n'est pas corrompue et je relève en même temps que vos expériences personnelles montrent quand même qu'il y a un certain nombre de corrompus dans l'Administration.

En tout état de cause, donc, il est très difficile de délimiter l'importance de la corruption dans l'Administration française.

Yann GAILLARD. — Je voudrais ajouter quelque chose. Je crois que le fonctionnaire n'est pas un être d'une essence particulière et n'est pas moralement supérieur aux autres, bien qu'il ait une déontologie qui, peut-être, rend la corruption plus difficile. Mais ce qui compte, c'est que l'on a au fil du temps secrété un système d'auto-contrôle extrêmement poussé et de repérage, comme disait très justement François Bloch-Lainé, de points sensibles, de zones de corruption possibles. Dans les vieilles administrations, notamment dans les administrations financières, où finalement 30 % des gens passent leur temps à contrôler les autres, cela a été extrêmement développé et ce qui est très important c'est de continuer ce travail. Mais si j'en reviens à ma distinction de tout à l'heure, je crois qu'il est plus facile dans la microdécision et la microcorruption que dans la macrodécision et la macrocorruption. Ce qui ne veut pas dire que la microcorruption n'est pas importante. Je crois au contraire, même si c'est un peu cynique de le dire, qu'en matière de corruption, comme en matière de délinquance, c'est finalement la petite corruption, la petite délinquance, qui est la plus dangereuse politiquement.

François BLOCH-LAINÉ. — On vient d'évoquer les précautions que nous avons apprises à l'école et que nous avons pratiquées dans nos carrières, puisque nous appartenons tous les trois au même corps. Elles ont été très perfectionnées au début de ce siècle, mais peut-être les a-t-on insuffisamment étendues aux domaines nouveaux que l'Administration a touchés car, en somme, l'Administration est de plus en plus tentante pour les corrupteurs parce que ses décisions ont de plus en plus d'impact économique et financier. Les précautions qui ont été prises au sein de l'Administration pour des relations avec des administrés, qui ne mettent pas en cause de grands intérêts, sont peut-être insuffisantes à une époque où les intérêts en cause sont d'une autre ampleur et même peut-être souvent d'une autre nature. Il est possible que l'on n'ait pas ajusté les modes de vigilance et de précaution à l'accroissement considérable du rôle de l'Administration au cours des cinquante dernières années.

Albin CHALANDON. — Il est sûr que la meilleure façon de lutter contre la corruption, c'est de restreindre le rôle de l'Etat et de son Administration. Plus l'Etat assume de tâches et est amené à manier de l'argent, plus les chances de corruption augmentent. A défaut de faire reculer très fortement l'Etat, car il y a des domaines où il ne peut pas le faire (il faudra toujours qu'il perçoive des impôts ou qu'il passe des marchés publics ou militaires), il faut essayer d'établir

des procédures très strictes — type concurrence généralisée — et des modes de décision qui soient aussi parcellisés que possible. C'est le cas pour des décisions très importantes ! En matière de permis de construire, par exemple, la responsabilité, qui appartient aujourd'hui au maire relevait pour les grandes décisions du pouvoir central. Le fait qu'elle était préparée à l'échelon local, faisant l'objet de toute une série d'avis, qu'elle remontait ensuite à l'Administration centrale pour finir sur le bureau du ministre ou d'un directeur et que, à plus forte raison, elle devait faire l'objet d'accord interministériel, ce fait présentait bien des inconvénients du point de vue de l'efficacité et de la rapidité, mais, en revanche, donnait toute garantie quant à l'honnêteté. A partir du moment où plusieurs administrations sont en cause, doivent fournir des avis, donc où il y a une sorte de circuit, à la fois vertical et horizontal, il me semble qu'à ce moment-là les chances que la corruption soit efficace sont pratiquement nulles. Il peut y avoir dans le circuit des gens qui ont été corrompus, mais la décision elle-même, à mon avis, n'est pas touchée par cette corruption.

Je crois, en définitive, qu'il existe trois remèdes à la corruption. Tout d'abord, une politique économique qui limite le plus possible le rôle de l'Etat comme gestionnaire, ou même comme distributeur de subsides à des intérêts privés. D'autre part, le recours systématique à la concurrence. On peut généraliser cette concurrence beaucoup plus que cela n'a été fait dans le passé. Et, en troisième lieu, un type de décision qui répartisse les responsabilités et, par conséquent, les parts de décision et les parts de décideurs.

François BLOCH-LAINÉ. — On peut peut-être ajouter la publicité à la concurrence, encore que l'exemple américain soit un peu troublant à cet égard. Voilà un pays dans lequel la concurrence et la publicité de toutes choses ont été poussées très loin et on ne peut pas dire que les cas de corruption y soient plus rares qu'ailleurs.

Yann GAILLARD. — Je trouve que l'on globalise un peu. Je m'excuse de revenir au ras des pâquerettes mais il y a quand même des choses qui sont très importantes et sur lesquelles il faut continuer à veiller, notamment vis-à-vis de toutes les populations défavorisées qui sont des victimes potentielles de la corruption répressive. Par exemple, les étrangers qui sollicitent des cartes de séjour ou qui demandent à être naturalisés. Il existe vraiment des secteurs sensibles où il y a des phénomènes de corruption possible. On en a constaté dans le passé, et le journal *Le Monde* analysé dans un des articles

de ce numéro le montre. Là, il y a, comme le disait François Bloch-Lainé, un travail de bétonnage à faire, un peu analogue à celui qui a été accompli dans les administrations financières et comptables.

Quant à la globalisation, je veux bien qu'on divise les responsabilités mais on aura quand même toujours deux niveaux de responsabilité, donc deux pouvoirs où des phénomènes de corruption importants peuvent se produire : le ministre et le maire, ce sont les deux pouvoirs, ce sont les deux patrons que je connais dans le fonctionnement de notre système politique et administratif. Un ministre, c'est un patron à certains moments, et un maire est un patron. Peut-être le Président du Conseil général et le Président du Conseil régional le deviendront-ils aussi ? Et là il ne suffit pas de restreindre le rôle de l'Etat, parce que le rôle des collectivités locales, si on restreint le rôle de l'Etat, va sans doute avoir tendance à augmenter, et alors il y a des risques considérables.

Albin CHALANDON. — On passe là de l'Administration au politique et effectivement vous avez raison parce que je crois qu'il est finalement assez difficile en matière de décision de quelque importance de séparer les deux. Ce que l'on peut remarquer, dans notre pays, grâce au fait notamment que l'Administration possède à la fois cette très forte tradition de rigueur et une importance particulière dans la gestion des affaires publiques, depuis bien longtemps, l'Administration a une opinion publique, et cette opinion publique a un poids sur les politiques.

Je ne pense pas que, dans un ministère très fortement constitué, avec une forte tradition, un ministre puisse arriver et faire n'importe quoi et prendre n'importe quelle décision. Il y a une pression du milieu ambiant, c'est un facteur important dont il faut jouer. En revanche, je crois que M. Gaillard a tout à fait raison de souligner que les actes administratifs influencés par la corruption se situent en réalité dans de petits gestes de la vie quotidienne, qui touchent finalement beaucoup de gens, mais qui ne sont pas globalement des choses majeures mettant en cause beaucoup d'argent. En même temps, il est vrai que c'est probablement là qu'il est le plus difficile d'intervenir. Pour hâter la sortie d'un permis de construire, même si ce permis ne pose pas de problème, pour obtenir une carte de travailleur étranger, l'enveloppe au fonctionnaire de base peut permettre d'atteindre le résultat souhaité. Mais comment peut-on organiser un contrôle suffisant sur une grande Administration pour limiter au maximum les choses de ce genre ?

Notre histoire le révèle : l'Administration française sous l'Ancien

Régime était corrompue, la vénalité des offices y conduisait. Le comble a été atteint probablement sous le Directoire, à tel point que l'un des premiers gestes de Bonaparte, sous le Consulat, a été de mettre en place une organisation administrative qui fasse cesser une corruption qui, semble-t-il, portait principalement sur les marchés militaires et sur les impôts. Je pense que la tradition actuelle de l'Administration française s'est créée à ce moment-là. C'est grâce au contrôle de la Cour des comptes et de tous les corps de contrôle dans les ministères qu'une éthique nouvelle est apparue, sur laquelle nous vivons encore et dont nous pouvons être fiers.

François BLOCH-LAINÉ. — Il serait intéressant, en effet, de faire des comparaisons avec des pays dans lesquels l'on peut dire que l'Administration dans son ensemble est corrompue. Nous apercevons des causes générales de corruption dans les pays où les fonctionnaires sont mal payés, où par conséquent ils doivent compléter leur rémunération par des ressources impures, fût-ce par des activités latérales. Il y a aussi des pays, et ce sont des pays qui ont accédé récemment à l'indépendance, dans lesquels la moralité publique ou les mœurs sont encore très féodales, où l'on trouve naturel que la fonction publique soit une source d'enrichissement. Or, ce sont deux causes totalement inexistantes en France. Et, pour répondre à la question, il est bon de faire cette analyse globale. A mon sens, pour notre gouverne interne, le plus important, c'est d'aller au-delà de causes générales difficiles à identifier. On pourrait ajouter à ce que vous disiez tout à l'heure la réaction de l'opinion publique. Il est certain qu'une opinion publique très attentive à l'abus, à la fraude, peu soumise, peu complaisante, facilite la moralité des agents de la puissance publique. Et je crois que c'est le cas de la France.

Albin CHALANDON. — Et de la presse. La presse joue un rôle certainement très important.

François BLOCH-LAINÉ. — Mais au-delà de ces diagnostics généraux, de ces causes générales, je reviens à ce que je disais tout à l'heure. Le plus important, c'est de déterminer les points faibles et les moyens de les renforcer.

Philippe ARDANT. — Ce qui frappe les spécialistes étrangers, lorsqu'ils étudient l'Administration française, c'est qu'à l'examen notre système administratif ne laisse apparaître que très peu de corruption. Il y a deux grands pays où la corruption est véritablement

un problème : les Etats-Unis et l'Italie. Et aux Etats-Unis, est-ce que vous ne pensez pas que cela peut tenir au fait que beaucoup de fonctions publiques sont des fonctions publiques électives. Or, en France, nous n'avons pratiquement pas de fonctions publiques électives ; en dehors du maire nous avons des corps de fonctionnaires nommés. Ceux-ci ont sécrété une certaine mentalité, une éthique du service et de la fonction publique, un sens de l'Etat, qui ne sont pas favorables au développement, sur une large échelle, de la corruption.

Yann GAILLARD. — Je crois qu'effectivement l'élection, tout en étant le principe même sur lequel repose le pouvoir en régime démocratique, est dangereuse dans la mesure où elle met l'élu en position de *bargaining*, de quête de voix et dans un processus concurrentiel qui le rend vulnérable. Le fonctionnaire, finalement, a assez peu de mérite à n'être pas corrompu. Après tout il n'a qu'à faire son travail, il n'a rien à demander à personne.

François BLOCH-LAINÉ. — Il n'a même pas besoin de plaire.

Yann GAILLARD. — Il n'a même pas besoin de plaire tandis que l'élu, lui, a besoin de plaire. Il faut donc être assez indulgent envers lui. Et je pense effectivement que la corruption aux Etats-Unis — d'ailleurs on le voit dans les romans noirs, c'est désormais classique — est due à ce phénomène. Mais, assez curieusement, le système secrète un peu un contrepoison en France. C'est-à-dire que l'on assiste à un grand développement du rôle des collectivités locales avec la décentralisation et en même temps à un renforcement de la fonction publique locale qui va d'ailleurs tout à fait à l'encontre de la décentralisation puisqu'on va arriver bientôt à un système où le maire, qui, paraît-il, a beaucoup plus de pouvoir qu'avant, ne pourra même plus choisir son secrétaire de mairie. C'est très curieux, ce qui montre bien qu'en France, finalement, tout le système est assez autoprotecteur et plutôt contre une vraie liberté donnée aux décideurs dans un certain nombre de domaines. Cela a des avantages et des inconvénients. Cela a des avantages sur la question qui nous préoccupe.

Albin CHALANDON. — Je crois que c'est un phénomène de morale collective. Il y a une tradition et cette tradition est extraordinairement forte. Je me souviens de l'état d'esprit que l'on a le jour où l'on entre dans la fonction publique. Entrer à l'inspection des finances

donnait presque le sentiment d'entrer en religion. Cela imposait en tout cas des devoirs extraordinaires sur le plan moral et sur le plan de l'intégrité. Tout le monde pensait comme cela et tout le monde continue de le faire. C'est grâce à cela, aujourd'hui, que notre Administration tient le coup.

François BLOCH-LAINÉ. — Il est certain que, par exemple, les agents du fisc et les agents du trésor ont en France une moralité moyenne très élevée.

Philippe ARDANT. — Il y a un véritable puritanisme de la fonction publique qui explique par certains côtés l'absence d'une corruption étendue dans l'Administration française. Les rapports de l'administration et de l'argent sont quelque chose de tout à fait particulier en France.

François BLOCH-LAINÉ. — Par conséquent, les points faibles devraient être faciles à repérer et à soigner spécialement sans qu'on ait à se poser trop le problème de l'état général.

Yann GAILLARD. — Ce n'est pas un problème de société. Ce n'est pas un grand problème d'opinion publique.

Alhin CHALANDON. — Je dirais même que l'attitude, que l'on peut qualifier de peu favorable à l'égard de l'économie, de l'Administration française est probablement la conséquence de ce puritanisme. Il est sûr qu'il a engendré une certaine hostilité à l'égard des « affaires », c'est-à-dire de tout ce qui, aux yeux de notre Administration, tournait autour de l'argent.

François BLOCH-LAINÉ. — Avec tous les inconvénients que cela comporte. Le défaut de complaisance, qui est une bonne chose, peut s'accompagner d'un défaut de compréhension, d'une espèce d'hostilité systématique qui a pour les chefs d'entreprise les inconvénients que l'on sait. Il est probablement difficile de trouver le bon équilibre entre cette attitude rigoureuse qui garantit l'honnêteté et une tendance plus marquée à s'intéresser aux administrés et à comprendre leur point de vue. Mais je ne vois pas ce que l'on peut faire par des admonestations, des règlements ou des réformes d'ensemble. C'est peu à peu que les choses peuvent évoluer et que le fonctionnaire français comprendra peut-être de mieux en mieux l'entreprise sans tomber dans les travers du fonctionnaire italien.

Philippe ARDANT. — Il n'en reste pas moins qu'il y a quand même un certain nombre de fonctionnaires corrompus. Mais quand on essaie de retrouver dans la presse les affaires de corruption, on s'aperçoit que celles-ci sont très peu nombreuses. Si on fait un relevé dans *Le Monde*, depuis 1980 on doit trouver une vingtaine d'affaires de corruption qui ont ainsi été rendues publiques. Est-ce que vous avez le sentiment que cela correspond à la réalité des affaires qui ont été connues de l'Administration, je dis bien les affaires qui ont été connues de l'Administration. En d'autres termes, à votre avis comment se règle une affaire de corruption quand elle éclate dans une administration ?

François BLOCH-LAINÉ. — On pourrait poser préalablement la question de savoir comment elle se règle quand elle éclate dans une entreprise. On sait déjà que les entreprises, pour leur image de marque, pour leur réputation, étouffent souvent quelques scandales internes et qu'elles n'ont pas tort de le faire. Il est possible que quelquefois l'Administration ait eu des réflexes de même type et que, par conséquent, il y ait eu une indulgence hiérarchique ou une volonté de la hiérarchie de ne pas ébruiter les choses qui ait conduit à des cas impunis, c'est possible mais je n'en ai pas d'exemple frappant en tête.

Yann GAILLARD. — Je crois que c'est encore plus simple. Je crois que dans l'Administration il y a un principe auquel l'institution est très attachée, qui est l'autonomie du droit disciplinaire. Autrement dit, l'Administration, souvent, n'éprouve pas le besoin de traduire l'agent véreux, ou qui a eu un mouvement de faiblesse, devant les tribunaux. Parce qu'elle a son propre système de répression avec les commissions de discipline, avec des sanctions qui vont jusqu'à cette peine définitive qu'est la révocation avec suspension des droits à pension. Cela paraît déjà quelque chose de tellement énorme...

François BLOCH-LAINÉ. — On ne dit pas non plus : cela va pour cette fois-ci, ne recommencez pas.

Yann GAILLARD. — Cela dépend des occasions. Mais enfin il y a tout de même une certaine sévérité.

Philippe ARDANT. — Vous estimez donc qu'en face d'une affaire de corruption il y a essentiellement les procédures disciplinaires. L'Administration préfère la régler en son sein. L'affaire n'apparaît donc pas à la surface parce que s'il y a véritablement corruption la

personne qui fait l'objet d'une sanction disciplinaire n'a évidemment pas l'imprudence, si elle est véritablement coupable, de former devant le Conseil d'Etat un recours qui porterait l'affaire au grand jour. D'ailleurs, dans le domaine du contentieux administratif, le nombre d'affaires de corruption qui soit venu devant la juridiction administrative est infime. C'est déjà un peu choquant dans la mesure où la corruption est aussi une infraction pénale. Mais on peut aller plus loin et se demander si, dans certains cas, on n'écarte pas toute procédure disciplinaire, et si on n'exige pas simplement la démission du fonctionnaire ou si on ne procède pas à sa mutation.

Yann GAILLARD. — Je crois que ce n'est pas possible parce que ça ne se passe pas ainsi dans l'Administration. Les gens ne démissionnent pas comme ça. Un agent à qui vous diriez : vous démissionnez, demandera à être défendu par les syndicats. Vous savez, les syndicats vont souvent loin dans la défense. Peut-être est-ce un affaiblissement de la moralité, mais je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de choses qui se fassent à l'amiable dans l'Administration. Il y a des procédures et c'est le fonctionnement de ces procédures qui fait que cela ne vient pas devant la justice.

Albin CHALANDON. — Ma réponse reste imperturbablement la même. Les cas connus de corruption sont très peu nombreux. Et ils sont forcément très inférieurs à ce qui se passe en réalité. Voilà, c'est ça l'explication. Je ne pense pas que l'Administration, face à la corruption qu'elle constaterait çà et là relativement abondante, fasse silence et s'abstienne. Je pense qu'on ne sait pas.

Philippe ARDANT. — Finalement, il n'y a pas de preuves de la corruption.

Albin CHALANDON. — Il n'y a pas de preuves.

Philippe ARDANT. — C'est l'une des raisons pour lesquelles il n'y a même pas à étouffer l'affaire : on ne peut pas démontrer qu'un agent est corrompu.

Albin CHALANDON. — Dans la plupart des cas, oui. Il faut avoir de la chance, à mon sens, pour mettre la main sur un cas précis de corruption, avec preuves à l'appui.

François BLOCH-LAINÉ. — Si l'on veut parler des cas d'étouffement, non pas d'impuissance devant la constatation et la sanction,

mais bien de volonté d'étouffement, on peut dire que celle-là se manifeste surtout quand on monte dans la hiérarchie et que l'on affleure aux confins de l'administration et de la politique, et, *a fortiori*, quand on entre tout à fait dans le domaine de la corruption à des fins politiques. Il est possible alors que la règle du jeu soit plus molle, et que chaque camp ayant barre sur l'autre par les cas dont il peut avoir connaissance, il y ait une sorte de phénomène d'annulation réciproque, de concession réciproque, car les grands cas de corruption touchent malgré tout à la vie politique, et, dans la vie politique, la discipline est peut-être moins rigoureuse que dans la vie administrative.

Albin CHALANDON. — Pour en rester au niveau de l'Administration, ma réponse serait qu'il y a aujourd'hui une telle syndicalisation et une telle politisation dans l'Administration qu'il n'est pas concevable qu'il y ait un consensus qui se forme quelque part pour étouffer une affaire. Ce n'est pas possible.

Philippe ARDANT. — Nous avons parlé jusqu'à présent de la corruption dans l'Administration. Nous en venons maintenant à la vie politique. Il y a à la périphérie de l'Administration des milieux qui sont constamment en relation avec elle. Est-ce que dans les milieux politiques les constatations que vous avez formulées il y a un instant vous paraissent valables ou est-ce qu'il y a des aspects originaux du phénomène corruption ?

Albin CHALANDON. — Là, le problème est beaucoup plus, je dirais perceptible, parce que, d'abord les grandes décisions se prennent à ce niveau, même si elles sont préparées au niveau de l'Administration, et qu'il y a tout un jeu qui est inhérent à celui de la démocratie. C'est-à-dire que ceux qui sont élus, par définition, sont soumis à des influences (M. Gaillard l'évoquait tout à l'heure à propos des fonctionnaires américains). Ils sont soumis à l'influence de leurs électeurs. Ils sont soumis aussi aux influences des groupes financiers, économiques, d'« intérêt », comme on dit, avec lesquels ils peuvent avoir des liens. Dans la vie politique, il y a de très nombreuses interventions des parlementaires sur les ministres et sur l'Administration. La plupart de ces interventions sont légitimes. Beaucoup de députés mènent une vie d'assistante sociale, avec un dévouement extraordinaire ; ils courent de leur circonscription vers Paris et les administrations pour intervenir dans des cas précis et obtenir le règlement des problèmes. Quelquefois, ils sont très efficaces et rendent

d'immenses services à leurs électeurs. Et puis il y a des cas où les interventions débordent ce cadre et où elles se font en faveur de tel ou tel intérêt particulier à l'occasion de marchés, par exemple de marchés de travaux publics ou de bâtiment. On peut admettre à la rigueur que les interventions soient légitimes dans le cadre de la circonscription où on est élu, et encore. A mon sens, c'est déjà discutable. Mais, à mon avis, ce n'est plus défendable à partir du moment où cela déborde la circonscription et où le parlementaire intervient pour telle ou telle entreprise, tel ou tel groupe industriel. Là, à mon avis, existe une frontière morale avec un seuil relativement précis qu'il ne faut pas franchir.

Il y a, à côté de cela, le problème des partis politiques. Le financement des partis politiques en France n'est pas institutionnalisé comme il l'est, par exemple, aux Etats-Unis. Il n'y a pas de règles. Par conséquent, les partis politiques doivent trouver de l'argent par tous les moyens. Tout le monde sait comment cela se fait en France. Certains partis ont des sociétés d'étude ou d'*engineering* par lesquelles il faut passer si l'on veut avoir un marché dans les collectivités qu'il contrôle. Il y a, d'autre part, la chasse des trésoriers auprès des organisations professionnelles et des entreprises et qui bien souvent — ce qui est profondément condamnable — tentent de profiter de la passation de tel ou tel grand marché pour obtenir quelque chose des bénéficiaires, des diverses sources de financement des partis politiques ; certaines sont tout à fait malsaines et empoisonnent la vie politique. Le devoir d'un gouvernement, ou de chaque ministre, serait d'essayer de s'opposer par tous les moyens à ce genre de pratiques, et le devoir du monde politique serait de s'organiser pour tenter de rendre inopérantes ces actions en cherchant des moyens plus légaux et plus apparents pour se financer. Ce que, jusqu'à maintenant, il faut bien le dire, en France, on n'a jamais voulu faire.

Aussi voudrais-je simplement évoquer une initiative que j'avais prise pour faire face aux interventions, d'où qu'elles viennent. Quand j'étais ministre de l'équipement, j'avais été tellement exaspéré par la multiplicité des interventions, qui se faisaient non seulement auprès de moi, et de mon cabinet, ou même auprès des directions locales, que j'avais finalement rédigé une circulaire confidentielle consistant à dire : tous les gens qui interviennent, qui se font recommander d'une façon outrancière, on les élimine d'office des marchés. Je crois que ce n'était pas conforme aux règles de la comptabilité publique et des marchés, mais c'était à l'époque une mesure d'assainissement que je me félicite d'avoir prise parce que, du jour où cette

circulaire a été faite, je n'ai plus entendu parler de rien. Les interventions ont cessé.

François BLOCH-LAINÉ. — Au passage on peut poser la question de savoir si, à cet égard, sur le sujet qui vient d'être évoqué, la situation s'aggrave en France. Je n'ai pas le sentiment que la III^e et la IV^e République aient été plus pures, à cet égard, que la V^e. Je ne pense pas qu'il y ait une dégradation des mœurs politiques qui se traduisait par davantage d'interventions corruptrices sur l'Administration venant des élus et de leurs électeurs.

Albin CHALANDON. — Je crois que c'est le contraire. Je pense que le système politique dans lequel nous sommes est caractérisé par une très forte indépendance du pouvoir exécutif, par le fait que les ministres sont souvent choisis en dehors de la classe politique, que l'Administration, forcément, a un rôle extrêmement développé. Pour toutes ces raisons, je pense que le pouvoir exécutif est moins perméable aux interventions, aux influences, qu'il ne l'était dans un système où les partis gouvernaient et où le *lobbying*, c'est-à-dire les groupes de pression, avaient indiscutablement une influence considérable sur les partis en tant que tels, ou sur les parlementaires en tant qu'individus.

François BLOCH-LAINÉ. — En posant cette question c'est bien la réponse que j'avais en tête. Je suis persuadé qu'il n'y a pas aggravation de la situation à cet égard. Et je ne sais pas si nous allons retrouver la même conclusion pour ce qui est du jeu des influences distingué du jeu des intérêts.

Yann GAILLARD. — J'ai le sentiment qu'il y a une sensibilité de plus en plus grande de l'opinion, peut-être pas de l'opinion à la base mais en tout cas de l'opinion médiatisée, vis-à-vis de ce genre d'affaires qui d'ailleurs est inversement proportionnelle à la sensibilité vis-à-vis d'autres questions qui jadis jouaient un rôle, par exemple la vie privée. Il n'y a plus guère qu'en Angleterre où la vie privée d'un ministre intéresse quelqu'un. En revanche, dans tous les pays on assiste même quelquefois presque à des excès. Sans vouloir rappeler des affaires, on monte en épingle quelquefois des problèmes de cadeaux qui sont parfois assez réduits en importance réelle. Je ne sais pas à quoi cela tient mais ce n'est probablement pas à une augmentation de l'importance des questions de corruption dans la vie publique.

François BLOCH-LAINÉ. — L'œil de l'opinion est plus ouvert. Le rôle des médias, pour le moment, a un effet sur l'attention portée aux mœurs politiques.

Philippe ARDANT. — Il y a quand même une grosse différence entre le fonctionnaire et l'homme politique. Vous parliez tout à l'heure du rôle de l'opinion et vous y reveniez il y a un instant, mais l'homme politique vit beaucoup plus sous le regard de l'opinion publique que le fonctionnaire. Et il est beaucoup plus facile d'exploiter contre un homme politique, dans sa carrière, des phénomènes de corruption que contre un fonctionnaire. A la limite, la corruption devrait donc être beaucoup plus difficile dans les milieux politiques qu'elle ne l'est dans l'Administration.

François BLOCH-LAINÉ. — Oui. Mais la question que je posais est de savoir si l'influence des politiques sur les fonctionnaires dans le sens de la corruption est plus forte ou moins forte actuellement que précédemment. Il me semble que de ce côté-là il n'y a pas aggravation pour les raisons qu'a dites Albin Chalandon, à savoir que dans une situation politique confuse et instable les manœuvriers ont beaucoup plus de possibilités de manœuvre.

Albin CHALANDON. — Ce que vous dites est tellement vrai que, contrairement à ce que croit l'homme de la rue, la classe politique française, dans son ensemble, n'est pas corrompue. Il y a un problème adjacent, qui est celui des difficultés financières de beaucoup d'hommes politiques et de parlementaires qui, contrairement à ce que l'on croit, ont une vie matérielle difficile parce qu'ils ont leur circonscription, avec une organisation, et qu'en même temps ils doivent être à Paris. Tout cela finalement leur coûte cher. Quelquefois, ils ont besoin de se faire aider. Naturellement, il y a toujours des gens qui sont disposés à le faire. On peut discuter de savoir si un homme politique doit être totalement indépendant, refuser toute aide, toute fonction plus ou moins réelle dans les entreprises. Ma position personnelle, c'est que, s'il peut le faire, il doit le faire. Il est souhaitable que son indépendance soit totale. Mais, cela mis à part, le fait d'être aidé matériellement ne signifie pas corruption, c'est-à-dire influence sur la décision que peuvent prendre les parlementaires. La classe politique française dans son ensemble est honnête.

François BLOCH-LAINÉ. — C'est peut-être parce qu'elle se recrute de plus en plus dans l'Administration.

Yann GAILLARD. — Je voudrais insister sur un problème, c'est effectivement l'importance de la question du financement des campagnes électorales. Le jour où on aura eu le courage de mettre cela sur la table et de faire une loi apportant un financement homogène des campagnes électorales et un plafonnement des dépenses superflues, avec un système de référé qui permettrait d'intervenir tout de suite en campagne, pour éviter les débauches de publicité de l'adversaire, on aura réglé une bonne part du problème de la tentation. La plupart des hommes politiques — et j'en ai connu aussi beaucoup, à un niveau plus modeste — sont des gens qui aiment ce qu'ils font, qui aiment travailler et qui ne cherchent pas à faire des fortunes. Je ne crois pas qu'aujourd'hui on fasse de la politique pour faire fortune.

Albin CHALANDON. — Je crois que cela n'existe pas. Est-ce que cela a jamais existé en France ? Dans tous les milieux, dit-on, on rencontre toujours à peu près la même proportion d'imbéciles et de gens intelligents. C'est probablement vrai aussi pour l'honnêteté et la malhonnêteté. Il y a et il y aura toujours quelques brebis galeuses, mais ce sont des exceptions, très minoritaires. La classe politique française contemporaine est probablement plus honnête que celle de la III^e.

Philippe ARDANT. — Vous pensez aux grands scandales de la III^e République ?

Albin CHALANDON. — Il y a eu de grands scandales, qui ne touchaient probablement eux aussi qu'une petite minorité de gens.

Philippe ARDANT. — Ne faudrait-il pas parler aussi de l'influence ? Aux frontières de ce problème de la corruption, on trouve un autre aspect des relations entre l'Administration et les milieux politiques qui se caractérise non pas par des trafics d'argent ou par des avantages distribués par les uns aux autres mais par des jeux d'influence qui pèsent sur la prise de la décision.

Albin CHALANDON. — Oui. Vous vous rappelez peut-être l'apostrophe de Michel Poniatowski, il y a maintenant quatorze ou quinze ans, qui, travaillant pour son patron de l'époque, avait lancé la fameuse phrase : « Les copains et les coquins. » Eh bien ! effectivement, il y a les coquins, mais il y a aussi les copains. Dans un pays comme la France, où il y a des solidarités extrêmement fortes à l'intérieur

de Corps et d'Institutions diverses, ce réflexe joue et des décisions peuvent ainsi être influencées par la camaraderie de gens qui appartiennent à la même caste. J'ajoute que, naturellement, ceux que l'on appelle les puissants, c'est-à-dire ceux qui ont beaucoup d'argent, qu'on le veuille ou non, en imposent à beaucoup, y compris au niveau du pouvoir où, indiscutablement, ils peuvent exercer une influence. Par conséquent, je serais tenté de dire que, dans un pays aussi structuré en castes et en corporations, l'influence de ce type peut avoir sur le cours des événements, et des décisions elles-mêmes, une efficacité beaucoup plus grande que la corruption. Et c'est quelque chose de beaucoup plus répandu et que personne alors, pour le coup, ne condamne parce que cela paraît aller de soi.

François BLOCH-LAINÉ. — Est-ce que vous n'avez pas tout de même relié deux phénomènes distincts, l'un d'ordre collectif et l'autre d'ordre individuel, quand vous avez fait allusion à l'influence des grands possédants... Des grands détenteurs de richesses d'iniquité. Ceux-là peuvent faire jouer, en effet, des solidarités de caste mais ils pratiquent aussi des séductions individuelles.

Albin CHALANDON. — Non, j'ai distingué complètement les deux phénomènes. J'ai dit que, d'un côté, il y a le fait que la France est un pays de castes, qui peuvent amener des gens leur appartenant à subir des influences et, par conséquent, à infléchir leur décision ; et puis il y a, d'autre part, l'influence des gens puissants. Ce sont deux choses différentes. J'ai constaté, au cours de ma vie professionnelle ou politique, que des hommes puissants ont incontestablement exercé une influence, soit en faveur de leurs propres intérêts, soit plus souvent en faveur de décisions à caractère plus général. Cela me paraît indiscutable.

François BLOCH-LAINÉ. — Ça été très vrai certainement, notamment dans les débats sur la décolonisation.

François BLOCH-LAINÉ. — Est-ce qu'il y a des Boussac aujourd'hui ? Celui-là était partisan du maintien de la souveraineté sur l'Indochine parce qu'il vendait beaucoup de cotonnades dans ce pays.

Albin CHALANDON. — Il n'y a pas de gens aussi connus, et dont le rôle politique et l'influence peuvent être mesurés comme ont pu l'être ceux de Boussac. Mais il y en a...

PHILIPPE DECRAENE

La corruption en Afrique noire

« Et moi je vous dis : faites-vous des amis
avec les richesses injustes... »

(Evangile de saint Luc,
chap. 16, verset 9.)

Pour Pierre Larousse, dont le *Grand Dictionnaire universel du XIX^e siècle*, paru il y a un peu plus de cent ans, constitue avec la *Grande Encyclopédie* de Diderot et d'Alembert une des sources les plus précieuses de documentation, la corruption est le « crime du fonctionnaire public qui trafique de son autorité, ou de ceux qui cherchent à le corrompre ». Voilà une définition qui présente, entre autres mérites, celui d'utilement rappeler aux censeurs et critiques acerbes des dirigeants du Tiers Monde que, sans corrupteur, il ne saurait y avoir d'homme corrompu...

Autre élément de réflexion préalable également emprunté à Pierre Larousse : « Nos lois portent des peines contre les fonctionnaires qui se sont laissé corrompre et contre ceux qui les ont corrompus, par présents, commissions, pots-de-vin ou autrement : rares sont ceux qui se laissent prendre la main dans le sac, plus rares encore ceux qui se plaignent de tentatives de corruption faites sur eux ; les fonctionnaires sont comme les femmes : pas plus les uns que les autres n'aiment à dire qu'on a attenté à leur vertu. »

Enfin, il faut rappeler que la corruption est inhérente à la nature humaine. Aucune époque n'a été exempte de cette tare. Celle-ci est universelle, comme l'incorruptibilité elle-même, mais beaucoup plus répandue que cette dernière. Elle n'a épargné, n'épargne et n'épargnera aucune profession, aucun groupe social, fût-ce ceux qui par nature devraient rester au-dessus de tout soupçon.

Ces quelques brèves digressions sont indispensables, dans la mesure où ceux qui ont à connaître des problèmes du Tiers Monde africain sont encore trop fréquemment enclins à penser que la corruption

fait non seulement intrinsèquement partie de la vie des sociétés africaines, mais encore qu'elle en constitue une des spécificités.

Certes, les élites bureaucratiques, qui sont à l'origine du combat nationaliste et qui, de ce fait, furent les principaux artisans de la conquête de l'indépendance des Etats africains, ont une fâcheuse tendance à s'ériger en bourgeoisies néo-coloniales ou compradores. Ces minorités privilégiées que l'on accuse, avec quelque excès, d'avoir confisqué le pouvoir politique à leur seul profit ont parfois tendance à ne se préoccuper que de leurs intérêts de classe. Faisant allusion à leur insouciance, à leur égoïsme, à leur propension à céder aux tentations de la corruption, l'écrivain Tibor Mende qui, jusqu'à sa mort, resta l'un des meilleurs spécialistes du Tiers Monde, les qualifiait de « mercenaires du *statu quo* ». C'est pourquoi beaucoup d'observateurs sont enclins à penser que la cause essentielle des coups d'Etat que connaît le continent africain réside dans cette attitude des « clercs africains » accusés de démission. C'est cette attitude également qui pourrait se trouver à l'origine de ces jacqueries, dont jusqu'à ce jour fort peu d'Etats ont donné l'exemple (Congo, Zaïre, Madagascar), mais qui, à terme, devraient logiquement se multiplier.

Formé à l'époque coloniale, l'ancien personnel administratif, notamment le petit monde des commis, des rangs desquels sont issus la plupart des hommes politiques de la première génération des indépendances, est en voie d'extinction. Souvent considérés par leurs jeunes collègues comme des « colonialistes », ces vieux serviteurs, qui possédaient, pour la plupart, une certaine maîtrise des rouages administratifs, et n'étaient pas toujours dépourvus du sens de l'intérêt public, sont remplacés par des hommes moins âgés certes, mais qui manquent trop souvent de civisme et qui sont peu enclins au dévouement à l'intérêt collectif — ce qui constitue un terrain particulièrement favorable au développement de la corruption sous toutes ses formes.

Soucieux d'acquérir un confort matériel qui, estiment-ils, leur revient de droit du fait qu'ils détiennent des diplômes, les nouveaux fonctionnaires sont la proie de tentations auxquelles un trop grand nombre d'entre eux cèdent volontiers. Redoutant la brousse et son inconfort, ils intriguent pour servir dans la capitale. Lorsqu'ils sont contraints d'accepter une affectation en province, ils ont tendance à demeurer sédentaires, évitant les tournées qui permettraient un contact direct avec leurs administrés.

Le poids de l'administration sur la marche des affaires publiques s'accroît continuellement dans la majorité des Etats africains. Il s'accompagne malheureusement d'un accroissement parallèle, à peu

près général, de l'irresponsabilité des fonctionnaires, ainsi que du développement, dangereux par ses conséquences, d'un formalisme excessif. L'absentéisme des responsables, sollicités par des déplacements ou des festivités, qui n'ont aucun rapport avec leur tâche et les incitent à un véritable « nomadisme », contribue à aggraver les pesanteurs administratives — ce qui constitue une autre forme d'incitation à la corruption.

Longtemps resté inconnu de sociétés à l'intérieur desquelles la circulation monétaire ne représentait qu'un phénomène exceptionnel, l'argent s'est révélé détenteur d'un pouvoir de corruption d'autant plus étendu en Afrique qu'il y faisait une apparition très tardive. Dans l'un de ses récents ouvrages, le député Pierre Bas cite une anecdote particulièrement chargée de signification : « Je me souviens d'une vieille femme noire, qui, sur un marché du Congo, brandissait un billet de 5 F, un mapata, en criant : « Dieu ? où est Dieu ? mais le « voilà, le voilà celui qui peut tout... » » (1).

L'argent a bouleversé les structures sociales du continent africain. Il constitue en effet un facteur de capitalisation déjà adopté à peu près par tous, ou en voie d'adoption universelle, y compris au sein de sociétés pastorales, comme celles des Bororo du Niger ou des Tutsi du Burundi chez lesquels le seul élément d'accumulation est longtemps resté le cheptel. Eclipsant les hiérarchies traditionnelles sont nées de nouvelles suzerainetés et de nouvelles vassalités, exclusivement issues de la détention, ou de la non-détention, de ressources monétaires. C'est ce qui explique que des commerçants ou des transporteurs ont pu brutalement, alors que leur origine sociale les minorisait, obtenir préséance sur des chefs de haute naissance — parce que disposant d'un compte en banque dont l'importance se révélait incomparablement plus grande que celle des « seigneurs » d'autrefois.

