

Inspecteurs Gadget : pourquoi les projets de moralisation de la vie publique passent largement à côté des enjeux de fond



Le nouveau gouvernement s'apprête à porter une loi de moralisation politique. Même si l'intention est louable et la loi nécessaire, force est de constater qu'elle risque d'occulter les problèmes de fond.

Avec Christian Bidégary

Avec Christophe

Bouillaud

Atlantico : Le nouveau gouvernement s'apprête à porter une loi de moralisation de la vie publique. D'un point de vue global, comment interpréter une telle loi qui semble correspondre à une catégorie qualifiée par le politologue Yves Méni "la Ve République a perdu lorsqu'elle a voulu changer les mœurs par les règles". En quoi une telle loi de circonstances peut-elle plus relever d'une moralisation gadget plutôt que d'une moralisation réelle ?

Christian Bidegarai : La réflexion de mon collègue Yves Mény doit être relativisée (au reste c'est ce qu'il fait dans son article de la Revue Pouvoirs dont la citation est tirée). Face à la « dictature des partis » de Gaulle a changé les mœurs de la IV^e par la nouvelle constitution de 1958 qui a bouleversé le système partisan de la IV^e et conduit à de profonds changements. Mais en faisant adopter l'élection du Président au suffrage universel, de Gaulle a (involontairement) redonné le pouvoir aux partis qu'il avait voulu initialement détruire. Chassez le naturel il revient au galop. Il est toujours difficile de vouloir changer les mœurs par des textes. Lord Balfour disait qu'il « vaut mieux faire une chose stupide qui a toujours été faite qu'une chose intelligente qui ne l'a jamais été ». Nous Français nous pensons l'inverse nous pensons faire l'homme nouveau en faisant du passé table rase : nous avons fait 15 constitutions quand les Américains ont toujours la même depuis 1787 !

Les scandales Carrefour du développement, l'Affaire URBA, l'affaire de la Sages etc ont amené le pouvoir socialiste à faire adopter les lois de 1988 sur le financement des partis politiques loi qu'il a fallu amender en 1990, 1993, 1995 et 2003, du fait de ses lacunes exploitées par les fraudeurs. De même les multiples fraudes en matière de marchés publics ont amené à modifier sensiblement la législation en la matière. Le scandale Cahuzac a permis la création de parquet financier etc. La commission des comptes de campagne et des financements publics, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique etc se sont ainsi peu à peu ajoutées au dispositif législatif en le complétant et l'améliorant. Mais il y aura toujours des fraudeurs.

Il est des pays (plutôt de morale protestante) où la fraude n'est pas ou peu tolérée (Scandinavie, Allemagne). Dans les pays de tradition catholique le public est plus conciliant (la confession permet de se faire pardonner nos péchés). Combien de maires ou députés fraudeurs ont été réélus car leurs électeurs ont passé l'éponge sur la fraude pour considérer les avantages que leur ville, leur département pouvait tirer de la réélection du fraudeur.

La loi de moralisation répond à l'émotion suscitée par les emplois fictifs de Fillon, Le Pen ou Le Roux (mais qui ne se souvient des emplois fictifs à la mairie de Paris pour lesquels Juppé et Chirac ont été pris la main dans le sac). Cette loi est une loi de circonstance, mais elle a son utilité. Elle ne changera pas les mentalités du jour au lendemain, mais elle pourra contribuer, au moins à amener les politiques à être plus prudents sinon totalement honnêtes. Elle sera d'autant plus efficace si elle s'attaque à des problèmes comme la réserve parlementaire, la réglementation du statut des attachés parlementaires, les indemnités représentatives pour frais de mandat (IRFM), la révision du financement des partis politiques, la réglementation plus sévère des dons des partis politiques entre eux (micro-partis) etc.

