

LES PARADOXES DE LA CORRUPTION INSTITUTIONNALISÉE

Jean-François Médard

De Boeck Supérieur | « [Revue internationale de politique comparée](#) »

2006/4 Vol. 13 | pages 697 à 710

ISSN 1370-0731

ISBN 9782804151645

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2006-4-page-697.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LES PARADOXES DE LA CORRUPTION INSTITUTIONNALISÉE *

Jean-François MÉDARD

Introduction

L'expression de corruption institutionnalisée apparaît parfois au détour d'une phrase, mais sans être véritablement explicitée, et sans qu'on explore de façon un peu systématique ses implications. On se réfère plus généralement à l'idée de corruption systémique. La corruption est dite systémique, lorsque sa fréquence est telle qu'elle constitue la régie plutôt que l'exception. On oublie trop souvent de préciser si cette corruption systémique est généralisée, comme en Afrique, ou sectorielle comme en France. On associe parfois, et à juste titre, à la corruption systémique, l'idée de culture de la corruption. Lorsqu'il s'agit de corruption systémique sectorielle, on parlera alors de sous-culture de la corruption. Recourir à la notion d'institution permet d'introduire une autre dimension, celle de structure et d'organisation.

On doit à cet égard opposer la corruption individuelle qui peut être systémique dans le cas de la petite corruption et la corruption organisée au travers de réseaux de corruption. On doit aussi opposer la corruption régulée et la corruption dérégulée (ou anomique). La corruption institutionnalisée est non seulement systémique mais organisée et régulée.

Mais la corruption organisée n'est pas nécessairement systémique. La corruption institutionnalisée peut devenir anomique, tout en restant systémique, lorsqu'elle est dérégulée. Elle n'est plus alors véritablement institutionnalisée. Dans ce cas, l'incertitude règne : le contrat de corruption n'est plus garanti, il n'y a plus un prix fixe de marche, le montant des pots-de-vin explose. On peut alors parler d'une crise de la corruption au sens des conjonctures fluides de Michel Dobry. Le risque d'apparition de scandales augmente, l'image des corrompus et des corrupteurs risque d'être éclaboussée,

* Conférence présentée au Département des sciences politiques et sociales de l'Université catholique de Louvain, à Louvain-la-Neuve en 2003, (ndlr).

ce qui pose problème à l'ère de la communication et surtout, l'impunité n'est plus garantie.

L'expression de corruption institutionnalisée se réfère implicitement à une conception sociologique de l'institution, positive et non normative, qui considère qu'il y a institution dès lors qu'on observe des pratiques récurrentes, considérées comme normales au sens statistique du terme. Ce type de définition avait été proposée, entre autres par Almond, lorsqu'il se faisait l'avocat d'une démarche délibérément empirique et behavioraliste du comparatisme politique, contre une approche formelle, juridique et normative. Almond refusait d'ailleurs expressément de recourir à l'expression « institution » justement en raison de sa connotation normative, et juridique, et lui préférait l'expression de structure politique, pour signifier qu'il ne s'intéressait pas aux institutions idéales telles qu'on les trouve dans les constitutions, mais aux structures politiques concrètes, qui fonctionnent effectivement, telles qu'elles apparaissent à l'observation. Mais il ne rejetait pas pour autant la prise en considération des normes en tant que variables à étudier, bien au contraire, puisque ces demeures se situaient au cœur de la notion de culture politique qu'il a contribué à vulgariser. En fait, concrètement, les structures politiques d'Almond, lorsqu'elles s'appliquaient aux États contemporains, correspondaient à la notion moderne d'État, expression qu'Almond, contrairement à Easton, n'hésitait pas à utiliser.

Jean-François Bayart dans son double refus de définir l'État et d'approcher l'État, en Afrique à partir du constat de l'échec de son institutionnalisation, se rallie implicitement à cette conception étroitement positive de l'institution étatique, comme ce qui se laisse observer dans la durée, sans référence à un modèle quelconque, idéal ou non. Dans une telle perspective, la privatisation de l'État selon Hibou ne peut faire disparaître l'État, aussi recuse-t-elle la problématique de l'effondrement de l'État. Le mot État prend alors un sens très large et flou et se réfère pratiquement à tout système politiquement différencié, ou encore au mouvement au sens fonctionnel du terme, ou encore aux gouvernants. On ne peut trancher. Mais c'est par là refuser délibérément de poser certaines questions dont la pertinence reste entière.

Jackson et Rosberg dans *Personal rule*, sans pour autant revenir à une conception étroitement juridique de l'État, avaient déjà pris leur distance par rapport à cette conception purement positiviste de l'État qui éliminait toute référence à des normes, idéales ou non, dans la définition de l'institution. J'ai toujours refusé de me laisser enfermer dans l'alternative, approche positive ou normative en faisant référence aux deux approches de l'État en jouant sur la double polysémie du terme État. C'est en ce sens que j'ai pu parler d'étatisation et de désétatisation de l'État, la notion d'État (comme celle d'institution) se référant successivement, et même simultanément, à la fois à tout système politiquement différencié et au type idéal wébérien.

