



HAL
open science

Introduction. La corruption : d'un impensé politique à une politique normative

Françoise Dreyfus

► **To cite this version:**

Françoise Dreyfus. Introduction. La corruption : d'un impensé politique à une politique normative. Revue française d'administration publique, 2020, 175, pp.609-614. 10.3917/rfap.175.0609 . halshs-03831977

HAL Id: halshs-03831977

<https://shs.hal.science/halshs-03831977>

Submitted on 27 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

INTRODUCTION

LA CORRUPTION : D'UN IMPENSÉ POLITIQUE
À UNE POLITIQUE NORMATIVE

Françoise DREYFUS

Professeur émérite à l'université Paris 1/CESSP

Pendant longtemps la corruption, entendue comme un usage dévoyé de l'autorité publique en vue de réaliser des bénéfices privés, est apparue comme un phénomène accablant les pays en développement nouvellement indépendants, ses causes étant recherchées entre autres dans la culture des sociétés concernées (de Sardan, 2010), la faiblesse de leurs institutions étatiques, ou la « politique du ventre » (Bayart, 1989). De leur côté, les pays occidentaux étaient considérés comme des parangons de vertu en dépit des nombreuses affaires qui, au fil du temps, éclaboussaient leurs classes politiques, la France ne faisant pas exception.

Sujet tabou, la corruption n'était envisagée que comme un comportement individuel déviant, moralement condamnable, voire passible de sanctions prévues par le code pénal¹, son caractère éventuellement systémique étant occulté dans la mesure où elle « prend appui sur des mécanismes, des valeurs et des règles parfaitement intégrés et légitimés par le système politique » (Mény, 1992, p. 23). L'analyse des causes et des effets des pratiques de corruption, si elle mobilisait les chercheurs étatsuniens notamment à la suite du scandale du Watergate, ne suscitait qu'un intérêt très limité en France² où « corruption, pots-de-vin, trafics d'influence sont des hypothèses bannies de la réflexion sur le fonctionnement de l'administration et du système politique français » (Tanguy, 1988, p. 97). Dans *La corruption de la République*, ouvrage qui a fait date, Y. Mény (1992) montre comment et pourquoi des procédures administratives et des pratiques politiques parfaitement légales – tel par exemple, à l'époque, le cumul des mandats – contribuent *de facto* à l'instauration d'échanges occultes permettant en particulier de financer les partis, les campagnes électorales, par des moyens frauduleux. En fait, c'est l'organisation institutionnelle elle-même qui génère, pour fonctionner, des comportements corrompus que réproouve la morale voire

1. L'article 432-11 du Code pénal concerne les personnes publiques, les articles 433-1 et 433-2, 445-1 et 445-2 du Code pénal punissent la corruption passive et active des personnes n'exerçant pas une fonction publique.

2. J.-G. Padioleau (1975) analyse les théories développées dans la littérature anglo-saxonne sur le sujet. L'article de J. Becquart-Leclercq (1984) comparant la corruption et les réactions sociales qu'elle provoque aux États-Unis et en France, et celui de Yann Tanguy (1988), consacré aux pratiques corrompues dont l'urbanisme commercial est le support, sont les premiers à examiner des cas français.

qui relèvent de la justice pénale. Pour y mettre un terme ou pour limiter, au moins, les potentialités inhérentes au système, de profondes réformes devaient être mises en œuvre.

Ce qui est dénoncé en France n'est pas propre à notre pays et peut paraître anecdotique comparé à ce que connaît, dans les années 1990, l'Italie où l'ampleur des scandales politico-financiers signe la fin de la Première République (Briquet, 2009). En fait, on assiste ici et ailleurs non pas tant à la multiplication des affaires dans lesquelles sont impliqués les partis dominants qu'à l'extension de leur dévoilement grâce au travail des juges.