Christophe Bouillaud : Quel que soit le contenu précis de cette loi, il ne faut pas trop en attendre. En effet, la définition de la déviance en matière de vie publique dépend moins effectivement des règles légales, qu'un esprit mal intentionné arrivera toujours à détourner de quelque façon, que de l'existence de mœurs qui interdisent à celui qui veut transgresser les règles de le faire. Par mœurs, il faut entendre à la fois ce que les individus eux-mêmes ont incorporé par leur éducation et ce qu'ils anticipent comme sanction, du mépris par exemple, de la part des autres individus en cas de déviance. Pour l'instant, en France, les élites déviantes au regard de la loi se sentent intérieurement libres de le faire et extérieurement peu menacées par les réactions très tièdes de leurs concitoyens. Il suffit pour s'en convaincre de se rappeler à quel point des politiciens soupçonnés à plusieurs reprises de malversations ont pu se faire réélire dans leur fief. La moralisation réelle de la vie politique française supposerait d'une part que les électeurs n'acceptent plus de voter en aucune cas, même pour un maire qui rend bien des services par ailleurs, pour des élus prompts à transgresser les règles de probité fixées publiquement, et que, d'autre part, les nouveaux entrants en politique aient intégré dans leur code de conduite pour eux-mêmes et pas seulement pour autrui que certaines choses ne se font pas. C'est donc un changement bien plus profond qu'une simple loi de moralisation. La loi peut certes entériner et renforcer une évolution des pratiques en la matière, ce que fera sans doute cette nouvelle loi de moralisation qui n'est pas la première ni sans doute la dernière, mais elle ne peut guère changer les intentions des uns et des autres. Malheureusement, en France comme ailleurs, appartenir à l'élite de la société, c'est fondamentalement avoir atteint un état de supériorité sur autrui qui vous permet de ne plus respecter les règles générales qui s'imposent aux autres individus. Sous l'Ancien Régime, c'était tout à fait officiel avec l'existence de « privilèges » pour la noblesse. Depuis la Révolution, cela continue à exister sous le masque de l'égalité civile et politique des citoyens.

En quoi de telles réformes peuvent être susceptibles de rater leur cible ? La mise en place de véritables contrôles, soit par le Parlement, soit par une autorité spécifique, n'est-elle pas suffisante pour répondre à cette problématique ? Le ciblage législatif des emplois familiaux, de certains conflits d'intérêts, au cas par cas, ne sont-ils pas une forme de poudre aux yeux par rapport à la mise en place d'une véritable autorité de contrôle ?

Christian Bidegarai : Comment contrôler l'effectivité de la moralité publique ? Vaste problème. Demander au parlement d'effectuer ce contrôle est une illusion, car on va se heurter à un corporatisme très fort. Pourquoi demander aux parlementaires de se faire harakiri et de renoncer à leurs avantages ? L'opposition droite-gauche n'est ici d'aucun effet. Ma cassette, ma chère cassette disait Harpagon. Quant à créer une nième Haute autorité, là aussi gare aux illusions ! Comme disait Juvénal « Quis custodiet ipsos custodes ? » (Qui gardera ces gardiens ?) Regardez comment a été composé le parquet financier après l'affaire Cahuzac et avec qui, examinez de près les nominations au CSA etc. Là encore rien n'est parfait. Exemple dans l'affaire Ferrand le parquet financier s'est déclaré incompétent car il ne s'agissait pas d'argent public mais privé et le parquet compétent pour le droit privé ne s'est pas saisi de l'affaire (mais de qui dépend le Parquet sinon du Garde des sceaux ?). Paradoxalement c'est le journalisme d'investigation Mediapart, Le Canard enchaîné, Bernstein et Woodard (pour le Watergate) qui sont les meilleurs garants de la transparence !

Christophe Bouillaud : On peut certes discuter de la stratégie à adopter, mais j'aurais tendance à apprécier l'importance de lois qui interdisent purement et simplement un certain nombre de comportements. L'une des lois les plus importantes pour moraliser la vie politique en France fut l'introduction à la fin des années 1980 d'un encadrement strict des dépenses électorales. Cette mesure, qui nous est enviable à l'étranger, fait qu'un politicien ou un aspirant politicien n'a plus une obligation de chercher à tout prix le maximum d'argent pour se faire élire ou réélire. Comme il n'a pas le droit de dépenser plus pour sa campagne électorale que des plafonds fixés de manière égale pour tous, il n'a pas à faire comme les hommes et femmes politiques nord-américains qui doivent littéralement « se vendre » à tous les lobbys de la terre pour avoir une chance de se faire élire à grands coups de publicités payantes sur les écrans. Cette loi fonctionne plutôt bien parce qu'en plus il existe une autorité dédiée. De même, l'interdiction des emplois familiaux pour tout ce qui concerne les assistants parlementaires aura un effet radical, surtout si la loi définit largement cette notion de famille. Il faut noter en passant que ces emplois familiaux ne feraient pas autant scandale, qu'ils soient définitifs ou temporaires, si la difficulté à trouver un travail n'était pas le lot de l'immense majorité des gens dans notre pays. De même que c'est la lourdeur perçue des impôts sous l'Ancien Régime qui rendait odieux les privilèges fiscaux dont bénéficiait la noblesse, c'est bien l'existence du chômage de masse qui fait de cette possibilité d'attribuer un emploi et le revenu allant avec qui rend les politiciens qui se livrent à cet exercice haïssable. François Fillon et la droite avec lui ont perdu une élection imperdable pour ne pas avoir compris cette banalité : dans la France du chômage de masse, de la précarité, de l'emploi mal payé, tout emploi est devenu un privilège. Et encore plus un privilège si cet emploi appartient à la sphère des emplois de bureau dont les simples citoyens ne voient pas bien le contenu réel.