Mais tant qu'on ne précise pas le sens que l'on donne aux mots institution et État, la discussion tourne en rond. L'État néo-patrimonial constitue en grande partie l'illustration de l'échec de l'institutionnalisation de l'État en Afrique. En grande partie mais pas totalement, car il est d'une nature hybride en raison du « néo ». De ce point de vue qui fait sa place, mais pas exclusivement, au normatif, la corruption peut être considérée non seulement comme un dysfonctionnement de l'État, mais même comme la négation de l'État en tant qu'institution. Inversement, dans une conception étroitement behavioriste, la corruption lorsqu'elle est récurrente, peut être considérée comme une véritable institution, et peut être considérée par la comme un mode d'institutionnalisation de l'État. Il peut donc être intéressant de s'interroger sur ce que cela signifie de considérer la corruption comme une institution dans son rapport à l'état en tant qu'institution.

La corruption comme négation de l'État en tant qu'institution

(Je serai délibérément bref sur cette partie aujourd'hui dans la mesure où je ne tiens pas à trop me répéter par rapport à ce que j'ai déjà écrit par ailleurs).

L'institutionnalisation de l'État moderne repose sur l'existence de règles formelles, abstraites et générales. Elle est indissociable de l'idée d'État de Droit, (quelles que soient les traditions juridiques et politiques auxquelles on se réfère (française, anglaise (*Rule off Law*), allemande (*Recht ?*)). Dans la tradition française, la conception de la « loi, expression de la volonté générale », lie étroitement les idées de démocratie et d'État. Les notions d'État et de démocratie supposent toutes deux, l'égalité et l'interchangeabilité des citoyens et des administrés devant la loi. Plus précisément, l'État en tant que l'expression la plus achevée de l'institutionnalisation du pouvoir repose sur le principe de la séparation de la fonction, (ou de l'office, de la position), et de la personne titulaire de la fonction, ainsi que sur la différenciation entre le politique, l'administratif et le judiciaire. L'État en tant qu'institution suppose un pouvoir impersonnel : « On obéit à des règles pour ne pas obéir à des hommes » (Burdeau). Cette dépersonnalisation du pouvoir débouche à la limite sur une déshumanisation du pouvoir (bureaucratie, les technocrates sans âme) souvent dénoncée. Seule la démocratie, en son principe l'inverse de la bureaucratie, peut permettre de la légitimer, et en théorie, d'y réintroduire un certain facteur humain. Mais, on le sait, même dans l'État totalitaire, le facteur humain n'est en fait jamais éliminé, car ce sont toujours des hommes qui appliquent la régie, (c'est une dimension qui n'est pas suffisamment prise en compte dans notre science politique).

Comme l'a noté Pierre Bourdieu, c'est cette institutionnalisation du pouvoir qui permet d'accumuler le pouvoir dans l'abstraction de l'institution et en même temps de le transmettre au-delà de ses titulaires. Cette institution-

nalisation du pouvoir, au sens formel du terme, doit être considéré, avec la croissance économique et la guerre, comme la clé de la croissance multiséculaire de l'État qu'on a observé jusqu'à la fin du XXI^e siècle. Elle a permis une accumulation et une concentration de puissance, donc une capacité d'action sur les hommes, inégalée jusque-là dans l'histoire, pour le meilleur et pour le pire. C'est la raison pour laquelle on ne peut se contenter de recourir à la définition large de l'État, car elle interdit de se poser la question de la croissance de la puissance de l'État ou de l'inversion du processus.

L'idée moderne d'État s'est construite contre le caprice, l'arbitraire personnel du Prince. D'où une certaine convergence avec les conquêtes démocratiques. Il n'y a pas de démocratie sans État de Droit et il n'y a pas d'État sans règles. En sens inverse, les Princes ont fait l'État au cours des siècles en usant de la violence et de l'arbitraire : « l'État a fait la guerre, la guerre a fait l'État » (Charles Tilly). L'histoire de la construction de l'État Prusse illustre ce constat, mais l'invention de la bureaucratie par Frédéric II montre qu'il peut arriver que le despotisme, lorsqu'il est « éclairé », accepte de limiter l'arbitraire du Prince en le soumettant à ses propres lois, au nom du renforcement de la puissance abstraite impersonnelle, de l'État. Paradoxalement, ce qu'on a appelé « l'autolimitation de l'État », qui se confond avec l'autolimitation de l'arbitraire, aboutit au renforcement de l'État grâce à l'émergence de la bureaucratie.