Dans de telles circonstances, il est logique que naisse, et se développe, un esprit de profit, puis de lucre chez certains, tandis que les revenus s'individualisent de plus en plus et que perd pied la propriété collective. De ce fait, les liens moraux et familiaux, les vieilles allégeances ancestrales s'effritent. Tout ceci implique que disparaisse progressivement la notion de sacrifice personnel exigé de l'individu au nom des impératifs propres au clan, à la famille étendue ou à la tribu et aux solidarités qu'elle implique. Avec l'oubli de la soumission aveugle à la loi naturelle et à la morale, que codifie depuis des temps immémoriaux la coutume, prennent insidieusement naissance la concussion, la prévarication, la corruption, le népotisme et l'immo-

(1) *Par ordre du Sultan, une tête...*, Paris, Hachette, 1980, p. 103.

ralité — autant d'éléments dont les auteurs de putschs ne cessent d'invoquer l'existence pour légitimer la mise à l'écart des équipes civiles auxquelles ils se substituent. Ainsi, en 1983, à Ouagadougou, le capitaine Sankara écartant du pouvoir le 4 août son aîné et supérieur le commandant Jean-Baptiste Ouedraogo et, à Lagos, le 6 août, le général Mohammed Buhari confisquant les rênes de l'Etat au président Shehu Shagari dénonçaient l'un et l'autre la corruption des dirigeants civils, voltaïques et nigériens.

Pourtant, les accusations de corruption appellent en général quelques nuances, même si ce fléau se révèle en expansion réelle en Afrique et même s'il continue de constituer l'une des très graves tares sociales de l'ensemble du Tiers Monde. Le concept de corruption est étranger au petit peuple africain. « C'est un mot dépourvu de sens, nous indiquait récemment un expert français au service du gouvernement tanzanien, parce que des milliers de gens profitent de ce que nous qualifions, nous, de corruption. » Et d'ajouter : « Je suis tenté, à propos des économies africaines, d'employer les termes d'économies de solidarité familiale et d'ajouter deux précisions capitales : en Afrique noire, le sens du bien public demeure très inférieur à celui de l'intérêt familial ; la notion de lutte des classes n'existe pas dans la mesure où tout le monde profite d'une situation dont, en Europe, ne bénéficierait que celui qui est censé être corrompu » (2).

Tous ceux qui possèdent une certaine expérience de l'Afrique admettent, eux aussi, que pour la plupart des Africains l'Etat, l'administration, les services publics constituent autant d'abstractions dépourvues de tout support concret (3). Au demeurant, beaucoup de nos propres compatriotes, qui observent une scrupuleuse honnêteté avec leur prochain, fraudent le fisc ou l'administration. La solidarité qui continue de s'exprimer entre apparentés, ou originaires du même village, même si elle a très nettement tendance à s'amenuiser, explique bien des confusions entre le patriotisme réel des dirigeants et celui de l'entité qu'ils ont la responsabilité de gérer. Il reste en effet plus déshonorant, pour un Africain conséquent avec lui-même, de ne pas secourir un des membres de sa parentèle que de voler quelqu'un qui est étranger à cette dernière. Le vol en question est d'autant moins difficile à commettre s'il est commis, non plus au détriment d'une personne, mais au détriment d'une abstraction telle que l'administration, le fisc, l'armée, etc.

(2) Dans un séminaire à l'ENA, Bernard Joinet, psychiatre, enseignant à l'Université de Dar es-Salaam, auteur de plusieurs ouvrages sur la Tanzanie.

(3) Voir dans *Vieille Afrique, Jeunes Nations*, au chapitre consacré aux « mutations sociales », nos propres développements sur cette question épineuse.

Il n'en demeure pas moins que l'attitude en question ne constitue pas une excuse, mais plutôt un élément d'explication, indispensable à la compréhension des difficultés que suscitent certaines mutations sociales. D'autre part, l'évolution actuellement en cours souligne qu'ont tendance à progressivement s'estomper les différences existant entre le concept africain et le concept européen de la corruption. Bref, il est clair qu'après avoir exercé sans réserve leur rôle de redistributeurs de richesses, beaucoup des cadres pratiquant la corruption ont désormais tendance à retenir par-devers eux une part de plus en plus importante de l'argent ainsi acquis. De ce fait, tombe de plus en plus fréquemment l'une des justifications avancées au sujet de l'existence, et du développement, de la corruption en Afrique.

Enseignant ivoirien, auteur d'une étude de droit pénal comparé consacrée à *La corruption des fonctionnaires en Afrique* (4), Hyacinthe Sarassoro, professeur à l'Université d'Abidjan, s'est très récemment longuement expliqué sur le phénomène de la corruption en ces termes : « On ne peut pas parler de la corruption avec un C majuscule. Mais d'un phénomène de la corruption qu'englobent au moins trois comportements : le trafic d'influence, la concussion, à laquelle on peut assimiler la petite corruption, l'ingérence des anciens fonctionnaires ou des fonctionnaires dans les entreprises dont ils sont chargés de la surveillance.

« Il y a également des infractions qui peuvent être assimilées à la corruption : les pots-de-vin, les détournements de deniers publics, les faux en écriture publique, la destruction de pièces dans le but de porter atteinte à la fortune, soit de l'Etat, soit d'un particulier » (5).

Et Hyacinthe Sarassoro d'avancer quelques explications à propos de la Côte-d'Ivoire — explications qui, évidemment, dépassent très largement le cadre de cet Etat : « On trouve, en Côte-d'Ivoire, surtout l'enrichissement illicite. Les individus rentrent dans la fonction publique pauvres et en sortent milliardaires. Il y a aussi des individus qui détournent le matériel de l'Etat. Par exemple, les véhicules de l'Etat, les médicaments dans les hôpitaux. Il y a aussi des fonctionnaires qui quittent la fonction publique, mais continuent de percevoir leur salaire. Enfin, la perception de commissions sur les marchés de l'Etat. Certains individus font même transiter les crédits de l'Etat dans leur propre compte. Ce qui génère de gros intérêts » (6).

Quant aux explications, elles sont claires pour ce juriste : « Notre

(4) Paru aux Editions Economica en 1980, dans la collection « La vie du droit en Afrique », dirigée par le P^r Gérard Conac.

(5) Dans *Ivoire-Dimanche*, n° 698, du 24 juin 1984.

(6) *Ibid.*, les chiffres qui suivent sont exprimés en francs CFA.

environnement social amène beaucoup de fonctionnaires à s'adonner à la corruption. En effet, la société moderne a apporté des avantages, mais aussi des comportements dont nous aurions pu nous passer. Ainsi, le petit fonctionnaire dont le salaire est de 40 000 F veut avoir la voiture dernier cri pour se déplacer.

« Par ailleurs, les procédures administratives trop lourdes permettent au fonctionnaire de ne pas travailler dans la clarté. Les dossiers traînent et il en profite pour exiger de l'argent.

« Il y a aussi les bas salaires de la fonction publique. Certains fonctionnaires en sont encore aux salaires qu'ils touchaient pendant la colonisation. Par exemple, l'indemnité de transport de tout fonctionnaire en Côte-d'Ivoire est de 700 F. Cette indemnité ne permet évidemment pas de se déplacer de Yopougon à Port-Bouët, aller-retour, quatre fois en une journée. Les fonctionnaires ont de bas salaires au moment même où la vie moderne nous invite à avoir une villa, une vidéo, une chaîne Hi-Fi. Donc, le fonctionnaire qui voudrait vivre décentement est obligé de s'adonner à la corruption. Du côté de la société traditionnelle, certaines conceptions sont en porte à faux avec les contraintes de la vie salariale. La polygamie, autrefois un bien, est aujourd'hui une charge pour le fonctionnaire, l'individu marié est obligé de s'occuper d'au moins quatre familles. Dans certaines ethnies, lorsque vous épousez une femme, vous êtes littéralement envahi par la belle-famille. Non seulement les frères et sœurs, les cousins et cousines, mais également toute la tribu vient vous sucer. Sans compter le parasitisme des gens du village qui s'agglutinent autour du fonctionnaire. Celui-ci est obligé de leur trouver du travail. Et, en attendant d'en trouver, il doit les entretenir, leur payer la cigarette, le cinéma, etc. » (7).

Pour ne pas être eux-mêmes exempts de tout reproche dans ce domaine, certains dirigeants africains sont contraints de fermer les yeux sur la corruption, qui gangrène leurs ministres, proches collaborateurs ou hauts fonctionnaires. Mais, contrairement à ce que l'on pourrait trop souvent supposer, leur réaction est sévère et des hommes aussi différents que les présidents ivoiriens Félix Houphouët-Boigny ou zaïrois Mobutu Sese Seko fustigent, dans leurs discours officiels, à l'occasion des sessions des instances supérieures du parti unique, par exemple, les privilégiés, fussent-ils des dignitaires du régime, qui se livrent à des malversations et rançonnent les plus pauvres d'entre leurs concitoyens. Avec l'aggravation de la crise internationale et celle de ses répercussions en Afrique sud-saharienne, quelques gou-

(7) *Ibid.*

vernements africains se sont engagés dans de vastes opérations d'assainissement et ont entrepris une lutte systématique accompagnée de lourdes sanctions contre les corrupteurs. Tel est le cas des gouvernements de M. Abdou Diouf au Sénégal, où a été progressivement mis en place un véritable arsenal répressif, de M. Félix Houphouët-Boigny en Côte-d'Ivoire.

Quelques régimes militaires, en dépit de leurs attaques véhémentes contre les détestables habitudes financières de leurs prédécesseurs, hésitent, comme celui du général André Kolingba au Centrafrique, à « nettoyer les écuries d'Augias », comme ils avaient pourtant prétendu le faire en accédant au pouvoir. En revanche, la majorité d'entre eux se posent résolument en champions de la moralisation de la vie publique, comme le capitaine Jerry Rawlings au Ghana, les juntes du capitaine Thomas Sankara en Haute-Volta ou du général Mohammed Buhari au Nigeria.

Cependant, les prétoriens ne sont pas fatalement voués à la vertu. Il leur arrive de céder à leur tour aux tentations auxquelles avaient cédé ceux qu'ils prétendaient sanctionner. L'incivisme et la confusion entre Trésor public et ressources personnelles ne sont pas l'apanage des seuls civils. L'acquisition rapide, par des moyens illicites, de vastes fortunes peut être également le fait d'officiers de tous rangs. Ainsi, au Mali, launte qui élimina l'équipe présidée par Modibo Keita a acquis une solide réputation de prévarication et, à Bamako, on désigne sous le nom de « châteaux de la sécheresse » des villas construites par des responsables politiques, qui se sont enrichis et ont détourné des fonds destinés aux victimes de la famine, pour investir à leur propre profit dans l'immobilier. En 1975, dans un Etat du golfe du Bénin, un chef d'Etat fut, en personne, compromis dans une minable affaire de détournements de fonds publics...

Au demeurant, il arrive que les dirigeants en place frappent avec tant d'énergie et sévissent à l'encontre d'un nombre si élevé de personnes que la lutte contre la corruption prenne l'allure d'un véritable règlement de comptes. En avril dernier, au Burundi, deux parlementaires, MM. Egide Karori et Paul Sirahenda, faisaient l'objet d'une simple mesure administrative et étaient déchus de leur mandat pour détournement de fonds publics (8). Au Zimbabwe, dans le courant du même mois, deux hauts fonctionnaires du ministère du travail étaient accusés d'avoir détourné une partie de l'aide gouvernementale destinée aux victimes de la sécheresse (9). Mais, en Haute-

(8) Bulletin quotidien *Afrique* de l'AFP du 3 avril 1984.

(9) Bulletin quotidien *Afrique* de l'AFP du 9 avril 1984.

Volta, ce sont plus de cent anciens responsables politiques de la III^e République (1978-1980) et du Comité militaire de Redressement pour le Progrès national (1980-1982) qui ont été jugés par les Tribunaux populaires de la Révolution (TPR) créés par l'ordonnance du 19 octobre 1983 (10). A Ouagadougou, M. Gérard Kango Ouedraogo, ancien président de l'Assemblée nationale, a été condamné à dix ans de prison, en juin dernier, « pour enrichissement illicite » (11).

Mais c'est au Nigeria que les nouveaux maîtres des destinées du pays sont allés le plus loin. Il est vrai que la répression est à l'échelle du plus vaste et du plus peuplé — du plus contaminé par la corruption aussi, dit-on — de tous les Etats d'Afrique noire. C'est par dizaines que siègent les juridictions d'exception et par centaines que sont traduits en justice les concussionnaires et prévaricateurs. Là aussi, parlementaires, gouverneurs, dignitaires de toutes origines font connaissance avec les foudres de la loi. Ainsi, en juin dernier, M. Sabo Barkin Zuwo, ancien gouverneur de l'Etat de Kano, a été condamné à vingt-deux ans de prison par un tribunal militaire ainsi qu'au remboursement de sommes indûment perçues (12). C'est à une peine aussi lourde que, pour les mêmes motifs, M. Bisi Onaganjo, ancien gouverneur de l'Etat d'Ogun, avait été condamné à peine un mois plus tôt. Et c'est parce que les dirigeants militaires de Lagos prétendaient faire rendre gorge à M. Umaru Dikko, ancien ministre des transports du gouvernement Shegari, en le faisant enlever (sans succès) à Londres, dans des conditions rocambolesques, qu'une véritable crise politique a éclaté dans les relations anglo-nigérianes ; si fondées fussent les revendications de l'équipe du général Buhari, les méthodes adoptées par lui pour les faire prévaloir ont été sévèrement condamnées par les démocrates...

Avant même que n'éclate « l'affaire Dikko », M. Ola Balogun, cinéaste nigérian de renom, proclamait à propos de la corruption généralement reprochée à l'élite nigériane : « ... A vrai dire, la corruption en Afrique (et dans le Tiers Monde en général) n'est ni un fléau endémique ni un mal mystérieux dont souffrirait l'élite africaine seule selon la fausse optique présentée par votre reporter. En fait, la corruption qui se manifeste parmi l'élite dirigeante d'un pays comme le Nigeria est la conséquence directe du déséquilibre des rapports économiques entre ce pays et l'Occident. En l'absence de vraies industries et de structures économiques appropriées, cette élite est essentiellement réduite au rôle d'intermédiaire entre les investisseurs

(10) Bulletin quotidien *Afrique* de l'AFP du 4 juin 1984.

(11) Bulletin quotidien *Afrique* de l'AFP du 29 juin 1984.

(12) Bulletin quotidien *Afrique* de l'AFP du 20 juin 1984.

et industriels étrangers et le Gouvernement du pays. Les 10 % ou 20 % perçus au passage représentent donc le salaire du travail que l'élite bourgeoise effectue pour le compte des pays industrialisés qui continuent à exploiter les ressources du Nigeria et à y déverser leurs produits industriels, y compris sous forme de « matières premières » pour les usines d'assemblage. A qui profite donc la corruption de l'élite dirigeante des pays africains ?

« L'hypocrisie doit tout de même avoir des limites. Après tout, chaque fois qu'une entreprise étrangère ou une multinationale paie 5 F de pot-de-vin à un dirigeant ou à un cadre africain corrompu, n'est-ce pas pour pouvoir récolter 100 F de bénéfice en fin de compte ? Qui entretient donc la corruption au sein de l'élite dirigeante d'un pays comme le Nigeria ? A qui profite le déséquilibre profond des structures économiques des pays africains ? (...) Les pays dominants se servent volontiers de la corruption comme d'un moyen parmi beaucoup d'autres pour maintenir leur domination du monde, en faisant des élites dirigeantes des pays dominés des auxiliaires complaisants » (13).

Il n'en demeure pas moins que le développement de la corruption préoccupe aujourd'hui beaucoup plus que les seuls dirigeants politiques. Divers groupes de pression s'alarment. Au tout premier rang d'entre eux, il convient de citer le clergé. Ainsi, les évêques catholiques du Nigeria ont demandé au gouvernement militaire de créer les conditions d'un éventuel retour à un gouvernement civil, dans un mémorandum adressé, mardi 12 juin, au chef de l'Etat, le général Bubari. Dans ce mémorandum, qui constitue la plus importante déclaration publique faite au Nigeria depuis le coup d'Etat du 31 décembre 1983, les évêques qualifient de « tâche d'avenir urgente » la nécessité pour les militaires de préparer une nouvelle race de politiciens honnêtes (14). Ainsi, au Zaïre où le *matabiche* (15) est roi, comme au Nigeria le *dash* est devenu un art de vivre, les évêques ont, récemment, dénoncé ce qu'ils appellent le « mal zaïrois ». Dans ce contexte, les Eglises, en particulier l'Eglise catholique, sont, il est vrai, amenées à pallier les déficiences de l'Etat dans les domaines de l'enseignement, de la santé, des transports, du développement rural et même des télécommunications. Il en résulte l'image d'une Eglise catholique puissante, visible, ce qui oblige la hiérarchie à composer avec le régime pour se faire pardonner ce rôle de substitution (16).

(13) Dans *Le Monde* du 25 avril 1984.

(14) Voir *Le Monde* du 15 juin 1984.

(15) Nom local du pot-de-vin, appelé *dash* au Nigeria.

(16) Lettre d'information n° 16 (1^{er} trimestre 1984) de la Commission Justice et Paix.

La lutte contre la corruption passe, bien sûr, par la dénonciation de celle-ci. Ainsi M. Hyacinthe Sarassoro, déjà cité plus haut, n'hésite pas à proclamer à propos de la Côte-d'Ivoire : « Je dénonce la corruption, mais je ne m'attaque à personne. Je suis un professeur de droit et un chercheur. J'étudie donc les phénomènes relatifs aux sciences criminelles. Mon ambition est de dire à mon pays qu'il y a un danger pire que la guerre civile qui nous menace, c'est le cancer de la corruption. Puis-je raisonnablement me taire, en mon âme et conscience, sur ce que je vois ? Je ne le pense pas. Je voudrais simplement dire aux Ivoiriens qu'ils peuvent vivre décemment, en gagnant honnêtement leur vie » (17).

Et ce juriste de proposer, entre autres remèdes originaux, la création d'un « certificat de non-corruption » (*sic*) dans lequel chaque fonctionnaire proclamerait sur l'honneur notamment : « Ne pas avoir payé ou promis de payer, directement ou indirectement, sous quelque forme que ce soit, une compensation ou avantage de n'importe quelle nature, à toute personne au service de l'Etat... » (18).

Et, avec plus de réalisme, M. Sarassoro d'affirmer : « ... la méthode de lutte la plus efficace est la prévention. Celle-ci devrait être menée dans deux directions. D'abord, l'action sur les causes proprement dites. Il s'agira de réformer la Fonction publique en apportant des améliorations aux structures administratives, aux conditions de travail du fonctionnaire et au salaire de celui-ci. Ensuite, l'action sur l'individu. Ici, l'introduction de l'instruction civique et morale dans les systèmes de formation peut contribuer à lutter contre la corruption » (19).

Un problème fondamental reste en réalité posé : Comment laisser à chaque individu susceptible d'exercer des responsabilités financières étendues une initiative suffisante tout en l'empêchant de peser trop lourdement sur le Trésor public ? Il s'agit d'une question universellement posée, puisque la presse nous apprend que le parquet de Bonn a ouvert en juillet une information pour fraude fiscale contre M. Otto Lambsdorf, ancien ministre ouest-allemand des finances, ancien fondé de pouvoir du groupe Flick et Eberhard von Branchitsch, accusé de fraude fiscale...

(17) *Op. cit.*, cf. n° 698 d'Ivoire-Dimanche (24 juin 1984).

(18) *Ibid.*

(19) *Ibid.*

ALEXANDRE ADLER

Le problème de la corruption en URSS

A la fin de l'année 1981, la crise politique qui couvait au sein de la direction soviétique depuis la décision d'envahir l'Afghanistan, assumée par Brejnev et ses proches deux ans auparavant, finissait par éclater sur un mode entièrement nouveau, au regard des protocoles traditionnels de déroulement des affrontements politiques au sommet. L'ébranlement provenait, en effet, d'une série d'affaires mi-mondaines, mi-crapuleuses où se trouvaient gravement compromis les deux enfants du secrétaire général, Youri, par ailleurs ministre du Gouvernement soviétique et membre récent du Comité central, ainsi que sa sœur Galina. Leur oncle, Semion Tsvigonn, qui assumait la vice-présidence du KGB, la Sécurité d'Etat, disparaissait quelques semaines plus tard dans des circonstances tragiques, où l'on voit généralement un suicide, sans doute pour avoir tenté de couvrir leurs agissements.

Peu après, la mort frappait à son tour le vétéran du Bureau politique Mikhaël Souslov, semble-t-il profondément ébranlé par les révélations sur le scandale et, à mon avis, affecté essentiellement par ses répercussions directement politiques sur le précaire équilibre de la direction collective.

L'homme qui était à l'horizon de ces coups de boutoir répétés, qui allaient définitivement affecter l'issue de la lutte entamée par la succession de Brejnev, n'était autre que le chef du KGB, Youri Andropov, et la campagne anticorruption dont il venait là de donner le coup d'envoi devait, neuf mois plus tard, en faire le maître très provisoire de l'Union soviétique.

La prise du pouvoir et le bref règne d'Andropov porteront la

marque indélébile de sa lutte contre la corruption au sommet de la société soviétique ; alors que ses autres projets de réforme n'auront qu'une formulation purement programmatique, celui-là sera poursuivi avec opiniâtreté et acharnement sur les individus, tant qu'Andropov sera animé d'un souffle de vie : fin janvier 1984, une semaine avant sa mort, il conduisait depuis son lit d'hôpital les prodromes de la grande offensive contre son futur successeur, Constantin Tchernenko, en accablant de révélations désagréables la direction locale du parti en Moldavie où officie encore le propre fils de son rival. Le nettoyage de cette République périphérique faisait lui-même suite à une série ininterrompue de mises en cause de hauts responsables : pendant l'été 1982, deux importants secrétaires régionaux étaient ainsi destitués : il s'agissait de Medunov, de Krasnodar (Caucase du Nord), le « gardien » des datchas méridionales de Brejnev, plus tard exelu du Comité central, et de Roussakov, de Gorki, dont le propre frère est toujours, au sein du secrétariat, responsable des rapports avec les partis frères du Bloc (Section Etranger Socialiste).

Enfin, dans les jours qui suivent la mort de Brejnev, le ministre de l'intérieur, Chtchëlokov, est balayé par ses ennemis du KGB : il finira exelu du parti, et son épouse, témoin de sa déchéance, se donnera à son tour la mort.

Etendue à tout le Bloc soviétique, la campagne de moralisation a diversement affecté la Pologne des militaires (exclusion du parti des anciens ministres Jaroszewicz et Szczepanski, assignation à résidence, au même motif de corruption personnelle, de l'ancien secrétaire général Edward Gierek), la Tchécoslovaquie normalisée (la découverte d'un trafic d'héroïne à grande échelle entre la Slovaquie et l'Autriche aurait dû impliquer l'entourage même du président Husak), ainsi que la Bulgarie où s'esquissait, peu avant la mort d'Andropov, la mise en cause de l'entourage de la défunte fille de Todor Jivkov. Terminons cette énumération avec l'Ouzbekistan, où la mort du premier secrétaire Charaf Rachidov, à l'automne 1983, avait ouvert la voie à une campagne de rectification, menée tambour battant par le KGB local et qui dure encore au moment où nous écrivons.

L'offensive anticorruption d'Andropov, poursuivie par ses proches collaborateurs et freinée de plus en plus par son successeur Tchernenko, dont le premier geste public a été de recevoir officiellement les enfants Brejnev, a, on le comprend d'emblée, pour grande caractéristique de prendre pour cible principale les élites du régime, mettant en cause, implicitement, leur abandon des normes de comportement communiste. Moyen de lutte pour le pouvoir, cette politique

a eu aussi l'ambition de proposer aux larges masses de la population de nouvelles règles du jeu : la presse moscovite s'en prenait aux privilèges du *Blat* (le piston) et révélait qu'il était virtuellement impossible à un citoyen normal d'accéder à un bien rare, comme une place au Bolchoï. Bientôt, les polices, réorganisées sous la houlette d'un KGB en pleine militarisation, se voyaient confier la tâche de relever la productivité horaire du travail en faisant la chasse à la petite corruption individuelle des ouvriers, dont chacun sait que les deux piliers sont l'absentéisme et le chapardage. Symboliquement, lors de sa première visite d'usine, Andropov avait exigé, en rupture avec les habitudes brejnéviennes, que les ouvriers continuent leur travail pendant son inspection.

On passait ainsi d'une mise en cause de quelques grands feudataires peu appréciés du peuple à la volonté de remettre au travail la grande majorité de la classe ouvrière soviétique, dont l'apathie quotidienne a pu de plus en plus être considérée comme une forme particulière de grève perlée. Là, les objectifs d'Andropov, plus ambitieux, ne semblent guère avoir été atteints, après un relèvement mécanique des résultats mensuels de productivité : dès la fin de l'hiver 1983, la campagne anticorruption marque le pas, et ses adversaires, toujours majoritaires au Bureau politique, lui imposeront à tout le moins un freinage du rythme qui équivaldra bien vite à un abandon des objectifs de la campagne.

Tel est le bilan de la lutte entreprise contre la corruption en Union soviétique dans les années 1981-1984. Au-delà des résultats sociologiques très discutables, cette bataille de grande ampleur est, on le voit d'emblée, un moyen essentiel de lutte pour le pouvoir. N'en a-t-elle été que le masque provisoire ? A mon avis, on peut, tout au contraire, soutenir la thèse inverse : c'est la gravité exceptionnelle prise par le développement impétueux de la corruption, sous toutes ses formes et à tous les niveaux de la structure sociale, qui en a fait le point de passage obligé du conflit au sein de l'élite au pouvoir. Un livre récent (1) n'hésite pas à parler de « cleptocratie » pour définir les pratiques courantes de la cour brejnévienne des dernières années du règne.

Pourtant, il faut d'emblée élever une objection aux modalités choisies par des Soviétiques officiels pour parler de cette corruption puisque, en théorie tout autant qu'en pratique, ils s'attachent à confondre prévarications des Grands et petites soustractions du peuple, trafics parallèles à grande échelle et abus de pouvoir de certaines autorités.

(1) Patrick Merey, ancien chef du bureau de l'AFP à Moscou.

C'est volontairement que sont ainsi confondus ce qui, en Occident, ressortit du public ou du privé, du politique ou du social, des dominants ou des dominés. Sans doute peut-on discerner, dans cette opération de confusion des genres, la dénégation typiquement soviétique des distinctions dans le social, et entre société et État. Notre travail d'élucidation propre en est, par conséquent, tout tracé : il faudra d'emblée procéder aux séparations nécessaires, et pour cela opérer tout d'abord sur le mode génétique, en distinguant ce qui a pour origine un processus volontaire de l'État communiste et ce qui appartient en propre à la résistance populaire, à la forme de socialisation dominante en URSS.

Car il y a, bien entendu, deux corruptions bien distinctes en Union soviétique, quels que soient les efforts des autorités pour ne mettre en relief que la seconde et nier jusqu'à l'existence de la première : il faut donc rendre à César ce qui lui revient et envisager la corruption des dominants dans et par l'appareil du parti, avant d'envisager plus classiquement la corruption des dominés, l'économie parallèle. Il faut avoir à l'esprit les traits de violence inouïe de l'instauration du système stalinien, à partir de la collectivisation forcée de 1930-1932, pour comprendre le *modus operandi* de la « corruption du parti ». À partir de 1930, le Parti stalinien déclenche de véritables opérations de guerre contre la société rurale et ses correspondants urbains, qui entraînent une véritable spoliation d'une fraction, sans doute majoritaire, de la population soviétique. Bientôt la répression touche à son tour la masse du Parti communiste et, par elle, de l'intelligentsia urbaine des grands centres du pays. Cette catastrophe sociale, au sens quasi mathématique de l'expression, engendre des comportements entièrement nouveaux de l'« élite » : la subversion généralisée du corps social a pour corollaire un affaiblissement, voire une disparition de l'éthique bolchevique, dont les traits saillants ressortissent du puritanisme laïc imposé en Russie par la première génération populiste. Désormais, le niveau de sublimation de l'appareil politique s'abaisse proportionnellement plus vite que la barrière de la loi. Non seulement le meurtre est légitimé — ce qui était déjà le cas, avec des nuances, dans la phase léniniste de la Révolution pour peu qu'il trouve une justification politique — mais ensuite l'enrichissement personnel des soutiens du régime devient objet d'approbation, pour peu que les incréments matériels soient obtenus sous des formes non marchandes : la baisse de l'argent et de tout ce qui ressemble à ce que Kantorovitch appellera plus tard des « évaluations objectivement déterminées » des biens oppose cette période à l'expansion de la circulation marchande sous la NEP.

En revanche, l'enrichissement de type féodal, c'est-à-dire fondé sur l'expansion des rapports d'homme à homme, est désormais légitimé par le parti : ce système, particulièrement visible au sommet du pouvoir où s'installe un genre de vie qu'on peut baptiser du nom de « stalinisme palatial », descend jusqu'aux tréfonds de la société industrielle en cours d'édification : dans ce vaste et violent rebattage des cartes du jeu social, deux phénomènes concourent particulièrement à l'ampleur de la corruption : la pénurie généralisée de biens de consommation et l'extrême instabilité des positions sociales. La labilité des critères de promotion dans une économie en expansion permet la promotion en masse des partisans avérés de la nouvelle dynamique : ceci implique que l'on abaisse, voire que l'on supprime entièrement, les critères de compétence, les examens anonymes, l'égalité des citoyens devant les charges publiques, tous principes qui demeureraient affirmés, quoique démentis par la pratique, dans les années vingt. La pénurie générale a très vite court-circuité les instances de marché pour concentrer les biens rares (logements décents, automobiles de service, vacances, soins médicaux, nourriture soignée, vêtements) dans des centres de distribution politiques : toutes les formes de prospérité sont littéralement retirées de la sphère de la circulation marchande pour devenir des éléments de récompense de l'appareil politique, en son propre sein ou au bénéfice d'éléments de la population jugés indispensables au développement (savants, ingénieurs, généraux, acteurs et ballerines, travailleurs de choc). Certaines attitudes politiques difficiles à obtenir des individus (délation, autocensure, actes de violence contre des collègues ou des parents) seront également des moyens d'accès à des biens rares, répartis hiérarchiquement.

On peut donc résumer les effets de ces deux causes fondamentales de corruption — pénurie et instabilité politique — en trois grands traits : système discrétionnaire, développement très rapide du patronage personnel (réféodalisation de la société), et monopole politique de l'enrichissement.

Le système est discrétionnaire : la promotion, le niveau même du salaire (dont les primes diverses peuvent représenter jusqu'à 80 %) sont entièrement déconnectés de règles administratives stables (en dehors de ces deux îlots de résistance que sont l'armée et la recherche scientifique de haut niveau). On voit ici la hévue qui consisterait à faire du stalinisme « classique » un règne de la bureaucratie : rien de moins conservateur, hélas, qu'un système où n'existe aucune fonction publique indépendante d'un parti, lui-même renouvelé dans ses effectifs à plus de 50 % entre 1934 et 1939. Dans ce monde, comme l'écrira plus tard le compositeur Chostakovitch, « ma quatrième sym-

phonie aurait pu à n'importe quel moment devenir la deuxième symphonie de Khrennikov (le président de l'Union des Compositeurs) ». Pour en demeurer au domaine intellectuel, l'importance des cas de plagiat — le plus célèbre demeurant le *Don paisible* du prix Nobel de littérature Mikhaël Choloikov — révélant l'existence d'une véritable économie de spoliation, qui accompagne la raréfaction de l'expression publique des créateurs.

Dans cette société qui utilise pour sa palingénésie les méthodes de la guerre ouverte de tous contre tous, le « droit à la sûreté », dont Blandine Barret-Kriegel a, dans un récent ouvrage (2), montré le caractère fondateur pour le droit moderne, recule pour bientôt disparaître, après les purges de 1937. Le résultat ne se fait pas attendre : chacun cherche au-dessus de lui un protecteur personnel dont le patronage devient nécessaire à tous les moments importants de l'existence, et qui encaisse au passage les émoluments de sa protection. Il se constitue ainsi — autour de chaque dirigeant du Bureau politique une — petite cour — en russe un *khvost*, une « queue » — qui l'accompagne dans ses montées comme dans ses descentes : la guerre parfait le système en y incluant une influence militaire, plus diffuse il est vrai (ainsi de Khrouchtchev avec les maréchaux du groupe dit de Stalingrad). L'amoncellement des cadeaux offerts à Staline à l'occasion de son soixante-dixième anniversaire exprime, dans une symbolique frappante, ce retour pathétique à une circulation féodale, non monétaire, des biens et des services, polarisée par le sommet politique du système et redistribuée par ses soins — car c'est le dernier trait de ce système classique : il ne tolère que très mal d'autres modalités de distribution de la richesse.

Passons sur le problème économique d'une évaluation objective des coûts, qui a entraîné les distorsions durables du système des prix. L'essentiel est que l'enrichissement individuel est entièrement condamné par le système, au nom des résidus d'idéal socialiste qu'il diffuse, au bénéfice d'un enrichissement politique légitime : amasser des comptes d'épargne pour acheter des biens de consommation est, dans cette période, un exercice vain : les automobiles, les appartements, les soins médicaux ne sont pas à vendre. Le seul moyen de les obtenir consiste à jouer le jeu du parti, afin de parvenir à la voiture de fonction, etc. Dans ces conditions, le développement d'une consommation de masse peut être un coup politique très grave porté à l'appareil du parti, qui cesse par là même d'être le détenteur des clefs de l'enrichissement. Il y a là un élément de résistance à l'expan-

(2) *L'Etat et les esclaves.*

sion de la richesse sociale, qui n'est pas négligeable, dans les vieilles générations de la promotion stalinienne.

L'autre concurrence qu'il a fallu réduire est représentée par l'aristocratie du mérite, qui consomme une part du surplus politique (Sakharov fut longtemps logé dans la même résidence que Kossyguine), sans rapport direct de vassalité. Il était conséquent avec le système ainsi conçu qu'un Jdanov cherchât après la guerre à enrayer le développement de la « méritocratie » en lançant campagne sur campagne contre les militaires professionnels, les savants, les artistes, et autres « cosmopolites ». Il faut revenir, pour l'expression « cosmopolite », à son sens propre par-delà la polémique antisémite de l'époque : ce qui était visé par là, c'était aussi l'établissement de la valeur marchande d'un intellectuel ou d'un artiste à travers le marché mondial de la science ou du spectacle, en concurrence avec le mode de prémiation directement politique du pouvoir : d'où la création des prix Staline rivaux du prix Nobel, des Spartakiades concurrentes des Jeux olympiques, etc. Encore aujourd'hui, le régime s'est permis le luxe de déclarer professionnellement incompetent le violoncelliste Rostropovitch et de refuser de promouvoir au rang magistral le grand mathématicien juif, Margulis, par ailleurs titulaire de la médaille Fields.

Une objection peut toutefois être d'emblée formulée : peut-on, dans ce système, parler de corruption à partir du moment où ces abus de pouvoir deviennent entièrement fonctionnels au système, jusqu'au point où le régime tente, à leur propos, un début de légitimation ?

A mon avis, il faut, en effet, parler de corruption par en haut, dans la mesure où, malgré la prégnance des nouveaux rapports sociaux féodaux, ceux-ci ne sont pas parvenus à asseoir leur légitimité sur une forme quelconque de consensus : l'aspiration populaire à un Etat de droit fondé sur l'égalité et l'anonymat des citoyens est telle qu'elle continue, malgré les évidences empiriques, à fonder les principes de la société soviétique. Des poches de néguentropie (de non-corruption, pour être clair) demeurent, même à l'apogée du stalinisme : ainsi des examens d'entrée aux universités qui, certes, à travers les épreuves de marxisme-léninisme et le favoritisme, présentent des défauts considérables, mais qui, bon an mal an, assurent la promotion d'un personnel instruit selon des critères professionnels réels, notamment après 1950. Ce sont les générations issues de ce système institutionnel de sélection qui, aujourd'hui, notamment au sein du parti communiste, présentent les aspirations antiféodales les plus évidentes.

C'est la raison pour laquelle, dès le début des années 50, une aspiration à une restauration de l'Etat en URSS se fait jour aussi bien dans les élites les plus lucides (un Malenkov, par exemple) que dans le peuple, en particulier dans les grandes villes. Le mot d'ordre de restauration de la « légalité socialiste » adopté au XX^e Congrès, tout autant qu'une fin de répression sanglante, signifie aussi une restauration des critères de professionnalité et le respect de l'égalité juridique de chacun. A cet égard, l'œuvre de juristes qui, tel Srogovitch, s'efforcent, à cette époque, de restaurer un droit civil et un droit public s'inscrit largement dans cette perspective, largement avortée, pour l'essentiel, dès le début des années 60.

Précisément, c'est en regard de cet échec de la juridification de la société que se développe impétueusement la propension à consommer de la population, une fois que certaines limites répressives se voient levées. Cette préférence à la liquidité dans une société qui confisque l'investissement entre les mains de l'Etat central est à son tour une seconde source de corruption. Ainsi, à la corruption officielle, autoritaire, s'ajoute une corruption par en bas, démocratique, d'une redoutable efficacité sociale. Celle-ci est maintenant bien connue des soviétologues sous le nom d' « économie parallèle ». Le développement industriel et l'affaiblissement du contrôle social procurent, en effet, dans les villes une abondance relative de biens qui, soustraits aux circuits officiels, retrouvent un prix élevé et assurent l'enrichissement d'une foule d'intermédiaires. Ce rétablissement subreptice des circuits marchands s'effectue contre les autorités politiques, mais bénéficie nécessairement de la tolérance des rangs intermédiaires de l'administration qui en sont les premiers fournisseurs et consommateurs.

Il n'est pas jusqu'à la déstalinisation qui, en diminuant la part du politique dans la hiérarchie sociale, ne fournit un aliment inattendu au marché parallèle en faisant naître, par amertume et cynisme, un comportement mercantile chez les cadres moyens du parti. Dans la lassitude généralisée de la société soviétique envers un idéal social pervers qui ne fait plus guère d'adeptes, la corruption par en haut et la corruption par en bas font ainsi leur jonction. Il serait, à mon avis, néfaste d'exalter le trafiquant de marché noir en en faisant la figure en plein devenir de l'entrepreneur moderne brimé par la réglementation de l'Etat-parti. Il est exact que dans les pays voisins : Hongrie, Yougoslavie, RDA, où l'initiative privée a été réintroduite, les marchés recréés ont absorbé une part importante de l'économie parallèle. Toutefois, le marché noir, la *Sukharievka*, n'est pas vraiment une remise en ordre tacite des rémunérations : fonctionnelle encore au système oppressif, elle favorise certaines couches sociales

qui sont en position de force, mais aggrave aussi la situation de celles qui n'ont rien à vendre dans la circulation parallèle (enseignants, femmes au travail, personnel de santé). En revanche, l'économie parallèle, en introduisant un flux permanent de biens et services souvent indispensables, crée des tensions inflationnistes et absorbe des ressources importantes, aussi bien en termes d'épargne que d'heures de travail. Pour se procurer certains biens qui n'existent qu'au marché noir, la plupart des Soviétiques trompent consciemment l'Etat en effectuant des travaux parallèles, ou encore en sous-trayant du capital à des fins personnelles. De proche en proche la révolte micro-économique des citoyens consommateurs grippe un à un les rouages de l'appareil de production.

Il y a désormais un cercle vicieux qui s'instaure : pour briser le marché noir, il faut combattre l'indiscipline au travail qui l'alimente : mais celle-ci se traduira par une paupérisation de ceux qui devront renoncer au double travail, sans pour autant accéder à une consommation d'Etat améliorée.

C'est la raison pour laquelle les tenants de la stabilité du système ne cherchent pas à l'avenir à combattre réellement l'économie parallèle. Il leur suffira de la délégitimer et d'en limiter l'expansion afin de laisser au privilège strictement politique la place prépondérante dans les facteurs d'enrichissement des individus.

