

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de Renaud Denoix de Saint Marc (séance du lundi 20 janvier 2014)

François d'Orcival :

On demande, sous le contrôle de l'opinion publique exprimée dans les sondages, à la classe politique de bien vouloir établir des lois pour moraliser sa vie politique. Or on constate que, lorsqu'un élu mis en cause est autorisé par son parti à se représenter devant ses électeurs, il est rare que les électeurs concernés le sanctionnent. Il est au contraire fréquent qu'un élu mis en cause soit réélu.

Il apparaît en outre que l'accumulation de lois de moralisation telle que vous venez de la décrire ne renforce en rien la confiance des électeurs en leurs élus et dirigeants. La dernière enquête du CEVIPOF que vous citez confirme du reste que jamais dans l'histoire de la V^e République l'opinion publique n'a exprimé une défiance plus grande à l'égard de ses dirigeants qu'aujourd'hui.

*
* *

Xavier Darcos : Est-ce que la question de la moralisation de la vie politique se résume à celle de la transparence ? N'y aurait-il pas d'autres considérations à faire intervenir ?

Dans d'autres pays, dont le caractère démocratique est au moins aussi marqué que dans le nôtre, on ne se soucie pas uniquement de transparence financière dans la vie politique. En d'autres termes, le moindre écart de comportement d'un haut dirigeant, tant dans sa vie publique que dans sa vie privée, y a des conséquences très graves pour sa carrière politique. Les exemples sont nombreux dans les pays anglo-saxons. On peut donc se demander si la focalisation sur les seuls problèmes financiers n'est pas une spécificité française.

*
* *

Jean-David Levitte : Je suis frappé par deux dimensions qui prévalent aux États-Unis et qui n'existent que dans une bien moindre mesure en France.

La première tient aux masses financières absolument considérables qui sont nécessaires à la vie politique, au point que chaque élu est obligé de consacrer une part non négligeable de son temps au *fund raising*, à la levée d'argent – ce qui n'est pas véritablement un gage de progrès démocratique.

La deuxième dimension tient au fait qu'il est possible d'attaquer ses adversaires, sans même vérifier si ce que l'on affirme est exact, à travers des campagnes de publicité dans les médias.

Sous ce double aspect, il me semble que la démocratie européenne, et particulièrement la française, est plutôt exemplaire.

*
* *

Michel Pébereau : Les problèmes de corruption sont particulièrement importants dans les pays en développement. Pendant longtemps, les pays avancés ont cru qu'eux-mêmes étaient exempts de ces problèmes. Avez-vous des informations sur l'état de la corruption et sur les mesures prises à son encontre dans les grands pays de l'Union européenne ?

Pourriez-vous nous dire si la question de la morale dans la vie politique a jamais été évoquée dans les instances que vous avez dirigées ?

*
* *

Pierre Delvolvé : Nous sommes tous pour la morale en politique, mais il nous faut reconnaître que, dans certains cas, dans l'histoire, de grands personnages qui ont eu une morale financière contestable n'en ont pas moins contribué à la réalisation de grands objectifs politiques, Richelieu, Mazarin, Talleyrand pour ne citer que ces trois-là.

Vous avez traité essentiellement de la morale financière, mais la morale ne comporte pas seulement des règles en matière financière. Je ne parle pas de la morale sexuelle, encore que ses relations avec la vie politique soient abondamment illustrées au cours de l'histoire et, très récemment, de manière particulièrement éclatante.

En dehors de la morale financière et de la morale sexuelle, on peut évoquer les aspects de la morale concernant le mensonge et la tromperie. Le mensonge existe bel et bien en politique et aucune loi ne le censure, si ce n'est, le cas échéant, la loi électorale. Par ailleurs, le recours à des procédés malhonnêtes, tel le recours à des écoutes, a émaillé la vie politique tant en France qu'aux États-Unis. Nous n'avons pas de règles en la matière autres que des règles pénales qui peuvent éventuellement conduire à poursuivre celui qui aura utilisé des procédés frauduleux. En revanche, nous avons une surabondance de textes, augmentée par le Parlement à chaque fois qu'éclate un scandale. On n'en finit pas d'établir des règles, règles de déclaration préalable, règles de contrôle, règles de sanction, règles de compatibilité, règles d'inéligibilité, etc., toutes accompagnées de la création de commissions chargées de veiller à leur bonne application.