L'institutionnalisation de l'État moderne et de la démocratie, vont ainsi de pair avec un processus de différenciation du public et du privé. Si l'on part de l'idée que la corruption se caractérise justement dans son essence par la confusion du public et du privé, on réalise à quel point la corruption constitue la négation même de l'État, dans son acception idéale typique, et la négation de la démocratie. La définition de la corruption la plus acceptée parce que la plus commode est : « l'abus d'une position publique en vue d'un intérêt privé ». Encore faut-il distinguer s'il s'agit d'une confusion du public et du privé au niveau des normes, des représentations, ou au niveau des pratiques par rapport à des normes publiques déjà différenciées.

Dans le premier cas, qui est celui de l'État patrimonial, on ne peut parler de corruption au sens strict, puisque les normes publiques ne sont pas différenciées : le Prince est propriétaire de son royaume qui est une chose privée. Dans le contexte de l'État moderne ou la différenciation des normes publiques et privées est consacrée sans ambiguïté, le constat de la corruption ne pose pas de problème dès lors que les pratiques sont en contradiction avec les normes. Encore faut-il préciser si l'on se réfère à des normes juridiques ou morales. Les deux types de normes, sans être étrangères l'une à l'autre, ne se recoupent pas totalement. Les normes juridiques peuvent couvrir un champ plus large que les normes morales ou culturelles et inversement. Le politologue, contrairement au juriste, prend les normes morales en considé-

ration. Pour le sociologue, il ne suffit pas que le droit supprime le délit de corruption, ou que l'État soit privatisé, pour que la corruption disparaisse.

Dans le cas de l'État néo-patrimonial africain, on observe bien une différenciation des normes publique sur le plan formel, puisqu'il existe des normes juridiques, et même en partie sur le plan des représentations. Mais on est en fait dans une situation de pluralisme juridique et de pluralisme culturel. La corruption peut s'engouffrer dans cette contradiction entre les normes. Il est faux de prétendre que « l'Africain ne connaît pas la corruption ». De quel Africain s'agit-il et quelle corruption ? La corruption est d'abord celle des autres. Certaines pratiques sont considérées comme de la corruption, en particulier la grande corruption, celle des « grands » qu'on ne cesse de dénoncer. Mais la corruption-échange social (népotisme, ou familisme, clientélisme, échange-don...) revêt une légitimité intrinsèque, (sauf lorsqu'on est la victime), que n'a pas la corruption-échange économique. Dans ce dernier cas, il faut recourir à des justifications spécifiques comme les nécessités de la survie. Dans le contexte africain, la corruption est à la fois systémique et généralisée. Elle est la règle et non plus seulement l'exception, et elle est généralisée à l'ensemble de la vie sociale. Lorsque la corruption est systémique, cela ne veut pas dire que tous les gens pratiquent la corruption, mais que la plupart le font dans la mesure où l'on ne peut fonctionner sans y recourir, le handicap étant trop important. C'est aussi le cas en France dans des secteurs comme les travaux publics et le financement politique, en dépit des lois anticorruption qui ont eu malgré tout l'effet, au moins pour un temps, de diminuer l'impunité et le sentiment d'impunité.

Mais si la corruption constitue la négation même des idées d'État, de République et de démocratie, elle fait partie intégrante de la réalité de l'État et de la démocratie. L'idée de raison d'État ouvre la porte grande ouverte à la corruption, comme à la violence, en les légitimant. Il existe toujours, même dans un État de droit, une place pour la négation du droit. Cette place peut être reconnue, organisée, légalisée (les services spéciaux). Cette place est occulte aussi : il y a toujours de l'occulte incompressible, des secrets d'État. L'État a horreur de la transparence, comme la nature a horreur du vide. L'institutionnalisation de la corruption ne concerne pas seulement l'État en Afrique, mais elle se trouve au cœur des États occidentaux : on peut parler alors de corruption d'État et de corruption État comme mode d'institutionnalisation de l'État.

La corruption comme mode d'institutionnalisation de l'État

La corruption institutionnalise, une fois enkystée dans l'État, devient un mode d'institutionnalisation de l'État. Mode de dysfonctionnement de l'État au départ, elle devient mode de fonctionnement de l'État, dans le rapport aux normes en premier lieu, et dans l'instrumentalisation de l'État afin

d'instituer la corruption. La corruption institutionnalisée débouche à la limite sur la corruption d'État.