Inversement, on le voit, une victoire sur la corruption suppose tout en même temps une manœuvre macro-économique de grande ampleur en faveur de la consommation et un effort considérable pour imposer, face au féodalisme ambiant, une renaissance vigoureuse du droit bourgeois et de la primauté de l'Etat.

C'est au seuil de ce programme que s'est arrêté Andropov. L'avenir dira si ses successeurs ont envie de le mener à terme : le démantèlement du primat du parti, principale source de la corruption des citoyens.

Ph. DECRAENE. — Corruption in Black Africa.

According to the author, corruption is not a specific trait of the contemporary African societies. Of course, the corrupting power of money causes great damage in Africa and cannot only be explained by the brutal change in some of the social structures. Yet, the very concept of corruption is basically foreign to the traditional African mentality. So, the accusations of corruption brought against the African leaders, which are today more and more justified, call for some qualifications and explanations. It is also true that the sanctions imposed on the corrupters, or presumed corrupters, quite often have ulterior motives.

RÉSUMÉ. — Selon l'auteur, la corruption ne constitue pas une des spécificités des sociétés africaines contemporaines. Certes, le pouvoir corrompateur de l'argent étend ses ravages en Afrique et ne s'explique pas exclusivement par la mutation brutale de certaines structures sociales. Néanmoins, le concept même de corruption est fondamentalement étranger à la mentalité africaine traditionnelle. Aussi, les accusations de corruption portées à l'encontre de responsables africains, aujourd'hui de plus en plus fréquemment fondées, appellent-elles nuances et explications. De même, les sanctions prononcées à l'encontre des corrupteurs, ou supposés tels, sont souvent loin d'être dépourvues d'arrière-pensées.

Alexandre ADLER. — The problem of corruption in the USSR.

During the short reign of Andropov the problem of corruption became one of the priorities in the Sovietic political agendum. The word is still very ambiguous in the USSR. The author of this article will try to differentiate between the corruption organized under Stalin by the party itself and a corruption which can be interpreted as a spontaneous effort of the people to get richer and the unconscious restoring of basic economic categories. A significant decline of corruption in the USSR would imply both a decisive progress in the juridical order and macro-economic reforms in favour of the consumers.

RÉSUMÉ. — La brève période de direction d'Andropov a mis au premier plan de l'agenda politique soviétique le problème de la corruption. Le terme demeure en URSS marqué d'une grande ambiguïté. L'auteur de l'article s'efforce ici de différencier la corruption organisée, sous Staline, par le parti lui-même, et celle qui peut être interprétée comme une recherche spontanée d'enrichissement du peuple et un rétablissement inconscient des catégories économiques fondamentales.

Un dépérissement de la corruption en URSS suppose tout à la fois un progrès décisif dans l'ordre juridique et des mesures de réforme macro-économiques en faveur des consommateurs.

Dossier

La corruption en France à travers « Le Monde » (janvier 1980 - juin 1984)

Délimiter l'ampleur du phénomène corruption dans l'Administration française est malaisé. Il sort de l'ombre à travers des témoignages, toujours partiels, et des décisions de justice lorsque les procédures ont été menées à leur terme et que les recueils de jurisprudence choisissent de leur faire place. L'approche est donc incomplète mais la rareté des cas relevés laisse entendre que les défaillances ne doivent pas être courantes.

Pour dépasser ces premières investigations et vérifier cette impression, un autre champ mérite d'être exploré : celui de la presse. Par leur caractère exceptionnel les affaires de corruption sont de nature à intéresser une opinion publique attentive à l'intégrité des fonctionnaires. Il est donc naturel que la presse se fasse l'écho du « scandale » que constituent des accusations de corruption lancées contre des agents publics et aucune solidarité de corps avec l'Administration n'est là pour l'inviter à se taire. La lecture de la presse peut ainsi révéler ce que retiennent les cloisonnements administratifs et ce qui ne parvient pas au juge.

Les tableaux qui suivent présentent les affaires relevées dans les collections du *Monde* de janvier 1980 à juin 1984, dans lesquelles en France, un fonctionnaire, une autorité locale, un agent d'entreprise publique était mis en cause pour corruption. Parfois il a été difficile de savoir, à travers les comptes rendus, s'il s'agissait véritablement de corruption. Ont été retenues uniquement les affaires où une enquête a été ouverte ou des poursuites exercées pour corruption, trafic d'influence, ingérence, fausses factures.

N°	Date	Lieu ou région	Administration ou service Qualité des personnes en cause	Faits	Formation politique en cause	Inc
1	3/4 février 1980	Salon-de- Provence	<i>Police</i>	Falsification de documents		Cor f
2	28 novembre 1979 12 février 1980 15 février 1980 16 février 1980 17/18 février 1980 31 janvier - 1 ^{er} février 1982	Meuse Paris	<i>Défense</i> Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées détaché comme adjoint au directeur de l'infrastructure et sa secrétaire	Facilité obtention de marchés. Pots- de-vin, cadeaux, voyages		Sus t p
	19 février 1982 5 octobre 1982		<i>RATP</i> Un directeur-adjoint Un ingénieur			Non a R g i s
			<i>Transports</i> Ingénieur au service des bases aériennes			
3	28 février 1980 16 avril 1983 17/18 avril 1983 26/27 juin 1983	Paris	<i>Coopération</i> Lieutenant-colonel chargé de la livrai- son de matériel militaire	Commission pour faciliter livraisons d'armes. Cadeaux		Ecr d e
4	12 mars 1980 25 juin 1981 17 février 1982 17 juin 1982 11/12 juillet 1982 6 juillet 1984	Paris	<i>Police</i> Commissaire de police. Une affaire ana- logue évoquée le 12 mars 1980	Racket de camelots		Cor f H g n d
5	24 septembre 1980 23 octobre 1980	Gironde	<i>Maire</i>	Commission perçue à l'occasion de l'achat d'un car ramassage scolaire		Cor

6	8/9 février 1981 18/19 octobre 1981	Paris	Police Inspecteur principal	Destruction de documents		
7	29 avril 1982 3 juin 1982	Paris	Office public HLM Directeur et chef de service	Travaux effectués par des fournisseurs de l'office à leur domicile. Le second : détenteur de parts de l'une des sociétés de marchés publics	RPR	Co
8	1982-1984	Marseille	Sécurité sociale Fonctionnaires municipaux	Fausse factures. Pots-de-vin. Marchés. Remboursement ss	PS	In
9	6/7 juin 1982	Toulouse	EDF Ingénieur et technicien supérieur	Auraient favorisé l'attribution de marchés entre EDF et des sociétés privées dans lesquelles ils avaient des intérêts	PS	In
10	3 août 1982	Paris	Adm. préfectorale Chef de service	Délivrance de faux documents (cartes d'identité)		Co
11	25 février 1983 12 mars 1983 29 avril 1983 8 juillet 1983	Nice	Conseillers municipaux	Fausse factures	RPR	
12	12 mars 1983 18 novembre 1983 29 février 1984	Marseille Paris	Santé Médecin-chef de prison Médecin légiste	Grâces médicales		Tr

N°	Date	Lieu ou région	Administration ou service Qualité des personnes en cause	Faits	Formation politique en cause	In
13	18 mars 1983	Toulon	<i>Mairie</i> Employés municipaux	Fausse factures		Co
14	26/27 juin 1983 15 juillet 1983 19 octobre 1983	Marseille	<i>Mairie</i> Conseiller municipal	Adjudication de marchés contre versement commissions	ps	Co
15	4 août 1983	Paris	<i>Santé</i> Directeur de mutuelle Ministère de l'intérieur	Détournement de fonds. Falsification de devis		Co
16	15 septembre 1983	Région parisienne	<i>Maires</i>	Frais d'étude par le biais de sociétés écrans	PC	Co
17	16/17 octobre 1983 23/24 octobre 1983 16 décembre 1983 26/27 février 1984 et 13/14 mai 1984	Paris	<i>Conseillers municipaux</i>	Trafic d'influence. Obtention d'un logement	RPR	En
18	6/7 novembre 1983	Marseille	Ingénieur-fonctionnaire	Pots-de-vin et surfacturation		Co
19	7 janvier 1984 20 janvier 1984 30 mars 1984	Paris	<i>Police</i> Commissaire de police	Pots-de-vin pour protection de boîtes de nuit		Co
20	23 février 1984	Somme	<i>Maire</i>	Pots-de-vin, voyages gratuits à l'occasion d'un marché de peinture	Socialiste indépendant	
21	24 février 1984		<i>PTT</i> Fonctionnaire PTT	Livraison d'un fichier à une entreprise de publicité		Co
22	28 février 1984 1 ^{er} mars 1984 2 mars 1984 22/23 avril 1984	Var	<i>DDE</i> 3 fonctionnaires direction départementale équipement	Services mutuels non facturés. Financement campagnes électorales locales	ps	Co

En revanche, ont été écartés les dossiers dans lesquels l'accusation de corruption était portée entre adversaires politiques sans qu'une procédure administrative ou judiciaire soit venue l'appuyer.

Peut-on tirer quelques conclusions de cette recherche ? Un fait doit être souligné tout d'abord : le faible nombre d'affaires relevées, 22 sur une période de plus de quatre ans et demi, soit en moyenne 5 par an. Rapporté aux effectifs de la fonction et des entreprises publiques le chiffre est dérisoire et renforce la thèse selon laquelle la corruption n'est pas un problème dans l'Administration française.

Il existe pourtant des cas de corruption qu'il est tentant de chercher à utiliser pour établir une typologie : tracer la géographie de la corruption, préciser les corps les plus atteints, montrer les réactions des administrations et des tribunaux. Mais un échantillon aussi réduit ne permet pas de conclusions ou d'explications à prétention scientifique, il donne tout au plus des indications qui doivent être utilisées avec prudence.

Première constatation : la moitié des affaires sont apparues à Paris, la plupart des autres au sud de la Loire et, en priorité, dans le Sud-Est.

D'autre part, les collectivités locales, à travers leurs élus et leurs employés, sont largement présentes dans ce palmarès. Le seul corps de fonctionnaires d'Etat mis en cause à plusieurs reprises est celui de la police. On notera aussi que des services plus exposés par leurs fonctions que d'autres : Ponts et Chaussées, Equipement, par exemple, ne figurent qu'une seule fois dans les tableaux. Les Finances et la Justice sont absentes. Deux entreprises nationales apparaissent une fois (la RATP et l'EDF), un office public d'HLM et la Sécurité sociale. Comme on pouvait s'y attendre la passation des marchés est le domaine privilégié de la corruption. Plus de la moitié des affaires portées à la connaissance du public s'y rattachent et prennent des formes très diverses : fausses factures, pots-de-vin, voyages, cadeaux... Il est plus inattendu, peut-être, de constater que la destruction ou la falsification de documents revient trois fois.

Les partis politiques sont assez souvent mêlés aux affaires évoquées par *Le Monde*. Non pas qu'ils soient les bénéficiaires directs de la corruption — un seul dossier laisse apparaître qu'elle ait pu financer la caisse d'un parti — mais par l'appartenance politique des personnes mises en cause : maires, conseillers et agents municipaux. Ceux-ci se rattachent aussi bien à la majorité qu'à l'opposition ; il est des corrompus dans toutes les formations politiques.

En face de faits susceptibles de constituer une corruption, l'Admi-

nistration réagit avec prudence. Elle ouvre une enquête, suspend l'agent, le mute parfois et laisse ensuite la justice suivre son cours. Mais il peut lui arriver de faire défendre les inculpés par son avocat.

Le juge, lui, n'hésite pas à prononcer des peines relativement sévères : deux ou trois ans de prison (c'est-à-dire le maximum prévu par le Code pénal, mais souvent assorties du sursis total ou partiel) et des amendes élevées : plusieurs centaines de milliers de francs parfois. Beaucoup d'affaires sont d'ailleurs encore en cours, car il faut généralement plusieurs années pour que le dossier soit en état d'être jugé, en particulier dans les affaires de fausses factures.

Telles sont les quelques indications que fournit la lecture du *Monde*. Il serait aventuré de vouloir aller plus loin et de chercher à établir à partir de ces données éparses une théorie de la corruption dans l'Administration française. Elles révèlent tout au plus la partie émergée de l'iceberg. Mais, peut-être, en définitive, n'y a-t-il pas d'iceberg mais seulement quelques hommes à la dérive ?

Philippe ARDANT

Monique MATHIEU.

Dispositions du Code pénal

ART. 177. (Ord. 8 févr. 1945.) Sera puni d'un emprisonnement de deux à dix ans et d'une amende double de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende puisse être inférieure à 1 500 F, quiconque aura sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons ou présents pour :

1^o Etant investi d'un mandat électif, fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, militaire ou assimilé, agent ou préposé d'une administration publique ou d'une administration placée sous le contrôle de la puissance publique, ou citoyen chargé d'un ministère de service public, faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions ou de son emploi, juste ou non, mais non sujet à salaire ;

2^o Etant arbitre ou expert nommé soit par le tribunal, soit par les parties, rendre une décision ou donner une opinion favorable ou défavorable à une partie ;

3^o Etant médecin, chirurgien, dentiste, sage-femme, certifier faussement ou dissimuler l'existence de maladies ou d'infirmités ou un état de grossesse ou fournir des indications mensongères sur l'origine d'une maladie ou infirmité ou la cause d'un décès.

Sera puni d'un emprisonnement d'une à trois années et d'une amende de 900 F à 20 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement tout commis, employé ou préposé, salarié ou rémunéré sous une forme quelconque, qui, soit directement, soit par personne interposée, aura à l'insu et sans le consentement de son patron soit sollicité ou agréé des offres ou promesses, soit sollicité ou reçu des dons, présents, commissions, escomptes ou primes pour faire ou s'abstenir de faire un acte de son emploi.

Si les offres, promesses, dons ou sollicitations tendaient à l'accomplissement ou à l'abstention d'un acte qui, bien qu'en dehors des attributions personnelles de la personne corrompue, était ou aurait été facilité par sa fonction ou par le service qu'elle assurait, la peine sera, dans le cas du paragraphe 1^{er} du premier alinéa, d'un emprison-

nement d'un à trois ans et d'une amende de 600 F à 20 000 F et, dans le cas du second alinéa, d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 300 F à 8 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement.

ART. 178. (Ord. 8 févr. 1945.) Sera punie d'un emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus et de l'amende prévue par le premier alinéa de l'article 177 toute personne qui aura sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons ou présents pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois ou des faveurs quelconques accordées par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfiques résultant de traités conclus avec l'autorité publique ou avec une administration placée sous le contrôle de la puissance publique ou, de façon générale, une décision favorable d'une telle autorité ou administration et aura ainsi abusé d'une influence réelle ou supposée.

Toutefois, lorsque le coupable est une des personnes visées au paragraphe 1^{er} du premier alinéa de l'article 177 et qu'il a abusé de l'influence réelle ou supposée que lui donne son mandat ou sa qualité, la peine d'emprisonnement sera de deux années au moins et de dix ans au plus.

ART. 179. (Ord. 8 févr. 1945.) Quiconque, pour obtenir, soit l'accomplissement ou l'abstention d'un acte, soit une des faveurs ou avantages prévus aux articles 177 et 178, aura usé de voies de fait ou menaces, de promesses, offres, dons ou présents, ou cédé à des sollicitations tendant à la corruption, même s'il n'en a pas pris l'initiative, sera, que la contrainte ou la corruption ait ou non produit son effet, puni des mêmes peines que celles prévues auxdits articles contre la personne corrompue. — *Pén.* 2, 9, 177.

ART 180. (Ord. 8 févr. 1945.) Dans le cas où la corruption ou le trafic d'influence aurait pour objet un fait criminel comportant une peine plus forte que celle de l'emprisonnement, cette peine plus forte sera appliquée aux coupables.

(L. n° 66-1038 du 30 déc. 1966.) « Si le coupable est un militaire ou assimilé, les dispositions de l'article 373 (art. 393 nouveau) du code de justice militaire sont applicables. »

Dans les cas prévus aux trois articles qui précèdent, les coupables pourront, en outre, être interdits des droits mentionnés dans l'article 42 du Code pénal pendant cinq ans au moins et dix ans au plus, à compter du jour où ils auront subi leur peine.

Il ne sera jamais fait au corrupteur restitution des choses par lui livrées ni de leur valeur ; elles seront confisquées au profit du Trésor.

JOURNAL

Les élections européennes en France

L'ultime avertissement du corps électoral

JÉRÔME JAFFRÉ

Pour sa deuxième édition, l'élection européenne confirme sa dernière place parmi toutes les élections politiques françaises, tant pour l'intérêt qu'elle suscite que pour la participation des électeurs. A bien des égards, elle apparaît comme un scrutin élitiste, sans enjeu clair — l'Assemblée européenne est lointaine et dénuée de pouvoirs —, sans tradition établie, sans grands leaders engagés, à la différence de 1979, et sans sanction immédiate puisqu'elle ne peut mettre directement en cause le pouvoir exécutif. Pourtant, sur le plan des comportements électoraux, la consultation n'est pas dénuée de signification. Elle relève en premier lieu d'une élection nationale et globale d'où sont exclus les notables locaux et elle s'apparente de ce fait à l'élection présidentielle. En second lieu, elle est une élection intérieure bien plus qu'une élection européenne, à la fois dans les thèmes de campagne, les motivations des électeurs et leurs comportements. Le précédent de 1979 montre qu'elle traduit bien, malgré la forte abstention, les grands mouvements électoraux. N'annonçait-elle pas le caractère serré de l'affrontement gauche/droite de 1981 et la suprématie giscardienne au sein de la majorité d'alors (1) ? Dans la chaîne électorale qui relie les scrutins de 1981 à 1986, l'élection européenne est à coup sûr un maillon important.

L'AVANCÉE DE LA DROITE

La droite a remporté haut la main les deuxièmes élections européennes. Avec 57,5 % des suffrages exprimés, toutes listes confondues y compris celle de M. Le Pen, elle obtient son meilleur résultat depuis l'élection

(1) Voir Jérôme Jaffré, L'élection européenne du 10 juin 1979, les prolégomènes de l'élection présidentielle, *Pouvoirs*, n° 11, 1979, p. 155-172.

présidentielle de 1969. Elle fait mieux que la gauche aux élections législatives de 1981 (55,8 %) et frise son score des « élections de la peur » en juin 1968 (58,9 %) à condition d'y cumuler les voix de la majorité d'alors (46,4 %) et de la droite non gaulliste (12,5 %). Son avance en France métropolitaine sur le total des suffrages obtenus par les listes de gauche est de 4 312 000 voix. Malgré la différence de participation, l'écart est plus de trois fois supérieur à celui qui séparait M. Mitterrand de M. Giscard d'Estaing au soir du 10 mai 1981. Une performance aussi exceptionnelle place presque partout la droite en position dominante. Elle dépasse le seuil de 60 % des suffrages exprimés dans 34 départements contre 7 au premier tour de la présidentielle de 1981, 6 aux européennes de 1979, 14 au premier tour de la présidentielle de 1974. Elle n'est minoritaire que dans 10 des 96 départements : 6 du Sud-Ouest (Ariège, Aude, Gers, Landes, Lot et Hautes-Pyrénées), 3 du Centre (Allier, Nièvre et Haute-Vienne), 1 seul enfin du nord de la Loire, le Pas-de-Calais.

Cette avancée permet à la droite d'enregistrer un rééquilibrage géographique et sociologique de ses positions. La géographie électorale permettrait certes de retrouver ses zones de forces traditionnelles, comme l'Est, l'Ouest intérieur ou le sud du Massif central et des zones de faiblesse relative comme le Sud-Ouest pyrénéen. Mais l'opposition a réussi à étendre son influence dans le Centre-Ouest, le Midi méditerranéen, le Dauphiné, la Normandie et la Champagne. Sur le plan sociologique, la droite est presque partout majoritaire, parfois massivement. On ne décèle que trois exceptions : les moins de 35 ans, où elle obtient 47 % des suffrages, les ouvriers (43 %) et les salariés du secteur public (40 %). En revanche, les catégories qui

TABLEAU 1. — *L'étroitesse sociologique du vote Veil*

(Pourcentage obtenu par la liste Veil)

Selon l'âge		Selon la profession du chef de ménage		Selon le secteur d'activité de l'interviewé	
Plus de 65 ans	53 %	Agriculteur	64 %	Travaille à son compte	57 %
50-64 ans	46 -	Cadre supérieur, profession libérale	53 -	Salarié du secteur privé	37 -
35-49 ans	48 -	Petit commerçant	51 -	Salarié du secteur public	31 -
25-34 ans	33 -	Inactif, retraité	49 -		
18-24 ans	27 -	Cadre moyen	39 -		
		Employé	31 -		
		Ouvrier	30 -		

Source : Sondages postélectorales SOFRES, 2 000 interviews du 19 au 28 juin 1984.

avaient rendu possible la victoire de la gauche en 1981 lui sont revenues : elle recueille 64 % des voix parmi les 35-49 ans, 54 % chez les cadres moyens et employés (au lieu de 40 % le 26 avril 1981) et 57 % chez les salariés du secteur privé (au lieu de 40 % également). La droite a donc réussi au moins en partie sa reconquête, même si elle n'est pas parvenue à modifier les structures de vote des ouvriers et des fonctionnaires, ces deux môles de résistance de la gauche électorale française.

Ce rééquilibrage n'est pas à mettre à l'actif de la liste Veil. Ses 43 % constituent certes un bon score de premier tour, voire une excellente base de départ pour un éventuel scrutin de ballottage — qui n'était pas à l'ordre du jour. Mais son influence reste très exactement calquée sur les structures traditionnelles de la droite en France. Dans les départements où les candidats modérés dépassaient 55 % des voix le 26 avril 1981, la liste Veil obtient un score *toujours* supérieur à sa moyenne nationale (à une exception près, la Corse-du-Sud), elle dépasse la majorité absolue des suffrages exprimés dans dix départements et recueille un pourcentage global de 50,5 %. A l'inverse, dans les départements où la droite recueillait moins de 44 % des voix, la liste Veil obtient un score *toujours* inférieur à 40 % (à une exception près, la Gironde) et un pourcentage moyen de 36 %. Socio-logiquement, les résultats sont encore plus frappants (tableau 1). La liste Veil dépasse la majorité absolue chez les plus de 65 ans, les agriculteurs, les cadres supérieurs et professions libérales, les commerçants et, d'une façon générale, les personnes qui travaillent à leur compte. En revanche, la liste obtient des résultats médiocres dans toutes les catégories traditionnellement orientées à gauche : les moins de 35 ans, les salariés modestes ou moyens et pire encore parmi ceux qui appartiennent au secteur public.

La concurrence de la liste Le Pen

On a généralement fait l'hypothèse que le succès de la liste Le Pen avait empêché la liste Veil d'approcher la barre des 50 %. Ces dernières indications invitent en la matière à une grande prudence. N'est-ce pas aussi à cause de son incapacité à attirer les électeurs les plus jeunes ou les catégories les plus modestes que la liste Veil doit les limites de son succès ? Pour examiner plus à fond l'effet de la concurrence Le Pen, j'ai isolé les 13 départements où la liste du Front national obtient ses plus mauvais résultats, au maximum 6,5 % des voix. A la lecture du tableau 2, l'impact de la concurrence Le Pen apparaît en définitive assez limité. Certes, dans ces 13 départements, la liste Veil s'approche un peu plus du score obtenu par MM. Giscard d'Estaing et Chirac en 1981 mais elle reste assez nettement en deçà (indice 95,4 contre 93,2 dans l'ensemble du pays). Surtout la progression de la droite est bien moindre qu'ailleurs : l'indice d'évolution est à 108,8 au lieu de 117,8 pour la France tout entière.

Dans ce cas de figure, la liste Veil ne récupère pas les voix de gauche que la liste Le Pen réussit à attirer dans ses zones de plus grande influence.

TABLEAU 2. — *L'évolution électorale
dans les départements de faible implantation Le Pen*

	Prési- dentielle 1981 (1 ^{er} tour)	Euro- péennes 1984	Indice d'évolution 1984/1981
Départements de faible implantation Le Pen			
Liste Veil (J. Chirac + V. Giscard d'Estaing)	50,1	47,8	95,4
Liste Le Pen	—	5,6	—
Ensemble droite	52,7	57,3	108,8
Comparaison avec la totalité des départements			
Liste Veil (J. Chirac + V. Giscard d'Estaing)	45,9	42,8	93,2
Liste Le Pen	—	11,1	—
Ensemble droite	48,8	57,5	117,8

TABLEAU 3. — *Les transferts de voix depuis le 10 mai 1981
dans les départements de faible implantation Le Pen*

	Transfert des électeurs de F. Mitterrand	Transfert des électeurs de V. Giscard d'Estaing
Départements de faible implantation Le Pen		
Liste Veil	9	85
Liste Le Pen	1	9
Ensemble droite	13	95
Comparaison avec la totalité des départements		
Liste Veil	9	78
Liste Le Pen	6	15
Ensemble droite	19	96

Source : Isoir-SOFRES 1984 pour TF1 et *Le Nouvel Observateur*.

C'est ce que confirme, grâce au sondage Isoloir-SOFRES (2), l'examen des transferts électoraux dans ces 13 départements (tableau 3). La liste Veil y conserve mieux les voix de MM. Giscard d'Estaing et Chirac (85 % contre 78 % dans l'ensemble du pays) mais le score du Front national est sans influence sur les transferts de gauche dont bénéficie la liste d'union de l'opposition. Dans ces 13 départements, comme dans la France entière, le taux est exactement le même : 9 %.

On peut donc écarter sans grand risque de se tromper l'hypothèse selon laquelle un score nettement inférieur de M. Le Pen aurait permis à la liste Veil d'approcher la barre des 50 %. La liste du Front national a bénéficié du transfert spécifique d'une fraction de l'électorat de gauche de 1981 qui, à défaut, ne se serait sans doute pas portée sur la liste commune du RPR et de l'UDF.

L'ABSTENTION A GAUCHE : UN ITINÉRAIRE DE DÉTACHEMENT

Après l'élection, la gauche a été tentée de limiter sa défaite en invoquant le très fort taux d'abstention enregistré le 17 juin (42,8 %). Il est tout à fait exact, l'analyse électorale et l'examen des sondages le confirment, que la gauche a pâti de cette très large démobilisation. D'après les sondages, 6 350 000 électeurs de M. Mitterrand du 10 mai 1981 se sont abstenus contre 3 850 000 électeurs de M. Giscard d'Estaing. Une abstention différentielle de deux millions et demi d'électeurs ! Mais avant de tirer des conclusions définitives, un tel calcul mérite un examen approfondi.

L'élection européenne est hors du commun. L'analyse des sondages révèle l'existence d'un véritable filtre, culturel et politique, pour participer au scrutin. La partie de la population la moins instruite, la moins politisée et la moins favorable à l'Europe est restée chez elle. Le pourcentage de votants est de 69 % chez les cadres supérieurs et professions libérales, 68 % chez les personnes ayant un niveau d'instruction supérieur. Il atteint 78 % parmi celles qui s'intéressent beaucoup à la politique. A l'inverse, il est de 53 % seulement chez les ouvriers, 54 % parmi les personnes n'ayant reçu qu'une instruction primaire, 46 % chez celles qui s'intéressent peu à la politique et 25 % quand elles ne s'y intéressent pas du tout. Enfin, dans le contexte de 1984, les partisans de la construction européenne ont davantage participé à l'élection : dans le sondage Isoloir effectué auprès des électeurs qui sont allés voter le 17 juin, la volonté d'accélérer la construction de l'Europe atteint 60 % d'opinions favorables. Deux mois plus tôt, le pourcentage n'était que de 48 % dans l'ensemble de la population — votants et non-votants.

(2) Ce sondage a été réalisé tout au long de la journée du 17 juin à la sortie de 86 bureaux de vote situés dans 64 départements métropolitains. Les résultats complets portent sur un échantillon total de 6 703 interviews, incluant les questionnaires réalisés entre 20 heures et 22 heures. L'analyse s'appuie également sur des questions inédites dépouillées dans les semaines suivant le scrutin.

TABEAU 4. — *La participation au scrutin européen dans les électorats de F. Mit*

	Electeurs de F. Mitterrand du 10 mai 1981		E d d Vo
	Votants	Non-votants	
Ensemble	59	41	73
<i>Sexe</i>			
Homme	65	35	75
Femme	53	47	72
<i>Age</i>			
21-24 ans	47	53	67
25-34 ans	58	42	60
35-49 ans	56	44	76
50-64 ans	66	34	76
Plus de 65 ans	67	33	79
<i>Profession du chef de ménage</i>			
Agriculteur, petit commerçant	54	46	73
Cadre supérieur, profession libérale	69	31	79
Cadre moyen, employé	57	43	79
Ouvrier	56	44	59
Inactif, retraité	65	35	77
<i>S'intéressent à la politique...</i>			
... beaucoup	77	23	92
... un peu	64	36	74
... très peu	49	51	65
... pas du tout	37	63	52

Source : Sondages postélectorales SOFRI

Pour expliquer l'abstention, un troisième facteur, plus conjoncturel, est essentiel en 1984 : l'opinion des électeurs de gauche sur l'action de M. Mitterrand et du Gouvernement depuis trois ans. La sociologie de l'abstention parmi les électeurs des deux candidats du 10 mai 1981 permet d'éclairer les élections européennes d'un jour nouveau (tableau 4). Chez les partisans de M. Mitterrand comme chez ceux de M. Giscard d'Estaing, on relève un abstentionnisme ouvrier tout à fait comparable, signe supplémentaire du filtre culturel nécessaire pour participer au scrutin. Dans les deux camps, le taux d'abstention varie fortement selon le degré d'intérêt pour la politique mais la variation entre les deux électorats est pratiquement constante. On peut donc en déduire que le surcroît d'abstention au sein de l'électorat de M. Mitterrand ne tient pas à une démobilisation exceptionnelle de ses électeurs les moins politisés. Il traduit autre chose.

Les différences sont notables dans trois catégories : les femmes — 47 % des électrices de M. Mitterrand s'abstiennent contre 28 % des électrices de M. Giscard d'Estaing —, les jeunes électeurs — les pourcentages d'abstention atteignent respectivement 53 % et 33 % — les cadres moyens et employés, enfin, avec 43 % et 21 %. Femmes, jeunes, couches moyennes salariées, l'abstentionnisme de gauche recouvre parfaitement la sociologie des « déçus du socialisme », telle que l'avaient fait apparaître les enquêtes d'opinion, qui en évaluaient la proportion à 40 % de l'électorat de M. Mitterrand (3). Confirmation éclatante de cette hypothèse : les enquêtes post-électorales de la SOFRES permettent de chiffrer à 47 % le taux d'abstention parmi les déçus. Chez les personnes satisfaites de l'action de M. Mitterrand, le chiffre tombe à 31 %, très proche donc de celui enregistré dans l'électorat de M. Giscard d'Estaing (27 %).

Tout se passe comme si le surcroît d'abstention à gauche était moins la marque d'un désintérêt que la manifestation d'un mécontentement à l'égard du pouvoir. Comparés aux électeurs de M. Mitterrand qui se sont rendus aux urnes, les abstentionnistes de gauche adoptent des attitudes assez nettement différentes. Ils sont beaucoup plus nombreux à souhaiter un changement politique profond (64 % contre 54 %), un grand remaniement ministériel (57 % contre 47 %) ou à estimer que leur pouvoir d'achat a diminué depuis un an (63 % contre 48 %). Parmi les électeurs de droite, votants ou non-votants, les différences sont bien moindres. Contrairement à ce que croient les dirigeants de gauche, les abstentionnistes du 17 juin ne constituent pas une armée de réserve dont la levée en masse interviendrait automatiquement en leur faveur dans un scrutin décisif comme celui de 1986. A mon sens, il faut plutôt interpréter l'abstention du 17 juin comme un itinéraire de détachement. A preuve, en cas d'élections législatives (4), les électeurs de M. Mitterrand abstentionnistes du 17 juin seraient beaucoup plus nombreux que les votants à se prononcer pour un

(3) Voir Jérôme Jaffré, Les déçus du socialisme, dans SOFRES, *Opinion publique*, 1984, Gallimard, p. 67-71.

(4) Sondage *Figaro-SOFRES* réalisé du 19 au 21 juin 1984.

parti de droite. La rupture est beaucoup plus accusée que dans l'électorat de M. Giscard d'Estaing. S'ils s'étaient rendus aux urnes, les abstentionnistes du 17 juin n'auraient pas sauvé la majorité.

Les intentions de vote en cas d'élections législatives
(en suffrages exprimés)

Voteraient pour un parti de :	Electeurs F. Mitterrand du 10 mai 1981		Electeurs V. Giscard d'Estaing du 10 mai 1981	
	Votants le 17 juin 1984	Non-votants le 17 juin 1984	Votants le 17 juin 1984	Non-votants le 17 juin 1984
Gauche	86	74	3	7
Ecologiste	3	4	1	4
Droite	11	22	96	89
	100 %	100 %	100 %	100 %

LE DÉSAVEU DE LA MAJORITÉ

Un recul homothétique

En trois ans, le recul électoral touche communistes et socialistes dans des proportions comparables. Par rapport au premier tour de l'élection présidentielle, le PC perd, en suffrages exprimés, 4,3 points (soit 27,9 % de son influence) et le PS 5,3 points (20,1 %). Signe d'un sort commun, le recul de deux formations obéit rigoureusement aux mêmes règles :

1) La relation est marquée avec la progression de l'abstention. Dans les départements où le PC perd le plus de terrain (indice d'évolution inférieur à 60), la progression de l'abstention depuis 1981 est de 27,2 points, contre une moyenne nationale de 24,4 ; dans les départements où il résiste le mieux, la montée de l'abstention est nettement moindre : 23,7 points. Même phénomène pour le PS : là où il perd le plus (indice inférieur à 74), l'abstention progresse de 26,8 points ; là où il recule le moins la hausse n'est que de 22,2 points.

2) La résistance du PC et du PS est d'autant mieux affirmée que les deux formations ont un niveau d'implantation élevé (tableau 5). Pour le Parti communiste, les résultats s'ordonnent rigoureusement selon ce critère. C'est une différence importante par rapport à l'élection présidentielle où le recul était presque étale dans tout le pays, quel que soit le niveau d'implan-

tation antérieur (5). Dans le nouveau séisme qu'affronte le PC, la tradition électorale et l'encadrement ont joué un rôle plus grand qu'en 1981. Pour le Parti socialiste, le mouvement est moins net et de moindre amplitude mais il est réel : les socialistes conservent près de 85 % de leur influence électorale dans les départements de forte implantation contre 77 % dans les départements de plus faible implantation.

TABLEAU 5. — *La résistance du PC et du PS selon leur niveau d'implantation par départements (en % des suffrages exprimés)*

Présidentielle 1981 (1 ^{er} tour)	% moyen en 1984	Indice d'évolution 1984/1981
Parti communiste		
Moins de 10 %	5,0	63,4
Entre 10 et 15 %	8,4	67,0
Entre 15 et 20 %	12,0	71,1
Plus de 20 %	17,4	77,4
Moyenne nationale	11,2	72,1
Parti socialiste		
Moins de 22,5 %	16,9	77,4
Entre 22,5 et 25 %	18,4	76,7
Entre 25 et 27,5 %	20,7	79,1
Entre 27,5 et 30 %	23,9	84,6
Plus de 30 %	28,0	83,9
Moyenne nationale	20,8	79,9

Ce mécanisme se vérifie à des niveaux d'analyse plus fins comme les villes de plus de 9 000 habitants. En Seine-Saint-Denis, la perte communiste varie d'un indice minimum de 62,7 à un indice maximum de 85,7 selon le niveau d'implantation du parti en 1981 (de moins 15 % à plus de 35 % des voix). Dans les villes du Pas-de-Calais, l'évolution du PS varie de l'indice 72,1 à l'indice 94,6 suivant le score du candidat François Mitterrand le 26 avril 1981 (de moins 22,5 % des voix à plus de 30 %).

3) C'est dans un troisième élément que réside la preuve la plus nette d'une évolution identique des deux grandes formations de la majorité : leurs reculs les plus élevés comme leurs meilleures résistances vont de pair.

(5) Voir François Platone et Jean Ranger, L'échec du Parti communiste français aux élections du printemps 1981, *Revue française de Science politique*, octobre-décembre 1981, p. 1022-1024.

Dans les départements où le PC recule le plus, le PS perd également plus qu'ailleurs : son indice d'évolution s'établit à 72,4 contre une moyenne nationale de 79,9 ; là où le PC recule le moins, l'indice du PS est bien meilleur avec 83,4. Le même phénomène joue en sens inverse : dans les départements où le PS perd le plus de terrain, le PC connaît lui aussi des pertes très élevées — l'indice est à 66,9 contre une moyenne nationale de 72,1 ; là où le PS conserve le mieux ses positions, le PC maintient davantage son influence électorale antérieure (l'indice est à 78,0).

Le mécanisme de l'élection européenne est donc à l'opposé de la présidentielle de 1981 où une large partie de l'électorat communiste s'était dès le premier tour portée sur le nom de François Mitterrand. Trois ans plus tard, malgré le nouveau recul communiste, on n'observe pas de phénomène semblable. Le malheur des uns ne fait plus le bonheur des autres. C'est la majorité gouvernementale tout entière qui subit le désaveu du corps électoral. Les transferts de voix s'opèrent en fonction directe du jugement porté sur l'action de M. Mitterrand depuis trois ans (tableau 6). Parmi

TABLEAU 6. — *Le vote des déçus du socialisme*
(Electeurs de F. Mitterrand du 10 mai 1981)

Ont voté pour la liste :	Se déclarent déçus par l'action de M. Mitterrand		Comparaison : se déclarent satisfaits par l'action de M. Mitterrand	
	Ensem- ble	Sur 100 suffrages exprimés	Ensem- ble	Sur 100 suffrages exprimés
L. Jospin	11,5	22	43	62
G. Marchais	11	21,5	16,5	24
Les listes d'extrême- gauche	5	9	2	3
<i>Total gauche</i>	27,5	52,5	61,5	89
O. Stirn	3	6	2	3
D. Anger	3,5	6,5	2	3
S. Veil	10	19	1	2
J.-M. Le Pen	6	11	1	1
Les autres listes d'op- position	2	5	1,5	2
<i>Total droite</i>	18	35	3,5	5
Blanc ou nul	1		—	
N'ont pas voté	47		31	

Source : IsoLoir-SOFRES pour TFI et *Le Nouvel Observateur* et sondages postélectorales SOFRES, 2 000 interviews du 19 au 28 juin 1984.

les « déçus du socialisme », on assiste à une véritable désertion électorale, soit par abstention — elle touche 47 % d'entre eux — soit par passage à l'opposition, qui concerne 35 % de votants. Le drame du PC apparaît ici de façon éclatante : le PS rafle à lui seul le vote des trois cinquièmes des électeurs de gauche satisfaits de l'action menée ; le PC, quant à lui, obtient un pourcentage de voix assez faible et très comparable dans les deux catégories d'électeurs. Il ne constitue un pôle d'attraction ni pour les satisfaits des trois années écoulées, ni pour les mécontents. Il n'est pas sûr que sa décision de mettre fin à la participation lui soit bénéfique mais il est clair qu'il avait fort peu à attendre de son maintien comme formation très minoritaire de la coalition gouvernementale.