Il est notable que c'est essentiellement la corruption imputable aux hommes/femmes politiques qui attire l'attention de la presse, ainsi que celle des chercheurs peu nombreux toutefois à consacrer leurs travaux à ce sujet³. Le personnel administratif est-il donc vertueux, n'est-il pas partie prenante d'un système dont il est un des rouages et partant, ne pouvant à *minima* ignorer certaines pratiques douteuses et en être complice même s'il n'en tire aucun bénéfice direct ? Alors que la corruption détermine les rapports « ambivalets » qu'entretiennent les fonctionnaires et les usagers dans certains pays (Cissokho, 2017), en France la petite corruption matérialisée par le *bakchich* (spontané ou sollicité) n'est pas habituelle⁴. Pour autant, des fonctionnaires « vendent » des services indus et font quelquefois l'objet de condamnations pénales, mais le public n'en a connaissance que lorsqu'il s'agit de fonctionnaires de haut rang⁵ qui suscitent l'intérêt des médias.

La recherche de données relatives aux condamnations pénales, d'une part, et aux sanctions disciplinaires, d'autre part, dont des fonctionnaires font l'objet s'avère peu fructueuse. On constate tout d'abord que, jusqu'en 2014, dans les rapports annuels sur l'état de la fonction publique établis par la DGAFP ne figure pas de rubrique « discipline ». Celle-ci apparaît « timidement⁶ », mais ni la corruption, la prise illégale d'intérêt ou le trafic d'influence ne sont référencés et la colonne dédiée aux condamnations pénales⁷ concerne trente-sept personnes dont on ignore quels délits elles ont commis ; il en va de même jusqu'à l'édition 2016. Par la suite, la mention « conflits d'intérêts⁸, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts » figure parmi les manquements sanctionnés disciplinairement, mais ne concerne qu'un nombre restreint de hauts fonctionnaires ; quant à la colonne répertoriant les condamnations, elle demeure d'autant plus imprécise qu'elle inclut également les comportements privés affectant le renom du service ! Les chiffres communiqués par le ministère de la Justice à l'Agence française anticorruption (AFA)

3. La remarque concerne le cas français : c'est à P. Lascoumes que revient le mérite d'avoir consacré une très importante partie de ses travaux à la corruption (Lascoumes 1999, Lascoumes et Nagel 2014) et en particulier d'avoir conduit une grande enquête « probité publique » sur la perception et les comportements des citoyens face à la corruption des élus locaux (Lascoumes 2010).

4. Selon l'Euro baromètre de 2014, en France moins de 5% des personnes ayant été en contact avec un service public au cours des 12 mois précédents ont eu une expérience directe de ce type, Transparency International, *Global corruption Barometer*, 2017.

5. Ainsi des fonctionnaires consulaires ayant fourni, contre rémunération, des titres de séjour sur le fondement de documents frauduleux ont été condamnés pour corruption passive (SCPC 2015, p. 111). En 2018, l'ancien directeur adjoint de la direction interrégionale de la police judiciaire de Lyon est condamné à quatre ans d'emprisonnement pour corruption et association de malfaiteurs ; il avait été révoqué de la fonction publique dès 2012.

6. Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, 2014, p. 516. Les données sont celles recueillies l'année précédente.

7. Les sanctions disciplinaires sont autonomes par rapport aux condamnations pénales, aussi les faits constitutifs d'une infraction ou d'un délit peuvent-ils également donner matière à sanction disciplinaire.

8. La référence au conflit d'intérêts qui ne figure pas au code pénal est étrange : s'agit-il un manquement à l'obligation déclarative fixée par le décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ou d'actions relevant d'incriminations pénales telle, par exemple, la prise illégale d'intérêt ? Sur le rapport entre le conflit d'intérêts et la corruption, voir Wickberg 2020.

relatifs aux poursuites et condamnations pour corruption, prise illégale d'intérêt et trafic d'influence ne sont guère plus informatifs dans la mesure où le statut d'élu ou de fonctionnaire des personnes concernées n'est pas mentionné⁹. L'Observatoire SMALC, de son côté, donne des pourcentages de motifs de poursuites des fonctionnaires territoriaux et s'il apparaît que les manquements au devoir de probité constituent les incriminations les plus nombreuses, seul un nombre limité d'individus semble avoir été condamné¹⁰. Quant à l'AFA, elle indique dans son rapport 2019 que sur la base de l'article 40 du Code pénal elle a adressé sept signalements aux parquets dont quatre concernent des acteurs publics ; mais les faits justifiant ces signalements ne relèvent pas tous des atteintes à la probité, ils peuvent être constitutifs d'autres délits (AFA, 2019, p. 29).