Le rapport aux normes : normes idéales et normes pratiques

Le rapport aux normes se subdivise en rapport aux Droit, aux normes juridiques, et en rapport aux normes culturelles (au sens des valeurs et de l'éthique). Jeannette Becquart-Leclerc a, en 1984, proposé dans la revue *Pouvoirs*, une distinction pertinente entre normes idéales, à la fois formelles et culturelles et normes pratiques. Cette distinction a récemment été redécouverte et utilisée par J.P. Olivier de Sardan et G. Blundo dans leurs travaux sur la petite corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest. Lorsque la corruption est institutionnalisée, on ne peut se contenter de parler de non-respect des normes, car les normes se dédoublent en normes idéales et en normes pratiques. En d'autres termes, la corruption ne se réduit pas au simple non-respect des normes publiques, elle s'impose elle-même aux acteurs comme une norme contraignante. Jeannette Becquart-Leclerc parle de normes pratiques pour les opposer aux normes idéales que connaissent et peuvent même avoir intériorisés les acteurs, mais qu'ils ne respectent pas pour des raisons pratiques. Dans le contexte de la corruption institutionnalisée, la contrainte sur les acteurs est double : elle est structurelle, en ce sens que les acteurs se débattent dans une situation de survie, au niveau qui est le leur : en ce sens les entrepreneurs économiques et politiques doivent survivre face aux concurrences économiques et politiques. Elle est aussi normative, car une forte pression sociale s'exerce sur les individus pour participer à la corruption systémique qui est la régie au sens fort du terme. Cette pression sociale s'exerce de diverses façons. On connaît l'importance de la pression familiale et de la logique de redistribution qui pousse le titulaire d'une position publique à la corruption. Cette pression sociale peut s'accompagner le cas échéant de recours au poison ou à la sorcellerie. J.P. Olivier de Sardan montre comment en Afrique de l'Ouest, ces normes pratiques s'enracinent dans de véritables sous-cultures sectorielles à base professionnelle, comme celle des douaniers par exemple.

On pourrait étendre cette observation à la France, comme par exemple le milieu des travaux publics et de l'immobilier. Cette pression s'exerce ainsi au sein de l'entreprise ou de la profession. Quelqu'un qui refuse de jouer le jeu de la corruption, non seulement, éprouve des difficultés à faire rentrer l'argent du ménage, mais s'expose à de la suspicion, des réactions de rejet, des persécutions. Nous connaissons le cas d'une architecte travaillant dans une entreprise française de HLM qui, refusant de céder aux diverses sollicitations cherchant à la compromettre, a fini par perdre son travail. Le taximan novice en Afrique, qui résiste aux sollicitations du policier se fait

vertement rappeler à l'ordre par ses clients qui ne veulent pas perdre leur temps. Le juge qui veut sanctionner la corruption et qui refuse tout pot-de-vin, s'expose à des pressions qui peuvent être dangereuses et pas seulement pour sa carrière. L'impunité est véritablement institutionnalisée comme la corruption elle-même grâce au recours aux réseaux sociaux, familiaux, ethniques ou politique. Les expressions de culture ou de sous-cultures de la corruption expriment bien la dimension normative de la corruption institutionnalisée. De même, la corruption se transmet, elle s'apprend par une véritable socialisation.

Enfin, la corruption institutionnalisée est organisée sur la base de réseaux de corruption occultes qui fonctionnent à la contrainte et/ou à la confiance. La corruption, y compris la petite corruption, ne se ramène que rarement à une simple agrégation de comportements individuels, lorsqu'elle est systémique. Comme l'a montré J. Cartier-Bresson, la corruption organisée est régulée par ce qu'il appelle des « codes stabilisateurs de la corruption ». Ces codes permettent de garantir le contrat de corruption qui souffre d'une double incertitude, le risque pénal en cas de trahison, le risque de non-respect du contrat qui n'est pas garanti formellement par le droit et donc pas l'État.

Contrairement au contrat formel, le contrat de corruption est par essence non sécurisé et ceci a un double titre. Il s'agit d'un délit et il y a toujours risque de dénonciation à la justice avec poursuites à la clé. Le risque de dénonciation est limité cependant si chaque partenaire peut dénoncer l'autre, « je te tiens, tu me tiens ». Le risque de dénonciation est plus risqué si les partenaires sont nombreux, et mal coordonnés. C'est le cas dans les marchés publics, lorsqu'un contractant est systématiquement exclu. La meilleure solution est le partage du marché, l'entente, où chacun attend son tour. Le contrat, lorsqu'il ne s'agit pas d'un simple échange troc donnant-donnant se déroulant dans l'instant, mais d'un échange diffère, risque de ne pas être respecté. Les seules solutions non exclusives sont alors le recours à la force : c'est le recours à la mafia, substitut de l'État, qui est sollicité comme tierce partie pour mettre en œuvre la contrainte, comme par exemple : la corruption politique en Italie sanctionnée par l'intervention de la mafia, ou encore la mafia russe (le film « Le nouveau russe »). La deuxième solution, c'est le recours à la confiance. Ce recours à la confiance est indispensable dans toute transaction qui se situe dans la durée, et qui donc repose sur un échange social. L'échange généralisé suppose la confiance. La confiance n'est pas quelque chose de donné, mais de construit dans le temps, à force de risques pris mais surmontés. C'est un véritable capital social qui est beaucoup plus économique à mettre en œuvre que le recours à la force. Le recours à la force, pour être véritablement efficace, suppose le recours à des réseaux occultes, à une force collective et non pas simplement à des sanctions individuelles.