En réalité, ce qui manque pour assurer la moralisation de la vie politique, c'est essentiellement un esprit public de ceux qui font de la politique et de ceux qui élisent les dirigeants politiques. Je déplore que nous soyons passés de la République authentique à une République de pions.

*
* *

Bertrand Collomb : Il me semble que l'on peut distinguer deux problèmes assez différents, l'un qui est le financement des campagnes électorales et de la politique, l'autre qui est celui de l'honnêteté personnelle des hommes politiques.

Pour reprendre l'exemple des États-Unis déjà cité par Jean-David Levitte, il est clair qu'il y a une corruption fondamentale de la vie politique américaine par le

financement des campagnes électorales. À cet égard, je tiens les États-Unis pour un pays corrompu, impression qui a été renforcée par la récente décision de la Cour suprême (où, fort heureusement, notre confrère membre associé étranger, Stephen Breyer, a exprimé une opinion dissidente) qui donne aux sociétés le même droit d'expression que celui accordé à un individu et qui les autorise à dépenser sans limite au service, non pas d'un candidat, mais d'une idée. Cela permet ainsi au groupe Core de financer l'extrême-droite républicaine dans des proportions tout à fait démesurées. En comparaison, je trouve que le système français fonctionne bien et que les abus, inévitables, sont correctement réprimés.

En ce qui concerne l'honnêteté du personnel politique, la tradition française n'a rien d'exécration. Certes on a connu un président du Conseil de la IV^e République dont l'attention bienveillante pouvait être plus facilement attirée par le don d'un meuble de prix à son épouse ; certes on connaît un sénateur qui, siégeant au conseil d'administration de plusieurs entreprises, soutient ouvertement le point de vue des entreprises, mais tout cela reste assez limité. Le personnel politique national ne me semble pas particulièrement sujet à la corruption. Il n'en va en revanche pas de même au niveau des collectivités locales où la multiplication de marchés, certes limités mais très répétitifs, donne facilement lieu à des dérives. Or, notre système de contrôle extrêmement centralisé ignore presque entièrement ce qui se passe au niveau local.

Il est une observation qui m'inquiète, à savoir que le soupçon d'influence est aujourd'hui omniprésent. Il en résulte qu'un ministre qui, pour de bonnes raisons politiques, décide quelque chose contre son administration – et il y a eu de tels exemples dans un passé récent –, se trouve immédiatement dans une position très délicate parce que dès son départ du ministère, une enquête prouvera qu'il n'a pas respecté telle ou telle disposition du fatras réglementaire et l'on en déduira qu'il a pris sa décision pour des motifs impurs. Cela ne peut que conduire les dirigeants politiques à ne pas prendre les décisions qui s'imposent.

*
* *

Pierre Mazeaud : Les dispositions législatives que vous nous avez exposées constituent à mes yeux une bonne législation. Je rappellerai que c'est Georges Pompidou qui, le tout premier, avait souhaité une législation visant à moraliser la vie politique. Il avait d'ailleurs demandé et obtenu que des députés siégeant dans des conseils d'administration de très grands groupes en démissionnent.

Sur l'évolution des textes, je retiens personnellement l'interdiction aux personnes morales d'aider soit des candidats, soit des partis. En effet, cette interdiction a été très difficile à faire accepter par le Parlement dans la mesure où cette disposition de 1995 avait déjà figuré dans le texte de 1993, mais avait été rejetée.