Enfin, sur la véritable autorité de contrôle, il n'y en a qu'une seule qui vaille dans un Etat de droit : un pouvoir judiciaire vraiment indépendant de toute pression du pouvoir politique. La moralisation de la vie publique passe sans doute par un renforcement des pouvoirs et aussi des moyens matériels et humains de la justice. Il faut aussi éviter que les députés, comme sous la législature qui s'achève, ne votent une diminution des délais de prescription pour les délits qui les concernent, alors même que pour tous les autres délits, au même moment, l'idée même de prescription est en train de mourir. Cette auto-absolution s'est vue en plus, puisque cela fut fait très maladroitement en pleine affaire Fillon attirant ainsi l'attention de la presse sur cette mesure pro domo, et que les juges eux-mêmes réglèrent leur action pénale lors de l'affaire Fillon pour éviter ce risque de prescription. Il ne faut donc pas multiplier les instances de contrôle, mais rendre la justice indépendante et efficace en lui procurant si possible un droit clair à appliquer.

Du point de vue du renouvellement de la classe politique, n'y-a-t-il pas également un paradoxe à vouloir empêcher tout cumul, tout en ne réduisant pas le nombre d'élus au sein de la République ? La société française est-elle réellement capable de faire face, en termes de compétences et d'intérêt des personnes, de pourvoir au nombre d'élus que requiert le pays, sans accepter une forme de "professionnalisation" et de cumul ? Le véritable renouvellement passe-t-il pas une telle réforme de réduction du nombre d'élus ?

Christian Bidegarai : La diminution du nombre de parlementaire est également un gadget. Sans doute peut-on estimer que 577 députés et 348 sénateurs c'est trop. Mais cela suppose de revoir le découpage des circonscriptions législatives (belles batailles en perspective) et de porter atteinte au Sénat dans sa nature de représentant des collectivités territoriales. En ce qui concerne le Sénat, vu son mode d'élection, le cumul était logique puisqu'ils sont des élus d'élus. Imposer le non cumul est à mon sens une erreur. Ou alors il faudrait revoir le mode d'élection des sénateurs mais s'ils sont élus comme les députés, ils deviennent inutiles (cf les réformes Renzi en Italie, ou le passage du bicaméralisme au monocaméralisme dans les pays scandinaves).

Recourir à de jeunes recrues issues de la société civile permet certes d'amener un peu de fraîcheur, mais aussi beaucoup d'inexpérience. Il faut bien voir que dans le débat législatif, ne participent que ceux qui sont compétents. Et ils sont en petit nombre. On ne pourra pas éviter une professionnalisation progressive des nouveaux entrants et on reviendra à la case départ. Enfin réduire le nombre d'élus si c'est pour les laisser dans le même degré de faiblesse face à l'exécutif ... le remède sera pire que le mal. Si les parlementaires sont moins nombreux, alors il faudra leur donner beaucoup plus d'aides et d'assistants, notamment pour qu'ils puissent accomplir leur mission de contrôle (mais ça coûtera plus cher !)

Christophe Bouillaud : La France avait tout de même un système très particulier de cumul des mandats dont tous les politistes comparatistes s'étonnaient pour l'accumulation de ressources qu'elle permettait à certains élus et pour l'inefficacité que cela aurait dû représenter s'il n'y avait pas eu tous les entourages pour permettre aux élus de tout faire en même temps, donc il est difficile pour moi d'en prendre la défense. En perspective comparée, le cumul des mandats, en particulier entre un mandat local et un mandat national, n'est vraiment pas défendable. L'une des forces du modèle politique allemand par exemple est le fait que les députés au Bundestag font à plein temps leur métier de députés. La professionnalisation de la vie politique n'est en plus pas moindre en Allemagne. Elle est peut-être même plus forte, parce que les organisations de jeunesse des différents partis gardent un rôle majeur dans la promotion des nouveaux cadres partisans. Il faut en effet s'entendre sur qu'on appelle « professionnalisation » : est-ce que cela veut dire une capacité forte à orienter les politiques publiques sur lesquelles on vote, ou bien une capacité forte à se bâtir au fil des ans un réseau territorialisé et inexpugnable d'obligés et de clients, réseau bâti avec l'argent public, permettant une réélection facile, voire la transmission du fief à un descendant direct ou à un affidé ?

