

## *Avant-propos*

Les rapports entre corruption et politique ne peuvent se réduire à l'idée qu'il n'y aurait, ici ou là, que quelques accidents fortuits liés aux pratiques de tel ou tel décideur politique ou économique. Ils relèvent en fait de tout un système qui met en jeu une série de facteurs essentiels au bon fonctionnement de la démocratie. En ce sens, son émergence apparaît comme le signe de graves dysfonctionnements de l'ensemble d'un système politique.

A chaque fois, devant une opinion publique tour à tour incrédule, choquée et finalement écœurée, la "représentation" de la corruption met en scène cinq personnages: deux jouent à huis clos — l'élu, et l'entrepreneur — tandis que le troisième — le juge — cherche à pénétrer les secrets de ce trop discret duo. Les deux autres sont plus extérieurs: le fonctionnaire et le journaliste.

L'élu qui prend l'initiative de ces malversations ou qui se laisse entraîner à de douteux procédés, peut vouloir uniquement servir son parti dans cette quête d'argent toujours recommencée comme il peut aussi trafiquer pour son propre compte. La différence entre les deux situations est aussi indiscutable sur le plan théorique qu'elle est difficile à opérer dans la pratique: comment en effet déceler à quel moment commence l'enrichissement personnel d'un homme qui va, par ailleurs, aussi profiter des avantages que lui procure le pouvoir? Pour aussi difficile qu'elle soit à établir concrètement, cette distinction a cependant un sens qu'il convient de garder à l'esprit: celui qui a trouvé des moyens pour faire rentrer de l'argent dans les caisses de son parti n'est pas pour autant un voyou qui ne songe qu'à ses intérêts personnels. Dans les affaires qui ont éclaté en France ces dernières années, on a même vu de vrais militants ayant agi en toute bonne conscience, dans le procès *Urba* par exemple; à ces hommes-là, outre leurs activités illégales pour "la cause" qu'ils croyaient défendre, on peut tout au plus reprocher une excessive naïveté, qu'ils ont d'ailleurs payé très cher en découvrant — trop tard — l'étendue du cynisme de certains qu'ils avaient pris si longtemps pour leurs "camarades".

L'idéal-type de l'élu ne se réduit pas seulement à cette distinction car il y a encore beaucoup plus important et finalement plus grave: le rapport au pouvoir. Comme on le découvrira en lisant les articles de ce dossier qui nous viennent de quatre pays de l'Europe du sud (France, Espagne, Italie, Grèce), les affaires ont "prospéré" surtout dans des configurations où se sont construites des concentrations de pouvoirs parfois extrêmement puissantes. L'élu n'est plus alors seulement celui qui travaille pour son parti dans un cadre démocratique; il devient le relais d'une organisation dont le but exclusif est de conserver à tout prix —

oserait-on dire — le monopole du pouvoir conquis pourtant de manière démocratique. Dans cette perspective, la corruption n'est plus ce moyen douteux, paradoxal et à la (très grande) rigueur compréhensible, de trouver des fonds pour que vive la démocratie, mais bien au contraire pour que son principe fondamental — la libre alternance des majorités — soit rendu impraticable même si naturellement il est sans cesse réaffirmé. Dans un contexte marqué de spécificités historiques déterminantes, cet élu existe, par exemple, en Italie: membre de la Démocratie chrétienne ou du parti socialiste, pour lui la corruption était un élément du système avec toutes les compromissions que cela impliquait, en particulier avec la mafia. Luciano Violante le montre bien dans l'entretien qu'il nous a accordé (*Le système mafia*). Il se rencontre aussi en Espagne comme le démontre Gabriel Albiac (*La corruption constituante*). La perspective historique espagnole étant, par ailleurs, retracée par Antonio Elorza (*Tradition et modernité*).