PC : le deuxième choc

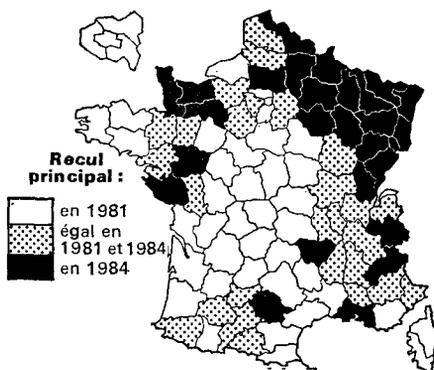
Il reste que pour les communistes la défaite de 1984 est particulièrement grave, car elle s'ajoute à son premier grand recul de 1981. Dans un scrutin, certes sans grand enjeu ni forte participation, le PC se trouve placé au même niveau que le Front national. Il est même devancé par la formation de M. Le Pen dans la majorité des départements métropolitains (52 sur 96). C'est le cas de fiefs traditionnels comme les Bouches-du-Rhône ou de six des huit départements de la région parisienne (les seules exceptions étant la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne).

Le phénomène communiste tend à disparaître de pans entiers de la société française. Le PC recueille seulement 5 % des voix chez les agriculteurs, 3 % chez les cadres supérieurs, 7 % chez les petits commerçants. Il est en dessous des 10 % dans 45 départements, au lieu de 16 en 1981, 6 en 1979 et 5 en 1969. De nombreuses régions sont concernées : la Basse-Normandie, la Bretagne, les Pays-de-Loire, le Poitou-Charentes, Rhône-Alpes, la Bourgogne, la Franche-Comté, l'Alsace et la Lorraine. La carte 1 mesure l'importance respective des séismes de 1981 et 1984. On a distingué les départements où le recul (mesuré en écart au pourcentage des suffrages exprimés) a été plus fort entre 1979 et 1981, plus fort entre 1981 et 1984, enfin là où, à 0,5 % près, il a été le même. Aux élections européennes le recul est moindre dans le Sud-ouest aquitain et le Centre, plus participationnistes. En région parisienne, pour la première fois depuis quinze ans, le PC ne perd pas plus de terrain qu'en province. En revanche, les pertes sont plus sévères dans l'Est où la progression de l'abstention a été plus forte et dans les zones de faible implantation comme l'Ouest intérieur (Vendée, Maine-et-Loire, Manche, Calvados, Orne), l'Alsace ou la Haute-Loire. Dans bien des cas, on assiste à une marginalisation pure et simple du PC.

Dans ses secteurs les plus traditionnels où il se recroqueville, le parti est malgré tout très affaibli. Il ne dépasse 20 % des suffrages que dans une seule région (le Limousin) et 5 départements, contre 18 encore en 1981, 42 en 1979, 49 en 1969. En Ile-de-France, même si le recul cette fois-ci n'est pas plus sévère qu'ailleurs, le chemin de croix est impressionnant :

25,8 % des voix en 1969, 23 % en 1979, 16,5 % en 1981, 11,9 % aujourd'hui. Sur le plan sociologique, le PC se vide de sa substance. Le peuple communiste se dissout. Dans ses points forts, la liste Marchais obtient en tout et pour tout 20 % des voix parmi les ouvriers, 17 % parmi les employés, 14 % chez les électeurs de moins de 35 ans. Selon la situation professionnelle des interviewés, elle culmine à 14 % parmi les chômeurs et les retraités et n'obtient que 11 % chez les actifs et 5 % chez les étudiants et les lycéens.

CARTE 1. — *Le deuxième recul du Parti communiste*



Ce dernier point est essentiel : il montre l'incapacité actuelle du parti à toucher la jeunesse. Il obtient ses meilleurs résultats parmi les électeurs les plus âgés, y compris chez les ouvriers. Selon le sondage Isoleir, il recueille 16 % des voix chez les ouvriers de moins de 25 ans, 18 % parmi les 25-49 ans et 27 % chez les ouvriers de plus de 50 ans. Une analyse de cohortes sur les électors de 1979 à 1984 (tableau 7) confirme l'extrême faiblesse du PC dans les catégories les plus jeunes (8 % chez les 18-22 ans et... 6 % chez les 18-20 ans) et fait apparaître à cinq ans de distance un taux de fidélité directement proportionnel à l'âge des électeurs. Le taux est inférieur à la moitié parmi ceux qui avaient moins de 35 ans en 1979, entre 55 et 60 % parmi les 35-64 ans et il atteint 87 % parmi les électeurs les plus âgés, ceux qui ont atteint leur majorité au temps du Front populaire. « Le communisme est la jeunesse du monde », dit la célèbre formule de Paul Vaillant-Couturier, chargée d'une double signification — il est à la fois l'avenir de l'humanité et il s'appuie sur la force et

l'enthousiasme des jeunes gens et des jeunes filles (6). Parmi tous les échecs que le PCF accumule depuis plusieurs années, le vieillissement de son électorat est bien le plus cruel.

TABLEAU 7. — *Le vieillissement de l'électorat communiste*

Age des électeurs en 1979	% vote PC aux Européennes de 1979	Age des électeurs en 1984	% vote PC aux Européennes de 1984	Taux de fidélité au Parti communiste
18-24 ans	23 %	18-22 ans	8 %	—
25-34 ans	25 —	23-29 ans	10 —	43 %
35-49 ans	20 —	30-39 ans	12 —	48 —
50-64 ans	21 —	40-54 ans	11 —	55 —
Plus de 65 ans	15 —	55-69 ans	12 —	57 —
		Plus de 70 ans	13 —	87 —

Source : Sondage postélectoral SOFRES-*Le Nouvel Observateur*, juin 1979, et Isoir-SOFRES 1984 pour TF1 et *Le Nouvel Observateur*.

Voilà qui limite, me semble-t-il, la part de l'explication que l'on doit à l'abstention ou aux difficultés de la participation. En réalité, le Parti communiste est confronté à la mise en cause du modèle de socialisme importé des pays de l'Est et à l'adaptation de son projet à la société française de la fin du xx^e siècle. Des enjeux qui dépassent de loin les simples élections européennes de 1984 et qui posent, ni plus ni moins, le problème de sa survie comme grande force politique.

Le PS ramené à son niveau de 1973

Est-ce à dire que pour le PS l'horizon est rose ? Il serait excessif de le croire alors que les socialistes se trouvent ramenés, à la décimale près, à leur score de 1973 avec à leurs côtés un Parti communiste diminué de moitié ou presque.

Mais dans cet apparent retour à la situation d'origine, l'identité globale des chiffres est trompeuse. Electoralement, le PS de 1984 n'est plus celui de 1973. Les caractéristiques d'une élection nationale aidant, l'influence

(6) Sur le thème de la jeunesse dans la pensée communiste, on relira avec plaisir l'analyse d'Annie Kriegel, *Les communistes français*, Le Seuil, 1^{re} éd., 1968, p. 40-48.

socialiste est aujourd'hui presque étale sur le territoire national, alors que moins de deux ans après le congrès d'Épinay elle était encore très inégale. La liste Jospin obtient entre 15 et 25 % des voix dans 81 des 96 départements, au lieu de 49 il y a onze ans. Trois fois seulement (contre 13 jadis), elle dépasse les 30 % ; dans trois départements également (au lieu de 12), elle est en deçà des 15 %. L'UCSD de 1973 était encore assez proche de

TABLEAU 8. — *La sociologie du vote socialiste depuis 1973*

	Elections législatives 1973 (1 ^{er} tour)	Election prési- dentielle 1981 (1 ^{er} tour)	Elections européennes 1984
<i>Sexe</i>			
Homme	55	53	57
Femme	45	47	43
	100 %	100 %	100 %
<i>Age</i>			
18-24 ans	—	10	12
25-34 ans	—	23	22
21-34 ans	28	—	—
35-49 ans	35	27	18
50-64 ans	21	22	27
Plus de 65 ans	16	18	21
	37	40	48
	100 %	100 %	100 %
<i>Profession du chef de ménage</i>			
Agriculteur	9	6	5
Petit commerçant	7	3	3
Cadre supérieur, profession libérale	3	7	11
Cadre moyen, employé	20	23	22
Ouvrier	36	34	26
Inactif, retraité	25	27	33
	56	57	48
	100 %	100 %	100 %
<i>Famille politique</i>			
Extrême-gauche	17	20	16
Gauche	52	60	69
Centre	10	10	8
Droite	7	1	1
Extrême-droite	1	—	1
Marais	13	9	5
	69	80	85
	100 %	100 %	100 %

Source : Sondages postélectoraux SOFRES.

la SFIO constituée de fiefs et de déserts. Le ps de 1984 est partout présent mais rarement très puissant.

En dix ans, la sociologie du vote socialiste s'est progressivement transformée (tableau 8). Le ps est plus masculin qu'en 1973 mais, pour le reste, il apparaît plus diversifié. Le poids des personnes âgées de plus de 50 ans a crû au détriment des 35-49 ans, tout comme les retraités et les cadres supérieurs au détriment des salariés modestes et moyens. L'élection européenne de 1984 n'est d'ailleurs pas exceptionnelle : elle s'inscrit dans le droit fil de la présidentielle de 1981.

Un électorat plus âgé et moins populaire et qui pourtant s'est très nettement gauchi : 85 % des socialistes de 1984 se situent à gauche ou à l'extrême-gauche, au lieu de 69 % en 1973. Le paradoxe n'est qu'apparent : il correspond aux traits classiques de la social-démocratie où les catégories bourgeoises, lorsqu'elles franchissent le pas, se classent les plus à gauche. L'évolution tient en outre aux transferts communistes dont le ps a bénéficié en 1981 et à ses mutations internes. Le parti de 1973 tenait encore beaucoup de la SFIO et des alliances locales à droite ; celui de 1984, plus militant, est engagé dans une expérience gouvernementale sans compromis avec les modérés. Devenu l'épine dorsale de la gauche, l'électorat socialiste est beaucoup plus homogène qu'autrefois, mais il règne désormais au sein d'une coalition très affaiblie.

LES CLEFS DU VOTE LE PEN

Une droite extrême

Lors de l'élection européenne, le Front national a bénéficié de circonstances éminemment favorables. Tout d'abord une élection sans véritable sanction et qui ne posait en aucune façon le problème de l'alternance. Beaucoup d'électeurs ont ainsi cherché dans le vote Le Pen une manifestation d'opposition maximale. Sur une note d'hostilité attribuée au pouvoir en place (7), les électeurs du Front national obtiennent le score le plus élevé (tableau 9), assez nettement devant les partisans de Mme Veil. On enregistre la confirmation de ce sentiment dans les enquêtes postélectorales : 57 % des électeurs de M. Le Pen ne font « pas du tout confiance » à M. Mitterrand alors qu'au sein de la liste Veil le chiffre est de 49 % ; à l'égard du Premier ministre, M. Mauroy, les chiffres sont respectivement de 84 % et 68 %.

(7) On a calculé pour chaque interviewé une note allant de 0 à 4 selon les réponses suivantes : se déclare déçu par l'action de M. Mitterrand, estime que son pouvoir d'achat a baissé depuis trois ans, a voté en tenant compte avant tout des problèmes en France, a voulu exprimer son mécontentement à l'égard du Gouvernement.

TABLEAU 9. — *Le degré d'hostilité des électorats à l'égard du pouvoir en place (en %)*

Ont voté pour la liste :		Hostilité faible (notes 0 ou 1)	Position intermédiaire (note 2)	Hostilité forte (notes 3 ou 4)
J.-M. Le Pen	100 %	3	26	71
S. Veil	100 -	2	36	62
M. Gauquelin (PCI)	100 -	7	38	55
A. Laguiller	100 -	21	39	40
Les listes socio-professionnelles	100 -	12	52	36
D. Anger	100 -	17	55	28
O. Stirn	100 -	17	57	26
G. Marchais	100 -	48	32	20
S. Depaquit-H. Fiszbín	100 -	40	41	19
L. Jospin	100 -	67	26	7

Source : IsoLoir-SOFRES pour TFI et *Le Nouvel Observateur*.

En second lieu, la liste Le Pen a bénéficié du désintéret d'une fraction de l'électorat pour les problèmes européens. Sur une note d'attachement à l'Europe (8), ses électeurs se séparent très nettement de ceux de Mme Veil : seuls 15 % d'entre eux obtiennent une note élevée contre 37 % pour la liste d'union.

La note d'attachement à l'Europe dans les électorats Le Pen et Veil

	Electeurs de J.-M. Le Pen	Electeurs de S. Veil
Note 0	40	27
1	45	36
2	12	24
3	3	13
	15	37
	100 %	100 %

Source : IsoLoir-SOFRES pour TFI et *Le Nouvel Observateur*.

(8) Cette note est établie à partir des réponses suivantes : cite parmi ses motivations de vote la construction de l'Europe, a voté en tenant compte avant tout des problèmes de la construction européenne, souhaite que le mouvement d'unification de l'Europe soit accéléré.

Cette conjonction d'une opposition maximale et d'un désintéret à l'égard de l'Europe fournit, en large partie, l'explication du passage d'électeurs RPR et UDF vers M. Le Pen. L'hostilité forte à l'égard du pouvoir en place touche 71 % des sympathisants RPR-UDF restés fidèles à Mme Veil, contre 88 % des RPR-UDF passés au Front national. 40 % des RPR-UDF favorables à Mme Veil obtiennent une note élevée (2 ou 3) sur l'attachement à l'égard de l'Europe, contre 18 % seulement parmi ceux qui ont opté pour la liste Le Pen.

Différentes hypothèses ont été émises sur le succès du Front national : un refus de l'opposition classique, un rejet de la personne de Mme Veil ou encore une percée idéologique de l'extrême droite comme famille politique. A l'examen, on ne trouve guère d'éléments pour les accréditer ; il se confirme que le vote Le Pen rassemble une droite extrême plutôt qu'une extrême droite. Conduits à choisir entre l'opposition parlementaire et la gauche, 70 % de ses électeurs souhaitent à la fois une victoire du RPR et de l'UDF et un gouvernement commun de ces deux formations. Indice supplémentaire : 63 % des électeurs Le Pen venus du RPR et de l'UDF jugent, après le scrutin, que l'opposition a eu raison de constituer une liste d'union (30 % exprimant l'opinion contraire). A l'égard de Mme Veil, 50 % des électeurs du Front national éprouvent de la sympathie (contre 48 % d'avis inverse). Un chiffre bien sûr très éloigné du taux de soutien enregistré parmi les électeurs de la liste d'union (85 %) mais qui ne saurait pour autant être interprété comme un rejet. Enfin, au sein du Front national, la famille politique d'extrême droite ne représente que la moitié de l'électorat (49 % exactement). Du reste, parmi ces électeurs extrémistes, la majorité s'est portée sur la liste de Mme Veil (51 %) plutôt que sur celle de M. Le Pen (42 %).

Un phénomène de société

Il est à première vue surprenant de constater que les résultats de la liste Le Pen ne correspondent pas à l'influence traditionnelle de la droite (tableau 10). Là réside une différence essentielle avec la liste Veil qui, elle, est parfaitement calquée sur les structures du vote modéré. Le score du Front national atteint son apogée dans les départements partagés entre droite et gauche et son point le plus bas là où la droite enregistre d'ordinaire ses meilleurs résultats. A titre d'exemple, il ne recueille que 6,1 % en Vendée, 6,2 % dans la Mayenne, 6,8 % dans la Manche et 7,8 % en Haute-Loire. Dans ces départements, tous bastions de la droite conservatrice, la liste Veil obtient entre 52,3 et 56,8 % des voix. Difficile avec ces chiffres d'accréditer la thèse d'un refus de l'opposition classique de la part de l'électorat modéré ou d'un rejet de la personne de Mme Simone Veil. Difficile aussi de voir en M. Jean-Marie Le Pen le nouveau champion de la France conservatrice.

La tradition de l'extrême droite mesurée par le vote Tixier-Vignancour en 1965 fournit une meilleure clef d'explication. Le score du Front national

TABLEAU 10. — *Le vote Le Pen*
selon le niveau d'implantation traditionnel de la droite
par départements
(en % des suffrages exprimés)

Niveau droite Présidentielle 1974 (2 ^e tour)	Vote Le Pen	Comparaison avec le vote Veil
Moins de 42 %	11,0 %	32,9 %
Entre 42 et 48,9 %	10,9 -	38,5 -
Entre 49 et 50,9 %	12,2 -	43,7 -
Entre 51 et 57,9 %	11,9 -	45,7 -
Plus de 58 %	8,5 -	51,7 -
Moyenne nationale	11,1 -	42,8 -

croît régulièrement selon les performances de l'avocat du général Salan (tableau 11). Dans les meilleurs départements de 1965, la liste Le Pen obtient un score moyen de 16,5 %. C'est le cas des départements à forte implantation rapatriée du Sud-est de la France où de nombreux notables de l'opposition ont fait preuve à son égard de neutralité, voire de bienveillance. Il reste que le critère de l'extrême droite n'est pas parfaitement discriminant. La différence qui sépare les départements de faible et de moyenne implantation est minime. Cela signifie que M. Le Pen a pu obtenir d'excellents résultats dans des départements totalement extérieurs à cette tradition politique. Il en est ainsi dans plusieurs départements de l'Est comme le Doubs (13 %), la Moselle (14 %), le Haut-Rhin (13,9 %) ou le Territoire de Belfort (14,8 %).

TABLEAU 11. — *Le vote Le Pen*
selon le niveau d'implantation
de l'extrême droite en 1965 par départements
(en % des suffrages exprimés)

Vote Tixier-Vignancour en 1965	Vote Le Pen
Moins de 3,5 %	9,9 %
Entre 3,5 et 7,9 %	10,5 -
Plus de 8 %	16,5 -

Pour expliquer de façon pertinente le vote Le Pen, il convient de recourir à des critères d'ordre sociologique comme le taux d'urbanisation. En utilisant cette variable (tableau 12), on relève une croissance régulière et

fortement marquée du Front national. Dans les 14 départements où le taux d'urbanisation dépasse les 80 %, la liste Le Pen obtient à 12 reprises un score supérieur à sa moyenne nationale et elle dépasse dix fois la barre des 14 %. A l'inverse, dans les 24 départements les plus ruraux (le taux d'urbanisation y est inférieur à 45 %), la liste n'est que deux fois au-dessus de sa moyenne nationale et reste vingt fois en deçà des 8 %.

TABLEAU 12. — *Le vote Le Pen*
selon le taux d'urbanisation des départements

Taux d'urbanisation	Vote Le Pen
Moins de 45 %	7,0 %
Entre 45 et 59,9 %	8,7 -
Entre 60 et 79,9 %	11,7 -
Plus de 80 %	14,4 -

Phénomène urbain, le Front national obtient des scores encore plus tranchés si l'on intègre à l'analyse le degré d'insécurité et le taux d'immigrés par département (9). Ces deux critères se révèlent très pertinents, le taux d'immigrés apparaissant toutefois comme le facteur principal. Dans les départements très ou assez urbains (taux d'urbanisation supérieur à 60 %), le vote Le Pen varie de 11,1 à 14,8 % selon le degré d'insécurité, de 10,2 à 15,4 % selon la proportion d'immigrés. Si, enfin, l'on isole les départements qui ont à la fois un fort taux d'immigrés et une forte insécurité, le vote Le Pen atteint un score moyen de 16,4 %. Inversement, dans les départements qui ont à la fois peu d'immigrés et une meilleure sécurité, il obtient 6,5 % des voix. Il s'agit, on le voit, des deux pôles extrêmes du vote Le Pen. A la lumière de ces chiffres, son succès cesse d'être un événement politique pour devenir un phénomène de société.

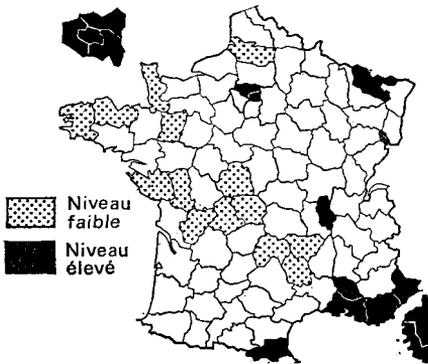
Les cartes 2 et 3 montrent la correspondance étroite entre l'implantation du vote en faveur du Front national et les phénomènes d'immigration et de sécurité, qu'il s'agisse des départements les plus touchés ou de ceux qui en sont exempts. Sur un pôle apparaît la France de l'Ouest, de la Bretagne au sud du Massif central, sur l'autre pôle les départements du Sud-est, de la région parisienne ou de l'Est comme la Moselle et le Territoire de Belfort. Des différences de détail existent mais les structures géographiques

(9) Le taux d'immigrés correspond au pourcentage d'étrangers dans la population active des départements au recensement de 1975, le degré d'insécurité au nombre de délits rapporté au nombre d'habitants selon le classement du *Point* publié les 14 et 21 septembre 1981. Suivant leur rang, on a classé les départements par quartile. Pour la carte 2, les départements classés en « niveau élevé » sont ceux qui sur les deux critères appartiennent simultanément au premier quartile ; le niveau faible correspond à une appartenance simultanée au quatrième quartile.

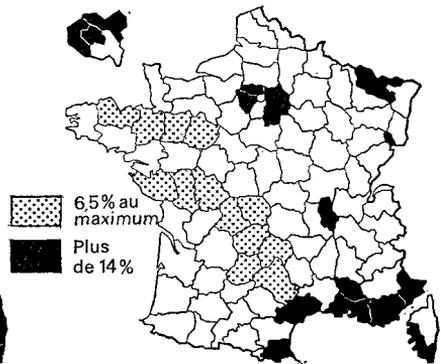
coïncident parfaitement. Au vu de ces cartes, on s'explique mieux les médiocres scores de M. Le Pen dans la France conservatrice. Ses caractéristiques sociologiques diffèrent par trop des ingrédients qui font ailleurs le succès du Front national.

Ce poids de l'insécurité et de l'immigration est confirmé par les enquêtes d'opinion. Il permet à M. Le Pen d'attirer des électeurs venus de la gauche. Avec la volonté d'une opposition maximale et le désintérêt pour l'Europe, il constitue la troisième explication du transfert d'électeurs UDF et RPR.

CARTE 2. — *Le taux d'immigrés et le degré d'insécurité*



CARTE 3. — *Le vote Le Pen en 1984*



Dans leurs motivations de vote, le thème de l'insécurité est cité par 35 % d'entre eux, celui des immigrés par 23 %. Parmi les sympathisants RPR et UDF fidèles à Mme Veil, les pourcentages sont respectivement de 18 % et 3 %... Il y a là une différence essentielle entre les électors de l'opposition, qui laisse entrevoir la dimension xénophobe du vote Front national. Contre-épreuve : interrogés à la fin du mois de juin sur les moyens de lutter contre l'insécurité, 28 % des Français citent « la réduction du nombre des travailleurs immigrés ». Parmi les électeurs de la liste d'union, le pourcentage est de 29 % ; parmi ceux de la liste Le Pen il atteint... 62 % !

On peut se demander si dans les 15 départements de forte immigration et de forte insécurité, M. Le Pen rassemble un électorat d'une nature différente que dans le reste du pays. Grâce à sa dimension et à sa représentativité, le sondage IsoLoir-SOPRES permet de dresser dans cette zone la sociologie des électeurs du Front national (tableau I3). Son électorat apparaît à la fois plus féminin et plus âgé — deux catégories particulièrement sensibles au thème de l'insécurité. En revanche, la structure politique ne se trouve pas modifiée : le poids respectif des électeurs Mitterrand et Giscard

TABLEAU 13. — *La composition sociologique du vote Le Pen dans les départements à fort taux d'immigrés et à forte insécurité*

	Dans les 15 départe- tements concernés	Comparaison avec la totalité des départements
<i>Sexe</i>		
Homme	51	62
Femme	49	38
	100 %	100 %
<i>Age</i>		
18-34 ans	23	28
35-49 ans	22	27
Plus de 50 ans	55	45
	100 %	100 %
<i>Profession de l'interviewé</i>		
Agriculteur	—	2
Petit commerçant	5	8
Cadre supérieur, profession libérale	15	14
Cadre moyen, employé	27	29
Ouvrier	14	13
Inactif, retraité	39	34
	100 %	100 %
<i>Vote au deuxième tour de l'élection présidentielle de 1981</i>		
F. Mitterrand	22	22
V. Giscard d'Estaing	60	56
Abstention, sans réponse, trop jeunes pour voter	18	22
	100 %	100 %

Source : Isoir-SOFRES pour TFI et *Le Nouvel Observateur*.

d'Estaing de 1981 reste très proche de la moyenne nationale du vote Le Pen. En réalité, il n'y a dans ces départements aucun apport spécifique d'un électorat particulier. Pour atteindre son score moyen de 16,4 %, le Front national prélève davantage de suffrages dans *tous* les électorats, de gauche comme de droite (tableau 14). Il en est ainsi de l'électorat communiste : nationalement son transfert vers le vote Le Pen est très faible (2 %), dans ces départements il demeure marginal mais double de volume, avec 4 % des voix.

TABLEAU 14. — *Les transferts de voix vers la liste Le Pen dans les départements à fort taux d'immigrés et à forte insécurité (Taux de transfert en faveur de la liste Le Pen)*

	Dans les 15 départe- ments concernés	Comparaison avec la totalité des départements
<i>Vote au 1^{er} tour de l'élection présidentielle de 1981</i>		
G. Marchais	4 %	2 %
F. Mitterrand	10 -	7 -
V. Giscard d'Estaing	21 -	13 -
J. Chirac	28 -	19 -
<i>Vote au 2^e tour de l'élection présidentielle de 1981</i>		
F. Mitterrand	10 -	6 -
V. Giscard d'Estaing	23 -	15 -

Il reste qu'à l'examen rapide des résultats l'observateur éprouve un sentiment de surprise. Tous les sondages indiquent un transfert minime de l'électorat communiste vers le Front national alors que celui-ci obtient souvent des scores élevés dans les municipalités, les circonscriptions ou les départements de forte implantation communiste, comme la Seine-Saint-Denis. Une analyse multivariée faisant intervenir le poids de l'immigration permet de dissiper cet apparent mystère, comme le montrent les résultats dans les villes de plus de 30 000 habitants (tableau 15). Le vote Le Pen croît en fonction directe du taux d'immigrés dans les villes et, il convient de le noter, les municipalités à forte proportion d'étrangers sont souvent communistes. Mais si l'on isole cette catégorie de villes, on constate que la liste Le Pen obtient un score plus faible en terre communiste que partout ailleurs, villes socialistes comprises. Au terme de cette analyse, le succès de la liste Le Pen apparaît comme inversement proportionnel à l'implantation du communisme français. Notons d'ailleurs que le vote Le Pen est systématiquement plus élevé dans les municipalités de droite et qu'il est toujours plus fort dans les villes gérées par l'UDF que dans celles détenues par le RPR.

A travers ces élections européennes, le vote Le Pen apparaît à la fois comme un *phénomène amplifié* par le jeu des circonstances favorables de la consultation et comme un *phénomène profond* de notre société car il recouvre des préoccupations graves et exacerbées de la vie urbaine. Ses chances de durée sont désormais réelles mais sa capacité de peser vraiment

TABLEAU 15. — Le vote Le Pen selon la proportion d'immigrés et l'étiquette politique des municipalités de plus de 30 000 habitants (Moyenne de pourcentage)

Etiquette politique des Municipalités	Proportion d'immigrés faible	Proportion d'immigrés intermédiaire	Proportion d'immigrés forte	Ensemble des villes
PC	9,1 (4)	11,6 (19)	14,5 (28)	13,0 (51)
PS	8,0 (27)	14,1 (31)	15,0 (9)	11,8 (67)
UDF	10,7 (9)	15,3 (21)	17,6 (9)	14,8 (39)
RPR	9,9 (10)	14,0 (27)	16,6 (8)	13,5 (45)
Divers droite	10,0 (2)	16,1 (17)		15,5 (19)
Total gauche	8,1 (31)	13,2 (50)	14,6 (37)	12,3 (118)
Total droite	10,2 (21)	15,0 (65)	17,1 (17)	14,4 (103)
Total général	9,0 (52)	14,2 (115)	15,4 (54)	13,3 (221)

N.B. — Le nombre des municipalités concernées dans chaque cas de figure est indiqué entre parenthèses.

sur le jeu politique dépendra directement de l'instauration de la représentation proportionnelle pour les élections législatives. Une responsabilité historique pour les dirigeants socialistes.

S'IL Y AVAIT EU DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES...

Sauf bouleversement du calendrier politique, les élections européennes constituent, les cantonales de 1985 mises à part, la dernière consultation partisane avant le grand rendez-vous des élections législatives de 1986. Moins de deux ans avant cette échéance, il n'est pas sans intérêt d'examiner la situation politique dans le cadre des circonscriptions législatives. Le tableau 16 situe ainsi le niveau électoral de la droite selon l'étiquette politique des députés et fournit le rappel des résultats au premier tour de la présidentielle de 1981.

Il y a trois ans, la droite n'était majoritaire que dans 204 des 474 circonscriptions métropolitaines. Elle obtenait un score inférieur à 45 % des suffrages exprimés dans 132 circonscriptions. Enfin, dans 138 cas, la balance était incertaine puisque l'ancienne majorité recueillait face à la gauche et au candidat écologiste entre 45 et 49,9 % des voix. Aux élections législatives de juin, grâce à l'amplification du mouvement d'opinion, le PS réussit à faire élire 56 députés dans des circonscriptions où la droite était pourtant majoritaire le 26 avril. Performance que pour sa part le PC

TABLEAU 16. — *Le niveau d'implantation de la droite dans les circonscriptions*

Niveau de la droite (% des suffrages exprimés)	Appartenance politique des circonscriptions					
	Circonscriptions PC		Circonscriptions PS-MRG		Circonscriptions opposition	
	Présidentielle (1 ^{er} tour) 1981	Européennes 1984	Présidentielle (1 ^{er} tour) 1981	Européennes 1984	Présidentielle (1 ^{er} tour) 1981	Européennes 1984
Moins de 45 %	35	12	97	12	—	—
Entre 45 et 49,9 %	7	13	126	41	5	—
Entre 50 et 54,9 %	1	13	49	69	45	3
Entre 55 et 59,9 %	—	5	7	106	57	9
Plus de 60 %	—	—	—	51	45	140
Total	43	43	279	279	152	152

ne réussit qu'une seule fois alors que la majorité sortante parvint à sauver cinq sièges là où pourtant elle était minoritaire au premier tour de la présidentielle. Aux élections européennes de juin 1984, la situation se trouve radicalement modifiée. En dépit des listes Ere européenne et Verts-Europe-Ecologie, la droite domine de la tête et des épaules. Elle dépasse 60 % des suffrages exprimés dans 191 circonscriptions (soit 40 %), 55 % dans 311 (65,6 %) et la majorité absolue dans 396 cas (83,5 %). Là où elle avait réussi à conserver le siège en 1981, l'opposition obtient plus de 60 % des voix dans la presque totalité des cas (140 sur 152). Elle passe la barre des 50 % dans 18 des 43 circonscriptions communistes. Dans les circonscriptions détenues par un socialiste ou un radical de gauche, elle est majoritaire 226 fois sur 279 et est en position de force dans les 157 circonscriptions où, face à la gauche, Ere européenne et les Verts, elle dépasse à elle seule 55 % des voix.

Pour prendre une vue plus complète du renversement de tendance, examinons la situation électorale de 19 hiérarques socialistes — ministres, anciens ministres, premier secrétaire et numéro deux du parti. Deux d'entre eux sont en situation extrêmement périlleuse — la droite dépassant dans leurs circonscriptions 60 % des suffrages. Il s'agit de MM. Defferre et... Rocard ! Pour dix autres, la situation est très préoccupante puisque dans leurs fiefs l'opposition recueille entre 55 et 60 % des voix. C'est le cas de MM. Jospin, Joxe, Mermaz et Quilès. Dans quatre circonscriptions — parmi lesquelles celle de M. Mauroy — la droite est majoritaire mais reste en deçà des 55 %. Enfin dans trois cas seulement (sur 19 !), les listes d'opposition restent minoritaires. Il n'est pas indifférent de constater que ces circonscriptions sont celles des trois membres les plus influents du nouveau Gouvernement : la 1^{re} de la Dordogne qui a élu en juin 1981 M. Roland Dumas (la droite y obtient 49,5 % des voix), la 1^{re} de la Nièvre où le maire de Nevers, M. Pierre Bérégovoy, est virtuellement candidat (47,9 %), enfin la 2^e de la Seine-Maritime, fief de M. Laurent Fabius, où la droite n'obtient que 46,9 % des suffrages.

On ne saurait bien sûr extrapoler sans nuance ces résultats aux élections législatives de 1986. Dans le laps de temps qui reste à courir, l'opinion publique est susceptible de modifier son jugement et si le régime électoral reste le même, l'impact personnel des élus peut à lui seul sauver des situations apparemment très compromises. Il reste que si des élections législatives avaient été organisées le 17 juin, on peut évaluer à environ 35 le nombre de circonscriptions qu'aurait emportées l'opposition contre 30 à 35 au Parti communiste et 90 à 95 au Parti socialiste-MRC. Les Européennes de 1984 constituent l'ultime avertissement du corps électoral avant 1986 qui, en l'état actuel des choses, serait un nouveau juin 1968 ou un juin 1981 à l'envers. De quoi faire frissonner l'actuelle majorité et alimenter bien des spéculations sur un éventuel changement du mode de scrutin. Mais, en l'état, aucune réforme électorale ne pourrait sauver la majorité. Plutôt que de changer les règles du jeu, mieux vaudrait s'efforcer de reconquérir les électeurs perdus.

La Confédération européenne des Syndicats

GUILLAUME DEVIN (1), LAURENT NEUMAN (2)

Est-ce en raison du faible intérêt suscité par les questions européennes ou du caractère peu contraignant d'une organisation dont les résultats sont difficilement mesurables que la Confédération européenne des Syndicats demeure largement méconnue après douze années d'activités ? Sans doute le vaste forum syndical rassemblant 35 confédérations représentant 20 pays européens et 40 millions de syndiqués déçoit-il ceux qui rêvent d'un organe de coordination des luttes revendicatives au plan européen, mais cette critique est-elle justifiée ? La création et le développement de la CES illustrent les multiples efforts tendant à la constitution d'un partenaire social européen et son fonctionnement souligne les avantages et les difficultés de la régionalisation du mouvement syndical. L'ensemble de ce processus mérite donc plus qu'une observation désabusée et nous paraît riche de promesses même si son achèvement dépend largement des réalisations de l'Europe politique (3).

Vers une régionalisation du syndicalisme européen

La première manifestation d'une conscience syndicale européenne apparaît avec l'institution d'une Autorité internationale de la Ruhr. Dès mars 1949, des représentants belges, français, luxembourgeois, néerlandais et allemands fondent un « Comité intersyndical permanent » afin de défendre les positions des travailleurs sur les aspects économiques et sociaux de l'organisation de la Ruhr. Prolongeant cette ébauche de coopération, le « comité des 21 » est constitué à l'occasion du traité instituant la CECA en 1951 ; composé de représentants des fédérations euro-

(1) Assistant en Science politique à Paris X.

(2) Chercheur à l'IPHE.

(3) Liste des confédérations membres de la CES en annexe.

péennes de la Confédération internationale des Syndicats libres (CISL), le comité affirme dès cette époque sa volonté de dépasser les problèmes de l'acier et du charbon.

La signature du traité de Rome va donner une impulsion nouvelle au regroupement des organisations syndicales européennes de la CISL : en janvier 1958, sept confédérations syndicales des six pays membres de la CEE (4) fondent à Dusseldorf le secrétariat syndical européen qui se transforme en 1969, dans un souci d'efficacité, en Confédération européenne des Syndicats libres (CESL).

Rassemblant douze millions d'adhérents, la nouvelle organisation se fixe comme objectif de représenter et de défendre les intérêts économiques, sociaux et culturels des travailleurs auprès des institutions de la Communauté.

Parallèlement, les organisations CISL des pays membres de l'Association européenne de Libre-Echange (AELE) constituent un comité syndical commun, l'EFTA-TUC (5) et, afin de surmonter les divisions économiques de l'Europe, les deux organisations (CESL et EFTA-TUC) nouent des contacts réguliers au sein de l'Organisation régionale européenne de la CISL (ORE).

De leur côté, les syndicats chrétiens affiliés à la Confédération mondiale du Travail (CMT) procèdent également à un regroupement de leurs organisations européennes. Peu après la création de la CESL se réunit le premier Congrès de l'Organisation européenne de la CMT qui entend stimuler la politique sociale de la CEE et souligne sa « responsabilité fondamentale » à construire « un ensemble différent de ce qui est réalisé à l'Est comme à l'Ouest » (6).

Enfin, les progrès de la construction européenne conduisent la composante syndicale communiste à se structurer en un « Comité permanent CGT-CCIL » qui regroupe les plus grandes confédérations ouvrières de France et d'Italie, toutes deux affiliées à la Fédération syndicale mondiale (FSM).

L'initiative d'une organisation syndicale européenne mieux intégrée sera facilitée par l'étroite collaboration et le consensus idéologique de la CESL et de l'EFTA-TUC. Réponse géo-politique à l'élargissement de la CEE, les deux formations régionales de la CISL fusionnent en une Confédération européenne des Syndicats en février 1973.

Dès lors, la représentativité de la CES ne cessera de s'accroître avec l'affiliation des organisations membres de l'OE-CMT en 1974 puis celle d'organisations autonomes (7). Par contre, les candidatures communistes (CGT française, Commissions ouvrières espagnoles, Intersyndicale

(4) DGB (RFA), FGTB (Belgique), NVV (Pays-Bas), UIL/CISL (Italie), CGT-FO (France), CGT (Luxembourg).

(5) TUC (Grande-Bretagne), öGB (Autriche), SCB (Suisse), LO (Norvège), LO (Suède), LO (Danemark).

(6) V. *Syndicalisme*, 15 mai 1969.

(7) ICTU (Irlande), SAK (Finlande), SEK et TURK-SEN (Chypre), GGGL (Grèce), CWU et CMTU (Malte), UCT (Portugal).

portugaise) seront rejetées (8) à l'exception, dès 1974, de celle de la CGIL italienne qui avait pris ses distances avec la FSM et manifestait de profondes convictions européennes.

Attachée aux principes du syndicalisme « libre et démocratique » et exigeant des candidats à l'affiliation une représentativité suffisante (9), la CES affirme « représenter et promouvoir en commun les intérêts sociaux, économiques et culturels des travailleurs au niveau de l'Europe en général et en particulier auprès de toutes les institutions de la Communauté (10). Dans cette perspective, elle tente d'obtenir le statut de représentant officiel des travailleurs au sein des différentes instances européennes et tout particulièrement auprès de la Commission des Communautés, « principal orientateur et indicateur politique au niveau européen » (11). A cet égard, son action passe par des objectifs précis : réforme du Comité économique et social, renforcement du Comité pour l'Emploi, création de groupes de travail sectoriels tripartites (syndicats, employeurs, Commission) et développement du rôle du Parlement européen.

Vis-à-vis des autres institutions européennes, la CES adopte une démarche semblable. Elle cherche à transformer « l'esprit de libéralisme dépassé » de l'AELE (12) en participant à son comité consultatif et en incitant à une meilleure collaboration avec la CEE, tandis qu'au Conseil de l'Europe elle tente d'assister aux commissions d'experts avec un statut spécial, pour rompre « le fonctionnement bureaucratique de cette institution » (13).

L'efficacité de la CES apparaît donc liée aux progrès de l'intégration européenne, fruits d'une volonté politique, d'un développement des moyens d'influence et d'une légitimation du rôle des syndicats. A défaut, la dynamique syndicale européenne est freinée dans sa recherche de résultats concrets et cette difficulté risque de bloquer l'épanouissement d'une structure régionale qui ne peut pas davantage se substituer aux Internationales syndicales.