L'institutionnalisation de la corruption permet ainsi de sécuriser le contrat de corruption. Il faut à tout prix que la corruption reste cachée afin d'éviter une crise de la corruption, une déstabilisation de celle-ci, qui enrayerait des mécanismes complexes et fragiles d'échange. Il faut éviter le déclenchement des scandales, pas seulement pour préserver l'impunité, mais pour éviter que l'image ne soit élaboussée, que l'opinion ne s'agite et que des réformes ne soient entreprises. Mais l'expérience montre que c'est difficilement évitable : ne serait-ce qu'à force de vivre dans l'impunité grâce à l'efficacité des mécanismes d'institutionnalisation, les acteurs finissent pas perdre le sens des réalités et deviennent imprudents. C'est le danger d'une institutionnalisation trop réussie de la corruption. L'affaire Elf est exemplaire à cet égard. Quand la corruption devient dérégulée et anomique, la corruption le risque de dénonciation, ce qui suppose que l'impunité ne soit pas totale. Dans le cas africain de la corruption généralisée, l'impunité est quasi totale. Les sanctions n'interviennent que pour des raisons d'opportunité politique. Soit qu'on veuille se débarrasser de quelqu'un. Dans ce cas, il suffit de sortir une affaire ou de la fabriquer de toutes pièces. Ou bien la pression internationale devient si forte qu'il faut bien donner l'impression d'agir : on sacrifie alors quelques brebis galeuses afin de rehausser l'image du pays. Cela introduit une désorganisation momentanée dans le système de corruption, mais les choses se rétablissent rapidement. Dans le cas français où la corruption systémique n'est pas généralisée, la dérégulation de la corruption a engendré une crise de la corruption. Les acteurs ont perdu leurs repères.

À partir du moment où un acteur trahit, la justice risque de se mettre en marche, ce qui va déclencher des réactions en chaîne dont tout le monde pâtira : c'est ce qui s'est passé en France au début des années 90. Par la suite, on a pu voir apparaître des complicités Chirac/Dumas ou Pasqua/Mitterrand. Le scandale Elf illustre bien ce qui risque de se passer lorsque la corruption devient anomique. La corruption, qui était régulée sous les gaullistes et sous la droite, s'est trouvée dérégulée sous Mitterrand et Le Floch-Prigent. Les acteurs à force de manier des sommes considérables ont fini par perdre le sens de la mesure comme le montre l'étendue et la nature des dépenses d'un Le Floch-Prigent et de ses co-accusés. Le seul qui ait gardé la tête froide en un sens est Sirven qui, s'il a fini par mettre en cause ses complices, y a mis le temps et ne s'est pas étendu sur le versant politique du scandale. Il est vrai que le juge s'est bien gardé de se montrer trop curieux. Le passage d'Elf à Total-Elf-Fina n'a pas signifié la fin de la corruption, mais la reprise en main de la corruption et de sa « civilisation ».

Au Cameroun, selon les témoignages de deux magistrats et d'un commissaire de police, la corruption en est arrivée au point où les intéressés viennent demander justice aux autorités lorsque le contrat de corruption

n'est pas respecté. Par exemple, si un individu, qui avait versé un pot-de-vin à un fonctionnaire afin que son fils passe un concours, voit ce dernier recalé, il vient voir le commissaire ou le juge afin d'obliger le corrompu indélicat à rendre l'argent. Le scandale, dans ce cas, n'est pas la corruption mais l'abus de confiance. Qui plus est, les autorités en question ont pour consigne de leur hiérarchie de faire rendre gorge au coupable. Il s'agit là d'un cas-limite où, face à un exemple de dérégulation de la corruption, ce sont les autorités publiques qui interviennent pour réguler la corruption par leur intervention. On peut donc parler d'une ré-institutionnalisation de la corruption sous le parapluie de l'État. Au Cameroun, on a même corrompu la corruption.

La corruption institutionnalisée a beau se construire à partir de normes pratiques, il n'en reste pas moins que les normes idéales et les normes pratiques restent contradictoires, ce qui crée des risques et un effet de dissonance qui oblige les acteurs à réagir. La corruption étant illégitime par définition, lorsqu'elle se présente à visage découvert parce que les gardes fous et les effets de crémaillère ont mal fonctionné, il reste à la légitimer, à la justifier. Dans la mesure où des normes idéales sont intériorisées, il faut se justifier auprès de soi-même, afin de diminuer le coût moral et soulager la dissonance issue de cette contradiction. Il faut aussi se justifier auprès des autres pour sauver la face et sauvegarder son image.