L'entrepreneur poursuit une toute autre logique: il lui faut impérativement obtenir des marchés dans une situation où la concurrence est devenue encore plus âpre ces dernières années en raison de la crise économique. Dans cette implacable compétition, les marchés offerts par les collectivités publiques représentent un enjeu considérable. Dans ces conditions, l'entrepreneur a besoin de l'homme politique. Ils disposent chacun d'un pouvoir décisif dans des registres différents mais complémentaires. L'un dispose de ressources que l'autre n'a pas. L'entrepreneur a de l'argent mais pas le pouvoir de décision, l'élu détient ce pouvoir mais est financièrement démuné. L'échange est tentant. Et c'est bien là que s'insère l'acte de corruption.

Les sommes en cause étant bien souvent énormes, la méthode des commissions, dans ses innombrables formes, est incontournable; dans certains cas, elle est même officialisée dans la loi, avec tous les effets pervers que cela génère... Chaque situation nationale et locale a ses spécificités mais, d'une manière ou d'une autre, la même question est posée: l'entrepreneur est-il victime, complice ou coupable? Ce thème mériterait à lui seul tout un dossier; nous l'avons abordé dans une série d'entretiens avec des entrepreneurs français qui tous ont voulu conserver l'anonymat. L'auteur de l'article qui en fait la synthèse, lui-même travaillant dans le bâtiment, a lui aussi préféré signer sous le pseudonyme de Léo Duquesne.

A côté de ces deux personnages qui jouent les rôles principaux, il ne faut pas oublier un troisième qui se trouve, de par ses fonctions, dans une situation délicate quand ce genre d'affaires survient: le fonctionnaire. Il est celui qui doit d'abord servir la collectivité dans laquelle il travaille; le technicien qui met en œuvre les grandes orientations décidées par les élus; il a vocation à conseiller, à gérer, à appliquer et en définitive à obéir quel que soit l'élu avec lequel il est amené à collaborer. Dans les affaires de corruption, le fonctionnaire se retrouve donc dans une position très délicate. Dès lors qu'il se refuse à devenir complice, et évidemment dans l'hypothèse où il sait ce qui se passe, son choix est limité: se taire, dénoncer ou partir. Se taire, constitue l'attitude peut-être la plus sûre pour celui qui tient à sa carrière mais elle comporte à terme bien des

risques sans parler de son coût moral pour ceux qui ont un certain sens de l'éthique. Dénoncer, implique de disposer de preuves précises et d'une forte capacité de résistance dans une bataille qui ne peut qu'être rude. Partir, est sans doute la décision la plus pertinente puisqu'elle permet d'éviter les lourds écueils des deux autres possibilités. Naturellement, tout ceci ne prend tout son sens que par rapport aux règles et aux pratiques en cours dans chacun des pays concernés; nous n'avons fait qu'esquisser la démarche du côté de la fonction publique territoriale française; particulièrement révélateur des difficultés qu'ils rencontrent est le fait que les fonctionnaires contactés ont voulu conserver l'anonymat pour participer à la table ronde que nous avons organisée avec eux (*La haute fonction publique territoriale face à la corruption*).

L'autre personnage principal qui se situe en dehors de ce huis clos est donc le juge. Sans lui et le pouvoir qu'il représente, il n'y aurait aucune possibilité de lutter contre la corruption. Cela pose donc en fait la question capitale de son statut dans une démocratie. Bien que l'indépendance de la justice — pilier majeur d'un authentique Etat de droit — soit proclamée dans toutes les démocraties, elle est pourtant malmenée de bien des façons au point que de nombreuses affaires ont été partout "étouffées": en France comme en Espagne, en Italie comme en Grèce. Mais pas de la même façon. Outre la question centrale du statut de la magistrature et de ses liens avec l'exécutif, il existe une multitude de moyens qui permettent aux politiques d'empêcher les juges de faire leur travail. C'est, à nos yeux, une dimension essentielle du problème de la corruption. Une démocratie qui accepte de porter atteinte à l'indépendance de ses juges est une démocratie qui renie ses propres fondements. C'est donc une dérive particulièrement grave. Alain Vogelweith, juge d'instruction en France, et Mario Vaudano, juge en Italie, mettent à nu les règles et les pratiques de leurs systèmes judiciaires respectifs. Il en ressort notamment que le système italien dispose d'une plus grande indépendance à l'égard de l'exécutif que le système français. Cela permet de mieux saisir certains aspects de la formidable vague qui, à l'initiative des juges de l'opération "Mains propres", a emporté tant de corrompus, dont certains, comme on le sait, ont occupé les tout premiers rôles. Bettino Craxi par exemple, réfugié en Tunisie depuis plus d'un an, reconnu coupable de corruption, a déjà été condamné deux fois par contumace à un total de quatorze ans de prison ferme.

