

JEANNE BECQUART-LEGLERCQ

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. Tcl maire américain se fait réélire dans sa prison de Boston. Aux États-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 États-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 États-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 États-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 États-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. Thoenig. 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 tentations 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 États-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'HLM 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 distancée 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 États-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.
- Boyarsky (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 « vietim 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.*