Si l'on prend le cas de la France où la corruption politique liée au financement politique peut être considérée comme systémique, (ce qui, rappelons-le ne veut pas dire que tous les hommes politiques soient corrompus), lorsqu'un homme politique est accusé de corruption, la première régie, c'est de ne jamais reconnaître sa culpabilité. Vis-à-vis de la justice, il faut toujours laisser un doute en raison de la présomption d'innocence, même au-delà de toute vraisemblance, mais aussi vis-à-vis de l'opinion et des médias. Ainsi, Alain Juppé, accusé de prise illégale d'intérêt, persiste à affirmer qu'il n'était pas au courant des emplois fictifs, alors que son chef de cabinet reconnaît que tout le monde était au courant. Il s'agit invariablement d'un complot et d'une machination contre l'homme politique (Pasqua).

C'est d'ailleurs souvent le cas, car la mise à jour de l'affaire résulte souvent d'échanges de coups politiques. La défense se replie alors sur les conditions de mise à jour de l'affaire pour laisser dans l'ombre le fond même de l'accusation (les cassettes Mery). C'est ce qui donne un grand ton de sincérité aux dénégations, dans la mesure où les accusés sont furieux d'être ainsi déstabilisés et ils ont l'impression d'être des boucs émissaires en payant pour les autres (Carignon, Noir). Même condamnés, ils continuent à proclamer leur innocence, tout en, contradictoirement, se trouvant des justifications. On est toujours innocent même si on est matériellement coupables. Et s'il y a relaxé par prescription ou amnistié, ou non lieu pour vice de forme, c'est considéré comme une nouvelle virginité, l'équivalent de la non-culpa-

bilité : c'est comme si rien ne s'était passé. À plus forte raison si l'on est réélu, l'onction électorale efface tout et justifie a posteriori le comportement mis en cause (Balkany, Melick). Alors même qu'aucune reconnaissance de ses torts n'a été exprimée, le fait d'avoir effectivement payé devant la justice est considéré comme un blanc-seing pour entreprendre à nouveau une carrière politique (Carignon).

Le registre de la justification qui est systématiquement utilisé, en France comme en Afrique, c'est celui de la survie, entendue au sens large. En France, les entrepreneurs économiques dans le BTP mettent en avant que c'est la seule façon d'obtenir des marchés et qu'il faut sauver l'emploi. Les hommes politiques proclament que la démocratie a un coût et que c'est faire preuve d'hypocrisie que de l'ignorer. Il est certain qu'un parti ou un homme politique qui ne dispose pas de fonds conséquents a beaucoup moins de chances de l'emporter. Ce qui montre bien que la corruption est systémique. Le financement public permet au moins aux partis désargentés de figurer dans la compétition électorale, mais il ne change rien à la nécessité implacable de récolter le plus de fonds possible, et parfois par tous les moyens, pour remporter la victoire. Quant aux lois anticorruption, les centres financiers *offshore* sont là pour permettre de les contourner.

Un autre élément de la justification est la distinction entre corruption personnelle et corruption liée au financement. On ne justifie pas, contrairement en Afrique, la corruption personnelle, mais on tend à faire croire qu'elle est tout à fait marginale, qu'il ne s'agit que de brebis galeuses et que la masse du troupeau est saine. On camoufle aussi la corruption personnelle derrière la corruption financière en justifiant les billets d'avion gratuits, les appartements loués (Carignon), et jusqu'au train de vie avec domestiques, par les nécessités du métier politique et de la représentation. Apparaît ainsi tout un système cohérent et récurrent de justification qui constitue comme l'ombre portée de la corruption institutionnalisée. Il s'agit en définitive de faire passer la corruption du noir au gris et si possible au blanc, pour reprendre la célèbre distinction d'Arnold Heidenheimer.

Dans le contexte africain, c'est aussi le registre de la survie qui est mis en avant explicitement ou implicitement. Explicitement pour la petite corruption. Ainsi, lors d'un séminaire organisé à Yaoundé auprès du personnel hospitalier d'encadrement, un directeur d'hôpital justifiait la corruption par le fait que les salaires dans la fonction publique avaient été diminués de moitié. Il est vrai que c'est bien un facteur d'explication sinon de justification. Dans nos enquêtes sur la corruption dans la santé, c'était le *leitmotiv* qui revenait sans cesse. La justification par la survie est implicite dans le cas de la moyenne et grande corruption. La corruption est légitimée par les nécessités de la redistribution. Obligation familiale qui s'interprète dans un contexte de survie sociale et non directement économique. Obligation poli-

tique qui s'interprète dans un contexte de survie politique (Cf. le *big man*, etc.). Ajoutons que dans le contexte africain, contrairement au cas français, les coupables reconnus n'hésitent pas à se confesser et à demander pardon, à la conférence nationale ou au président en exercice, dans l'espoir de rentrer dans les bonnes grâces du pouvoir. Cela paraît difficilement envisageable en France.

En abordant ainsi la corruption institutionnalisée sous l'angle du rapport aux normes, nous restions dans le registre d'une sorte de subversion de l'État par ses agents qui aboutissait à en transformer les mécanismes et à l'institutionnaliser en fonction d'une logique inversée par la corruption. Dans la corruption d'État, ce sont les agents de l'État qui utilisent les mécanismes formels de l'État pour institutionnaliser et consolider la corruption.