La situation de la justice paraît assez préoccupante en Grèce et, dans une certaine mesure aussi, en Espagne où les juges doivent prendre beaucoup de risques pour faire leur métier dès qu'ils ont à traiter d'une affaire de corruption où des politiques sont impliqués.

Dans les situations où le rapport de forces est défavorable au juge, celui-ci trouve un allié de poids avec l'entrée en scène du dernier personnage de cette représentation: le journaliste. Comme plusieurs des études présentées ici le montrent, il est clair que la liberté de la presse est un élément souvent décisif de lutte contre la corruption; elle permet de remettre en cause des situations bloquées par un pouvoir confisqué par quelques uns qui se croient alors tout permis.

Se croire tout permis est en fait l'aboutissement d'un processus

d'abandon des valeurs fondamentales qui fondent la démocratie. Le pouvoir n'est plus considéré comme un moyen d'action au service de la cité mais comme un moyen au service de ses propres intérêts. Sa conservation devient un but en soi, quelles que soient les méthodes utilisées. L'éthique est alors oubliée voire méprisée comme si son respect n'avait été nécessaire que dans la phase de conquête du pouvoir.

Cette étape achevée, certains pensent qu'il est possible de piétiner leurs propres valeurs de référence comme si elles étaient devenues obsolètes, inutiles et encombrantes pour jouir de la plénitude du pouvoir. Cette attitude, malheureusement trop répandue, a fait déjà beaucoup de dégâts un peu partout. Non seulement, parce qu'elle contribue à créer un climat délétère qui banalise la corruption pour en faire une pratique presque ordinaire à laquelle seuls les naïfs renonceraient, mais aussi et surtout parce qu'elle sape complètement les bases mêmes de la démocratie. Dans une configuration économique déjà lourde de difficultés de tous ordres pour des millions de gens, le spectacle de cette corruption est dévastateur: comment en effet continuer à croire en des représentants politiques qui bafouent les valeurs au nom desquelles ils ont été élus. Il ne faut pas s'étonner ensuite de la montée de mouvements populistes qui savent capitaliser des voix en répondant à leur façon à la désespérance d'un grand nombre qui croit à quelques idées simples et fondamentales.

C'est en raison de l'enjeu que constituent aujourd'hui ces problèmes que nous avons voulu apporter des éléments de réflexion en sollicitant des auteurs qui, d'une manière ou d'une autre, avaient eu l'occasion d'en traiter directement, chacun dans son rôle. Outre les articles déjà évoqués, nous avons demandé à Yves Mény de nous tracer l'indispensable cadre théorique (*Corruption, politique et démocratie*), à Robert Bouchery de nous dire ce qu'il pensait de l'avenir de la corruption, à Pierre-Antoine Lorenzi de nous présenter le service de prévention de la corruption dont il est le secrétaire général et enfin, à Richard Soméritis de faire un état des lieux de la corruption en Grèce, thème ensuite approfondi par deux entretiens réalisés à Athènes auprès de responsables politiques.

Même s'il reste encore beaucoup à faire pour combattre la corruption, nous avons le sentiment que la valeur de la légalité, à laquelle les pouvoirs publics doivent être d'abord soumis, a été réhabilitée ces dernières années en Europe du sud, en particulier grâce au remarquable travail effectué par les juges. Le rôle accru du droit dans le fonctionnement *réel* de l'État démocratique auquel nous assistons dans ces pays nous paraît porteur d'avenir pour l'ensemble des pays méditerranéens car les solutions aux crises que traversent beaucoup d'entre eux sont liées *aussi* à l'établissement ou au rétablissement de l'État de droit démocratique.

JP. C. et B. R.