Il ne faut pas donc réduire le nombre d'élus, car quel que soit le niveau de gouvernement (local, national, européen), les décisions à prendre sont nombreuses et difficiles, mais il faut pousser les élus à ne s'occuper que des dossiers qui les concernent. Cela vaut aussi bien pour les membres des majorités que ceux des oppositions. Il faut travailler soi-même ses dossiers. Ils auraient peut-être aussi moins de mal à envisager leur reconversion en cas de défaite électorale si, pendant leur mandat, ils s'investissaient plus dans des dossiers techniques et étaient ensuite devenus des spécialistes de tel ou tel domaine. Cela existe bien sûr, mais nous avons aussi une bonne dose de dilettantisme chez certains, lié à leur côté touche à tout, qui se paye ensuite, une fois redevenu de simples citoyens.

Que peut-on apprendre de nos voisins afin d'en arriver à une moralisation effective de la vie publique ? Quelles sont les méthodes les plus efficaces pour y parvenir, et quelles sont les spécificités françaises devant être prises en compte dans un tel objectif ?

Christian Bidegarai : Que peut-on apprendre des voisins ? Il suffit de voir les compétences considérables du Congrès américain et notamment du Sénat pour voir la *capitis deminutio* de nos parlementaires. Les hearings des hauts fonctionnaires ou des membres de l'exécutif devant les commissions du Sénat sont des examens redoutables, cf l'examen sénatorial des futurs juges à la Cour suprême présentés par le Président et qui peuvent ne pas être acceptés par le Sénat. Bref, on n'est pas encore sort de l'auberge, mais Le législateur français va dans le bon sens.

Christophe Bouillaud : Le seul cas dont je puisse juger directement, c'est le cas italien, très proche de la France par bien des aspects culturels et historiques. Depuis le début des années 1990, les Italiens prétendent moraliser leur vie publique. De fait rien de ce qui a été tenté n'a vraiment fonctionné. Les mauvaises mœurs ont résisté aux lois et aux juges. On peut tout de même noter que l'une des raisons qui expliquent cette dérive continue n'est autre que l'affaiblissement idéologique, au sens fort qu'avait ce terme au siècle dernier, des raisons d'entrer en politique. Le fait que la corruption soit au centre de la vie politique italienne correspond beaucoup au fait que tous les aspirants politiciens veulent à peu près la même chose pour l'Italie. Les politiques publiques proposées par la droite et la gauche sont à peu similaires, du coup, on se bat au jeu du « plus honnête que moi tu meurs » ou « plus corrompu que toi il n'y a pas ». Or je vois avec quelque effroi ce même jeu s'installer en France : puisqu'entre Les Républicains, la République En Marche, et ce qui reste du PS officiel, il n'y a guère de différence idéologique, il ne reste plus qu'à se battre pour apparaître comme le plus honnête pour représenter les électeurs. Et bien sûr au final personne ne l'est autant qu'il devrait l'être dans le monde idéalisé des politiciens qui servent au nom de l'intérêt général le bon peuple de France.

Du coup, j'ose espérer qu'à un moment donné, ce jeu lassera, et que ce sujet de la moralisation de la vie politique sera vu comme une simple diversion. Ce n'est pas l'honnêteté des politiciens qui devrait préoccuper prioritairement l'électeur, mais la capacité de ces derniers à trouver des solutions aux problèmes que la France affronte. Le cas italien montre bien la perte de temps que représente tout ce débat sur l'honnêteté. Il vaut mieux débattre des solutions et des options pour le pays. Et le remède à tout cela, c'est le retour à des camps politiques clairement distincts avec des visions du monde différenciées. Tout le bruit fait autour des bonnes affaires de Richard Ferrand devrait au moins servir à rappeler aux électeurs que le parti qu'il a fondé avec notre nouveau Président de la République, Emmanuel Macron, est un parti d'obédience « orléaniste ». « Enrichissez-vous ! » est le slogan historique de ce parti, dont acte. C'est sur cela que l'électeur devrait réfléchir, et non pas sur l'honnêteté, la moralité, ou je ne sais quoi d'autre de Monsieur Ferrand.