La corruption d'État

Cette corruption d'État est plus caractéristique des États du Nord que de ceux du Sud dans la mesure, où la corruption restant sectorielle, l'État a plus de consistance et de réalité, donc d'efficacité institutionnelle. Mais si on rencontre aussi en Afrique des formes de corruption d'État comme on le voit dans les travaux du Shadye, ces mêmes travaux montrent qu'elle n'est pas véritablement au cœur de la corruption institutionnalisée. Ainsi mentionnent-ils ce qu'ils appellent la manipulation des registres normatifs et réglementaires. Ils observent que les pratiques illicites ne sont pas dues à une ignorance des normes mais à leur manipulation fondée sur la maîtrise qu'ils en ont. L'existence d'un arsenal normatif à la fois insuffisant et pléthorique permet d'exploiter l'ignorance des usagers. Le but est de repérer et exploiter les failles et les contradictions dans la législation pour parvenir à une corruption qui garde les apparences de la légalité. Mais d'une façon générale, en Afrique, la corruption intervient davantage au stade de l'application de la réglementation qu'à celui de son élaboration. Nous aborderons cette question selon quatre thèmes : la légitimation de la corruption par la raison d'État, l'instrumentalisation des entreprises publiques, la corruption légalisée et l'instrumentalisation de la justice.

La légitimation de la corruption par la raison d'État

L'idée de raison d'État permet de légitimer le fait que l'État de Droit se ménage légalement des zones de non droit. L'exemple le plus caractéristique est celui des services secrets, de la défense nationale, d'une façon générale de tout ce qui concède la sécurité intérieure et extrême. Cela constitue une limite sérieuse aux droits de l'homme mais de plus, cela ouvre la porte grande ouverte à la corruption associée au blanchiment de l'argent sale, au

trafic d'armes, de drogue, et aux opérations occultes. La Françafrique en connaît quelque chose. Il y a sans doute peu de services publics, et ceci dans tous les pays, autant menacés par la corruption que les services spéciaux, l'armée et les industries d'armement. À l'abri du secret-défense, tout peut se passer et tout se passe effectivement (cf. le scandale de l'arsenal de Toulon où les Sommets de la Marine et de l'État sont nécessairement impliqués). Autour de ces organismes gravitent des mercenaires, des services d'ordre de partis d'extrême droite et des entreprises de sécurité dont on loue les services. En fonction de quoi, Bob Denard est acquitté, parce que, corsaire de la République, il a rendu de grands services à la France, selon Maurice Robert, ancien patron du SDCE en Afrique. Monsieur Pasqua, ministre de l'Intérieur, délivre un vrai faux passeport pour couvrir le principal responsable du scandale du Carrefour du Développement, et l'exfiltrer vers le Brésil à l'aide de ses amis de la mafia corse des jeux. Il mérite d'être cité : « la démocratie s'arrête là où l'intérêt de l'État commence ». Or ce qui est frappant, c'est qu'il y a pratiquement toujours un glissement de l'intérêt de l'État à celui de qui le brandit. La corruption pour raison d'État, faute de contrôle extrême et indépendant, difficile à envisager, débouche inéluctablement sur la capture de l'État au profit d'intérêts privés. Le cas d'Elf est paradigmatique à cet égard.

L'instrumentalisation des entreprises publiques

Elf a été créé à l'origine pour assurer les bases de l'indépendance énergétique française, conformément à la politique de de Gaulle d'indépendance nationale. Il s'agit là de la « grande politique » élaborée en fonctions de priorités stratégiques. Elf a été instituée aussi afin de constituer une sorte de gendarme occulte de la France en Afrique, ainsi que pour assurer le financement du mouvement gaulliste. Les abus de cette politique (corruption, violence) sont justifiés au nom des intérêts de la France, en d'autres termes, au nom de la raison d'État. Elf a été véritablement captée à l'origine par le parti gaulliste et ses ressources ont été par la suite plus ou moins partagées entre les différents partis et clans politiques, au fur et à mesure des changements politiques au sein du mouvement gaulliste (scission du SAC entre Foccard et Pasqua) et dans les sommets de l'État (rupture Chirac/Balladur, alternance politique avec l'arrivée des socialistes et de F. Mitterrand au pouvoir). Les liens étroits d'Elf avec les services spéciaux permirent de plus une autonomisation de ces services qui y trouvèrent un financement extra-budgétaire. Il s'agit là d'un système de corruption institutionnalisé, délibérément organisé par les titulaires de la puissance publique qui installe la corruption au cœur de l'État au nom de la raison d'État. On pourrait faire les mêmes remarques en ce qui concerne la défense nationale et les industries d'armement et le financement politique.

