

TRANSPARENCE ET SECRET ADMINISTRATIF DANS LE DEBAT POLITIQUE

PAR

Yves POIRMEUR

Assistant à l'Université d'Amiens

La transparence est présentée, depuis une vingtaine d'années comme une qualité que doivent acquérir les institutions des sociétés démocratiques et les différents acteurs de la vie politique, inspirant à ce titre de nombreuses réformes¹⁻². Malgré cet engouement, la transparence administrative n'est pas devenue un thème central du débat politique³, où il intervient en des occasions diverses et sur des plans différents, ce qui contribue

1. J. Habermas expliquait en 1962 que « réquisitionnée par les organisations sociales, abandonnée à la pression des intérêts privés regroupés collectivement, la sphère publique peut (...) exercer certaines fonctions de critique et de contrôle sur la scène politique, mais à la seule condition qu'elle se soumette sans réserve aux exigences de la publicité (...) ; la publicité devrait gagner tout d'abord les partis, mais aussi les médias et les associations publiques qui jouent tous deux un rôle politique effectif », *L'espace public*, Payot, 1978, p. 217. L'idée de transparence a été récemment reprise en URSS par M. Gorbatchev qui en a fait l'un des thèmes principaux de sa politique de réforme. Voir *Perestroïka*, Flammarion, 1987.

2. Non seulement des réformes administratives (loi du 6 janvier 1978 sur l'accès aux fichiers informatisés, loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs) mais aussi des réformes concernant plus particulièrement la vie politique (Loi sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques, loi sur la transparence financière des élus, loi sur la concentration des entreprises de presse) ou encore des réformes limitant le secret commercial en créant des obligations d'informer (voir J. Huet, « Le secret commercial et la transparence de l'information », *Les petites affiches*, 15 février 1988 et 17 février 1988).

3. Il apparaît rarement en tant que tête de chapitre des programmes politiques.

à en brouiller la perception. Pour cerner la place qu'il occupe, il faut partir de ce qu'est le système politico-administratif français, dont les zones d'opacité fournissent les prétextes autour desquels se structurent les discussions et les prises de position sur cette question. Cette opacité tient à la combinaison de plusieurs facteurs.

Comme toutes les démocraties modernes, le système politique français est caractérisé par la double différenciation d'un corps de professionnels de la politique et d'un corps de professionnels de l'administration, qui s'accompagne nécessairement de son opacification. Celle-ci tient de façon structurelle à ce que la différenciation des champs politique et administratif entraîne corrélativement une perte de familiarité de ceux qui n'y sont qu'indirectement ou occasionnellement impliqués (les profanes) avec les enjeux qu'ils offrent, les institutions qu'ils comportent et les règles de fonctionnement qui les régissent⁴. Elle résulte aussi de façon plus spéciale du mode d'organisation et de fonctionnement particulier du système politico-administratif français qui maintient les administrés à distance. En effet, il est caractérisé à la fois par l'attribution de la direction de la machine administrative aux détenteurs du pouvoir politique, contrôlés épisodiquement par les citoyens lors des élections⁵⁻⁶, et par une administration, bâtie selon le modèle bureaucratique⁷ qui tient à l'écart les usagers⁸ par la complexité de ses structures cloisonnées, l'emploi de techniques autoritaires de commandement et la mise en œuvre impersonnelle d'une profusion de règles enchevêtrées. Dans ces conditions, les facteurs d'opacité qui se renforcent mutuellement, se situent sur deux plans différents. Politique, tout d'abord : les élus soumis à de rares contrôles, au cours de joutes électorales qui prennent un tour abstrait et lointain, acquièrent une large autonomie dans la gestion des affaires publiques, autonomie qu'ils ont tout intérêt à préserver : ils n'ont — en tout cas pour ceux d'entre eux qui assument la direction d'une collectivité publique quelconque — aucun avantage à laisser transpirer des informations qui pourraient non seulement réduire leur marge d'action, mais aussi être exploitées par leurs adversaires pour les discréditer et les

4. Sur l'effet de la différenciation du champ judiciaire voir par exemple P. Bourdieu, « La force du droit », *A.R.S.S.*, n° 64, 1986, p. 3 à 19.

5. Dont la périodicité est très longue : en France l'élection présidentielle a lieu tous les 7 ans, les législatives tous les 5 ans, les municipales tous les 6 ans.