Dès la création de la CES, les Internationales CISL et CMT pouvaient en effet redouter la concurrence d'une organisation syndicale régionale aux ambitions mondiales. Cette crainte semblait d'autant plus fondée que la CISL était déjà affaiblie par le départ de l'AFL-CIO en 1969 et que la CMT, moins puissante, se trouvait réduite à une représentativité précaire essentiellement tournée vers le Tiers Monde. En fait, il est apparu très rapidement que l'action internationale de la CES (contrôle des multinationales,

(8) Malgré un vote relativement serré en 1981 pour les Commissions ouvrières espagnoles, v. Rapport d'activités 1979-1981 de la CES, doc. CFDT, Paris. V. également *infra* sur les « critères fondamentaux » d'affiliation à la CES.

(9) Les organisations membres de la CES doivent représenter les travailleurs de différentes catégories et opérer dans plusieurs secteurs d'activités et/ou branches économiques ; v. décision du Comité exécutif de la CES des 29-30 novembre 1979. C'est à ce titre que la candidature de la FEN a été rejetée en 1981.

(10) Rapport d'activités 1973-1975 de la CES, doc. CFDT, Paris.

(11) Rapport d'activités 1979-1981 de la CES, doc. CFDT, Paris.

(12) *Ibid.*

(13) *Ibid.*

actions de solidarité : Afrique du Sud, Turquie, Pologne, réunions syndicales CEE/ACP à l'occasion des Conventions de Lomé, participation à l'OIT) ne pouvait se passer des moyens d'action et d'information plus larges des Internationales. Rejetant tout contact avec la FSM, c'est donc naturellement par affinité idéologique que la Confédération européenne a établi une collaboration régulière avec la CISL, la CMT et leurs structures professionnelles internationales (14). Ainsi, non seulement la CES n'a pas affaibli les Internationales dont elle est issue, mais elle paraît même la mieux placée pour favoriser leur rapprochement. Expression de la cohabitation entre les ex-organisations européennes de la CISL et de la CMT, elle est l'agent idéal de l'unité internationale du « syndicalisme libre et démocratique » : si l'association est possible au niveau européen, elle devient concevable au plan mondial. Au demeurant, la CISL n'a jamais été hostile à un tel processus qui réduirait l'influence de la FSM, mais la CMT, incapable de soutenir le rapport de force, le refuse et tend à se replier sur des positions intransigeantes (15).

Quoi qu'il en soit, la CES fournit une plate-forme privilégiée d'échanges et de débats propice au rapprochement. Elle constitue par son organisation et son fonctionnement l'expression la plus achevée de la concertation syndicale européenne.

La CES : expression formelle d'un forum syndical européen

Contrairement à certaines forces transnationales qui répartissent également le nombre des voix ou des sièges entre leurs organisations membres (1 organisation, 1 voix), la CES retient un système de représentation proportionnelle pour la participation à ses organismes statutaires. Un double critère est appliqué pour la répartition des sièges et des voix (16) au Congrès et au Comité exécutif ; afin de tenir compte des situations de pluralisme syndical, les sièges sont attribués par pays représentés (4 sièges au Congrès, 2 sièges au Comité exécutif), puis majorés en fonction de la puissance des Confédérations affiliées (17).

Le Congrès, réuni tous les trois ans, élit le président et le secrétaire général de la CES ; chaque syndicat y est représenté puisque aucun pays

(14) Cette collaboration s'étend fréquemment à la participation à des réunions de sous-comités et groupes de travail ; le secrétaire général de chacune des organisations a accès aux réunions des comités exécutifs respectifs ; v. supplément au Rapport d'activités 1979-1981 de la CES, doc. CFDT, Paris.

(15) Attitude confortée par la désaffiliation de la CFDT en 1979 et l'affiliation de la CFTC. La CFDT commettait sans doute une erreur de stratégie ; elle constatera que l'appartenance à la CES ne peut pas remplacer une affiliation internationale. Est-ce la raison du rapprochement récent de la CFDT et de la CISL (délégation de la CFDT avec statut d'observateur au dernier Congrès de la CISL à Oslo), premier pas vers une future affiliation ?

(16) Le nombre des voix est égal au nombre de sièges.

(17) Un siège supplémentaire au Congrès par tranche de 500 000 membres ; un troisième siège au comité exécutif pour les organisations ayant plus de 5 millions de membres ; v. art. 6 et 12 des Statuts de la CES, doc. CFDT, Paris.

ne dispose de plus de trois syndicats affiliés à la CES et les quatre voix « nationales » sont réparties librement entre les délégations composées de plusieurs syndicats. La limite posée par les statuts protège ainsi les petits syndicats et répond à une situation de pluralisme qui semble difficilement dépassable compte tenu des critères de représentativité exigés par ailleurs pour toute affiliation.

Il n'en demeure pas moins qu'au-delà de la représentation nominale les puissantes confédérations unitaires bénéficient d'un avantage substantiel dans le décompte des voix au Congrès. Le TUC britannique s'impose avec 24 voix contre 6 à l'ensemble français. La présidence du TUC et du DGB jusqu'en 1979 illustre très clairement cette prépondérance bien que ce choix reflète autant le poids de syndicats puissants que la volonté commune des affiliés de faire bénéficier la nouvelle confédération du prestige et de la représentativité des centrales britannique et allemande. Au demeurant, le TUC, s'il était plus engagé dans la politique européenne, et le DGB pourraient être les « super-grands » de la CES compte tenu du nombre de leurs adhérents et de leur poids financier. Les cotisations sont en effet établies sur la base du nombre d'adhérents revendiqués par chaque syndicat (18) et donnent là encore une place essentielle au TUC (11 millions de membres) et au DGB (7 millions de membres).

L'élection de W. Kok (NVV) en 1979 puis de G. Debunne (FCTB) indique néanmoins que la présidence peut échoir à un syndicat plus modeste et non unitaire (19) dès lors qu'il exprime une forte représentativité (20) et qu'il appartient à un pays membre de la CEE ; telle est du moins la règle implicite depuis 1973 qui souligne le caractère plus communautaire qu'européen de la CES. L'élection de tous les secrétaires généraux parmi des syndicats des pays de la CEE confirme cette orientation. A cet égard, on peut penser que les syndicats proches de leur gouvernement (ou d'un parti de gouvernement) disposent par ce biais d'un relais plus efficace au niveau des instances exécutives de la CEE et bénéficient d'une influence renforcée au sein de la Confédération.

Représentativité, « influence étatique », poids financier sont autant de facteurs qui prennent le pas sur l'idéologie syndicale pour déterminer le plus ou moins grand pouvoir des centrales aux Congrès de la CES ; cela ne signifie pas que les convictions européennes ou les réflexions originales sont ignorées mais elles conduisent le plus souvent à un succès d'estime si elles ne peuvent renforcer une position déjà influente.

Au comité exécutif, élu par le Congrès et chargé d'appliquer ses résolutions et ses programmes d'action, les différences sont moins marquées.

(18) 1 FB par adhérent modulé par un coefficient moyen d'inflation appliqué au montant de la cotisation en monnaie nationale.

(19) Spécialement en ce qui concerne la FCT belge, car le NVV hollandais a fusionné avec la fédération des syndicats catholiques (NKV) pour constituer en 1982 une fédération unitaire du mouvement syndical hollandais (FNV).

(20) FNV hollandaise, 1 000 000 de membres pour un taux de syndicalisation de 40 % ; FCTB, 1 000 000 de membres pour un taux de syndicalisation de 65 %.

Seuls le TUC et le DGB peuvent prétendre à un troisième siège, ce qui introduit une assez grande parité entre les représentations syndicales au sein de l'instance qui dirige en fait la CES entre deux congrès. Par contre, le plafond retenu n'autorise pas toujours la représentation de toutes les tendances idéologiques d'un mouvement syndical national. Tel est le cas des trois fédérations italiennes affiliées qui n'ont droit qu'aux deux sièges statutaires ; en pratique, le regroupement des trois syndicats italiens en une confédération unitaire (jusqu'à sa récente remise en cause) permet une gestion tournante des postes au comité exécutif, mais la représentation pourrait être plus délicate parmi les Espagnols si les Commissions ouvrières venaient à être affiliées (21). Puisqu'il semble difficile d'ouvrir plus largement la participation au comité exécutif sous peine de réduire son efficacité, les règles retenues poussent à un certain rapprochement syndical au plan européen.

Le souci d'équilibrer les différentes représentations syndicales guide également l'élection des vice-présidents par le comité exécutif et la nomination des six secrétaires qui assistent le secrétaire général. Les vice-présidents sont élus de façon à représenter les grands blocs géopolitiques (Angleterre, Allemagne, Scandinavie, Suisse, Autriche, Bénélux, France, Italie) mais aussi les tendances idéologiques : entre l'ancienne OECMT et l'ancienne CESL (comme en témoignait avant 1982 l'élection de deux vice-présidents belges, l'un de la CSC, l'autre de la FCTB), entre les « communautaires » et les « non-communautaires » (22).

Les vice-présidents constituent le Comité de Finances et de Gestion générale auquel s'adjoint en pratique le secrétariat. Cette instance fournit les membres des délégations de la CES auprès des partenaires européens et prépare le travail du comité exécutif. Au regard de ce travail préparatoire, on constate que l'apport des groupes de travail est essentiel ; véritables comités techniques, ils élaborent un premier compromis entre les différentes positions qui est rarement bouleversé par la suite. La nature des propositions des groupes de travail dépend donc largement de l'activité déployée par leurs participants et certains affiliés compensent ici par une présence et un travail efficaces leur influence plus modeste dans les instances statutaires. Ouverts à tous les représentants des syndicats membres qui souhaitent y participer, les groupes de travail sont animés par le secrétariat et répondent à un double besoin ; certains groupes permanents préparent les réponses de la CES aux demandes de consultation des comités de la CEE (emploi, travailleurs migrants, hygiène et sécurité...) tandis que d'autres sont constitués *ad hoc* pour uniformiser la réflexion syndicale sur des points particuliers (démocratisation industrielle, durée et condition de travail,

(21) La répartition devrait s'opérer entre le STV basque, l'UGT socialiste et les Commissions ouvrières d'influence communiste.

(22) La répartition des postes des vice-présidents et des secrétaires offre en outre une certaine souplesse de négociation ; ainsi, entre les deux syndicats français, FO assure la vice-présidence tandis que la CFDT bénéficie du poste de secrétaire.

environnement...). Cette activité est sans aucun doute positive ; elle a permis sur des points délicats comme la réduction du temps de travail de rapprocher les points de vue différents du TUC, de la CFDT ou des Scandinaves (23). En outre, certains groupes de travail bénéficient, en raison de leur champ d'activité (consommation, jeunesse...), de subventions d'institutions européennes qui s'ajoutent aux cotisations et à l'aide matérielle de la CEE (frais d'interprétariat, salles de réunion...) pour financer le fonctionnement général de la CES.

La réflexion de la Confédération est également nourrie par le travail des comités syndicaux agréés par le comité exécutif. Participant au Congrès et au comité exécutif avec voix délibérante, les comités syndicaux constituent une nouvelle instance de dialogue et de proposition. A l'image des secrétariats professionnels internationaux (SPI) de la CISL et des fédérations professionnelles (FIP) de la CMT, la CES mettait beaucoup d'espoir dans le développement de ses comités syndicaux (24). Les résultats restent toutefois décevants ; hormis les comités syndicaux constitués sur une base purement communautaire (Métallurgie, FEM) qui restent minoritaires et ne posent pas de problèmes, l'essentiel des difficultés tient au fait que les SPI ou FIP existant au niveau européen exigent parfois de leurs affiliés une adhésion préalable à la structure professionnelle mondiale. Ainsi, il n'est pas possible de rejoindre le Comité européen IPTT sans être adhérent du SPI-IPTT, tout comme la participation à EURO-FIET (Transports) exige l'adhésion à la FIET. Les réticences des « mondiales » s'expliquent par la volonté de ne pas multiplier les structures professionnelles internationales mais elles contrarient la volonté d'indépendance et le développement de la CES qui est résolue à régler le différend (25).

Congrès, comité exécutif et secrétariat, comité de finances et de gestion générale, groupes de travail et comités syndicaux, l'étude de l'ensemble des rouages de la CES illustre le pragmatisme d'une organisation qui se veut d'abord l'expression démocratique d'une concertation syndicale européenne. Si, par une longue tradition de coopération, les syndicats scandinaves ont pris l'habitude de préparer les réunions de la CES pour parler d'une seule voix, il n'existe pas pour autant de « coalition » au sein de la Confédération. La diversité des pratiques syndicales et des solutions envisagées conduit les centrales à mettre en commun leurs expériences et leurs informations pour dégager un programme revendicatif minimum et approfondir leur réflexion.

(23) Interview M. F. Staedelin, secrétaire de la CES, CFDT, Bruxelles, 27 juin 1983 ; les Scandinaves et notamment les Suédois, réticents à l'idée de lier la réduction de la durée du travail à l'emploi, n'ont pas empêché le Congrès de Munich (1979) d'en faire une « revendication test » ; v. Rapport d'activités de la CES 1979-1981, documentation CFDT, Paris.

(24) 10 comités syndicaux sont actuellement agréés, documentation CES, mai 1983, Bruxelles.

(25) Un groupe de travail de la CES a été constitué à cet effet, interview F. Staedelin, précitée.

La recherche du consensus, souligné par les statuts (26), apparaît comme le principe de fonctionnement de la CES puisque, à l'exception des questions d'affiliation, le comité exécutif n'est passé qu'une seule fois au vote depuis 1976 (27).

Plus fondamentalement, le consensus repose sur l'adhésion « aux principes du syndicalisme libre et démocratique » (28). Dès l'origine, certains syndicats avaient bataillé pour la dénomination « Confédération européenne des Syndicats libres » (CESL) et s'étaient vivement inquiétés de la disparition du « L » (29). « Nous étions très alertés », confie J. Rouzier de FO, devant l'ébauche d'une « ONU » syndicale qui rompait avec « la famille CISL » (30). L'adhésion « sans réserve » (31) des membres fondateurs aux principes du syndicalisme qui avaient toujours été défendus par la CISL apparaissait donc comme une condition générale d'affiliation et comme un verrou contre l'infiltration communiste. Mais, après l'entrée de l'OECMT en 1974 puis de la CGLL, on pouvait penser que la CES n'entendait pas freiner son extension par une interprétation trop restrictive ou trop idéologique de ces principes. Telle était l'attitude d'un certain nombre de syndicats (32) qui estimaient que les statuts ne posaient pas *a priori* d'exclusive (33). La position radicalement différente défendue par FO, les Allemands et les Autrichiens, combinée à un nombre croissant de demandes d'affiliation comprenant plusieurs syndicats communistes (CGT française, Intersyndicale portugaise, Commissions ouvrières espagnoles), menaçait la CES d'éclatement. Pour dégager un compromis entre le souci de préserver la cohésion interne et la volonté d'ouverture, la CES devait s'entendre sur des « critères d'affiliation ». A cet effet, le Congrès de Munich en 1979 donnait mandat au Comité exécutif de détailler la procédure et les conditions d'admission à la Confédération. Hormis les critères géographiques et de représentativité évoqués plus haut, la décision des 29-30 novembre 1979 définit des « critères fondamentaux » et « d'ordre général » au vu desquels le comité exécutif statue sur les demandes d'affiliation, après investigations du comité de finances et de gestion générale.

L'adoption unanime du projet de décision par le Comité exécutif avec quelques amendements rédactionnels illustre, s'il en était besoin, l'importance politique du travail des instances préparatoires ; elle exprime également le consensus des syndicats membres à l'égard des principes du

(26) Art. 10 et 20 des statuts, doc. CFDT. Lorsqu'un vote est nécessaire, il requiert une majorité qualifiée des deux tiers.

(27) Sur l'opportunité d'une mission de la CES auprès du pape pour le soutien à Solidarnosc.

(28) Préambule des statuts de la CES, doc. CFDT.

(29) FO, DCB, OGB autrichien, OGB suisse.

(30) Interview de M. J. Rouzier, secrétaire confédéral FO chargé du département international, Paris, 8 juin 1983.

(31) Préambule des statuts de la CES, doc. CFDT, Paris.

(32) TUC, ITUC irlandais, FCTB, CFDT et les trois fédérations italiennes.

(33) V. La création de la CES, *Syndicalisme hebdo*, 15 février 1973.

syndicalisme libre et démocratique qui deviennent désormais les « critères fondamentaux » d'affiliation à la CES (34).

Pour prétendre à l'affiliation, les organisations syndicales demandereses doivent être dotées de « statuts démocratiques » et « décider de leur politique indépendamment des gouvernements et partis ». L'appartenance à une organisation internationale est compatible avec l'affiliation à la CES pourvu que cette appartenance ne soit pas contraire « aux principes d'un travail syndical libre, démocratique et indépendant, propres à la CES » (35). La formule retenue laisse ainsi une large marge d'appréciation au Comité exécutif qui pourra considérer que la preuve d'indépendance fournie par la CGIL à l'égard de la FSM (sa désaffiliation partielle pour un statut d'associé) ne vaut pas nécessairement pour un autre candidat communiste. Au-delà de certains critères objectivement vérifiables, le Comité exécutif établit donc des critères d'évaluation politique qui le conduisent à examiner « les attitudes politiques » (36) des organisations demanderesses. Le rejet unanime de la demande de la CCR après sa campagne lors des premières élections au Parlement européen et ses diatribes anti-allemandes illustre l'importance de cet examen politique dans la décision finale (37).

L'avis des confédérations déjà affiliées sur les demandes d'adhésion présentées par des confédérations de leur pays a aussi « une importance particulière » (38), comme l'a montré le rejet de la demande des Commissions ouvrières espagnoles en 1981 et quelques années plus tôt l'affiliation de la CGIL (39).

Les critères « fondamentaux » d'affiliation définissent donc des conditions minima d'admission mais non suffisantes. Ils ne mènent à aucun automatisme et l'ensemble de la procédure est soumis à un débat politique afin de s'assurer que la nouvelle adhésion n'entravera pas « la possibilité de réunir un consensus » (40). Cette volonté, maintes fois soulignée, de rechercher un accord sur la base du consentement mutuel, est au cœur de l'organisation démocratique de la CES. Elle présente néanmoins deux inconvénients. D'une part, le risque de voir les candidats rejetés se constituer en formation concurrente ; l'hypothèse d'une « régionale » des syndicats communistes européens qui attendent depuis trop longtemps à la porte de la CES n'est pas exclue par certains. La création d'un statut d'observateur à la CES permettrait d'éviter une nouvelle division du mouvement syndical et l'idée fera peut-être son chemin. D'autre part, la recherche

(34) Point 8-1-3 de la décision précitée.

(35) Point 8-1-3 de la décision précitée.

(36) Point 7 de la décision précitée.

(37) F. Staedelin, interview précitée, *Le Monde*, 20 avril 1982, *Intersocial*, n° 61, juin 1980.

(39) Point 8-4-3 de la décision des 29-30 novembre 1979.

(39) Dans le cas espagnol, les deux centrales espagnoles affiliées étaient défavorables à l'admission des Commissions ouvrières tandis que l'UIL et la CISL italiennes soutenaient la candidature de la CGIL.

(40) Point 4 de la décision des 29-30 novembre 1979.

obligée du compromis entre syndicats - membres apparaît le plus souvent comme l'expression d'un consensus minimum et non d'un « compromis de synthèse » qui unirait les différentes positions en une proposition supérieure. En conséquence, elle affaiblit l'originalité des revendications de la CES et limite sa capacité d'action.

La CES, organisme de représentation ou d'animation des luttes ?

La CES n'a, en effet, depuis 1973, toujours pas tranché le débat qui oppose les partisans d'une confédération dépendante du cadre institutionnel européen à ceux qui souhaitent une action plus offensive.

Cette différence de conception sépare souvent les membres fondateurs et les organisations d'adhésion plus récente. L'exemple français illustre d'autant mieux cette opposition qu'il met en présence les positions les plus tranchées.

En mai 1974, lors de la réunion de Copenhague, FO souligne « à quel point les institutions communautaires... peuvent constituer le noyau d'une très large intégration européenne » (41). La CFDT, de son côté, déclare peu avant son entrée dans la CES (42) que « la conquête de l'indépendance technique, économique et politique de l'Europe passe par l'élaboration d'une stratégie d'action visant à construire une Europe socialiste et démocratique » ; elle s'abstient ainsi d'attribuer la fonction principale aux institutions européennes.

Mais la stratégie de la CES est sans doute à mi-chemin. L'attachement à la CEE, la volonté d'investir ses organes sont manifestes, tout comme le souhait de démocratiser ses institutions. L'intérêt porté par la Confédération aux élections parlementaires européennes confirme cette conception.

Pendant un certain temps, la CFDT a pensé que l'ouverture de la CES à des syndicats de pays peu concernés par l'esprit communautaire (Chypre, Malte) renforcerait sa position plus engagée. Force est de constater que le résultat n'est pas à la hauteur des espérances et entraîne également dans ce domaine un « recentrage » de la CFDT vers des positions beaucoup plus modérées.

La Communauté européenne reste bien l'interlocuteur privilégié. Seule cette entité peut stimuler, sur le plan politique, la création d'un « espace social européen ». C'est après cette phase déjà très audacieuse que la création d'une « Europe socialiste et démocratique » peut s'avérer à l'ordre du jour.

Dans cette perspective, la CES s'efforce de promouvoir des revendications unifiantes telles que le contrôle des groupes multinationaux, en relation avec le groupe socialiste du Parlement européen, et l'élaboration d'un droit européen des Sociétés. Toutefois, le caractère unifiant de ces propositions n'est pas à l'abri des particularités nationales. La réduction

(41) FO, *Hebdo*, 29 mai 1974.

(42) CFDT, Résolution sur l'Europe syndicale, *Syndicalisme*, 1^{er} juin 1972.

de la durée du travail suscite la réserve des Scandinaves (43), tandis que le contrôle des groupes multinationaux constitue l'un des aspects de la « démocratisation de l'économie », notion entourée d'un « flou artistique » (44) dont on ne sait si elle s'inspire de la cogestion allemande, de l'autogestion cédétiste ou de la démocratie industrielle scandinave. De même, il n'est pas possible de s'accorder sur une harmonisation fiscale à l'échelle européenne et la CES ne retrouve son unité que pour fustiger l'évasion fiscale internationale.

C'est, en définitive, sur le thème des « droits nouveaux » que le syndicalisme européen retrouve sa cohésion : l'égalité de statut pour les femmes et les travailleurs migrants, la défense des consommateurs et la protection de l'environnement sont revendiquées avec autant de force que d'unité. Mais à l'heure de la crise économique, la lutte pour l'emploi et pour la réduction de la durée du travail sont devenues des revendications beaucoup plus urgentes et ont stimulé l'action de la CES.

Sur le terrain des actions communes, la CES est en effet restée longtemps en panne et les premières manifestations de solidarité syndicale sont encore bien timides. La raison essentielle tient à la conception initiale de l'action syndicale européenne exclusivement tournée vers l'Europe institutionnelle. A cela s'ajoute la difficulté de bâtir des programmes d'action et de dégager les moyens de leur réalisation dans le respect des spécificités syndicales. Les grèves ou les manifestations ne sont pas les instruments privilégiés des syndicats qui entretiennent des relations étroites avec leur gouvernement et disposent de moyens de pression plus discrets et plus efficaces. Enfin, le coût de certaines actions impliquant des frais de transport et des pertes de salaires est un frein d'autant plus décisif que les plus activistes sont souvent les plus pauvres...

Dans ces conditions, il faut attendre les effets durables de la crise économique, la dégradation des situations sociales et les risques de politiques monétaristes pour que la CES lance le 5 avril 1978 sa première « Journée d'Action européenne » en faveur de l'emploi (45). Les arrêts de travail, manifestations ou délégations selon les pays constituaient un bilan jugé satisfaisant même si son influence restait nulle sur les autorités européennes. En 1979, le Congrès de Munich officialisera cette ligne de conduite plus offensive ; la CDEF et les syndicats italiens obtiendront que la résolution générale du Congrès donne mandat à la Confédération européenne d'« organiser et coordonner des actions de pression et de lutte, y compris des mouvements de grève, avec ses affiliés pour infléchir les politiques des gouvernements et des employeurs tant au niveau national qu'europpéen » (46).

La semaine d'action en novembre 1979, les rassemblements de Luxem-

(43) V. n. 23.

(44) J. Rouzier, interview précitée.

(45) V. *Intersocial*, n° 37, avril 1978.

(46) V. *Intersocial*, n° 49, mai 1979, et l'interview de J. Moreau, in *Faire*, juin 1979, p. 19 et 20.

bourg (juin 1981), de Bruxelles (février 1983), de Stuttgart (juin 1983) et la manifestation de Paris (mars 1984) sont les premiers signes de ce nouveau départ vers « l'Europe des travailleurs ». Ils restent toutefois trop modestes pour déboucher sur des résultats concrets. Contrairement aux espoirs de la gauche européenne, « l'Europe des travailleurs » reste plus difficile à stimuler que l'Europe institutionnelle. En fait, la première ne s'affirme qu'en relation directe avec les progrès de la seconde et pousse paradoxalement la CES à obtenir ses premiers succès sur le plan institutionnel.

L'avenir de la CES est à l'image du devenir européen et ses tâtonnements sont ceux de la construction européenne. Affirmer que la Confédération piétine n'a donc pas beaucoup de sens dès lors que son organisation trop lâche et ses succès limités correspondent à l'état peu avancé de l'intégration européenne. Groupe de pression, la CES se structure à mesure que son interlocuteur acquiert une véritable existence politique. La relation dialectique qui unit ces deux mouvements transforme les réalisations inachevées de la CES en autant de contributions aux efforts de la construction européenne et là n'est pas le moindre mérite de cette concertation syndicale européenne. D'autres forces transnationales idéologiquement proches du « mouvement syndical libre et démocratique », telle l'Internationale Socialiste, trouvent depuis longtemps, dans un monde divisé par les nationalismes, les mêmes satisfactions à une coopération non contraignante.

Confédérations syndicales membres de la CES

Fédération générale du Travail de Belgique (FCTB)	Belgique
Confédération des Syndicats chrétiens (CSC)	Belgique
Cyprus Workers Confederation (SEK)	Chypre
Cyprus Turkish Trade Unions Federation (TURK-SEN)	Chypre
Landsorganisationen i Danmark	Danmark
Fællesrådet for Danske Tjenestemandso- g Funksionærorganisationer (FTF)	Danmark
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	BR Deutschland
Unión General de Trabajadores de España (UGT)	España
Solidaridad de Trabajadores Vascos (STV-ELA)	España
Confédération générale du Travail - Force ouvrière	France
Confédération française démocratique du Travail (CFDT)	France
Trade Union Congress (TUC)	Great Britain
Greek General Confederation of Labour (GGCL)	Greece
Irish Congress of Trade Unions (ICTU)	Ireland
Althydusamband Islands (ASI)	Island
Bandalag Starfsmanna Ríkis og Baeja	Island
Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL)	Italie
Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)	Italie
Unione Italiana del Lavoro (UIL)	Italie

Confédération générale du Travail de Luxembourg (CGT-L)	Luxembourg
Letzbuenger Chrëstleche Gewerkschaftsbond (LCGB)	Luxembourg
General Workers Union (CWU)	Malta
Confederation of Trade Unions (CMTU)	Malta
Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)	Nederland
Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV)	Nederland
Landsorganisasjonen I Norge	Norge
Osterreichischer Gewerkschaftsbund (OGB)	Osterreich
Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)	Schweiz
Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz (CGS)	Schweiz
Schweizerischer Verband Evangelischer Arbeitnehmer (SVEA)	Schweiz
Toimihenkilö- ja Virkamiesjäjestöjen Keskusliitto (TVK)	Suomi
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK)	Suomi
Landsorganisationen i Sverige	Sverige
Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)	Sverige
Union générale Travailleurs du Portugal (UGTP)	Portugal

Profil de l'année politique (septembre 1983 - août 1984)

OLIVIER DUHAMEL et JEAN-LUC PARODI

Comme ceux des années précédentes (1), ce sixième « Profil de l'année politique » a pour principal objet d'en établir, *au vu des sondages*, les étapes, les temps forts et les spécificités. De cette période caractérisée par la démoralisation économique et sociale de l'opinion, largement structurée par la préparation de l'élection européenne (2) et marquée durant l'été par une nouvelle controverse sur les sondages, on retiendra principalement les nouveaux records absolus d'insatisfaction d'un Président de la République et d'un Premier ministre sous la V^e République, l'apparition du Front national, le nouveau record d'impopularité du PC, le dépassement au moins provisoire du PS par le RPR, la restructuration de l'image de S. Veil, et la poursuite de la remontée de R. Barre.

Dans la diversité des enquêtes publiées au cours de cette période, on se contentera de citer, outre les différentes études sur les gouvernants, les hommes politique et les partis signalés plus loin, la grande enquête sur « Les Français et les institutions, vingt-cinq ans après la naissance

(1) Voir cette chronique, *Pouvoirs*, n° 11, p. 173-181 ; n° 15, p. 153-162 ; n° 19, p. 153-162 ; n° 23, p. 151-166 ; n° 27, p. 159-174.

(2) Du point de vue des sondages, l'élection européenne du 17 juin 1984 a été caractérisée par la multiplication des enquêtes à la « sortie des urnes » : IFOP-RTL, *Le Point* (premiers résultats dans *Le Point*, 18 juin 1984 ; analyse développée dans : Jean-Luc Parodi, Les cinq absents de l'élection européenne, *Revue politique et parlementaire*, n° 910 et 911), SOFRES-TF1-*Nouvel Observateur* (premiers résultats dans *Le Nouvel Observateur*, 22 juin 1984, analyse développée à paraître dans SOFRES, *Opinion publique, 1985*, Gall., 1985), Bull-BVA-Antenne 2-*Le Parisien libéré* (résultats détaillés dans *Le Parisien libéré*, dossier spécial, Radiographie du scrutin, 1984, 28 p. ; voir aussi *Libération*, 19 juin 1984). Le bilan des enquêtes préélectorales est tiré dans cette chronique, Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi, Les sondages et la campagne européenne de 1984, *Pouvoirs*, n° 30. A signaler enfin l'enquête d'AESOP, Comment votent les Français ?, *L'Express*, 8 juin 1984.

de la V^e République » (3), la série d'études suscitées par les élections à la Sécurité sociale d'octobre 1983 (4), l'étude du CREDOC sur les conditions de vie et les aspirations des Français (5), les sondages sur la gauche et la droite (6), les restructurations industrielles (7), le racisme (8), les « peurs de l'Occident » (9), les chômeurs (10). Au chapitre des innovations, on mentionnera la première enquête auprès de manifestants (11), le sondage téléphonique auprès de militants communistes nominalement repérés dans les colonnes de *L'Humanité*, ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes déontologiques (12), enfin l'analyse de segmentation du vote de gauche et du vote de droite aux élections municipales (13). Mentionnons pour terminer la création par la SOFRES de la revue annuelle *Opinion publique* aux éditions Gallimard (14) dont le premier volume rassemble et analyse les sondages les plus intéressants et les plus significatifs effectués par la SOFRES en 1983, l'ouvrage comparatif de Jean Stoetzel sur *Les valeurs du temps présent* (15), l'impressionnant recensement des sondages sur la religion de Jacques Sutter (16), enfin le premier ouvrage français sur le droit des sondages politiques (17).

• La cote (IFOP) du Président de la République (graphique 1) se caractérise par la permanence du mécontentement majoritaire, les sur-

(3) SOFRES-*Figaro*, 28 septembre 1983 ; analyse détaillée d'Olivier Duhamel dans *Le Monde*, 4 octobre 1983, reprise dans SOFRES, *Opinion publique 1984*, Gallimard, 1984, p. 103-114. Pour une mise en perspective historique, voir Jean-Luc Parodi et François Platone, L'adoption par les gouvernés, *Revue française de Science politique*, 1984 (numéro spécial sur la constitution de la V^e République).

(4) IFOP-*Le Point*, 19 septembre 1983, SOFRES-*Figaro*, 17 octobre 1983, et surtout l'enquête à la « sortie des urnes » IFOP-Ministère des affaires sociales. Résultats partiels dans IFOP, *SSU-Sondages sortie des urnes, Radiographie des électeurs*, 1984, 139 p. Voir aussi les élections Sécurité sociale, Notes et documents du BRAEC-CFDT, n° 28, juin 1984. Pour la mise en perspective, cette chronique, *Pouvoirs*, n° 26, p. 153-163.

(5) Voir l'analyse de Michel Forsé et Ludovic Lebart, 1983, Un réalisme morose, *Observations et diagnostics économiques*, n° 8, juillet 1984.

(6) L'évolution des mentalités politiques, SOFRES-*Figaro*, 20 décembre 1983 ; la droite n'a pas encore gagné la bataille des idées, SOFRES-*Magazine-Hebdo*, 3 février 1984.

(7) SOFRES, *Libération*, 6 février 1984.

(8) IFOP, *L'Humanité-Dimanche*, 29 janvier 1984.

(9) L. Harris-France, *Le Matin*, 29 novembre 1983.

(10) La planète des chômeurs, BVA-*L'Expansion*, 2 mars 1984.

(11) Les manifestants de Versailles, *Quotas-Magazine-Hebdo*, 9 mars 1984.

(12) ICSP-RES, *La Vie française*, 9 avril 1984.

(13) Etes-vous de gauche ou de droite ?, *Le Point*, 11 juin 1984.

(14) Olivier Duhamel, Elisabeth Dupoirier, Jérôme Jaffré, *Opinion publique 1984*, Gallimard, 1984, 290 p.

(15) Jean Stoetzel, *Les valeurs du temps présent. Une enquête européenne*, PUF, 1983, 320 p.

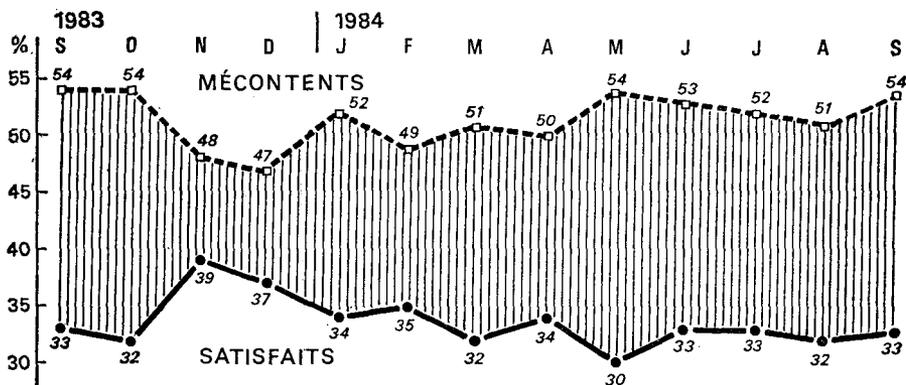
(16) Jacques Sutter, *La vie religieuse des Français à travers les sondages d'opinion (1944-1976)*, CNRS, 2 vol., 1 350 p.

(17) Alexandre Lazareff, *Le droit des sondages politiques. Analyse de la réglementation française*, LGDJ, 1984, 128 p.

sauts de politique extérieure, et les nouveaux records absolus d'impopulairité de toute la V^e République. Pour l'ensemble de l'année, le mécontentement moyen touche 51,3 % des personnes interrogées, la satisfaction seulement 33,6 %. Encore ce chiffre eût-il été inférieur si, à deux reprises, l'évolution générale à la baisse n'avait été contrebalancée par des mouvements en sens contraires liés à des actions présidentielles de politique étrangère : plus 7 points en novembre 1983 après le voyage éclair à Beyrouth, plus 5 points en avril 1984 après le séjour aux Etats-Unis (18). Dans les deux cas les difficultés économiques et sociales en ont très vite gommé les effets bénéfiques. Cette régression a atteint en 1984 le niveau le plus bas qu'ait connu un Président de la V^e République.

De Gaulle n'était jamais descendu au-dessous de 42 % de satisfaits, en mars 1963, au moment de la grande grève des mineurs, ni Georges Pompidou au-dessous de 47 % en décembre 1969. A son tour, Valéry Giscard d'Estaing avait, à plusieurs reprises, battu ces records en décembre 1976

Une impopularité record



GRAPHIQUE 1. — La courbe de popularité (IFOP) de F. Mitterrand, Président de la République (septembre 1983-septembre 1984)

(18) Le sondage d'avril n'enregistre qu'une hausse de 2 points, mais ce chiffre résulte en réalité d'un double mouvement contradictoire qu'explique le calendrier de l'action présidentielle : l'enquête mesure successivement l'effet du voyage américain et l'annonce du plan de restructuration de la sidérurgie : arrêté au 30 mars, le sondage aurait enregistré une poussée d'environ 5 points ; commencé au 31 mars, il aurait au contraire trouvé une baisse de 3 points. Voir *Le Journal du Dimanche*, 8 avril 1984. Sur la popularité présidentielle, voir le mémoire de Philippe Habert, *F. Mitterrand devant l'opinion 1981-1984*. Mém. IEP 1984, 171 p., et Jacques Lecaillon, *La popularité du Président. Stagnation économique et perspectives électorales*, *Commentaire*, 26, été 1984.

avec 37 % seulement de satisfaits puis, dans la tourmente de la pré-campagne présidentielle, avec 35 %. Pour la troisième fois, François Mitterrand efface ces limites en descendant à 32 % seulement en octobre 1983 et mars 1984 et à 30 % en mai 1984. Il est vrai que les deux premiers chefs d'Etat avaient encore présidé à la croissance, alors que Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand sont des Présidents de la crise, avec ses attentes excessives et ses désillusions inévitables. Au total, en trois ans, ce sont près de 16 % de Français, soit plus de cinq millions d'électeurs, qui sont passés de la satisfaction au mécontentement.

Ce mécontentement global se retrouve dans la plupart des catégories de l'opinion. Jamais, depuis le 10 mai 1981, on n'avait trouvé aussi peu de jeunes (29 % seulement des 18-24 ans et 32 % des 25-34 ans) et aussi peu d'ouvriers (32 %) pour se déclarer satisfaits de l'action présidentielle.

Un triple recul donne la clé de ce mécontentement record. Depuis trois ans, la popularité mitterrandienne dépend des plans de rigueur successifs : décrochages de juin-juillet 1982 (moins 6 et moins 7 points) après le sommet de Versailles, recul d'avril-mai 1983 (moins 7 et moins 5 points) après les municipales ; leur effet d'annonce a probablement été à chaque fois renforcé par leur décalage avec le discours politique antérieur.