L'extrême parcimonie de l'information, son imprécision s'apparentant à un manque de transparence délibéré, nous semble mettre en évidence le caractère toujours tabou de la reconnaissance de ce type de comportements au sein de l'administration¹¹ ; elles confirment également que le secret étant une condition de la corruption, celle-ci n'est pas facile à débusquer. La faiblesse des informations qu'offrent les statistiques françaises, comparées par exemple avec celles des États-Unis¹² contraste avec l'arsenal de mesures prises depuis près de trente ans, d'une part, pour prévenir les arrangements corrompus entre des représentants de la puissance publique (élus ou fonctionnaires) avec des particuliers et surtout des entreprises, d'autre part, pour moraliser la vie politique et plus particulièrement ses modes de financement (François, Phélippeau, 2015).

À l'échelle mondiale le coût de la corruption – quels qu'en soient les protagonistes – couplée habituellement avec l'évasion fiscale, voire le blanchiment par des réseaux mafieux, explique que les organisations internationales aient fait de la lutte contre la corruption un des critères de la bonne gouvernance, alors même que certaines de leurs politiques – l'ajustement structurel dans les pays en développement, la transition à marche forcée vers l'économie de marché dans l'empire soviétique – ont concouru à l'aggravation des pratiques corrompues (Cartier-Bresson, 2000). Et dans la mesure où les scandales politico-financiers contribuent à saper la confiance des citoyens dans leurs gouvernants et à nourrir le slogan « tous pourris », les États¹³ – dont la France – ont pris divers types de dispositions en conformité avec les prescriptions internationales afin de prévenir la survenance de ces « affaires » auxquelles participent également les entreprises.

Compte tenu des particularités du sujet en question, l'ambition de ce numéro de la *RFAP* est modeste et ne prétend analyser de manière exhaustive ni les pratiques corrompues auxquelles peuvent se livrer des politiciens, des fonctionnaires et des agents du secteur privé à travers le monde, ni tous les moyens déployés pour endiguer le phénomène.

Il s'agit tout d'abord de mettre en évidence le caractère problématique de sa définition, en fonction de critères philosophiques, politiques ou juridiques. Alors que d'Aristote

9. Voir AFA, 2017, pp. 8-9 ; AFA, 2018, p. 41.

10. Observatoire SMALC des risques de la vie territoriale et associative, 2019, pp. 7-9.

11. L'Inspection générale de l'administration indique dans son rapport public de 2019 avoir signé un protocole d'échanges avec l'Agence française anticorruption afin de « développer les meilleures pratiques en matière de prévention et de détection des atteintes à la probité (notamment faits de corruption et trafic d'influence) » dans les structures relevant de leur champ de compétence respectif. « Cette collaboration s'inscrit dans le cadre du "secret partagé" eu égard aux règles de secret professionnel auxquelles sont astreints leurs agents » (p. 7). De manière générale, les rapports de l'IGA comme ceux de l'IGPN ne sont publics qu'avec l'accord des ministres concernés, et l'information reste limitée.

12. La section de l'intégrité publique du Département de la justice donne dans son rapport annuel le nombre de poursuites pour corruption dans les cinquante États ; par exemple, en 2018, 765 accusés, 695 condamnés dont 275 officiels fédéraux.