Je partage entièrement vos réserves sur la transparence à tout prix qui conduit à jeter l'opprobre non seulement sur les élus, mais également sur les hauts fonctionnaires dans la fonction publique. Et je crains que, pour des raisons souvent idéologiques, la situation ne fasse qu'empirer.

*
* *

Jean Mesnard : Au risque de passer pour un esprit compliqué, je dirai que je n'ai guère vu dans ce solide exposé où était la morale. Il a beaucoup été question de droit, mais jamais de morale. Je crois du reste que lorsque la morale a à intervenir dans la vie politique, elle le fait sans la permission du droit. Mais pour cela, elle doit avoir de la force, or elle n'en a pas, alors que le droit a de la force. J'aurais aimé entendre traiter le problème de la morale dans la politique.

*
* *

Jean-Claude Casanova : Aucune étude empirique, à ma connaissance, ne permet de savoir si le monde politique est aujourd'hui plus corrompu qu'il ne l'était à la fin du XIX^e siècle, au moment du scandale de Panama par exemple et du président du Sénat auquel la mort a évité la prison ou de l'inénarrable Naquet qui prélevait une commission de 50% sur les chèques qui passait par lui de la Compagnie du canal vers les Parlementaires. En revanche, nous avons la certitude empirique que le degré de confiance dans les hommes politiques décroît absolument dans toutes les démocraties, en Suède autant qu'en Italie. Ce qui pose un problème pour l'avenir de la démocratie.

On a évoqué le problème des collectivités locales, problème bien réel que je mesure simplement par le changement de composition des professions dans les Conseils généraux. On n'a plus de Conseils généraux peuplés de notaires, d'avocats, d'agriculteurs et de médecins. En revanche on y trouve un nombre croissant de salariés des syndicats d'économie mixte, des associations et des organismes qui vivent des fonds publics c'est-à-dire de gens qui dépendent des communes et des départements. Ce sont eux qui se font élire là où vont être attribuées les subventions nécessaires aux organisations dont ils dépendent. Dans d'autres Conseils généraux du midi de la France je constate qu'on trouve également beaucoup d'entrepreneurs de travaux publics ou de parents d'entrepreneurs, gens qui sont directement bénéficiaires des marchés publics. Il y a donc, je crois, un véritable problème au niveau des collectivités locales.

Par ailleurs, la sévérité de la sanction dans notre pays est-elle suffisante? Rappelons-nous l'affaire « Profumo » en Angleterre, qui signa la mort politique du MP Profumo. Normalement, quand la sanction tombe, la personne concernée devrait disparaître de la vie politique. Or, en France, ce n'est pas le cas. On a vu un député maire prêter un faux serment devant un tribunal et être réélu, chose impensable dans le monde anglo-saxon. Ne conviendrait-il pas que, lorsqu'un tribunal condamne un individu, son inéligibilité suive automatiquement ?

*
* *

Bruno Cotte : Dans des fonctions antérieures, j'ai eu l'occasion d'observer de près certaines des questions qui viennent d'être évoquées aujourd'hui et cela me conduit à effectuer plusieurs constats. D'abord, il faut avoir conscience que l'accumulation des textes législatifs n'est jamais un signe de bonne santé. Les mille-feuilles législatifs donnent bonne conscience, mais ils améliorent rarement la situation. Or c'est pourtant ce que nous connaissons depuis 25 ans.

Directeur des Affaires criminelles et des Grâces entre 1984 et mai 1990, procureur de la République de Paris entre septembre 1990 et la fin de l'année 1995, j'ai eu à connaître, notamment, de l'affaire dite « Carrefour du développement », de l'affaire « Urba » et de bien d'autres encore. Chacun est conscient que la moralisation de la vie publique passe d'abord par la prévention et ce sont des mesures de cette nature que se sont notamment efforcées de préconiser les commissions présidées, en 1993, par Simone Rozès, puis, entre 2007 et 2013, par Jean-Marc Sauvé et Lionel Jospin. Mais, pour que la prévention fonctionne, encore faut-il que toutes les personnes concernées jouent bien le jeu.