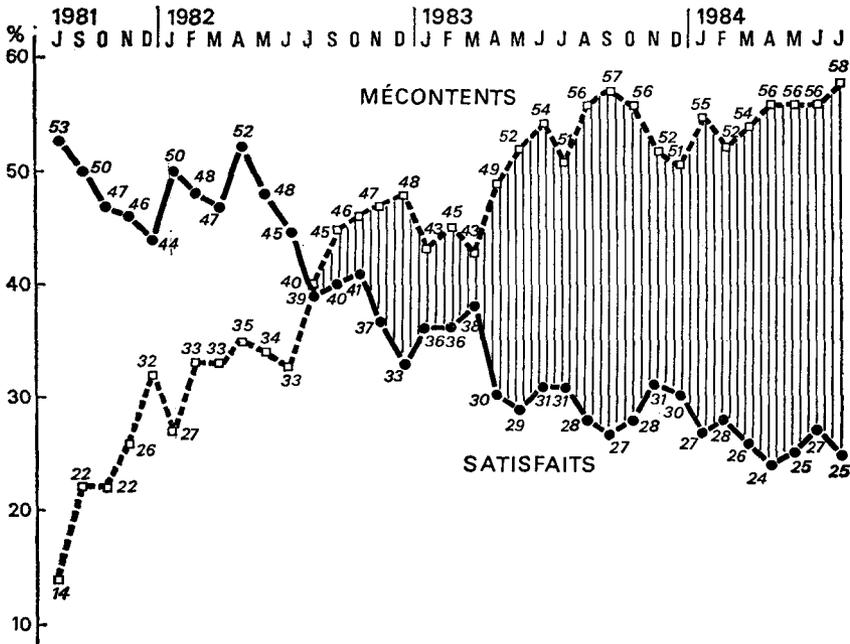
Il aurait été surprenant qu'à son tour le plan acier (et là encore son décalage avec les propos de la campagne présidentielle) ne déclenchât pas une baisse nouvelle. La discorde qu'il a provoquée dans les rangs de la majorité est venue encore accentuer son effet. Il en avait été de même pour Valéry Giscard d'Estaing à l'automne 1976 (moins 14 points en quatre mois), en février 1979 (moins 6 points) et en décembre 1980 (moins 7 points en trois mois) quand la désunion de la majorité d'alors et le discours critique du RPR avaient entraîné de fortes baisses de la popularité giscardienne. Dans ce type de situation, les critiques menées de l'intérieur exercent un effet décuplant qui dépasse la seule sphère des sympathisants et accentue l'inquiétude du marais.

C'est d'ailleurs dans les rangs communistes que se manifeste un trouble grandissant : la proportion moyenne de ceux qui se déclarent satisfaits de F. Mitterrand descend de 63 % pour le premier semestre (septembre 1983-février 1984) à 54 % pour le second. A trois reprises, en octobre 1983, en mars et en août 1984, le pourcentage tombe au-dessous de 50 %.

A mi-chemin de son mandat (19), le Président de la République connaît une désaffection profonde, qui affecte tous les groupes sociaux et ne le laisse majoritaire à la fin de l'année que chez les seuls sympathisants socialistes.

• La cote IFOP du Premier ministre présente son habituel parallélisme (et son décalage traditionnel) avec celle du Président de la République.

(19) Voir les enquêtes sur le bilan des trois premières années de la gauche au pouvoir, SOFRES - *Sud-Ouest*, 10 mai 1984, IFOP - *Magazine-Hebdo*, 11 mai 1984, BVA - *Paris-Match* daté du 18 mai 1984.



GRAPHIQUE 2. — La courbe de popularité (IFOP) de P. Mauroy Premier ministre (juin 1981-juillet 1984)

Moins sensible, et pour cause, aux redressements éphémères de politique étrangère, plus 3 points seulement en novembre 1984 (plus 7 points pour F. Mitterrand), moins 1 point en avril (plus 2 pour F. Mitterrand), P. Mauroy, avec 24 % seulement de satisfaits, dépasse en avril 1984 après l'annonce du plan acier le record absolu d'impopularité d'un Premier ministre sous la V^e République, jusqu'alors obtenu par Raymond Barre (20).

Nouveau Premier ministre, Laurent Fabius bénéficie, avec 29 % de satisfaits et 15 % seulement de mécontents (56 % de sans opinion), de l'ambiguïté des commencements. Pour la première fois depuis deux ans, la cote du Premier ministre n'est pas majoritairement défavorable. Mais, pour Laurent Fabius, elle reste très inférieure aux résultats des enquêtes sur son image, faites au lendemain de sa nomination (21). Mesure de la personnalité et mesure de l'action sont en effet deux choses différentes. Laurent Fabius connaît en fait le sort des nouveaux Premiers ministres quand ils sont peu connus de l'opinion. Ainsi, Jacques Chirac en 1974

(20) 25 % en février 1981. Sur P. Mauroy, voir Infométrie, Les Français jugent Mauroy, Magazine-Hebdo, 14 octobre 1983.

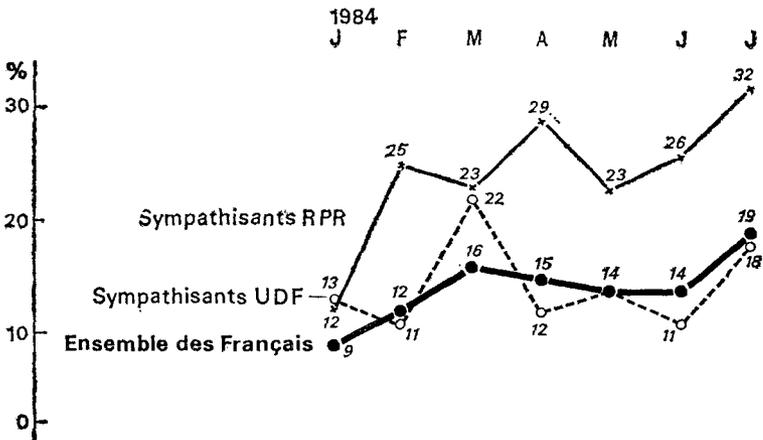
(21) Voir L. Harris France, *Le Parisien Libéré*, 21 juillet 1984 ; IFOP, *Journal du Dimanche*, 22 juillet 1984 ; Gallup, *Faits et opinions*, *L'Express*, 27 juillet 1984 ; et, à la rigueur, ipsos, *Le Point*, 23 juillet 1984.

n'avait-il débuté qu'à 34 % de satisfaits (20 % de mécontents), Georges Pompidou en 1962 à 30 % (19 % de mécontents), Pierre Messmer en 1972 à 23 % (13 % de mécontents) et Raymond Barre en 1976 à 18 % seulement (15 % de mécontents) :

<i>Les commencements (IFOP) :</i>	Satis- faits %	Mécon- tents %	NSP %
Michel Debré (février 1959)	32	31	37
Georges Pompidou (juin 1962)	30	19	51
M. Couve de Murville (septembre 1968)	47	16	37
J. Chaban-Delmas (juillet 1969)	46	10	44
Pierre Messmer (juillet 1972)	23	13	64
Jacques Chirac (juin 1974)	34	20	46
Raymond Barre (septembre 1976)	18	15	67
Pierre Mauroy (juin 1981)	53	14	33
Laurent Fabius (septembre 1984)	29	15	56

• Du côté des *partis*, la principale nouveauté de l'année politique 1983-1984 réside dans l'apparition du Front national. Entraperçu lors des élections municipales de mars 1983, le phénomène se révèle vraiment au début de notre période avec l'élection municipale recommencée à Dreux en septembre : le Front national obtient 16,7 % au 1^{er} tour et fusionne avec la liste RPR-UDF pour le 2^e tour. Jean-Marie Le Pen ne peut plus être ignoré. Il conquiert la légitimité d'une présence dans le baromètre mensuel de la SOFRES.

L'apparition de Le Pen



GRAPHIQUE 3. — L'évolution de la cote d'avenir de Jean-Marie Le Pen (SOFRES)

La cote d'avenir du leader du Front national possède trois caractéristiques :

- une progression marquée par deux temps forts : la précampagne européenne, le choc des résultats du scrutin. La courbe de Le Pen atteint son premier point culminant (16 %) au baromètre de mars 1984, c'est-à-dire dans l'enquête réalisée du 17 au 23 février, soit quelques jours après sa participation à la grande émission télévisée d'Antenne 2, « L'Heure de Vérité ». La seconde progression apparaît au lendemain du scrutin européen, où le Front national atteint 11 % des voix ;
- une hésitation des sympathisants de la gauche à l'égard de ce nouveau personnage. Ainsi le rejet de Le Pen n'est-il pas spontané. Lors de sa première apparition au baromètre (janvier), sa cote d'avenir est de 11 % auprès des sympathisants communistes (soit deux points de plus que le chiffre d'ensemble), 8 % chez les sympathisants socialistes. La perturbation est particulièrement sensible chez les communistes, où la courbe Le Pen est totalement en dents de scie (11 % en janvier, 4 % en février, 9 % en mars, 5 % en avril, 9 % en mai, 5 % en juin, 10 % en juillet), tandis que les oscillations sont moindres chez les socialistes, toujours plus rétifs (sauf en juin : 9 %) ;
- une attirance particulière des sympathisants RPR. Sauf dans la première enquête, c'est toujours chez eux que Le Pen recueille son meilleur score. Tandis que les sympathisants UDF sont moins nombreux que l'ensemble à « souhaiter lui voir jouer un rôle important au cours des mois et des années à venir ».

D'autres enquêtes de la SOFRES attestent la montée de l'extrême droite chez les sympathisants de la droite parlementaire classique :

« A l'avenir, souhaitez-vous qu'il y ait entre l'opposition (RPR et UDF) et l'extrême droite (le Front national par exemple) une entente en vue des prochaines élections législatives (des investitures communes de candidats par exemple) ? »

	Sympathisants UDF		Sympathisants RPR	
	Octobre 1983	Mai 1984	Octobre 1983	Mai 1984
Le souhaite	28 %	46 %	47 %	62 %
Ne le souhaite pas	52 -	43 -	43 -	30 -

SOFRES, 5-10 mai 1984, groupe de journaux de province.

Elles confirment le tropisme accentué des sympathisants RPR vers le Front national.

Parallèlement à l'émergence de l'extrême droite, l'opposition parlementaire a poursuivi sa remontée dans l'opinion. « La fin de l'hégémonie socialiste », repérée dans le précédent Profil de l'année se conclut, à la fin de la période Mauroy, par le dépassement provisoire du ps par le RPR.

	Ensemble des Français	Sympa- thisants UDF	Sympa- thisants RPR
Sympathie pour Jean-Marie Le Pen	18 %	24 %	37 %
Approuvent ses positions sur			
— les immigrés	28 —	32 —	45 —
— la sécurité et la justice	26 —	34 —	47 —
— la lutte contre le communisme	25 —	38 —	59 —
Pensent que l'extrême droite ne représente pas actuelle- ment un danger pour la démocratie en France	44 —	58 —	64 —

SOFRES, 5-10 mai 1984, groupe de journaux de province.

Le RPR, « premier parti de France »

La cote des partis politiques
(% de « bonne opinion », SOFRES)

Baromètre (dates d'enquête)	1983		1984			
	Sept. (18-24 août)	Oct. (16-23 sept.)	Nov. (21-26 oct.)	Déc. (18-23 nov.)	Janv. (21-26 déc.)	Févr. (20-26 janv.)
RPR	39	42	42	44	40	42
PS	47	42	45	47	46	47
UDF	38	39	40	40	39	40
PC	20	19	19	18	19	18
Front national	—	—	—	—	9	11

1984

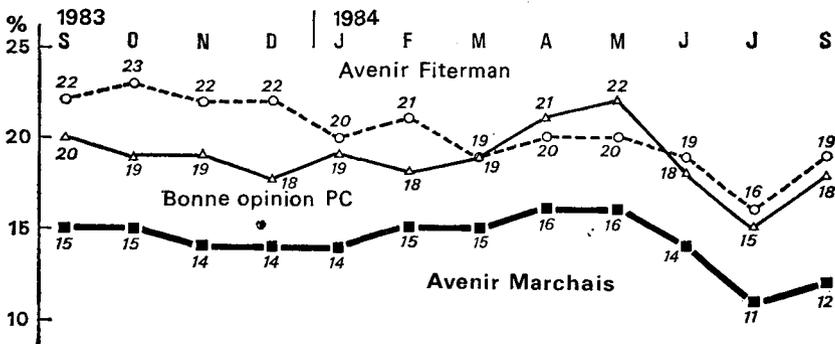
Baromètre (dates d'enquête)	Mars (17-22 févr.)	Avril (23-28 mars)	Mai (19-26 avril)	Juin (18-23 mai)	Juillet (22-28 juin)	Sept. (22-29 août)
RPR	41	43	42	45	46	39
PS	46	46	46	45	44	45
UDF	39	39	41	42	42	34
PC	19	21	22	18	15	18
Front national	13	14	14	13	17	14

Traditionnellement, le ps était le seul parti de France à posséder un indice d'opinion positif — il devient négatif (— 3 en juillet) et c'est le RPR qui détient alors l'exclusivité de bonnes opinions supérieures aux mauvaises (+ 6 en juillet).

Le bouleversement de la hiérarchie se double d'un bouleversement de la structure. Il résulte de la combinaison de l'apparition du Front national et la poursuite de la chute communiste. Le système politique français comporte désormais, au plan de l'opinion publique, trois partis centraux dont l'image est à peu près équilibrée (RPR, UDF, ps) et deux partis périphériques, fortement rejetés (pc, Front national) (22).

• A la veille du changement de Gouvernement et du départ des ministres communistes, le pc touche le fond : moins d'opinions positives que le Front national (15 % contre 17 %), nettement plus d'opinions négatives que lui (74 % contre 63 %), et le plus mauvais indice que le Parti communiste ait jamais connu (— 59). Ses dirigeants suivent le parti dans sa chute.

La chute communiste



GRAPHIQUE 4. — L'évolution du pc et de ses leaders (SOFRES)

• Durant cette dernière année ministérielle du pc, Charles Fiterman est resté plus populaire que Georges Marchais. Tant et si bien que, l'échec communiste au scrutin européen du 17 juin aidant, le leadership du secrétaire général du pc a paru remis en cause. Mais le départ du Gouvernement change les données du problème. De surcroît, Georges Marchais a toujours été, chez les communistes, plus populaire que Charles Fiterman — même si sa surpopularité s'estompe sérieusement au lendemain du 17 juin (23).

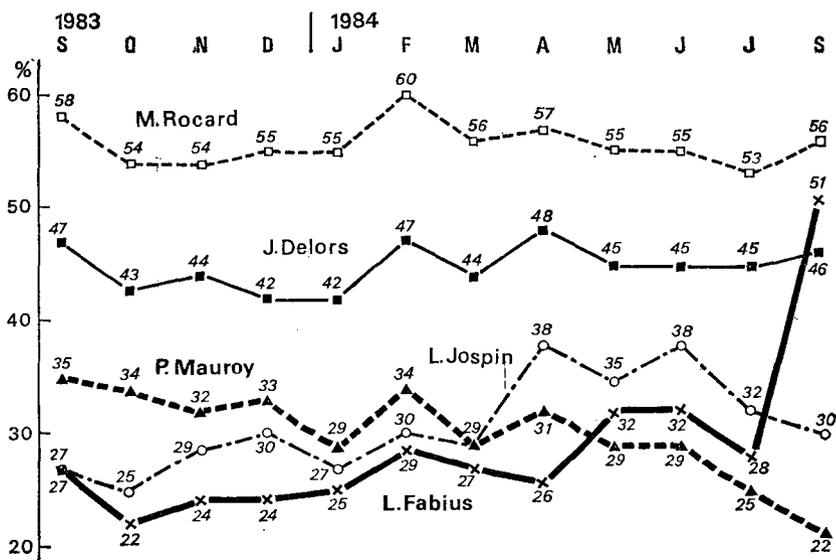
(22) SOFRES, Le rejet des extrêmes, *Le Point*, 30 janvier 1984.

(23) Voir prochaine chronique dans *Pouvoirs* n° 32.

• Du côté socialiste, l'année politique secoue également les leaderships, *avant* même le changement de Premier ministre. Rien de nouveau au sommet de la popularité. Michel Rocard conserve son hégémonie consensuelle (24), puisqu'il est tout à la fois et constamment :

- la personnalité politique la plus populaire (56 % en moyenne de septembre à juillet ; Simone Veil n'obtient une cote d'avenir égale qu'une seule fois, au baromètre de juin 1984) ;
- le plus populaire chez les socialistes (79 % en moyenne de septembre à juillet) ;
- le seul à figurer toujours parmi les cinq plus populaires auprès des sympathisants des quatre grands (au baromètre de juillet, il est ainsi 4^e chez les sympathisants communistes avec 50 %, 1^{er} chez les socialistes avec 79 %, 4^e chez les UDF avec 47 %, 4^e chez les RPR avec 41 %).

Printemps 1984 : Jospin et Fabius



GRAPHIQUE 5. — L'évolution de la cote d'avenir des dirigeants socialistes (SOFRES)

Jacques Delors relève d'un autre type, faute d'être vraiment populaire au PC (43 % contre 46 % à Fabius, 50 % à Rocard, 57 % à Mauroy et à Jospin à la veille du changement de Gouvernement), ou au RPR (37 %). Mais

(24) Gallup, Faits et opinions, L'image de Michel Rocard, *L'Express*, 18 novembre 1983.

la nouveauté se situe en deçà, avec les popularités nouvelles de Lionel Jospin et Laurent Fabius, et la descente de Pierre Mauroy, qui précède son départ.

L'ascension de Lionel Jospin est le produit de la campagne européenne, il progresse de façon spectaculaire chez les sympathisants socialistes : en avril, il passe de 56 % à 78 % et devient, après Rocard, le plus populaire. Celle de Laurent Fabius suit la conférence de presse du Président de la République qui prescrit « que le ministre de l'industrie et de la recherche... rassemble dans ses mains des pouvoirs exceptionnels qui lui permettent de mettre en œuvre le plan de restructuration » (4 avril 1984). Dans le baromètre suivant (mai), Laurent Fabius gagne 5 points chez les communistes (44 %), 12 chez les socialistes (58 %), 4 chez les UDF (19 %), 8 chez les RPR (17 %). Le printemps sert ainsi de transition et annonce la période Fabius. Nommé Premier ministre le 17 juillet 1984, il faudra attendre le baromètre de septembre pour enregistrer le véritable envol de sa cote d'avenir (25).

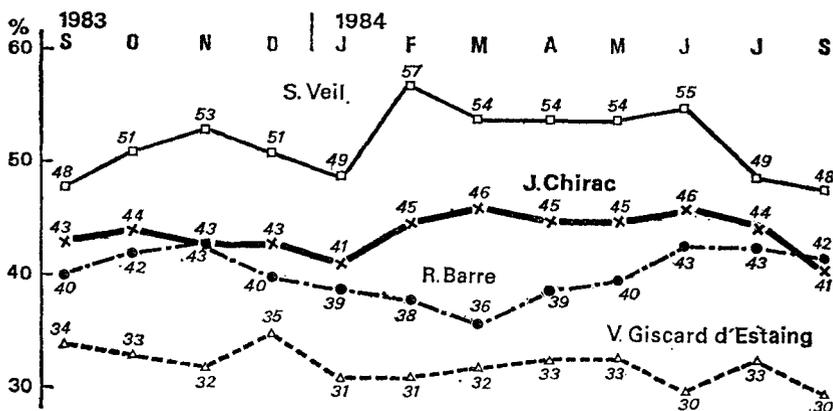
• Unique permanence d'une année riche en changements, les dirigeants de l'opposition se situent dans la même hiérarchie des popularités que l'année dernière.

Simone Veil domine toujours, mais la campagne européenne a restructuré son image, qui perd ses traits consensuels. Devenant tête de liste de l'opposition, Simone Veil est beaucoup moins populaire chez les socialistes (elle y perd 13 points au baromètre d'avril, passant de 50 % à 37 %, et 7 points à nouveau au baromètre de juin — enquête effectuée du 18 au 23 mai, le débat télévisé qui l'oppose à Lionel Jospin ayant lieu le 27 mai). Mais, en compensation, Simone Veil est plébiscitée par le RPR (elle passe de 69 % au baromètre de mars à 83 % en avril). Pour le reste, en matière d'avenir souhaité, J. Chirac est parfois talonné mais pas dépassé par R. Barre (sauf en septembre 1984), notamment parce qu'il est toujours plus massivement soutenu par les sympathisants RPR (moyenne de septembre à juillet : 90 %) que R. Barre ne l'est par ceux de l'UDF (moyenne : 78 %). En revanche, les RPR souhaitent davantage d'avenir à R. Barre (moyenne : 69 %) que les UDF n'en souhaitent à J. Chirac (moyenne : 64 %) (26). Quant à Valéry Giscard d'Estaing, malgré le succès de son livre, il stagne en quatrième position, un rôle important ne lui étant souhaité que par un Français sur trois.

(25) Sa cote d'avenir s'élève à 51 % (+ 23), bouge peu chez les communistes (+ 5), mais beaucoup chez les autres (PS + 22 ; UDF + 20 ; RPR + 22).

(26) Sur S. Veil, voir l'enquête SOFRES-journaux de province, 6 juin 1984. Sur la progression de R. Barre, SOFRES-journaux de province, 11 juillet 1984 ; SOFRES-Parisien Libéré, 7 septembre 1984 ; Gallup, Faits et opinions, L'Express, 16 septembre 1984.

Barre rattrape Chirac



GRAPHIQUE 6. — L'évolution de la cote d'avenir des dirigeants de l'opposition (SOFRES)

En termes de «bonne opinion» (IFOP), la hiérarchie s'établit différemment : 1) S. Veil : 48,5 % en moyenne pour l'ensemble de l'année ; 2) Raymond Barre : 45,5 % ; 3) V. Giscard d'Estaing : 41,3 % ; 4) Jacques Chirac, 38 %.

Au total, l'année politique 1983-1984 révèle continuités et ruptures, comme à chaque fois qu'une période politique paraît s'achever sans que la nouvelle soit tout à fait créée.

1) La troisième et dernière année du Gouvernement Mauroy a été placée sous le sceau de l'impopularité absolue des gouvernants, inaugurée au printemps 1983 avec l'adoption du plan de rigueur.

2) L'extrême droite apparaît sur la scène de l'opinion publique. Le jeu égal avec le PC, obtenu par le Front national lors du scrutin européen, se retrouve dans les sondages politiques.

3) L'opposition parlementaire paraît plus stable qu'elle ne progresse. La cote de ses partis gagne quelques points, la cote d'avenir de ses leaders reste éte.

Chronique constitutionnelle française

(16 mai - 15 juillet 1984)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

La référence aux chroniques des 23 premiers numéros de *Pouvoirs*, publiées sous le titre *Chroniques constitutionnelles françaises 1976-1982* (PUF, 1983), est donnée sous le sigle CCF, suivi du rappel du numéro de la revue dans lequel le texte a paru, et de la page du recueil.

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Assistants parlementaires*. Une manifestation insolite s'est déroulée le 23-5 au Palais-Bourbon pendant la séance des questions au Gouvernement : une cinquantaine d'assistants des députés socialistes ont organisé un *sit-in* dans la salle des pas-perdus pour revendiquer une convention collective (les assistants sont liés individuellement aux députés par un contrat de droit privé). V. *Le Monde*, 25-5.

— *Performance égalee*. Le projet de loi sur la presse en deuxième lecture a tenu ses promesses (cette *Chronique*, n° 30, p. 157). Selon le rapporteur (p. 4084), l'Assemblée a examiné en trente-deux heures, sans achever l'examen de l'article 1^{er}, 87 amendements dont 65 hors sujet (Agence Havas, presse audiovisuelle) ; entendu 93 rappels au règlement, dont 86 de l'opposition (soit 16 % du temps total de parole) ; 2 vérifications de quorum ; plus de 15 réunions de groupe. M. Queyranne devait dénoncer l'*antijeu* de l'opposition qui, au lendemain du scrutin du 17-6, ayant estimé que l'*obstruction était devenue légitime*, entendait limiter l'action gouvernementale à l'*expédition des affaires courantes*.

V. Responsabilité du Gouvernement.

BICAMÉRISME

— *Bilan de la session ordinaire de printemps.* 62 textes ont été adoptés. Pour 11 de ceux-ci, le *dernier mot* a été prononcé par l'AN, 51 textes (dont 25 portant approbation de conventions internationales) ont été votés en conformité par les deux assemblées, parmi lesquels 8 à l'issue d'une CMP (*BIR*, n° 319, p. 24).

V. *Session extraordinaire.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* F.-X. Aubry et C. Lepage-Jessua : Les juges administratifs face à la décentralisation, *AJDA*, 1984, p. 370 ; J. Chevallier et autres : *L'institution régionale*, PUF, 1984 ; J.-P. Eluther : Aspects législatifs de la décentralisation dans les DOM, *RA*, 1984, p. 138 ; J. Toussein : Le contrôle budgétaire des organismes publics locaux, *ibid.*, p. 356 ; P. Souberet : Bilan (provisoire) de l'activité des chambres régionales des comptes, *AJDA*, 1984, p. 368 ; Actes du Colloque de Besançon (19/20-4) : *La libre administration des collectivités locales*, Economica, 1984.

— *Assemblée de Corse.* Les difficultés de fonctionnement de l'institution (*CCF*, 23, p. 157), liées au fractionnement de la représentation, sont à l'origine de la loi 84-490 du 25-6 (p. 1971) modifiant la loi du 2-3-1982, qui institue, à toutes fins utiles, un seuil de représentativité fixé à 5 % des suffrages exprimés. Par la suite, le conseil des ministres a prononcé la dissolution de l'assemblée de Corse (décret du 29-6, p. 2076). Le décret 84-537 du 3-7 (p. 2100) a convoqué les collèges électoraux pour le 12-8.

V. *Loi.*

— *Coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.* Un décret 84-432 du 4-6 (p. 1802) porte publication de la convention-cadre européenne signée à Madrid le 21-5 1980 (cette *Chronique*, n° 30, p. 160).

— *Droit local.* A propos du délit de blasphème public, visé à l'art. 166 du code local applicable en Alsace et en Moselle, maintenu en vigueur par le décret du 19-11-1919, la chancellerie, en réponse à M. Masson (RPR), estime qu'il est tombé en désuétude (AN, Q, p. 2388).

— *Indemnité des conseillers municipaux.* Dans le prolongement d'une récente information (cette *Chronique*, n° 30, p. 160), le ministre de l'intérieur précise, pour M. Masson (RPR) que seuls les conseils municipaux des villes de 400 000 habitants peuvent voter des indemnités de fonction dans

la limite des deux tiers du montant de celles allouées aux membres du Conseil de Paris (art. L 123-6 et R 123-3 du code des communes). Au 1^{er}-4-1984, l'indemnité maximum annuelle de ceux-ci s'élevait à 81 341 F. Quant à l'indemnité d'un maire d'une commune de 80 001 à 120 000 habitants, elle s'élève à 115 315 F.

COMMISSIONS

— *Commission spéciale*. En application de l'art. 16, al. 3 de son règlement (conflit de compétence entre deux commissions), le Sénat a nommé le 15-6 (p. 1566) les membres de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relative à certaines dispositions applicables aux services de communication audio-visuelle soumis à autorisation — commission dite « Publicité sur les radios locales privées ».

— *Rôle des commissions. Rapport*. La pratique des rapports incomplets, qui ne fait pas obstacle à l'ouverture de la discussion (cette *Chronique*, n° 29, p. 184), a connu de nouveaux développements. Après avoir refusé d'entendre l'auteur d'un amendement qui n'appartenait pas à la commission spéciale sur le projet sur l'enseignement privé (p. 2337), le président de celle-ci, M. Laignel (s), en a interrompu les travaux alors que 6 articles seulement, sur 26, avaient été examinés (v. *ordre du jour*). Le rapport présenté par M. Derosier (s) au nom de la commission n'en est pas un, fit observer M. Foyer (RPR) le 21-5 car il ne conclut pas à l'adoption, au rejet ou à l'amendement du projet ; en outre, l'Assemblée ne sait plus sur quoi elle délibère, en raison des « tractations » entre le groupe socialiste et le Gouvernement (v. *Majorité*) ; enfin le recours à l'art. 49, al. 3 supprime la discussion des articles (p. 2474).

Quant au projet sur la presse, qui revenait du Sénat profondément modifié, la commission des affaires culturelles lui a consacré six heures, et n'a pas abordé l'examen des articles : le rapport de M. Queyranne (s) n'était donc pas en mesure de présenter ses conclusions ; il se borne à l'analyse du texte voté par le Sénat et du compte rendu de la discussion générale en commission. Cette situation provoqua les protestations de MM. d'Aubert (UDF) et Toubon (RPR) le 18-6 (p. 3414-3427). La controverse devait rebondir le lendemain, car la commission n'avait pas tenu la réunion prévue par l'art. 88, al. 2 R, pour examiner les amendements déposés par l'opposition : M. Queyranne expliqua que son président avait estimé qu'il n'y avait pas lieu de tenir cette réunion, prescrite par le règlement, car la commission n'avait pas mené à son terme l'examen de l'ensemble du projet (p. 3473). M. Madelin (UDF) répliqua en citant Eugène Pierre et ajouta que la priorité de l'art. 48 C n'a pas été édictée pour éviter l'examen d'un projet en commission. M. Gantier rapprocha l'art. 88 R de l'irrecevabilité de l'art. 44, al. 2 C pour démontrer que le Gouvernement pourrait la

soulever à l'encontre de tous les amendements, puisque la commission n'en avait examiné aucun (p. 3477).

V. Rappels au règlement.

COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

— *Affaire des « avions renifleurs »*. L'AN a décidé le 16-6 la création d'une commission de 30 membres, chargée d'examiner les conditions dans lesquelles des fonds ont pu être affectés depuis 1976 à une « invention scientifique susceptible de bouleverser la recherche pétrolière » (p. 2376). L'opposition s'est abstenue : elle considérait que cette initiative n'apporterait rien de plus que la mission d'information créée par la commission des finances sur la même affaire, objet d'ailleurs d'une information judiciaire (cette *Chronique*, n° 30, p. 161).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. R. Etien, Sur la jurisprudence financière du CC, *RA*, 1984, p. 142 ; L. Favoreu, Libertés locales et libertés universitaires. Les décisions du 20-1-1984, *RDP*, 1984, p. 687 ; L. Hamon, Le droit social dans la jurisprudence du CC, *Droit social*, 1984, p. 159 ; H. Portelli, Le temps des contre-pouvoirs, *La vie française*, 28-5 ; J. Rivero, *Le CC et les libertés*, *Economica*, 1984.

Note : X. Prétot, sous 83-162 DC, *RA*, 1984, p. 29.

— *Condition des membres*. M. Giscard d'Estaing n'a pas participé à la réunion du Conseil, le 18-6, consacrée à l'examen de la LO relative au Conseil économique et social, bien qu'elle concernât *les institutions de la République* à laquelle il avait subordonné sa participation en 1982 (cette *Chronique*, n° 24, p. 181). Par ailleurs, il a participé, le 24-6, à Paris, à la manifestation de l'école privée *compte tenu de la fonction qu'il a exercée* ; selon son communiqué (*Le Quotidien de Paris*, 23/24-6).

— *Décisions*. 84-170 DC, 4-6, p. 1744 et 1746. Loi portant ratification des ord. prises en application de la loi 83-332 du 22-4-1983. V. *Habilitation législative. Loi de finances*.

— 84-171 DC, 18-6, p. 1896. LO modifiant l'ord. 58-1360 du 29-12-1958, relative au Conseil économique et social. V. *Conseil économique et social*.

— 84-137 L, 4-6, p. 1757. Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.

— *Saisine*. Dans un communiqué du 10-7 (*Le Monde*, 11-7), la Haute Autorité de la communication audio-visuelle a précisé les modalités aux-

quelles sont soumises les radios privées recourant à la publicité, à l'instant où la loi faisait l'objet... d'un recours devant le cc. Gaffe ou désinformation ? La question se pose.

V. *Libertés publiques. Pouvoir réglementaire.*

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

— *Composition et organisation.* La LO 84-499 du 27-6 (p. 2007) procède à une actualisation et à un alignement sur le droit parlementaire de l'assemblée d'Iéna, en modifiant l'ord. 58-1360 du 29-12-1958.

Il est accordé, à ce titre, une meilleure représentativité aux représentants des salariés (nouvel art. 7). Le conseil se réunira désormais selon les modalités définies par son règlement intérieur (nouvel art. 16), selon le principe de la publicité, à l'exclusion des séances des sections (nouvel art. 18). Enfin, à la requête du Gouvernement, le conseil formule son avis dans le délai d'un mois, en cas d'urgence (art. 2 complété).

Un décret 84-558 du 4-7 (p. 2114) fixe les conditions de désignation de ses membres, qui doivent être âgés d'au moins 25 ans et appartenir depuis au moins deux ans à la catégorie qu'ils représentent (art. 1^{er}) et procède à une ventilation entre les organisations concernées. Lorsqu'un membre s'est abstenu pendant six mois sans motif légitime, il est démissionnaire d'office (art. 18).

CONSEIL DES MINISTRES

— *Secret des délibérations.* Le Premier ministre, qui avait annoncé l'extension du système de préretraites, s'est heurté lors du conseil du 13-6 à l'opposition de plusieurs membres du Gouvernement : le chef de l'Etat a, en conséquence, fait supprimer du communiqué officiel la phrase qui devait confirmer cette mesure. Il n'y a pas eu de démenti à cette information publiée dans *Le Monde* du 20-6.

CONSTITUTION

— *Bibliographie.* S. Rials : Les incertitudes de la notion de constitution sous la V^e République, *RDP*, 1984, p. 587.

— *Travaux préparatoires de la Constitution de 1958.* Un décret du 8-6 (p. 1802) crée, sous l'autorité du Premier ministre, un comité national chargé de la publication desdits travaux. Un arrêté du Premier ministre du même jour met en place, sous la présidence de M. François Luchaire, un comité scientifique. Un arrêté ultérieur du 22-6 (NC, p. 5475) a nommé

M. Didier Maus secrétaire-rapporteur. On sait que, à ce jour, cette source irremplaçable n'a pas été explorée dans des conditions entièrement satisfaisantes. V. F. Hamon : Regards nouveaux sur les origines de la V^e République, *RDP*, 1975, p. 415.

V. Référendum, Révision.

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* G. Vedel, *Droit constitutionnel*, Sirey, 1949, rééd. 1984 : l'ouvrage, qui avait ouvert au droit constitutionnel des horizons nouveaux, est à nouveau disponible. On s'en félicite vivement ; M. Troper, La théorie dans l'enseignement du droit constitutionnel, *RDP*, 1984, p. 263 ; M. Miaille, Le droit constitutionnel et les sciences sociales, *ibid.*, p. 276 ; L. Hamon, Sur une notion en débat, *ibid.*, p. 298 ; P. Avril, Droit parlementaire et droit constitutionnel, *ibid.*, p. 573.

DROIT COMMUNAUTAIRE

— *Bibliographie.* J. Cosson, note sous Cour de cassation, 5-12-1983 : Administration des douanes C. Epuran et autres, *D*, 1984, p. 217 (primauté du droit communautaire sur le droit national).

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* J.-P. Jacqué : Systèmes de scrutin : l'ennui naquit de la diversité, *30 jours d'Europe*, n° 311, juin, p. 11 ; W. de Lobkowicz : Une élection européenne ou des élections nationales ?, *RPP*, mars, p. 85.

Concl. Fouquet, sous CE, 27-2, Elections municipales d'Angos (vote émis par des électeurs non inscrits, *JJA*, 30-5) ; 28-3, Elections municipales d'Erquy (inéligibilité des entrepreneurs des services municipaux, *ibid.*, 4-6, et Jeanneney, 23-1, Elections municipales d'Etampes (sondages d'opinion), *ibid.*, 22-6.

— *Contentieux.* Art. L 97 et L 115 du code électoral. Compte tenu de l'écart des voix, le CE n'avait pas annulé les résultats des élections municipales de Marseille (3^e secteur), en dépit des déclarations du préfet de police, « si condamnables que soient les accusations sans fondement qu'elles comportaient à l'encontre de certaines formations politiques », CE, 16-3-1984, *AJDA*, 1984, p. 344. Il s'agissait de l'explosion d'une bombe à l'occasion de laquelle M. Patault avait mis en cause l'UDF. L'affaire a eu des prolongements judiciaires ; M. Gaudin (UDF) a poursuivi le préfet de police sur la base de l'art. L 97 du code élect. qui réprime les fausses nouvelles et les bruits calomnieux ; le tribunal correctionnel s'étant déclaré

incompétent en vertu du privilège de juridiction de l'art. 681 du code pénal, la cour d'appel d'Aix a annulé ce jugement et évoqué le fond le 28-6, en faisant application de l'art. 115 du code électoral, qui déclare l'art. 681 inapplicable aux crimes et délits commis afin de favoriser ou de combattre une candidature, ce qui était précisément le cas (*Le Figaro*, 29-6).

— Elections européennes. Résultats

Electeurs inscrits	36 880 688	% des suffrages exprimés
Votants	20 918 772	
Suffrages exprimés	20 180 934	
Liste « Les Verts-Europe écologie »	680 080	3,36
Liste « Initiative 84 — Liste des jeunes entrepreneurs, l'Europe pour entreprendre, conduite par Gérard Touati »	123 642	0,61
« Liste présentée par le Parti communiste français »	2 261 312	11,20
« Liste ERE européenne, Entente radicale écologiste pour les Etats-Unis d'Europe »	670 474	3,32
Liste « Au nom des travailleurs qui en ont assez d'être trahis par la gauche ou opprimés par la droite, liste conduite par Arlette Laguiller, Lutte ouvrière »	417 702	2,06
Liste « Parti ouvrier européen »	17 503	0,08
Liste « Réussir l'Europe »	382 404	1,89
Liste « Front d'Opposition nationale pour l'Europe des Patries »	2 210 334	10,95
Liste « Pour un parti des travailleurs - liste ouvrière et paysanne d'unité soutenue par le Parti communiste internationaliste et par des militants du mouvement ouvrier de toutes tendances politiques et syndicales »	182 320	0,90
« Liste socialiste pour l'Europe »	4 188 875	20,75
Liste « Différents, de gauche, en France, en Europe - la troisième liste de gauche Henri Fiszbin-Serge Depaquit présentée par le PSU - les communistes démocrates et unitaires »	146 238	0,72
Liste « Union de l'Opposition pour l'Europe et la Défense des Libertés, liste présentée par l'UDF et le RPR conduite par Simone Veil »	8 683 596	43,02
Liste « UTILE (Union des Travailleurs indépendants pour la Liberté d'Entreprendre) »	138 220	0,68
Liste pour les Etats-Unis d'Europe »	78 234	0,38

— *Elections européennes*. Quatorze listes (contre onze en 1979) s'affrontaient le 17-6 pour l'élection des 81 représentants de la France à l'Assemblée des communautés (JO, p. 1718 et 1738). C'est la Haute Autorité de la communication audio-visuelle (cette *Chronique*, n° 30, p. 166) qui fixait cette fois les conditions de la campagne radiotélévisée (décision du 9-5, p. 1440, rectificatif p. 1710 et p. 1745 pour l'ordre de passage). Quatre d'entre elles bénéficiaient des dispositions de l'art. 19 de la loi n° 77-729 du 7-7-1977, en faveur des listes présentées par les partis représentés par des groupes parlementaires, en raison de la constitution d'un groupe au Sénat en vue de parrainer la liste « Ere européenne » de MM. Stirn, Doubin et Lalonde (v. *Sénat*).

Les résultats du scrutin publiés le 21-6 par la commission nationale de recensement des votes (p. 1993) font apparaître un pourcentage exceptionnel d'abstentions : 15 961 916, soit 43,27 % (le record de 1972 est dépassé). Outre l'effondrement du PC, qui avait obtenu 20,42 % en 1979, l'autre élément spectaculaire est la place du Front national de M. Le Pen (10,95 %). Enfin, si la liste unique de l'opposition ne retrouve pas tout à fait le pourcentage des listes UDF et RPR de 1979 (44 %), le total PS-PC perd plus de 10 points par rapport à 1979 : 31,95 % au lieu de 43,84 %. V. J. Julliard, Les dégâts d'un électrochoc, *Le Nouvel Observateur*, 22-6, et J. Jaffré, Retour aux élections européennes, *Le Monde*, 30-6 et 1/2-7.