La légalisation de la corruption

L'institutionnalisation de la corruption ne se manifeste pas qu'au niveau des normes pratiques en contradiction avec les normes formelles, les vidant de leur contenu et les retouchant le cas échéant. Elle se manifeste aussi au niveau des normes formelles. Nous avons remarqué que les normes par rapport auxquelles se définit la corruption renvoient d'une part au droit et d'autre part à l'éthique politique, donc aux représentations politiques, bref à l'opinion. Sur le plan légal, pour que la corruption soit reconnue, il faut qu'elle soit définie par le droit et sanctionnée par l'appareil judiciaire. Face à un scandale, si la législation n'est pas efficace et ne permet pas de sanctionner des pratiques qui, aux yeux de l'opinion, constituent de la corruption, l'opinion réclame de nouvelles mesures législatives afin que ces pratiques puissent être sanctionnées socialement. Par là, le champ couvert par la corruption au sens juridique du terme, est étendu.

Dans le contexte africain, si le problème de l'adéquation de la loi se pose, le vrai problème est plutôt celui de la non-application de la loi qui est vidée de son contenu au niveau de la mise en œuvre.

En France, le problème se situe aux deux niveaux, mais en premier lieu au niveau du droit. C'est la raison pour laquelle les batailles politiques concernant la lutte anticorruption opposent les adversaires de la corruption qui veulent étendre le domaine de la loi et les partisans du laxisme (pour ne pas dire de la corruption), qui veulent le restreindre afin de renforcer l'impunité des intéressés. D'où les tentatives intermittentes, par exemple, de supprimer le délit d'abus de bien social, ou de le vider de son contenu en raccourcissant le délai de prescription, en noyant ces dispositions dans une grande réforme du Droit des sociétés, de façon à pouvoir corrompre dans la légalité, ou encore, sous prétexte de rendre plus efficace la législation sur la réglementation des travaux publics, le projet d'augmenter considérablement le plafond à partir duquel on peut opérer de gré à gré sans appel d'offres. Les tentatives actuelles tendent à garantir aux entrepreneurs et aux hommes politiques un véritable droit à la corruption.

La boucle est bouclée avec Berlusconi en Italie lorsque le pouvoir organise sa propre impunité en utilisant sa majorité pour changer la loi afin de neutraliser la justice qui le poursuit pour corruption. L'homme le plus riche d'Italie, qui contrôle de plus le plus gros empire des médias, secteur stratégique s'il en est, qui s'attaque à l'indépendance de la télévision publique et à celle de la magistrature, et fait, par une sorte de coup d'État légal, voter une loi assurant l'immunité des cinq personnalités au sommet de l'État, lui compris, afin de pouvoir profiter sans problème de sa capture personnelle de l'État.

La corruption sous protection de la Justice. Au niveau de l'application de la loi, on assiste aussi à une mobilisation de façon à éviter que la classe

dirigeante et plus particulièrement la classe politique, lorsqu'elle n'a pas réussi à légaliser la corruption, puisse au moins échapper à ses conséquences les plus cacheuses. Il s'agit alors d'instituer la sécurité pénale et l'impunité des corrompus. On peut affirmer que l'une des fonctions principales du Ministère de la Justice en France, sinon la principale, est d'assurer l'immunité de la classe politique lorsque ses membres sont mêlés à des affaires. Au-delà de la lutte politique et partisane, et malgré certains dérapages dans les années 90, la classe politique française est suffisamment solidaire pour organiser son autoprotection par Garde des Sceaux interposés. Au cours des années 90, sous la pression de l'opinion chauffée par les affaires, le contrôle du Garde des Sceaux sur la justice s'était relâché. La reprise en main est maintenant en bonne voie.

En conclusion, on peut terminer sur le cas de l'État fédéral américain sous l'administration de George Bush. On ne sait plus s'il faut parler de corruption de l'État, de corruption d'État ou de capture de l'État. Il s'agit là d'un exemple de capture directe des lieux stratégiques de l'État par les représentants des secteurs clé du capitalisme américain : à savoir, le complexe militaro-industriel et l'industrie pétrolière (George Bush, le pétrole ; Dick Cheney, Halliburton ; et Donald Rumsfeld, complexe militaro-industriel ?). Il n'y a plus ici seulement mainmise indirecte sur l'État fédéral par *lobbies* interposés, comme dans le cas de la droite religieuse américaine, deuxième pilier du pouvoir de George Bush, mais appropriation directe des leviers de commande de l'État au profit d'intérêts privés. L'affaire Enron et les affaires subséquentes qui sont au départ des questions de corruption privée aux dépens de leurs actionnaires et de leur personnel, montre que cette corruption privée ne peut prospérer que grâce aux liens étroits que ces entreprises entretiennent avec le parti républicain et l'administration Bush. Cela relève ici du *lobbying* le plus classique, favorisé par les impératifs du financement des campagnes électorales. C'est peut-être ce qui menace le plus radicalement le système politique américain en subvertissant ses institutions de l'intérieur.