Quant à la répression, s'il s'agit de la bonne méthode, il est nécessaire, pour pouvoir y recourir, de connaître les faits. Or – le mot est peut-être fort mais pas inapproprié – l'omerta est souvent totale et la « myopie » des hommes politiques est, le plus souvent, singulière. On s'intéresse beaucoup à ce qui se passe dans le camp opposé, mais on ferme les yeux sur ce qui se passe dans son propre camp, quitte à ce que l'on avait fait mine de ne pas connaître revienne en boomerang dans les années qui suivent. Et, je le déplore, un procureur de la République, à l'époque en tous cas où j'exerçais ces fonctions, n'était saisi de faits susceptibles de faire l'objet de poursuites que lorsqu'il y avait une « rupture » politique, autrement dit une alternance. Soit juste avant, soit juste après cette alternance, les « déballages » commençaient, avec l'envoi de lettres, souvent anonymes, au Parquet. Ce phénomène était encore plus marqué lorsque se manifestait une rivalité au sein d'un même parti et que deux candidats issus des mêmes rangs s'affrontaient, par exemple, pour une élection présidentielle.

Il est bien sûr arrivé que des condamnations fussent prononcées, mais de façon tout à fait miraculeuse et providentielle pour les intéressés, dans notre pays, une condamnation vaut, semble-t-il ticket pour une réélection. Nous en avons plusieurs exemples. On comprendra donc que je nourrisse en ce domaine un certain pessimisme.

*
* *

Georges-Henri Soutou : Si l'on poursuit l'asymptote de la prolifération quasi cancéreuse du soupçon, on finira par aboutir à la seule conclusion logique possible : l'abolition de tout secteur privé et de toute propriété privée. En Union soviétique, comme chacun sait, il n'y avait officiellement nulle corruption puisque le Parti avait supprimé toute possibilité de corruption. Mais nous savons bien que les régimes communistes sont à ranger parmi les plus corrompus que l'histoire ait connus. Nous sommes donc confrontés à un problème épistémologique fondamental.

*
* *

Philippe Levillain : Est-ce que la politique peut être morale ? Nous avons qu'elle le doit, mais le peut-elle ?

En Italie, il est un personnage condamné à maintes reprises et qui bénéficie pourtant d'une popularité extraordinaire, je veux parler de Silvio Berlusconi. Rien n'y fait car tout Italien rêve d'être Berlusconi, tout en le condamnant évidemment *imo*

corde. Cela pose le problème de l'opinion publique et de sa fascination pour le talent, en l'occurrence, celui de l'immoralité dans la vie politique.

*
* *

Emmanuel Le Roy Ladurie : La fortune de Mazarin se montait à trente millions de livres, celle de Richelieu à vingt millions et celle de Colbert à dix millions. Autre temps, autres mœurs ? Les temps ont-ils changé ?

*
* *

Christian Poncelet : On parle souvent de la moralisation financière de la vie politique, mais trop rarement de la moralisation de l'information. Or les médias exercent leur empire avec une telle puissance qu'ils peuvent parfois modifier la réalité. Ne conviendrait-il pas de se demander si les médias peuvent véritablement continuer à dire n'importe quoi, voire à faire n'importe quoi, comme c'est trop souvent le cas ? La désinformation consciente et volontaire peut avoir des conséquences dramatiques sur la vie politique. Je vote systématiquement au Parlement en faveur de la liberté d'information, mais cette liberté ne devrait en aucun cas être le droit de calomnier et de désinformer.