GOVERNEMENT

— *Composition*. Une ultime modification a été apportée au 3^e Gouvernement Pierre Mauroy (cette *Chronique*, n° 29, p. 176). M. Roland Dumas, ministre des affaires européennes, a été chargé, en outre, de la fonction de porte-parole du Gouvernement, par suite de la démission de M. Max Gallo (décret du 18-6, p. 1887). Celui-ci, ayant été élu la veille au Parlement européen, a opté pour ce mandat en raison de l'incompatibilité posée à l'art. 6 de la loi du 7-7-1977.

— *Désaveu présidentiel*. L'annonce par M. Mitterrand le 12-7 (*Le Monde*, 14-7) du retrait de l'examen du projet de loi sur l'enseignement privé, en cours de discussion, s'analyse en un désaveu voilé du ministre de l'éducation nationale et, par voie de solidarité, du Gouvernement tout entier, sinon... de la majorité parlementaire elle-même. Au reste, le chef de l'Etat avait eu recours à une formule remarquée en évoquant *ceux qui nous gouvernent*. Quelques jours plus tard, les intéressés en tireront les conséquences en démissionnant.

— *Obsèques nationales*. M. Taittinger (URI) interroge le Premier ministre sur le critère juridique retenu. Avant 1958, l'appréciation relevait de la loi (Blum, Lebrun en 1950, de Lattre de Tassigny en 1952, Herriot en 1957, notamment). Depuis 1958, un décret y pourvoit (Juin, en 1957, de Gaulle,

1970 et Pompidou en 1974). Un communiqué du conseil des ministres peut aussi intervenir (Malraux en 1976 et Mendès France en 1982). Quant aux honneurs funèbres militaires, ils sont organisés par le règlement du service de garnison (décret du 26-12-1967) (s, Q, p. 1079).

— *Séminaire*. Venant après celui consacré aux restructurations industrielles (cette *Chronique*, n° 30, p. 167), une réunion sur l'emploi s'est tenue à Versailles le 25-5 (*Le Monde*, 27/28-5), dans une dépendance de Matignon.

V. *Ministre, Premier ministre, Président de la République*.

GROUPES PARLEMENTAIRES

— *Va-et-vient*. Trois députés (MM. Malgras, Schiffler et Drouin) et un sénateur (M. Masseret) de la Moselle qui avaient décidé de quitter le groupe socialiste (cette *Chronique*, n° 30, p. 168) ont finalement décidé d'y reprendre leur place (*Le Monde*, 29-5). En revanche, M. Roch Pidjot, député de Nouvelle-Calédonie, a démissionné du groupe socialiste pour manifester son désaccord sur la politique suivie dans ce territoire (*JO*, p. 1820). Il cesse de ce fait d'appartenir à la commission des lois (*ibid.*, p. 1846).

V. *Majorité*.

HABILITATION LÉGISLATIVE

— *Ratification expresse d'ordonnances*. Après examen par le CC, la loi 84-421 du 6-6 (p. 1762) porte ratification de nouvelles ordonnances (cette *Chronique*, n° 29, p. 177). En l'occurrence, il s'agit de celles relatives au plan de rigueur arrêté par la loi du 22-4-1983 (*ibid.*, n° 26, p. 179).

V. *Loi de finances*.

JOURNAL OFFICIEL

— *Aggiornamento*. Utilisée depuis le 20-3-1871, la composition au plomb est remplacée, depuis le 1^{er}-7, par le procédé de la photocomposition, en ce qui concerne l'édition *lois et décrets*. Le *JO* s'aligne, au surplus, sur le format européen.

V. La toilette de l'*Officiel*, *Le Monde*, 11-7.

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie*. R. Pinto, *La liberté d'information et d'opinion en droit international*, Economica, 1984 (v. notamment l'analyse de la convention

européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la commission et de la Cour européenne) ; D. Crut, L'inviolabilité du domicile et le fisc, *JJA*, 21-5 ; Y. Gaudemet, L'indépendance des professeurs d'université, principe commun des droits constitutionnels européens, *D*, 1984, chr. p. 121 ; J.-Cl. Hélin et R. Hostiou (sous la direction de), *Les associations, l'environnement et le droit*, Fac. de droit de Nantes, Economica, 1984 ; J. Huet, Droit de l'informatique : la liberté documentaire et ses limites, *D*, 1984, p. 129 ; Femmes et libertés, *Journal de la Ligue des droits de l'homme*, n° 33, 1984.

— *Droits de la défense*. Appelée à statuer dans l'affaire Pietro Doré, la chambre criminelle de la Cour de cassation a opéré en mai (*Le Monde*, 26-5) un revirement de jurisprudence en matière d'extradition, en faisant prévaloir les principes généraux du droit sur la lettre de l'art. 16 de la loi du 20-3-1927 suivant lequel l'avis de la chambre d'accusation était rendu *sans recours*. Désormais, le pourvoi en cassation est déclaré recevable. Ce nouveau progrès de l'Etat de droit dissipe le malaise né de l'affaire Klaus Croissant (*CCF*, p. 234).

— *Vers l'habeas corpus*. La loi 84-567 du 9-7 (p. 2177) renforce les droits des personnes en matière de détention provisoire et d'exécution d'un mandat de justice. Dans sa nouvelle rédaction, l'art. 137 du Code de procédure pénale pose le principe selon lequel *l'inculpé reste libre sauf, à raison des nécessités de l'instruction ou à titre de mesure de sûreté, à être soumis au contrôle judiciaire ou, à titre exceptionnel, placé en détention provisoire*. Dans cette dernière éventualité, le juge d'instruction informe l'inculpé de ses droits à l'assistance d'un conseil et de disposer d'un délai pour préparer sa défense (nouvel art. 145). Il statue en audience de cabinet, *de manière contradictoire*, après avoir entendu les réquisitoires du ministère public et les observations de l'inculpé ou celles de son conseil (nouvel art. 145). Toutefois, il peut ordonner immédiatement le placement pour une durée qui ne peut excéder cinq jours (*ibid.*). Enfin, en matière correctionnelle, la détention ne peut excéder quatre mois. Elle ne peut être prolongée qu'une fois et pour une même durée (nouvel art. 145-1).

— *Egalité des sexes*. En réponse à M. Médecin (RPR), Mme Roudy indique qu'en vertu de la loi du 13-7-1983, relative à l'égalité professionnelle, et du décret 84-395 du 25-5, le décret 59-1489 du 22-12-1959 interdisant aux femmes la profession de croupier est abrogé (AN, Q, p. 2713).

— *Liberté de communication*. La Haute Autorité est intervenue auprès de FR3, en application de l'art. 14 de la loi du 29-7-1982, pour que cesse l'émission *Video-slips* (*France Soir*, 24-5). Une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 26, p. 181), l'un de ses membres, M. Daniel Karlin, a enfreint l'obligation de réserve en intervenant publiquement à propos des discussions au sein du PCF, au lendemain des élections européennes à Antenne 2, le 1^{er}-7 (*Le Monde*, 3-7). A l'AN, M. d'Aubert (UDF) s'en fera l'écho (p. 3984).

S'agissant de l'évolution comparée des ressources publicitaires de la presse écrite et de la télévision, M. Fillioud dresse, en réponse à M. Bayard (UDF) les tableaux ci-après (AN, Q, p. 2513).

*Evolution annuelle des recettes publicitaires de la presse
et de la télévision ⁽¹⁾*

Médias	Unité	1979	1980	1981	1982	1983 Esti- mations
Presse ⁽²⁾	%	+ 14	+ 19	+ 12,5	+ 15,5	+ 8,5
	Millions de francs	6 735	8 010	9 015	10 420	11 320
Télévision	%	+ 16	+ 15	+ 17	+ 30	+ 24,5
	Millions de francs	1 650	1 905	2 230	2 892	3 610

⁽¹⁾ Les recettes publicitaires s'entendent hors taxes, dégressifs déduits, y compris les commissions d'agences et les rémunérations de régie s'il y a lieu.

⁽²⁾ Petites annonces et publicité locales comprises.

Source : IREP.

*Répartition des recettes publicitaires entre la presse
et la télévision ⁽¹⁾*
(en pourcentage)

Médias	1979	1980	1981	1982	1983
Presse ⁽²⁾	59,5	60	59,5	58	56
Télévision	14,5	14,5	14,5	16	18
Autres	26	25,5	26	26	26
Total	100	100	100	100	100

⁽¹⁾ Les recettes publicitaires s'entendent hors taxes, dégressifs déduits, y compris les commissions d'agences et les rémunérations de régie s'il y a lieu.

⁽²⁾ Petites annonces et publicité locales comprises.

Source : IREP.

V. Conseil constitutionnel. Révision de la constitution.

— *Recours individuel.* A la requête de M. Lorenzo Bozano, pour la première fois (cette *Chronique*, n° 27, p. 188), un recours individuel, en matière d'extradition, dirigé contre la France a été jugé recevable par la commission européenne des droits de l'homme, le 15-5 (*Le Monde*, 17-5).

Au surplus, le décret 84-418 du 25-5 (p. 1742) porte publication du protocole facultatif se rapportant au recours devant le comité des droits de l'homme des Nations Unies (cette *Chronique*, n° 29, p. 179).

LOI

— *Procédure de discussion immédiate*. Le Sénat a fait application le 22-5 (p. 991) de l'art. 30, al. 4 de son règlement, aux termes duquel une proposition de loi peut être examinée immédiatement à la demande de 30 sénateurs, c'est-à-dire sans rapport de commission ni passage par la conférence des présidents. Il s'agissait de la proposition de MM. Girod (CD), d'Ornano (UREI), Francou (UCDP), du Luart (NI) et Romani (RPR), élevant à 5 % le seuil requis pour qu'une liste soit admise à la répartition des sièges à l'Assemblée en Corse. A noter que M. Eberhard (C) s'était opposé à cette demande mais que le ministre de l'intérieur, présent au Sénat, se rallia à la proposition qui devait être ensuite adoptée par les députés.

LOI DE FINANCES

— *Bibliographie*. Loïc Philip, *Finances publiques. Problèmes généraux et droit budgétaire et financier*, 2^e éd., Cujas, 1983.

— *Contentieux*. Suite à l'exception d'irrecevabilité soulevée par M. Gantier le 18-4 (p. 1700, et non le 19 comme l'écrit à tort la lettre de saisine), l'opposition a déféré au CC la loi ratifiant les ordonnances prises en application de la loi n° 83-332 du 22-4-1983, au motif que l'une de celles-ci, l'ordonnance n° 83-392 du 18-5-1983 modifiait le tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) ; cette mesure, estimaient les requérants, relève de la loi de finances rectificative ; or ni la loi d'habilitation, ni l'ordonnance incriminée, ni la loi de ratification ne constituent des lois de finances rectificatives ; la loi de ratification n'est donc pas conforme à la Constitution. Dans sa décision n° 84-170 DC du 4-6 (p. 1744), le CC a rejeté le moyen invoqué en précisant une nouvelle fois la portée de l'ordonnance n° 59-2 du 2-1-1959 sur les lois de finances.

En premier lieu, il rappelle, dans le prolongement de sa jurisprudence 83-164 DC du 29-12-1983 (cette *Chronique*, n° 29, p. 180), que *les dispositions fiscales ne sont pas au nombre de celles qui sont réservées à la compétence exclusive des lois de finances* et qu'elles peuvent donc figurer dans une loi ordinaire. A l'argument de texte (art. 34 C et art. 1^{er} de l'ord. n° 59-2), le CC en ajoute un autre, fondé sur la sauvegarde de la compétence du législateur, qui n'est pas sans évoquer l'interprétation du terme « programme » dans l'art. 38 C par la décision n° 76-72 DC du 12-1-1977 (CCF, n° 1, p. 201) : *réserver aux seules lois de finances la création ou la modification d'une ressource fiscale en cours d'année limiterait, contrairement aux art. 39*

et 40 C, l'initiative des membres du Parlement en matière fiscale à un droit d'amendement puisque les lois de finances ne peuvent être présentées que par le Gouvernement.

Mais les requérants faisaient porter l'essentiel de leur argumentation sur les dispositions de l'ord. n° 59-2 réservant à la compétence exclusive des lois de finances la prévision et l'évaluation des recettes, qu'affectait nécessairement la modification du tarif de la TIPP. Le CC interprète les dispositions invoquées dans un sens procédural : lorsqu'il est recouru à la procédure législative ordinaire pour édicter une modification fiscale, les dispositions de l'ord. n° 59-2 *ne sauraient avoir d'autre conséquence que l'obligation de prendre en compte dans une loi de finances rectificative... l'incidence budgétaire de la modification intervenue* (une loi de règlement suffirait même, ajoute la décision). Ce qui a été fait. La solution est logique car la loi ordinaire serait autrement sans effet tant qu'une loi de finances rectificative ne serait pas venue enregistrer l'incidence des mesures fiscales qu'elle édicte, mais elle restreint une nouvelle fois la portée de l'ord. n° 59-2 (cf. cette *Chronique*, n° 28, p. 212).

V. Habilitation législative.

LOI ORGANIQUE

— *Bibliographie.* H. Amiel, *Les LO, RDP*, 1984, p. 405.

MAJORITÉ

— *Négociations avec le Gouvernement.* S'insurgeant contre le recours à l'art. 49, al. 3, à propos de la loi sur les rapports avec l'enseignement privé dont ils contestaient les modalités concernant la substitution de l'Etat aux communes dans le financement des écoles dont la majorité des maîtres ne seraient pas titularisés dans la fonction publique, les socialistes ont obtenu du Premier ministre l'amendement du texte. Le président du groupe, M. Joxe, accompagné du président de l'AN, M. Mermaz, de M. Poperen, n° 2 du parti, de MM. Laignel et Derosier, président et rapporteur de la commission spéciale, a rencontré M. Mauroy à Matignon le 22-5 dans l'après-midi. Il a été décidé qu'un terme serait fixé dans le temps à cette substitution (*Le Monde*, 24-5). V. *Responsabilité du Gouvernement*.

D'autre part, un accord a été réalisé entre le groupe et le Gouvernement sur l'âge limite de la mise à la retraite des hauts fonctionnaires et des professeurs de l'enseignement supérieur (*ibid.*, 14-6). V. *Ordre du jour*.

Avertissement. « Il faut que la majorité se tienne à carreau », a déclaré le chef de l'Etat le 10-6 à Solutré, ajoutant : « Une majorité législative qui ne gagne pas des élections intermédiaires, c'est une majorité qui se

trouve en péril. Mais elle reste la majorité. Il faudra que ceux qui sont en jeu y réfléchissent » (*Le Monde*, 12-6) — les résultats des élections européennes du 17-6 devaient confirmer l'avertissement.

V. Elections. Président de la République, République.

MINISTRE

— *Condamnation.* M. Georges Fillioud, secrétaire d'Etat chargé des techniques de la communication, a été condamné par le tribunal correctionnel de Lyon, le 10-7 (*Libération*, 11-7), pour diffamation à l'égard d'adversaires politiques, à propos d'un article publié dans le bulletin municipal de Romans, ville dont il était maire à ce moment. Cette jurisprudence est constante (*CCF*, 22, p. 303).

OPPOSITION

— *Entretiens.* A la veille du sommet des pays industrialisés du 7-6, le chef de l'Etat a reçu M. Jospin, 1^{er} secrétaire du ps, le 30-5, M. Lecanuet, président de l'UDF, le 14-6, MM. Chirac, président du RPR, et Marchais, secrétaire général du PCF, le 5-6. Il a également reçu M. Giscard d'Estaing le même jour (*Le Monde*, 1^{er} et 7-6. Sur les précédents : cette *Chronique*, n° 27, p. 190). Le Président de la République devait s'entretenir à nouveau avec son prédécesseur lors de son voyage en Auvergne, les 6-7, et à cette occasion M. Giscard d'Estaing suggéra au chef de l'Etat de prendre une initiative pour débloquer la situation. Etait-ce le référendum ? (*Le Monde*, 7-7).

V. Partis politiques.

— *Légitimité.* La question de la légitimité du pouvoir n'avait plus guère été soulevée depuis 1982 (*CCF*, 22, p. 397, et cette *Chronique*, n° 24, p. 190) mais les résultats des élections européennes du 17-6 où les listes se réclamant de la majorité n'ont pas atteint le tiers des suffrages exprimés ont ranimé la controverse. C'est ainsi que deux anciens Premiers ministres, MM. Messmer et Debré, ont interrogé M. Mauroy le 20-6 sur les conséquences qu'il en tirait : « Le respect des institutions de la V^e République exigerait de vous, faute de dissolution, un changement profond de politique », affirme M. Debré (p. 3515). M. Mauroy se borna à répéter à ses contradicteurs une formule que l'on aurait dite inspirée du sonnet d'Arvers : « L'Assemblée nationale est à sa légitimité et le Gouvernement est à sa tâche » (p. 3513). Il faut noter que la dissolution n'a été évoquée qu'avec prudence, un sondage de la SOFRES indique d'ailleurs que seulement 35 % des personnes interrogées souhaitent des élections anticipées, contre 47 qui y sont hostiles (*Le Figaro*, 26-6). M. R. Barre devait se singulariser

en déclarant : « Je ne m'aventure jamais sur le terrain de la légitimité » (*Le Monde*, 28-6).

V. *Président de la République.*

ORDRE DU JOUR

— *Examen du projet sur l'enseignement privé.* Les conditions dans lesquelles l'AN a été appelée à se prononcer sur le texte ont paru insolites : la commission spéciale présidée par M. Laignel (v. cette *Chronique*, n° 30, p. 161) a brusquement interrompu ses travaux le 17-5, alors que ce projet était inscrit à l'ordre du jour du 21 (v. *Le Monde*, 19-5), et le Gouvernement a utilisé l'art. 49, 3°, dès la clôture de la discussion générale (v. *Responsabilité du Gouvernement*), de telle sorte que le dispositif n'a fait l'objet d'aucun examen : « La majorité est en train d'élaborer une nouvelle procédure, la procédure des ordonnances sans habilitation », devait déclarer M. Barrot (UDF) le 17-5 (p. 2427). V. *Commissions.*

— *Report.* Le Gouvernement a annoncé le 4-6 qu'il retirait de l'ordre du jour les projets sur la retraite des hauts fonctionnaires et des magistrats inscrits pour le lendemain (*Le Monde*, 6-6) ; ces textes ont été finalement discutés à partir du 13-6, en raison des désaccords qui séparaient le Gouvernement du groupe socialiste. V. *Majorité.*

— *Sommations respectueuses.* Le ministre de l'éducation nationale aurait voulu que le projet sur l'enseignement privé soit discuté par le Sénat avant la fin de la session, mais l'examen par la commission des affaires culturelles étant programmé jusqu'au 27-6, son président, M. Eeckhoutte (s), estimait préférable le report de la discussion à la prochaine session (*Le Monde*, 9-6) ; M. Chauvin devait d'ailleurs préciser que son rapport ne serait prêt qu'à la mi-juillet (*ibid.*, 23-6). Les conditions dans lesquelles ce projet avait été considéré comme adopté sans examen par l'AN (v. ci-dessus) justifiaient, selon les sénateurs, une discussion approfondie incompatible avec l'inscription immédiate du texte. De surcroît, les résultats des élections européennes et la manifestation du 24 avaient créé un climat passionné (v. *Opposition*) qui incitait M. Poher à « calmer le jeu » : c'est ce que le président du Sénat est allé exposer au chef de l'Etat le 28-6 (*Libération*, 29-6). Son vœu ne fut pas exaucé puisque le décret du même jour qui convoquait la session extraordinaire faisait figurer le projet à l'ordre du jour de celle-ci. La majorité sénatoriale, qui avait tendance à durcir le ton (v. *Le Monde*, 23-6) a réagi vivement en menaçant de faire durer la session extraordinaire tout l'été (*ibid.*, 1^{er}/2-7), bien que M. Poher s'efforçât de dédramatiser l'événement : « Le Sénat fait son boulot. Nous ne cherchons pas l'incident » (*ibid.*, 5-7). On notera à ce sujet que la priorité de l'art. 48 C ne s'exerce plus aussi rigoureusement que par le passé et que

le Gouvernement ne parvient plus à disposer du temps du Sénat : cette évolution, qui remonte au précédent septennat, a été confirmée à plusieurs reprises depuis 1981 (v. par ex. cette *Chronique*, n° 25, p. 200 et n° 29, p. 183). Elle a été illustrée le 12-7, lorsque M. Dailly, qui présidait, a soumis au vote la proposition de la conférence des présidents de lever la séance à 20 heures, malgré les protestations de M. Labarrère qui invoqua la priorité du Gouvernement. M. Dailly s'appuyait sur l'art. 32 R disposant que le Sénat *peut* décider de tenir d'autres séances que celles qui sont prévues par le règlement à la demande du Gouvernement (v. *Le Monde*, 14-7).

V. Référendum.

PARLEMENT

— *Bibliographie*. L. Mermez : *Le Parlement et le contrôle des finances publiques dans les pays de l'Europe occidentale*, Copenhague, 15/16-6.

— *Délégations*. Le rapport d'information de la délégation parlementaire pour la communication audio-visuelle, qui en retrace les activités pour la période avril 1983 - mai 1984 (AN, n° 2159, S, n° 337) comporte en annexe le règlement intérieur établi en vertu de l'art. 10 de la loi n° 82.652 du 29-7-1982.

PARLEMENTAIRES

— *Cumul des mandats*. Quatre députés ont été élus au Parlement européen, le 17-6 : MM. Jospin (s), Marchais (c), Pons (UDF) et Wolff (UDF), ainsi que deux sénateurs, MM. de La Malène (RPR) et Lecanuet (UCDI). M. Wolff a annoncé le 24-7 sa démission de l'AN (*Le Monde*, 25-7).

— *Saisine du médiateur*. Le Premier ministre dresse le bilan de cette activité au titre de l'année 1983, en réponse à M. Masson (RPR). Les députés des Pyrénées-Orientales ont été les plus actifs avec 387 dossiers transmis, de même que les sénateurs des Alpes-de-Haute-Provence avec 43 recours (AN, Q, p. 2880).

PARTIS POLITIQUES

— *Temps de parole à la télévision*. De nouvelles estimations du SOP concernant le 1^{er} trimestre 1983 font apparaître une progression des formations de l'opposition (cette *Chronique*, n° 30, p. 175) qui sont apparues

pratiquement une heure de plus que celles de la majorité. Ce qui confirme une tendance générale de l'année, par rapport à 1982.

Présidence de la République	3 h 48 mn 34 s
Gouvernement	11 h 25 mn 45 s
PS, PCF, MRC	8 h 9 mn 33 s
UDF, RPR	10 h 46 mn 36 s
CFDT	2 h 43 mn 16 s
CGT	1 h 51 mn 2 s
FO	42 mn 46 s
CGC	4 mn 56 s
CFTC	11 mn 3 s
CNPF	25 mn 3 s
FNSEA	30 mn 54 s
FEN	25 mn 16 s
Organisations représentatives des PME et PMI	9 mn 7 s

V. Majorité. Opposition.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégation.* Au terme d'une démarche habituelle, le CC a procédé, par décision 84-137 L, rendue le 4-6 (p. 1757), au déclassement partiel de l'article 3 *sexies* de la loi du 1^{er}-9-1948 relative aux rapports des bailleurs et locataires. Il a précisé, à cette occasion, que parmi les principes fondamentaux du régime des obligations civiles et commerciales qui ressortissent à la loi, au sens de l'art. 34 C, se range la liberté contractuelle.

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie.* P. Mauroy, *Matignon, Nord-Matin*, suppl., Lille, mai 1984 ; la mise en œuvre, au 10-5-1984, des 110 propositions pour la France, *Lettre de Matignon*, n° 107, 22-5.

— *Hommage présidentiel.* A Aurillac, le 5-7 (*Le Monde*, 7-7), le chef de l'Etat a fait l'éloge de M. Mauroy : *Le Premier ministre est le premier exposé aux critiques et aux coups mais il est aussi le premier responsable du redressement qu'il a entrepris avec telle détermination que rien ne l'a fait fléchir. J'ai moi-même constamment encouragé ses choix et il ne faut pas dissocier les responsables de ce pays.* Une semaine plus tard, viendra le temps de la récusation. *Sic transit gloria mundi* (il est vrai que M. Mitterrand avait estimé à Solutré, le 10-6, que le Premier ministre « travaille beaucoup. Il n'est pas facile d'en trouver un qui ait autant de qualités. Mais il y en a, je l'espère »... ajoutant que, « au bout de trois ans, on s'use » (*Le Monde*, 12-6).

— *Intérim.* Le ministre de l'éducation nationale ayant été hospitalisé, le Premier ministre a été chargé de son intérim (décret du 12-6, p. 1819). On relèvera un nouveau déplacement à l'étranger, concomitant avec celui du chef de l'Etat (cette *Chronique*, n° 30, p. 178) : MM. Mauroy et Mitterrand se sont rendus, le 29-6, en Italie et en Espagne (*Le Monde*, 1^{er}-7).

— *Médaille de Matignon.* Le Premier ministre indique à M. Palmero (UCDP) l'existence de cette monnaie frappée aux armes de Matignon remise à titre de souvenir lors de visites ou d'audiences, selon une pratique courante (s, Q, p. 741).

— *Organismes publics spécifiques rattachés aux services du Premier ministre.* En réponse à M. Arthuis (UCDP), le Premier ministre indique que lesdits organismes, dépourvus de la personnalité morale, « sont, en règle générale, des structures légères et permanentes, à caractère interministériel, dont la mission est tournée vers une réflexion à long terme ou vouée à l'organisation et au suivi d'un secteur sensible et spécifique de l'activité nationale ». Leur création, justifiée par des circonstances particulières, ne peut évidemment répondre à un calendrier arrêté à l'avance. La liste de ces organismes créés depuis mai 1981, et bénéficiant de crédits propres sur le budget de ses services, est la suivante : Commission nationale des quartiers d'habitat social (novembre 1981) ; Délégation à l'économie sociale (D. du 15 décembre 1981) ; Haut conseil du secteur public (loi du 11 février 1982) ; Haut comité du loisir social (D. du 1^{er} avril 1982) ; Conseil national de la communication audio-visuelle (loi du 29 juillet 1982) ; Conseil national de la vie associative (D. du 25 février 1983) ; Délégation interministérielle aux réfugiés (D. du 14 avril 1983) ; Conseil national de prévention de la délinquance (D. du 8 juin 1983) ; Délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté (D. du 21 octobre 1983) ; Délégation aux fonctionnaires internationaux (D. du 27 octobre 1983) ; Commissariat général de la langue française (D. du 9 février 1984) ; Délégation aux risques majeurs (D. du 10 avril 1984) (s, Q, p. 775).

V. Président de la République.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Ch. Paul et M. Vellay, L'entourage militaire du Président de la III^e République ; G. Bergougnous, Les collaborateurs militaires du Président de la IV^e République ; M. Guillaume-Hofnung, La préparation de la décision militaire sous la V^e République, *Administration*, n° 123, mars 1984, sous la direction de S. Rials.

— *Conditions.* Le 6^e bulletin de santé de M. Mitterrand a été publié le 19-6 (*Le Monde*, 21-6).

— *Décision ?* Gardien de la terminologie juridique, M. Cousté (RPR) s'interroge sur la signification du terme *décision* du chef de l'Etat, utilisé à propos de la construction de l'opéra de la Bastille (cette *Chronique*, n° 29, p. 188). Ce terme, précise M. Lang, ne doit pas être retenu dans son acception technique. En fait, le Président de la République, *conformément à son rôle d'impulsion de l'action du Gouvernement*, a demandé d'étudier la possibilité d'ériger cet édifice au ministère de la culture. Son accord a été consigné par une lettre du 27-7-1982 (AN, Q, p. 2592).

— *Epouse du Président de la République.* Mme Danielle Mitterrand a adressé le 14-6 (*Le Monde*, 17/18-6) un message à Mme Bourguiba lui demandant d'intercéder en faveur des personnes condamnées à mort, suite aux émeutes de la faim de Tunisie.

— *Fonctions.* Répondant aux attaques de l'opposition (v. *Opposition*), le chef de l'Etat a affirmé le 5-7 à Aurillac : « J'assumerai ma charge autant qu'il le faudra, sans me laisser intimider par les invectives ou par les obstructions » (*Le Monde*, 6-7). A Clermont-Ferrand, le même jour, il a déclaré à propos de la politique économique : « J'ai défini il y a longtemps la route... Je ne change pas. Mais je tiens compte de plus en plus de ces millions de Français que j'ai pris en charge et qui pensent autrement. C'est l'*ambivalence* de ma charge » (*ibid.*, 7-7). M. Giscard d'Estaing avait de même évoqué « l'*ambivalence* dans les fonctions du Président de la République » (*CCF*, 1, 367).

Justifiant son initiative sur la révision de l'art. 11 C le chef de l'Etat a affirmé le 14-7 : « Il arrive (...) que l'obligation qui doit prévaloir est celle de l'unité nationale lorsque la minorité éprouve le sentiment sincère (...) que soudain il y a quelque chose qui se brise ou qui risque de se briser. Alors mon devoir est d'intervenir » (*Le Monde*, 17-7).

— *Fonctionnement des pouvoirs publics.* Le chef de l'Etat a rencontré le président du Sénat à propos de l'ordre du jour de la session extraordinaire le 28-6 (v. *Ordre du jour*), et M. Bianco, secrétaire général de l'Elysée, a été reçu le 12-7 par M. Poher (*Le Monde*, 13-7), qui a lui-même à nouveau rencontré M. Mitterrand le 13-7 au sujet du projet de révision de l'art. 11 C (v. *Révision de la Constitution*).

— *Honneur de la France.* Au nom du chef de l'Etat, son directeur de cabinet, M. Jean-Claude Colliard, s'est rendu à Bourg-Saint-Pierre (Suisse) afin de réparer une dette du Premier consul, le 19-5 (TF1, 20-5).

— *Indifférence ?* M. Couve de Murville (RPR), qui interrogeait le Gouvernement après la manifestation du 24-6 pour la liberté de l'enseignement, a observé que le chef de l'Etat « ne paraît intéressé que par ses rencontres internationales et demeure ostensiblement indifférent à ce qui se passe en France. Ce n'est pas moi qui contesterai l'importance de certaines réunions,

en particulier lorsqu'il s'agit de l'Europe. Mais il est difficile de comprendre qu'elles s'accompagnent d'un tel silence sur les événements qui secouent la France dans ses profondeurs » (AN, 22-6, p. 3742).

— *Interventions.* Le chef de l'Etat s'est prononcé devant le Parlement européen, le 24-5 (*Le Monde*, 26-5), pour une relance de la construction politique de la communauté européenne, dans la perspective tracée par le projet Spinelli d'union européenne (*ibid.*, 16-2-1984). A l'occasion du 90^e anniversaire de la création du Comité international olympique, M. F. Mitterrand a annoncé la candidature de Paris à l'organisation des jeux de 1992. Le maire de Paris a fait remarquer que c'est à la ville d'annoncer officiellement sa candidature et il a ajouté que l'accord sur les engagements financiers de l'Etat, notamment avec les services du Premier ministre, n'était pas réglé (*Le Monde*, 3/4-6).

— *Loi électorale.* « Je vais m'y mettre », a déclaré M. F. Mitterrand à Solutré le 10-6. « Il est bon que cela soit discuté, adopté pendant la première session de 1985 du Parlement. » Le projet se situera « sur un fond de décor de proportionnelle » (*Le Monde*, 12-6).

— *Offense.* Une fois de plus (cette *Chronique*, n° 29, p. 189), le chef de l'Etat a été mis en cause, de façon outrancière, pour n'avoir pas cité dans son discours d'Utah-Beach, le 6-6, le général de Gaulle. Il a été apostrophé par M. Pons (RPR) le lendemain à Bayonne : « *Un nom qui lui brûle la gueule* » (*Le Monde*, 9-6).

— *Veto présidentiel.* En annonçant le 12-7 (*Le Monde*, 14-7) que le Gouvernement déposera un nouveau projet de loi, en matière d'enseignement privé, le chef de l'Etat a procédé au retrait du projet Savary qui était pendant devant les assemblées. Après la demande d'une nouvelle délibération de la loi (cette *Chronique*, n° 29, p. 175), la panoplie du *président législateur* vient de s'enrichir.

V. Gouvernement. Premier ministre. Référendum. Révision de la Constitution.

QUESTIONS ÉCRITES

— *Délais de réponse.* Interrogé par M. Daillet (UDF), le Premier ministre rappelle qu'il a été posé, depuis le début de la VII^e législature, 67 394 questions dont 50 042 par les députés, ce qui constitue un chiffre inégalé par rapport aux précédentes législatures : VI^e (1978-1981) : 45 400 ; V^e (1973-1978) : 41 700, et IV^e (1968-1973) : 26 200. A l'heure actuelle, la moitié d'entre elles émanent de l'opposition. Le revers de cet engouement est l'engorgement de certains services ministériels (affaires sociales, éducation

nationale, économie et finances, agriculture, intérieur). Cependant, le taux global de réponses demeure satisfaisant : 87,6 % pour les députés au 31-12-1983 et 90 % pour les sénateurs au 15-3-1984. Enfin, il convient d'observer que la dégradation du respect des délais fixés au Gouvernement pour répondre aux questions écrites est déjà ancienne : en 1967-1968 : 66,2 % de réponses dans les deux mois ; en 1972 : 51,1 % ; en 1977 : 32,7 % ; en 1980 : 31,2 %. Mais en 1967-1968, il avait été posé 8 334 questions ; en 1972, 5 905 ; en 1976, 9 070 ; en 1980, 15 921 et en 1983, 17 168. En quinze ans, le nombre de questions posées a donc plus que doublé (AN, Q, p. 2445).

QUORUM

— *Demande de vérification.* L'opposition a demandé à deux reprises, le 3-7 (p. 3988 et 3998), l'application de l'art. 61 R à l'occasion de scrutins publics sur des amendements à la loi sur la presse. Le quorum n'étant pas atteint, le vote a été reporté dans les deux cas à la séance suivante où il n'est plus exigé. C'est la 5^e application de l'art. 61 R, et la 4^e depuis 1981 (CCF, 21, p. 441 et cette *Chronique*, n° 29, p. 190). Peut-on ajouter que si les manœuvres d'obstruction qui ont marqué ce débat sont répréhensibles, le respect de l'obligation du vote personnel édictée par l'art. 27 C s'impose d'autant plus à la majorité qu'il s'agit d'une session extraordinaire convoquée pour faire aboutir des projets controversés : on aurait pu attendre des députés de la majorité qu'ils fussent présents.

V. *Vote personnel.*

RAPPEL AU RÈGLEMENT

— *Moyens d'obstruction.* Le détournement de procédure déjà constaté (cette *Chronique*, n° 29, p. 190) tend à se banaliser. C'est ainsi que la 2^e séance du 19-6, à l'ordre du jour de laquelle la suite de la discussion de la loi sur la presse était prévue, a été intégralement consacrée à une quinzaine de rappels au règlement... A la reprise de la discussion de ce texte, le 2-7, le même phénomène s'est reproduit, les séances étant occupées par de multiples rappels coupés de suspensions.

V. *Quorum.*

RÉFÉRENDUM

— *Motion sénatoriale tendant à soumettre au référendum le projet de loi relatif aux rapports entre l'Etat, les communes, les départements, les régions*

et les établissements d'enseignement privés. Au lendemain de la manifestation du 24-6 à Paris, des partisans de l'école privée et de l'échec de la démarche effectuée par M. Poher auprès du chef de l'Etat en vue de reporter à l'automne l'examen du projet Savary (v. *ordre du jour*), le Sénat devait reprendre l'initiative. En application de l'art. 11 C, les groupes de l'opposition ont déposé le 30-6 (p. 2050) une motion tendant à soumettre ce texte à la votation populaire. Discutée et adoptée au cours de la session extraordinaire, le 5-7 (p. 2110), la motion fut transmise sur-le-champ aux députés (art. 67 du règlement sénatorial) et repoussée, le lendemain (p. 4114), avant que le chef de l'Etat, par son allocution du 12-7, relance le débat (v. *Révision de la Constitution*).

Cette démarche sans précédent sous la V^e République, et qui offre un autre exemple de bicaméralisme parfait, parallèlement aux cas visés aux art. 46, al. 4, et 89 C, a provoqué une controverse politico-juridique à propos de sa recevabilité.

Le projet de loi dont il s'agit entre-t-il dans le champ d'application du référendum législatif ? Concerne-t-il, en d'autres termes, *l'organisation des pouvoirs publics* (telles la loi électorale ou une limitation du cumul des mandats) qui aux côtés de l'autorisation de ratifier certains traités, comme en 1972, le borne ? Au Sénat, MM. Larché (UREI) et Pasqua (RPR) ont répondu par l'affirmative (p. 2051 et 2089), en considérant qu'il mettait en cause la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Cette interprétation large de la notion d'*organisation*, que devait reprendre M. Debré (« tout ce qui touche à l'organisation de l'Etat et aux responsabilités de la puissance publique », AN, p. 41041), était considérée par M. Derosier (s) comme un « détournement de la lettre de la Constitution » (p. 4094) ; le rapporteur lui a opposé une interprétation stricte à l'appui de laquelle il a invoqué le précédent de... la loi Debré de 1959. En doctrine, l'accord est aisément réalisé sur le caractère ambigu de l'expression, et dérogoratoire de la procédure (v. G. Conac, *La Constitution de la RF*, 1980, p. 267). Selon M. Derosier, l'initiative parlementaire tendant à soumettre un projet au référendum ne peut, d'autre part, avoir lieu que pendant la première lecture devant l'assemblée saisie la première, et non en cours de navette, ce qui est confirmé par les règlements des assemblées qui ne retiennent que cette hypothèse (*contra* : M. Foyer, p. 4113), ainsi que par l'interprétation *littérale* de l'art. 11 qui exclut que l'initiative puisse porter sur un projet amendé (G. Conac, *op. cit.*, p. 284).

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* O. Duhamel : Les risques du système semi-majoritaire, *Le Monde*, 19-6, et F. Goguel : Vingt-cinq ans après : la bonne santé des institutions françaises, *Projet*, juin, p. 731.

V. Constitution.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Article 49, al. 3.* Pour les 6^e et 7^e fois depuis 1981 (cette *Chronique*, n° 25, p. 207), le Premier ministre a eu recours à cette procédure qui tend à se banaliser.

Tout d'abord, le 22-5, pour l'adoption en première lecture du projet sur l'enseignement privé. Le porte-parole du Gouvernement, M. Gallo, l'a justifié par le motif que ce texte avait été longuement « négocié » avec les parties intéressées et qu'un « point d'équilibre » ayant été atteint, il ne devait pas être remis en cause par le débat parlementaire (*Le Monde*, 20/21-5). Plus encore qu'une prévisible obstruction de l'opposition, ce « verrouillage » du débat visait les réticences de la majorité : en témoigna la mauvaise humeur du groupe communiste dont les amendements se trouvaient ainsi écartés (*ibid.*, 23-5). Le groupe socialiste parvint, en revanche, à un ultime compromis (*ibid.*, 24-5) et le Premier ministre engagea la responsabilité du Gouvernement, à l'issue de la discussion générale sur le texte du projet modifié, de manière inédite, par les amendements dont la liste était communiquée dans une lettre au président de l'AN (p. 2565). Cet ultime compromis ne forçait pas seulement la main aux députés de la majorité, il leur évitait de surcroît la responsabilité d'avoir à se prononcer sur le texte litigieux que beaucoup continuaient à contester (*Le Monde*, 26-5). Une motion de censure déposée immédiatement en réplique recueillait 159 voix le 24-5 (p. 2640).