13. Voir, par exemple, le cas de l'Italie (Service central de prévention de la corruption 2015, pp. 280-310).

à Montesquieu le terme « corruption » se référait à la dégénérescence ou au dévoiement des régimes politiques, son usage se modifie et renvoie à la fin du XVIII^e siècle à des formes d'échanges entre individus – faveur contre argent – se pratiquant de manière secrète (Garrigou, 2013). Cette évolution du sens de la notion, dans laquelle l'intérêt tient désormais une place prépondérante, fait l'objet de l'étude menée par T. Boccon-Gibod qui permet *in fine* de mettre en lumière l'ambiguïté des mesures prises pour lutter contre la corruption. À l'instar de la transformation de sa signification, la corruption recouvre potentiellement une diversité de pratiques ; en particulier le clientélisme, dont J.-L. Briquet nous montre que tout en constituant un manquement à la probité publique, il se distingue de la corruption. La frontière est toutefois poreuse et dans certaines configurations, les deux phénomènes sont étroitement imbriqués, les « bénéfiques » de la corruption servant les entreprises clientélistes de certains politiques.

Si les pratiques sous leurs diverses formes ne sont pas nouvelles, elles sont devenues récemment l'objet d'une attention soutenue au niveau mondial, tant dans les organisations internationales que dans les États désormais tenus d'instituer des dispositifs permettant de lutter contre la corruption et de l'empêcher. L'action de l'OCDE a été à la pointe du combat contre la corruption ; S. Wickberg en explore les fondements théoriques et constate qu'à l'instar de la nouvelle gestion publique, promue antérieurement par la Banque mondiale, elle s'appuie sur les analyses du choix rationnel et non pas sur des principes éthiques. De son côté R. Jaune montre qu'en France le législateur, s'inspirant notamment de la législation étatsunienne et appliquant les conventions internationales, a renforcé son arsenal répressif et innové notamment en créant une transaction pénale : la convention judiciaire d'intérêt public. Par ailleurs le Service central de prévention de la corruption a été remplacé par l'Agence française anticorruption qui a entre autres missions de mettre en œuvre les politiques de prévention à l'égard des acteurs privés, mais aussi publics. En fait, depuis la fin des années 1980, en raison des « affaires » impliquant des politiciens, s'est fait jour la nécessité d'assurer la transparence financière de la vie politique. L. Gamgani et A. de Tonnac examinent les différents dispositifs, dont l'efficacité s'est toutefois révélée insuffisante pour déceler et empêcher la survenance de scandales, et qui en conséquence ont fait l'objet de modifications, et ont bénéficié d'une extension de leur compétence et de leurs moyens d'action, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique étant emblématique de cette évolution.

L'ensemble des efforts déployés par les pouvoirs publics pour prévenir la corruption dans tous les secteurs d'activité ne semble toutefois pas produire tous les effets que l'on en attend. Ainsi C. Prebissy-Schnall s'interroge-t-elle sur les pratiques relatives à la passation des marchés publics ; malgré certaines avancées des règles juridiques auxquelles ces derniers sont soumis – telles les procédures dématérialisées de soumission aux appels d'offres – ils semblent toujours propices à des manœuvres corrompues impliquant élus et administrateurs. Enfin est posée la question de savoir si la perception de la corruption par les citoyens, telle que recueillie par exemple par Transparency International, agit sur leurs comportements. F. Dreyfus constate qu'en dépit de jugements très négatifs sur les élites politiques corrompues, lors des élections les citoyens font des choix opportunistes, traduisant une certaine tolérance à l'égard de leurs édiles quand bien même ceux-ci ont fait l'objet de condamnations pénales.

L'attention portée ici sur ce phénomène social qui a donné matière à une multitude d'études anglo-saxonnes est très loin d'épuiser le sujet ; elle permet toutefois de mesurer

combien il est difficile tout d'abord de qualifier¹⁴, et ensuite de mettre un terme à des pratiques empruntant des formes variées, licites ou illicites, condamnables moralement pour les uns, tolérables parce que profitables pour d'autres, pratiques toujours renouvelées en fonction des mesures, notamment répressives, censées les enrayer. La question de l'efficacité de l'arsenal complexe des dispositifs – préventifs, déontologiques, répressifs – de lutte contre la corruption reste posée en France comme ailleurs. La relative opacité du système en mutation permanente offre sans doute quelques opportunités de contournement des règles, mais surtout le renouvellement incessant des instances et de la législation visant à mettre un terme à ces activités frauduleuses semble démontrer l'inadaptation permanente des solutions au problème qu'elles doivent traiter. Si l'on adopte un point de vue cynique, selon lequel la corruption est d'autant plus importante que les bénéfices sont élevés et que le risque d'être pris est faible, il apparaît que les politiques publiques nationales sont inadaptées à un phénomène d'envergure internationale requérant la coopération des services de police et de justice du plus grand nombre possible d'États, la mise au ban des paradis fiscaux, la protection effective des lanceurs d'alerte.