*
* *

John Rogister : A-t-on élargi, en France, le nombre des principes de la moralité en politique pour inclure le scandale qui résulte, selon certains, de l'écart qui règne entre la rémunération des législateurs et le salaire minimum des Français en temps de crise ? En Angleterre, la solution qui a été apportée pour résoudre ce problème a été pire que le mal. Le salaire des députés étant indexé, il était autrefois fixé par le Parlement lui-même. Afin d'éviter ce qui pouvait apparaître comme un conflit d'intérêt, il a été décidé que désormais l'indexation serait fixée par un fonctionnaire. Le résultat a été que, cette année, le fonctionnaire a décidé d'augmenter les salaires des députés de 10%, ce qui a causé des protestations générales en Angleterre et a permis aux députés de se défausser en arguant que ce n'étaient pas eux qui avaient pris la décision. Quelle est en France la situation à cet égard ?

*
* *

Réponses : L'intitulé « moralisation de la vie politique » traduit l'idée d'un progrès vers davantage de morale. On part d'un État peu moral et l'on tend vers un État plus conforme à des règles de simple probité.

Dans le sujet, tel que l'ai conçu, j'aurais sans doute pu évoquer la moralisation de l'information politique ? Mais il eût fallu beaucoup plus de temps pour traiter de ce sujet extrêmement délicat et difficile.

Pour ce qui est des indemnités parlementaires, en revanche, je ne crois pas avoir manqué à mon sujet en n'en parlant pas. Cela ne fait pas vraiment l'objet de débats en France et, bien que d'aucuns puissent être tentés de faire de la démagogie facile, il me semble que l'indemnité parlementaire est fixée de façon modérée, convenable et donc satisfaisante.

D'une façon générale, la réglementation concernant, non pas les partis, mais les campagnes électorales est trop compliquée et bien des candidats, souvent par inattention, manquent à l'une ou l'autre des règles en vigueur et ils se voient reprocher leur imprudence par la Commission des financements politiques. Comme toujours, le diable est dans les détails. Néanmoins, la réglementation me semble avoir contribué de façon significative à une moralisation de la vie politique, notamment en empêchant que l'on aille chercher de l'argent auprès des entreprises, naguère très sollicitées.

Le discrédit croissant de la classe politique auprès des citoyens européens dans leur ensemble est assurément un phénomène inquiétant, particulièrement dans des pays dotés depuis fort longtemps de règles déontologiques. La Suède a adopté ces premières règles de déontologie au XVIII^e siècle, or, même dans ce pays rigoureux dans l'application des règles, la classe politique connaît un discrédit.

L'exigence d'une législation n'implique pas forcément que la législation soit appliquée. La législation assez élaborée dont s'est dotée l'Italie n'a pas empêché une succession de scandales politiques de grande ampleur. Il ne faut donc pas tirer trop de conclusions de l'examen des législations.

À propos des élus locaux, il ne faut pas perdre de vue que jusqu'à l'adoption future d'une loi sur le cumul des mandats, les élus locaux et les élus nationaux sont parfois les mêmes. Il n'en demeure pas moins que c'est effectivement au niveau local qu'on trouve le plus de tentations à enfreindre la réglementation, notamment avec les marchés publics et les délégations de service public. C'est du reste ce qui explique que le législateur de 2013 se soit montré si exigeant relativement aux déclarations de patrimoine et aux déclarations d'intérêt des élus.

Il y a sans doute bien d'autres aspects de moralisation que ceux concernant le financement. J'aurais ainsi pu parler du *lobbying*, phénomène qui s'est beaucoup développé en France ces dernières années, en suivant l'exemple européen. Dans les institutions européennes, le *lobbying* se fait à visage découvert. À Bruxelles, les grands groupes et les grands syndicats professionnels ont une plaque à leur nom et ils ont un accès ouvert en tant que groupes de pression auprès de la Commission et du Conseil des ministres. En France, le « *lobbying* à visage découvert » a eu tendance à se manifester sans discrétion dans l'enceinte du Palais bourbon et du Luxembourg. Cela a amené les présidents des deux Assemblées à prendre des mesures tendant à contrôler ces initiatives.

Assurément, les règles de financement en France aboutissent à de meilleurs résultats qu'aux États-Unis où les levées d'argent considérables qui sont nécessaires suscitent des connivences qui peuvent être regardées comme critiquables.