Un nouvel engagement de responsabilité, intervenu le 5-7 (p. 4086), sur le projet sur les entreprises de presse en deuxième lecture, était motivé cette fois par l'obstruction de l'opposition, dont le Premier ministre a dénoncé à cette occasion « les rêves de subversion ». Une motion de censure, déposée immédiatement, a obtenu 159 voix le 10-7 (p. 4145).

V. *Assemblée nationale. Majorité. Ordre du jour. Appel au règlement. Quorum.*

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

— *Projet de révision.* Tel le *deus ex machina*, le chef de l'Etat est intervenu, le 12-7 (*Le Monde*, 14-7), à propos du débat sur l'enseignement privé. Considérant qu'en l'état actuel la matière ne peut être soumise au référendum, il a estimé que le moment est venu d'engager la révision constitutionnelle qui permettra au Président de la République, lorsqu'il le jugera utile et conforme à l'intérêt du pays, de consulter les Français sur les grandes questions qui concernent ces biens précieux inaliénables que sont les libertés publiques. En conséquence, il s'est prononcé pour un élargissement du champ d'application du référendum législatif de l'art. 11 C, selon la procédure visée à l'art. 89 C. A ce sujet, sans préjuger de l'exceptionnel été

constitutionnel qui allait s'ensuivre, on relèvera que le Président, a omis de manière topique de mentionner la proposition du Premier ministre qui, en théorie, conditionne son initiative et qu'il a choisi immédiatement la procédure de la ratification populaire, inusitée, à ce jour, au titre de l'art. 89.

Ce référendum sur le référendum est destiné à ouvrir au peuple « un vaste espace de liberté ».

V. Référendum.

SÉNAT

— *Bibliographie.* Ch. Debbasch : Le Sénat dans la tourmente, *Le Figaro*, 29-6 ; O. Duhamel : Le Sénat face au pouvoir, *Le Monde*, 28-6.

— *Groupes.* Quinze sénateurs, effectif minimum requis pour constituer un groupe au Sénat, ont créé le groupe du Rassemblement démocratique le 23-6, afin de permettre à la liste « Ere européenne » de bénéficier d'un temps d'antenne égal à celui des trois autres grandes listes. Il s'agit de 12 sénateurs MRC et M. Jeambrun, radical valoisien, qui appartenaient à la Gauche démocratique, ainsi que de MM. Plantagenet et Baumet, respectivement apparenté et rattaché administrativement au groupe socialiste (*Le Monde*, 24-5). En conséquence, les effectifs des groupes sont désormais les suivants (*BIRS*, n° 315) :

Communistes	24	membres
Gauche démocratique	26	—
Union centriste	71	—
Union des républicains et des indé-		
pendants	49	—
Rassemblement démocratique	15	—
Rassemblement pour la République	59	—
Socialistes	68	—

Cette initiative qui fait disparaître le seul groupe où siégeaient des élus de l'opposition et de la majorité a été jugée « un dangereux précédent » par M. Poher (*ibid.*, 25-5).

V. Elections. Ordre du jour. Parlementaires. Président de la République.

SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Convocation.* Au terme de péripéties (v. Référendum) le chef de l'Etat a signé le 28-6 le décret de convocation du Parlement, pour le 2-7 (p. 2039).

SUFFRAGE

— *Décompte*. Le ministre de l'intérieur précise, à l'attention de M. Masson (RPR), la notion d'unanimité qui implique un accord complet des suffrages de l'entité considérée. Il peut y avoir unanimité des suffrages exprimés, unanimité des votants, ou unanimité des membres d'une assemblée. Par définition, l'abstention n'affecte pas l'unanimité des suffrages exprimés ni celle des votants. En revanche, l'unanimité des membres d'une assemblée suppose la participation au vote de tous les membres de cette assemblée. En cas d'abstention d'un ou de plusieurs membres, l'unanimité des membres de l'assemblée n'est pas atteinte, alors que celle des suffrages exprimés ou des votants peut l'être (AN, Q, p. 2259).

VOTE PERSONNEL

— *Dérision ?* le scrutin public sur un amendement ayant été déclaré clos le 3-7 avant que les députés de l'opposition aient achevé de manipuler les plots des absents (p. 4007), M. Ducoloné (c) qui présidait constata que 486 députés avaient « participé » au vote ; il rappela l'obligation de vote personnel de l'art. 27 C en observant que quatre députés de l'opposition étaient présents et qu'aucune délégation de vote n'avait été notifiée à la présidence conformément à l'ordonnance n° 58-1066 du 7-11-1958 portant LO.

V. *Quorum*.

La rédaction de ce numéro a été achevée le 20 juillet 1984.

INDEX 1984

Les chiffres gras indiquent le numéro de *Pouvoirs* (28. *Le RPR*; 29. *Les Etats-Unis*; 30. *L'Ecole*; 31. *La corruption*).

Les mots clés de la chronique constitutionnelle française figurent dans des index spéciaux, après l'index général.

- ACHESON (D.), 29. 52.
 ADAM (G.), 29. 166.
 ADAM (G.), REYNAUD (J.-D.), 30. 83, 86.
 ADLER (A.), 31. 105-113.
 ADLER (M.), 30. 29.
 Administration REAGAN, 30. 30.
 AIREL, 29. 165.
 ALBERT (P.), 31. 53-63.
 ALIOTO (J.), 29. 133.
 ALLEN (R.), 29. 56.
 ALLISON (G.), 29. 49.
 ALTHUSSER (L.), 28. 171 ; 30. 15, 27.
 AMELLER (M.), 30. 137-147.
American way of life, 28. 100.
 ANDERSON (J.), 29. 101.
 Appel de Cochin, 28. 126.
 Appel des 43, 28. 7, 27.
 ARDANT (Ph.), 28. 185, 190, 195 ; 31. 77-94, 115-120.
 ARE, 28. 71.
 AREL (Association RPR des élus locaux), 28. 152.
 ARISTOTE, 28. 173, 175.
 ARON (R.), 28. 72, 167, 169-183 ; 30. 52.
 Assises de Strasbourg, 28. 6.
 Association ouvrière et professionnelle (AOP), 28. 120.
 AUBERT (Cl.), 28. 190.
 AUBERT (V.), 30. 79-89.
 AURILLAC (M.), 28. 57, 146.
 AVELANCE (N.), 28. 51.
 AVRIL (P.), 28. 201-220 ; 29. 167-192 ; 30. 157-184 ; 31. 175-199.
 BADIE (B.), 30. 83.
 BADINTER (R.), 28. 63.
 BALAT (J.-Ch.), 30. 162, 185.
 BALKANY (P.), 28. 51, 70, 71, 73.
 BARNIER (M.), 28. 51, 67, 74, 153.
 BARRE (R.), 28. 17, 32, 44, 47, 48, 55.
 BARRÈS (M.), 31. 7, 8, 9, 11.
 BARTHES (R.), 28. 72.
 BAUDELLOT (Ch.), ESTABLET (R.), 30. 22, 27.
 BAUDOIN (J.), 28. 53-66.
 BAUM (R.), 28. 191.
 BAUMEL (J.), 28. 152, 153, 166.
 BECQUART-LECLERCQ (J.), 31. 19-36.
 BENOIT (F.-P.), 28. 157 ; 29. 166 ; 31. 41.
 BÉNOUVILLE (de), 28. 35.
 BERGELIN (Ch.), 28. 67, 71.
 BERGERON (A.), 28. 155.
 BERGÈS (M.), 31. 65-75.
 BERNSTEIN (B.), 30. 64, 65.
 BERTHELOT (J.), 28. 70, 71, 73.
 BETTATI (M.), 28. 200.
 BINET (A.), 30. 56.
 BINON (J.), 30. 63.
 BIRNBAUM (P.), 30. 85.
 BLACK (H.), 29. 60.
 BLACKMUN (H.), 29. 61.
 BLOCH-LAINÉ (F.), 31. 77-94.
 BLOT (Y.), 28. 73, 147, 148.
 BOIS (P.), 30. 17, 27.
 BOLTANSKI (L.), 28. 112.
 BON (F.), 30. 27.
 BONNAL (F.), BOY (D.), 30. 23, 27.

- BONTEMPS (C.), 30. 187.
 BORD (A.), 28. 29.
 BOTHOREL (J.), 28. 26, 199.
 BOUCHARÉISSAS (M.), 30. 97-103.
 BOUDON (R.), 30. 12.
 BOURDIEU (P.), 28. 103, 104 ; 30. 9, 54, 87.
 BOURDIEU (P.), PASSERON (J.-Cl.), 30. 22, 27.
 BOURG-BROC (B.), 28. 35, 70, 73, 74, 153.
 BOURICAUD (F.), 28. 172 ; 31. 31, 35.
 BOUSQUET (G.-H.), 30. 88.
 BOWLES (S.), GINTIS (H.), 30. 22, 27.
 BOYON (J.), 28. 166.
 BRAUD (Ph.), 28. 200.
 BRAYBROOKE (D.), LINDBLOM (C. E.), 30. 81.
 BRÉHIER (Th.), 28. 46.
 BRENNAN (W.), 29. 60, 71-73.
 BROWN (H.), 29. 55.
 BRYAN (W.), 29. 50.
 BRZEZINSKI (Z.), 29. 55, 56.
 BUCI-GLUCKSMANN (C.), 28. 199.
 BUNDY (Mc G.), 29. 53-55.
 BURDEAU (F.), 28. 200.
 BURGER (W.), 29. 60, 65.
 BURNHAM (W. D.), 29. 25.
 BUSH (G.), 29. 28.

 CABOT LODGE (H.), 29. 50.
 CALDAGUES (M.), 28. 166.
 CAMUS (A.), 28. 72.
 CAPELLE (J.), 30. 52, 60.
 CAR, 28. 143, 149-151, 157, 158.
 CARIGNON (A.), 28. 68, 70, 71.
 CARRILLO (S.), 30. 185.
 CARTER (J.), 29. 27-31, 43, 44, 52, 54-56, 80, 101, 118.
 CASEY (W.), 29. 57.
 CASSABEL (J.-P.), 28. 166.
 CAYROL (R.), PARODI (J.-L.), YSMAL (C.), 28. 69.
 CAYROL (R.), YSMAL (C.), 28. 77, 83, 103.
 « Cercle » (Le), 28. 73.
 CFDT, 28. 80, 120, 155.
 CFEI (Centre féminin d'Etude et d'Information), 28. 152, 158.

 CFT-CSL, 28. 80, 81.
 CFTC, 28. 65, 120, 152, 155.
 CGC, 28. 64, 65, 120, 152, 155.
 CGPME, 28. 152.
 CGT, 28. 80.
 CHABAN-DELMAS (J.), 28. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 27, 29, 71, 100, 125, 130, 140, 153, 176.
 CHADHA (J. R.), 29. 75, 77, 80, 81, 84, 85, 88.
 CHAIROFF (P.), 28. 151.
 CHALANDON (A.), 31. 77-94.
 Chancelier PASQUIER (E.), 31. 14.
 CHAPOULIE (J.-M.), MERLLIE (D.), 30. 85.
 CHAPUS (R.), 31. 43.
 CHARBONNEL (J.), 28. 8, 67, 91, 96.
 CHARDON (H.), 31. 37.
 CHARTÉ (J.-P.), 28. 67, 70.
 CHARLOT (J.), 28. 35-46, 112, 121, 123, 157.
 CHARLOT (M.), 29. 155-163.
 CHARPY (P.), 28. 8, 166.
 Charte des salariés, 28. 64.
 CHARTRON (J.), 28. 166.
 CHATELAIN (J.), 30. 123.
 CHEVRIER (Y.), AUBERT (C.), GIPOULOU (F.), PAIRAULT (T.), 28. 190.
 CHIRAC (J.), 28.
 CHOURAQUI (N.), 28. 155, 166.
 CHOUVEL (F.), 30. 186.
 CLARK (T.), 29. 60.
 CLEMENCEAU (G.), 31. 9, 10.
 CLIFFORD (C.), 29. 54.
 Club de l'Horloge, 28. 55, 73, 143, 147-149, 158.
 Club 89, 28. 55, 73, 143, 146, 147, 158.
 CNJA, 28. 152.
 CNPF, 28. 80, 81.
 COELHO (T.), 29. 107.
 COHEN (J.-A.), 28. 185, 190, 192.
 COLOMB (F.), 28. 150.
 COLOMBANI (J.-M.), 28. 47-52.
 Comités de Défense de la République (CDR), 28. 121.
Communisme, 29. 166.
 COMTE (A.), 30. 8.
 CONSTANT (B.), 28. 169.
Contrepoint, 28. 149, 158.

- COSER (L.-A.), 30. 89.
 COUDÉ DU FORESTO (Y.), 28. 169-183.
 COUVE DE MURVILLE (M.), 28. 9, 11, 18.
 CRANSTON (A.), 29. 99, 100, 105.
 Création du RPR, 28. 71.
 CRISOL (P.), 28. 26, 97, 157.
 CUTTOLI (C. de), 28. 153.

 DAILLET (J.-M.), 28. 51.
 DALEY (R.), 29. 117, 133.
 DARDE (J.-N.), 30. 185.
 DAUDET (L.), 31. 8, 9, 11.
 DEBBASCH (Ch.), 31. 47.
 DEBRÉ (B.), 28. 154.
 DEBRÉ (M.), 28. 5, 32, 61, 160, 177.
 DEBU-BRIDEL (J.), 28. 30.
 DECREAENE (Ph.), 31. 95-104.
 DECROLY (O.), 30. 56.
 DEFFERRE (G.), 31. 72.
 DEHAN (N.), PERCHERON (A.), 30. 24, 27.
 DELCOURT (M.), 28. 98.
 DENG XIAOPING, 28. 187, 189, 190, 193.
 DEROCY (J.), PONTAUT (J.-M.), 31. 71.
 DESBROUSSES (H.), 30. 85.
 DESPUECH (J.), 31. 11.
 DEVAQUET (A.), 28. 67, 71, 72.
 DEVEDJIAN (P.), 28. 51, 151.
 DEVIN (G.), 31. 149-161.
 DEWEY (J.), 30. 56.
 DONZELOT (J.), 30. 15, 27.
 DOUGLAS (W.), 29. 60, 61.
 DRESSAYRE (Ph.), 29. 129-145.
 DRUON (M.), 28. 15.
 DUHAMEL (A.), 28. 92.
 DUHAMEL (O.), 28. 50 ; 30. 126, 149-155 ; 31. 163-174.
 DULLES (J. F.), 29. 53, 56.
 DUMÉZIL (G.), 28. 148.
 DUPUY (Ch.), 28. 71-73.
 DUPUY (A.-M.), 28. 32.
 DURAFOUR (M.), 28. 137.
 DURKHEIM (E.), 28. 176 ; 30. 8, 26, 51, 52 ; 31. 21, 29, 33.
 DUVERGER (M.), 30. 126.

 EICHER (J.-Cl.) et divers, 30. 11.

 EISENHOWER (D.), 29. 41, 44, 50-53, 56, 60.
 Election municipale de Dreux, 28. 65.
 ELLUL (J.), 30. 104-109.
 ENEGREN (A.), 29. 165.
 Etat-moloch, 28. 65.
 Etat-Providence, 28. 116, 117.

 FABER (M.), 29. 66.
 FABRE-ROSANE (G.), 28. 157.
 FABRE-ROSANE (G.), GUÉDÉ (A.) et ROZENBLUM (S.-A.), 28. 21, 22.
 FANTON (A.), 28. 166.
 FAUCHER (J.-A.), 28. 146.
 FAURE (E.), 28. 7, 8.
 FAVOREU (L.), 30. 128, 130, 162.
 FEBVRE (L.), 30. 50.
 FEN, 28. 155.
 FERRY (J.), 30. 67, 99 ; 31. 7.
 FERRY (L.), 28. 167 ; 29. 164.
 FILLON (F.), 28. 67, 71.
 FNSEA, 28. 80, 81, 154.
 FO, 28. 65, 80, 81, 120, 152, 155.
 FONTANET (J.), 30. 62.
 FORD (G.), 29. 43, 44, 52, 56, 101.
 FORTAS (A.), 29. 60.
 FOUÇÈRE (L.), 31. 13-18.
 FOURCADE (M.-M.), 28. 153.
 FOYER (J.), 28. 18, 51.
 FREINET (C.), 30. 56.
 FRÉMONTIER (J.), 28. 67-75 ; 30. 186.
 FREY (R.), 30. 125.
 FRIEDMAN (J.), 28. 17.
 FRIEDMAN (M.), 28. 56.
 Front populaire, 30. 99.

 GAILLARD (Y.), 31. 77-94.
 GARAUD (M.-F.), 28. 17, 29, 32, 102.
 GAULLE (C. de), 28. 30, 33, 36, 39, 54, 59, 65, 72, 86, 89, 99, 100, 113, 114, 123, 130-132, 135, 140, 183 ; 30. 187.
 GAXIE (D.), 28. 13, 91, 94, 103, 104.
 GERBAUD (L.), 28. 166.
 GICQUEL (J.), 28. 201-220 ; 29. 167-192 ; 30. 157-184 ; 31. 175-199.

- GIOVANELLI (A.), 30. 187.
 GIRAUD (M.), 28. 153.
 GIROD (R.), 30. 8-13.
 GISCARD d'ESTAING (V.), 28. 6-8,
 29, 32, 33, 44, 48, 49, 55, 62,
 100, 101, 114, 177.
 GLAZER (N.), 30. 29-37.
 GODFRAIN (J.), 28. 67, 71, 147, 152.
 COGUEL (F.), 28. 54, 199.
 GOLDBERG (A.), 29. 60.
 Grèce, 28. 148.
 GRIOTTERAY (A.), 28. 147.
 GROSHENS (J.-C.), 28. 166.
 GUÉNA (Y.), 28. 12, 29, 33, 152.
 GUICHARD (O.), 28. 11, 67, 147.
 GUILLENCHMIDT (M. de), 28. 166.
 GUIOL (P.), 28. 54, 91-106, 157.
 GUSDORF (G.), 30. 52.

 HABY (R.), 30. 48, 59, 60, 63, 64,
 66.
 HAIG (D.), 29. 54, 56, 57.
 HALPERIN (M.), 29. 54.
 HAMILTON (A.), 29. 5, 36, 37.
 HANAU (M.), 31. 8, 60.
 HARLAN (J.-M.), 29. 60.
 HAROUEL (J.-L.), 29. 164.
 HAUBTMANN (P.), 29. 165.
 HAUSSMANN (baron G.-E.), 31. 7,
 14.
 HAYEK (F.), 28. 56.
 HEINZ (H. J.), 29. 105.
 HERMET (G.), 29. 164.
 HIRSCHMAN (A. D.), 30. 85.
 HOCHART (Ch.), 28. 70.
 HOFFMANN (S.), 28. 114 ; 29. 49-
 58.
 HOOVER (H.), 29. 79.
 HOPKINS (H.), 29. 50.
 HU YAOBANG, 28. 188, 192.
 HULL (C.), 29. 50.
 HUSÉ (T.), 30. 13.

 Institut Charles-de-Gaulle, 28.
 199 ; 29. 165 ; 30. 187.
 Institut du Droit de la Paix et du
 Développement, 30. 187.
 Institut d'Histoire du temps pré-
 sent, 30. 187.
 Institut international d'Etudes
 diplomatiques, 30. 187.

 INSULL (S.), 29. 24.
 ISNARD (M.-A.), 28. 166.

 JACKSON (A.), 29. 38, 46, 57.
 JACKSON (J.), 29. 109.
 JAFFRÉ (J.), 28. 47, 52 ; 31. 123-
 147.
 JARGY (S.), 30. 187.
 JARREAU (P.), 28. 157.
 JEAN (I.), 30. 21, 27.
 JEANNEAU (B.), 30. 167.
 JEANNENEY (J.-N.), 31. 11, 57.
 JEFFERSON (T.), 29. 5, 36, 38.
 JENCKS (Ch.), 30. 10.
 JENNINGS (K.), EHMAN (L.), 30.
 18, 19, 27.
 JENNINGS (K.), LANGTON (R.), 30.
 22, 27.
 JOBERT (M.), 28. 8.
 JOHNSON (A.), 29. 39, 45.
 JOHNSON (L. B.), 29. 41, 44, 53,
 55, 139.
 Juges (d'UHALT, RENAUD, MI-
 CHEL), 31. 10.
 JUILLARD (P.), 29. 5-20, 75-88.
 JUILLET (P.), 28. 17, 29, 32, 33.
 JULIA (D.), 28. 166.
 JUPPÉ (A.), 28. 17, 32, 56, 68-71,
 73, 74, 102, 146, 147, 151, 158.

 KAROUTCHI (R.), 28. 68, 70, 73.
 KAUTSKY, LUXEMBURG, PANNE-
 KOEK, 29. 166.
 KERGOAT (J.), 29. 166.
 KEMPF (H.), 29. 89-98.
 KENNEDY (J. F.), 29. 26, 41, 44,
 51-53, 55, 60, 139.
 KESSELMAN (M.), 28. 94, 103, 111.
 KIRKPATRICK (Mme), 29. 51, 57.
 KISSINGER (H.), 29. 52, 54, 56,
 57.
 KLEIN (C.), 28. 200.
 KOCH (E.), 29. 129.
 KOSCIUSKO MORIZET (J.), 28. 166.
 KRIEDEL (A.), 29. 166 ; 30. 185.
 KROUTCHEV (N.), 28. 189.
 KUPFERMAN (F.), 31. 5-11.

 LABBÉ (Cl.), 28. 6, 8, 9, 18, 38, 52,
 166.
 LACORNE (D.), 29. 99-109.

- LAGROYE (J.), LORD (G.) *et al.*, **28**.
94, 111, 118.
- LAIRD (M.), **29**. 54.
- LAMBERT (Th.), **30**. 164.
- LANCELOT (A.), **28**. 199 ; **30**. 165.
- LANVERSIN (J. de) *et al.*, **30**. 186.
- LAVAU (G.), **28**. 122.
- LAVILLE (A.), **31**. 71.
- LAWSON (K.), **28**. 26.
- LE BRAS (H.), TODD (E.), **30**. 17, 28.
- LECANUET (J.), **28**. 28.
- LECLERCQ (Cl.), **30**. 165.
- LECLERCQ (J.-M.), **30**. 78.
- LEE (R.), **29**. 133.
- LE GALLOU (J.-Y.), **28**. 147, 148, 151.
- Légitime défense, **28**. 153.
- LEGRAND (L.), **30**. 48, 49, 52, 55, 59-67.
- LÉNINE (V. I.), **28**. 169, 179.
- LE PEN (J.-M.), **28**. 49.
- LERHMAN (L.), **29**. 105.
- LEROY (M.), **28**. 147, 148.
- LESQUEN (H. de), **28**. 147, 148.
- LHOMEAU (J.-Y.), **28**. 26, 97.
- LINCOLN (A.), **29**. 38, 39.
- LIPKOWSKI (J. de), **28**. 32.
- LITT (E.), **30**. 22, 28.
- LI XIANNIAN, **28**. 193.
- LOCKE (J.), **29**. 36, 49.
- Lois Auroux, **28**. 64.
- Loi Falloux, **30**. 103.
- LUCBERT (M.), **28**. 191.
- LUCHAIRE (F.), **30**. 126, 133.
- MCCARTHY (E.), **29**. 114.
- MCGOVERN (G.), **29**. 102.
- MCKINLEY (W.), **29**. 39.
- MCCNAMARA (R.), **29**. 53, 54.
- MADÉLIN (A.), **28**. 51.
- MADISON (J.), **29**. 37, 38, 84.
- MALAUD (Ph.), **28**. 147.
- MALRAUX (A.), **28**. 67, 72.
- MANCEL (J.-F.), **28**. 166.
- MARCHAND (F.), **30**. 21, 27.
- MARIET (F.), **30**. 21, 27.
- MARITAIN - BERNANOS - MAURIAC, **28**. 72.
- MARLEIX (A.), **28**. 166.
- MARQUET (P.), **28**. 26.
- MARSHALL (J.), **29**. 20, 22.
- MARSHALL (T.), **29**. 60, 68, 71, 73.
- MARX (K.), **28**. 169, 182.
- MASDEU-ARUS (J.), **28**. 70, 71, 73.
- MASSON (J.-L.), **28**. 67, 69.
- MATHIOT (A.), **29**. 59-73 ; **30**. 131.
- MAURICE (M.), SELLIER (F.), SILVESTRE (J.-J.), **30**. 40, 44.
- MAUROY (P.), **28**. 68.
- MEGRET (B.), **28**. 149.
- MENDÈS FRANCE (P.), **28**. 6, 178.
- MÉNY (Y.), **29**. 111-120.
- MÉO (J.), **28**. 58.
- MERLEAU-PONTY (M.), **28**. 177.
- MERMAZ (L.), **30**. 141.
- MERRIAN (Ch.), **30**. 21, 27.
- MESSMER (P.), **28**. 7, 9, 11.
- METZENBAUM (H.), **29**. 105.
- MEYER (Ph.), **30**. 28.
- MICHELAT (G.), SIMON (M.), **30**. 82.
- MINTON (S.), **29**. 60.
- MISSOFFE (H.), **28**. 68, 152.
- MITTERRAND (F.), **28**. 6, 27, 37, 46, 49, 98, 153, 159, 177.
- MOLLO (S.), **30**. 21, 28.
- MONCHABLON (A.), **28**. 199.
- MONOD (J.), **28**. 31.
- MONROE (J.), **29**. 38.
- MONTALDO (J.), **31**. 71.
- MONTESQUIEU (C.), **28**. 171, 172, 173, 175 ; **29**. 36, 49.
- MONTESORI (M.), **30**. 56.
- MORIN (M.), **29**. 147-154.
- MOSSUZ-LAVAU (J.), **30**. 165.
- MOUNIER (E.), **28**. 72.
- MUCLIONI (J.), **30**. 57.
- NAPOLÉON I^{er}, **28**. 183.
- NETHERCUT (R. D.), **28**. 196.
- NEUMAN (L.), **31**. 149-161.
- NEVEU (E.), **28**. 91-106.
- NEUWIRTH (L.), **28**. 137.
- NIXON (R.), **29**. 41-45, 52-54, 60, 61, 65, 72, 95, 96, 102, 103, 141.
- NOFZIGER (L.), **29**. 105.
- NOIR (M.), **28**. 67, 69, 72.
- O'CONNORS (S.), **29**. 61, 73.
- OFFERLÉ (M.), **28**. 5-26.
- OLSON (M.), **30**. 85.
- ORNANO (M. d'), **28**. 32.

- ORNANO (P. d'), **28.** 153.
 OZOUF (J.), **30.** 83.

 PALEWSKI (G.), **28.** 67.
 PANAFIEU (F. de), **28.** 69.
 PANAMA, **31.** 8, 10, 15, 37, 60.
 PAPON (C.), **28.** 152.
 PARINI (Ph.), **30.** 165.
 PARODI (J.-L.), **28.** 47 ; **30.** 149-155 ; **31.** 163-174.
 PASQUA (Ch.), **28.** 6, 8, 12, 17, 29, 32, 33, 63, 93, 96, 166.
 PASSERON (A.), **28.** 27-34.
 PASSERON (J.-C.), **30.** 9.
 PASTRÉ (O.), **28.** 200.
 PATY (D.), **30.** 20, 25, 28.
 PAUWELS (L.), **28.** 148.
 PÉGUY (C.), **30.** 52, 87.
 PÉLISSIER (D.), **30.** 186.
 PENG ZHEN, **28.** 186, 187, 189, 191, 194-196.
 PERBEN (D.), **28.** 69, 71, 72.
 PERCHERON (A.), **30.** 15-28.
 PERLE (R.), **29.** 57.
 PEUCHOT (E.), **31.** 37-51.
 PEYREFITTE (A.), **28.** 6, 8, 35 ; **31.** 40.
 PEYRET (Cl.), **28.** 8.
 PHILIP (L.), **30.** 162.
 PIERRE (E.), **30.** 144.
 PINAY (A.), **28.** 137.
 PIOBETTA (J.-B.), **30.** 78.
 PLANTIER (J.), **30.** 78.
 POMPIDOU (G.), **28.** 6, 7, 15, 27, 31, 61, 67, 71, 100, 114, 129, 131, 134, 140.
 PONCEYRI (R.), **28.** 108, 123-138.
 PONIATOWSKI (M.), **28.** 28 ; **31.** 93.
 PONS (B.), **28.** 15, 56, 67, 73, 147, 166.
 PORCHER (L.), **30.** 21, 28.
 PORTELLI (H.), **28.** 159-163, 199.
 PORTIER (P.), **28.** 107-122.
 POUJADE (R.), **28.** 11, 67.
 POUILLAIN (B.), **30.** 123-136.
 POWELL (L.), **29.** 61, 71.
 PRATS (M.), **28.** 71.
 PRIGENT (M.) *et al.*, **30.** 186.
 PROST (A.), **30.** 28, 49, 69-78, 80.
 PROUST (O.), **28.** 70, 74.
 PYE (L.), **28.** 186.

 QUERMONNE (J.-L.), **30.** 122.

 RADFORD (A.), **29.** 53.
 RAVENNES (A.), **28.** 147.
 RAVITCH (D.), **30.** 32.
 RAYNAUD (A.), **30.** 91-95.
 RAYNAUD (Ph.), **30.** 47-57.
 REAGAN (R.), **29.** 5, 21, 26, 28-32, 44, 52, 56, 57, 61, 72, 73, 79, 96, 97, 101, 105, 118, 125, 142-145.
 REINQUIST (W.), **29.** 61, 73.
 RÉMOND (R.), **28.** 5, 48, 53, 66, 182, 199.
 RENAN (E.), **30.** 51.
 REPECKZY (G.), **28.** 155.
 RIALS (S.), **28.** 199 ; **29.** 35-47.
 RIBIÈRE (R.), **28.** 9.
 RIVERO (J.), **30.** 121, 122, 124, 129.
 ROCARD (M.), **28.** 177.
 ROCHU (G.), **31.** 71.
 ROGERS (W.), **29.** 54.
 ROLLAND (H.), **28.** 7, 15.
 ROOSEVELT (F.), **29.** 25, 40, 41, 51, 53, 139.
 ROOSEVELT (Th.), **29.** 39, 40.
 ROSTAND (J.), **30.** 87.
 ROSTOW (W.), **29.** 54.
 ROUCAUTE (Y.), **28.** 200.
 ROUSSEAU (J.-J.), **30.** 55, 136.
 ROUX (Cl.), **28.** 15.
 RPR, **28.** 64.
 RUNEL (J.), **28.** 146.
 RUSK (D.), **29.** 53, 55.

 SABIANI (S.), **31.** 65, 66, 68, 69.
 SAC, **28.** 120.
 SALENGRO (R.), **31.** 58.
 SALTER (B.), **30.** 21, 28.
 SANGUINETTI (A.), **28.** 6, 7, 8, 9, 28, 54, 91.
 SARKOZY (N.), **28.** 71.
 SARRE (G.), **28.** 35.
 SARTRE (J.-P.), **28.** 72, 177.
 SAVARY (A.), **30.** 59, 60, 65.
 SCHONFELD (W. R.), **28.** 17, 103.
 SEGRÉ (M.), **30.** 21, 28.
 SEGRESTIN (D.), **30.** 87.
 SÉGUIN (Ph.), **28.** 51, 67, 69, 71, 73.
 SHULTZ (G.), **29.** 56, 57.
 SIDANE (V.) *et* ZAFANOLLI (W.), **28.** 192.

- SIGODA (P.), 28. 143-158.
 SILVESTRE (J.-J.), 30. 39-46.
 SOFRES, 28. 200.
 SOISSON (J.-P.), 28. 51.
 Sondages, 30. 15, 16, 17, 20.
 STASI (B.), 28. 50, 51.
 STAVISKY (S.-A.), 31. 8, 10, 15, 60.
 STEINER (A.), 28. 185.
 STERN (B.), 28. 200.
 STEVENS (J.-P.), 29. 61, 71.
 STEVENSON (A.), 29. 51, 52.
 STEWART (P.), 29. 60, 61, 71.
 STOETZEL (J.), 28. 200.
 STONE (C.), 29. 102.
 SWIDLER (A.), 30. 32.
- TAPPER (T.), 30. 21, 28.
 TASSO (H.), 31. 70.
 TEILHARD DE CHARDIN (P.), 28. 72.
 TESTANIÈRE (J.), 30. 25, 28.
 THATCHER (M.), 29. 57, 154-164
 THIERRY (A.), 30. 87.
 THIERS (A.), 30. 103.
 THOREZ (M.), 28. 8.
 THURLOW (L. C.), 30. 11.
 TIBÉRI (J.), 28. 32.
 TOCQUEVILLE (A. de), 28. 56, 169, 172 ; 30. 47 ; 31. 26.
 TOINET (M.-F.), 29. 21-33.
 TOMASINI (R.), 28. 8, 28, 29.
 TOUBON (J.), 28. 15, 63, 67-69, 71-73.
 TOURNOUX (R.), 28. 178.
- TOYNBEE et SPENGLER, 28. 179.
 TRUMAN (H.), 29. 41, 47, 51, 53.
- UDE (Union démocratique européenne), 28. 160-161.
 UDI (Union démocratique internationale), 28. 153, 162.
 UNI, 28. 151, 157, 158.
- VALLON (L.), 28. 30.
 VANCE (C.), 29. 55, 56.
 VEDEL (G.), 30. 123, 124.
 VEIL (S.), 28. 50.
 VERDES-LEROUX (J.), 28. 91.
 VILTARD (Y.), 28. 185-197.
- WARREN (E.), 29. 59, 60-62.
 WASHINGTON (G.), 29. 37-40.
 WEBER (M.), 28. 6, 175 ; 29. 99 ; 30. 54.
 WEINBERGER (G.), 29. 57.
 WHITE (B.), 29. 60, 61, 66, 81, 85, 87.
 WHITTAKER (C.), 29. 60.
 WILKINSON (R.), 30. 21, 28.
 WILLIS (R.), 30. 26, 28.
 WILSON (F. L.), 28. 154.
 WILSON (W.), 29. 40, 50.
 WOLFFSOHN (M.), 30. 188.
- YOUNG (A.), 29. 51.
 YSMAL (C.), 28. 77-90, 92, 103, 158 ; 30. 81, 186.
- ZAY (J.), 30. 50.
 Zhang Shangwu, 28. 186.

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

Index mots clés pour 1984

- Alternance, 28. 29.
 Amendement, 30.
 Assemblée nationale, 28. 29. 30.
 — appartenance politique des rapporteurs désignés, 30.
 — circonscriptions électorales, 29.
 — composition, 28.
 — fonctionnaires parlementaires, 30.
 — patrimoine immobilier, 29.
- télématique parlementaire, 28.
 Autorité judiciaire, 29.
 Autorité juridictionnelle, 30.
 Bicaméralisme, 29.
 Code électoral, 29.
 Censure, 30.
 Collectivités territoriales, 28. 29. 30.

- Commissions, 29. 30.
 Conseil économique et social, 29.
 Conseil constitutionnel, 28. 29. 30.
 Conseil des ministres, 30.
 Contentieux électoral, 29. 30.
 Demande d'une nouvelle délibération de la loi, 28. 29. 30.
 Droit communautaire, 30.
 Droit constitutionnel, 28. 29. 30.
 Elections, 28. 29. 30.
 — européennes, 30.
 — législatives partielles, 29.
 — sénatoriales, 28.
 Engagements internationaux, 30.
 Gouvernement, 28. 29. 30.
 Groupes, 28. 29. 30.
 Habilitation législative, 29. 30.
 Immunités parlementaires, 29.
 Irrecevabilités, 30.
 Libertés publiques, 28. 29. 30.
 Loi, 28. 29. 30.
 Loi de finances, 29.
 Loi organique, 30.
 Majorité, 28. 29. 30.
 Médiateur, 29. 30.
 Ministres, 29. 30.
 Opposition, 28. 29. 30.
 Ordre du jour, 29.
 Parlement, 28. 29. 30.
 Parlementaire en mission, 28. 29. 30.
 Partis politiques, 30.
 Pouvoirs publics, 30.
 Pouvoir réglementaire, 28. 29. 30.
 Premier Ministre, 28. 29. 30.
 Président de la République, 28. 29. 30.
 Questions, 30.
 Questions écrites, 28. 29.
 Questions au gouvernement, 29.
 Quorum, 29.
 Rappels au règlement, 29. 30.
 Régime représentatif, 30.
 République, 28. 29. 30.
 Responsabilité gouvernementale, 28. 29. 30.
 Sénat, 28. 29. 30.
 Session extraordinaire, 29. 30.
 Sondages, 29. 30.
 Suspension de séance, 30.
 Vote, 30.

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. **l'alternance**
(nouvelle édition 1984)
2. **le parlement européen**
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?**
- 1978 4. **la V^e République**
(nouvelle édition 1982)
5. **le consensus** (épuisé)
6. **l'Union soviétique** (épuisé)
7. **le régime représentatif**
- 1979 8. **l'Espagne démocratique**
(nouvelle édition 1984)
9. **le giscardisme** (épuisé)
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**
(nouvelle édition 1981)
- 1980 12. **les régimes islamiques**
(nouvelle édition 1983)
13. **le Conseil constitutionnel**
14. **élire un président**
15. **la négociation**
- 1981 16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**
- 1982 20. **la gauche au pouvoir**
21. **le système communiste**
22. **la R.F.A.**
23. **l'impôt**
- 1983 24. **le maire**
25. **les pouvoirs africains**
26. **le pouvoir syndical**
27. **le mendésisme**
- 1984 28. **le R.P.R.**
29. **les Etats-Unis**
30. **l'école**
31. **la corruption**

A paraître

32. **la représentation
proportionnelle**
33. **les sondages**

ABONNEMENTS

FRANCE ÉTRANGER

1985 232 F 316 F

*Les abonnements peuvent être pris
chez votre libraire
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES
DE FRANCE**

SERVICE DES REVUES

12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (326-22-16)

*PUF : CCP 1302 69 C Paris
Chèques à l'ordre des PUF*

la corruption

Tout homme qui a du pouvoir s'expose à être corrompu. L'homme politique, le fonctionnaire, le journaliste, en premier. Tous n'y résistent pas. L'histoire de nos Républiques est jalonnée d'« affaires » où la défaillance de quelques-uns a pu, un moment, mettre en péril les institutions. C'était hier. Aujourd'hui, la corruption ne provoque plus tant de bruit, ne soulève plus autant de passion. Pourquoi ? L'exceptionnel est-il devenu habituel ? Les Français sont-ils sans illusion sur l'intégrité de ceux qui les gouvernent ? Au contraire, la corruption a-t-elle disparu ? De nos mœurs ou de notre champ de vision ?

Dès qu'on évoque la corruption, les questions se pressent. Sur ses formes, ses terrains privilégiés, sur son rôle, sa répression, sur les possibilités d'en sortir... Toutes cependant sont dominées par l'interrogation de départ : existe-t-elle ? Certes dans le Tiers Monde et dans les pays de l'Est, ailleurs..., personne ne met plus en cause sa présence. Mais en France ?

Aucune réponse ne fait l'unanimité. La corruption a besoin d'ombre. Aussi, lorsqu'ils apparaissent au grand jour, corrupteurs et corrompus ne représentent-ils peut-être que l'état des pertes, minimes, d'une cohorte mystérieuse et innombrable.

JOURNAL

Jérôme JAFFRÉ	Les élections européennes en France
Guillaume DEVIN Laurent NEUMAN	La Confédération européenne des Syndicats
Olivier DUHAMEL Jean-Luc PARODI	Chronique de l'opinion publique Profil de l'année politique (septembre 1983-août 1984)
Pierre AVRIL Jean GICQUEL	Chronique de la V ^e République (mai-juillet 1984)