Bibliographie

- Agence française anticorruption (2017), *Rapport annuel d'activité*. https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2018-10/Rapport_annuel_-_22_mai_2018.pdf
- Agence française anticorruption (2018), *Rapport annuel d'activité*. https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/RA%20Annuel%20AFA_WEB_0.pdf
- Agence française anticorruption (2019), *Rapport annuel d'activité*. https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/RA%20Annuel%20AFA_web.pdf
- Bayart, Jean-François (1989), *L'État en Afrique*, Fayard.
- Becquart-Leclerc, Jeanne (1984), « Paradoxes de la corruption politique », *Pouvoirs*, n° 31, pp. 19-36.
- Briquet, Jean-Louis (2009), « Les conditions de félicité d'une croisade morale. Lutte anticorruption et conflits politiques dans l'Italie des années 1990 », *Droit et société*, n° 72, pp. 285-301.
- Cartier-Bresson, Jean (2000), « La Banque mondiale, la corruption, la gouvernance », *Revue Tiers Monde*, vol. 41, n° 161, pp. 165-192.
- Cissokho, Sidy (2017), « Petits échanges entre amis. Remarques sur l'ambivalence des rapports routiniers entre fonctionnaires et usagers au Sénégal », *Revue française de science politique*, vol. 67, n° 4, pp. 631-652.
- Garrigou, Alain (2013), « Pension, corruption, trahison », *Scalpel*, Cahiers de sociologie politique de Nanterre.
- Lascombes Pierre (1999), *Corruptions*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lascombes Pierre (dir.) (2010), *Favoritisme et corruption à la française. Petits arrangements avec la probité*, Paris, Presses de Science Po.

14. Par exemple, le 27 juin 2016 la Cour suprême des États-Unis, saisie d'un recours par l'ex-gouverneur de Virginie R. McDonnell contestant le jugement le condamnant à deux ans de prison pour corruption, a considéré que « *our concern is not with tawdry tales of Ferraris, Rolexes, and ball gowns. It is instead with the broader legal implications of the Government's boundless interpretation of the federal bribery statute* » ; dans la mesure où la corruption n'est constituée que si elle est commise lors d'un acte officiel, la discussion portait sur ce qu'il faut considérer comme un tel acte. La Cour n'a pas tranché et renvoyé l'affaire à la cour d'appel.

- Lascoumes, Pierre, et Nagels, Carla (2014), *Sociologie des élites délinquantes. De la criminalité en col blanc à la corruption politique*, Paris, Armand Colin, U.
- Mény, Yves (1992), *La corruption de la République*, Paris, Fayard.
- Ministère de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, 2014, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, La Documentation française.
- Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale et associative (2019), Rapport, *Le risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux*, <https://www.smacl.fr/rapport-obssmacl>
- Padioleau, Jean-Gustave, (1975), « De la corruption dans les oligarchies pluralistes », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, pp. 33-58.
- François Abel, Phélippeau, Éric (2015), *Le Financement de la vie politique. Réglementations, pratiques et effets politiques*, Armand Colin.
- Service central de prévention de la corruption, *Rapport pour l'année 2015*, La Documentation française, www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr
- Tanguy, Yann (1988), « Quand l'argent fait la loi. Le cas de l'urbanisme commercial », *Pouvoirs*, n° 46, pp. 97-112.
- Wickberg, Sofia (2020), *Global instruments, local practices. Understanding the « divergent convergence » of anti-corruption Policy in Europe*, Thèse pour le doctorat en science politique, IEP de Paris.