6. Les modèles administratifs classiques (libéral, weberien, marxiste) présentent tous l'administration comme un instrument du pouvoir politique, comme une organisation unie, centralisée et hiérarchisée et comme un instrument de contrainte et de domination ; voir sur ce point G. Timsit, *Théorie de l'administration*, Economica, 1986, p. 73 à 81. Ces modèles classiques présentent de nombreuses lacunes et apparaissent, comme le constate G. Timsit, très simplificateurs. Ainsi pour ne prendre que la question de la subordination de l'administration au pouvoir politique, E.N. Suleiman a depuis longtemps mis en évidence son caractère relatif dans *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Le Seuil, 1976.

7. Sur ce modèle voir M. Weber, *Economie et société*, t. 1, Plon, 1971, p. 226 et ss.

8. Cette mise à l'écart et cette position subordonnée sont bien traduites par le vocabulaire utilisé pour les désigner : les assujettis, les contribuables, les ressortissants, les usagers, vocabulaire de la passivité par excellence.

disqualifier aux yeux des citoyens dans la perspective des échéances électorales futures.

Administratif, ensuite : outre l'opacité qui tient à sa structure bureaucratique et à la faible familiarité des administrés avec elle, consécutive à sa différenciation, l'administration n'a pas intérêt à laisser circuler librement l'information : ceci réduirait sa marge de manœuvre vis-à-vis des administrés et des groupes d'intérêt⁹ qu'elle s'efforce de contrôler ; de plus les différents services et corps qui la composent, en concurrence¹⁰ pour étendre et préserver leur sphère de compétence respective n'ont pas non plus toujours avantage à ce que filtrent vers des services rivaux les renseignements qu'ils détiennent. Abrisés derrière l'intérêt général dont il a la charge, aucun agent¹¹ n'a, dans ce modèle traditionnel d'administration fondé sur le secret, intérêt à une transparence de l'information, dont la rétention est, au contraire, une composante de son pouvoir en ce qu'elle le préserve des critiques et protège sa liberté d'action.

La contrepartie de cet état de chose est l'existence d'un malaise permanent dans les relations entre l'administration et les administrés, malaise décrit de longue date par Balzac, Courteline ou encore Kafka¹² et qui nourrit une riche tradition de réformisme administratif¹³ visant

9. Comme l'observe J.J. Gleizal, « Le secret administratif peut constituer un ensemble de garanties en permettant d'éviter la transparence bureaucratique aux intérêts privés dominants. Il y a une ambiguïté dans la volonté actuelle de remettre en cause le secret administratif, « Le secret dans l'Etat », in *Figures du secret*, P.U.G., 1981, p. 73.

10. Sur ce phénomène voir Y. Poirmeur, « Les grands corps et l'alternance de 1981 : déclin ou redéploiement ? », in *La haute administration et la politique*, P.U.F., 1986.

11. Tenu d'ailleurs à l'obligation de discrétion professionnelle et au secret professionnel dont la violation entraîne des sanctions pénales prévues à l'article 378 du code pénal. Toutefois le statut des fonctionnaires de 1983 a instauré un devoir d'information des fonctionnaires vis-à-vis des usagers.

12. On trouvera une illustration récente de cette veine littéraire dans les « digressions » de B. Franck, où il décrit ses démêlés avec les services fiscaux : « En dix ans et trois déménagements, vos bureaux ne m'ont épargné aucune erreur, aucune tracasserie inutile, et comme je n'ai pas l'outrecuidance de me croire persécuté, ce qui m'arrive peut arriver à mon voisin », « La perestroïka sans frontière », *Le Monde*, 18 décembre 1987.

13. Elle est maintenant très ancienne : la loi du 1^{er} mai 1822 prescrivait déjà « la suppression de tous les emplois inutiles dans les ministères ». Plus récemment un décret du 4 août 1922 instituait une commission chargée de rechercher les réformes profondes qui seraient susceptibles d'être apportées dans le fonctionnement des services publics. Par la suite, la question devient une préoccupation constante justifiant la création de multiples commissions : 1938, le comité de réorganisation administrative ; 1946, le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics ; 1952, le comité de réforme administrative ; 1953, le comité exécutif de la réforme administrative ; 1961, le groupe de travail sur diverses questions de réforme administrative ; 1963, la mission permanente de réforme administrative (Mission Racine) ; 1971, comité permanent des réformes administratives ; 1974, les comités d'usagers ; 1975, la mission d'organisation administrative ; 1982, mission permanente rénovation et prospective administrative ; 1983, mission relative à l'organisation des administrations centrales ; 1983, commission pour la simplification des formalités incombant aux entreprises ; 1986, mission d'étude et de proposition pour l'allègement des structures des administrations centrales.

à corriger les défauts les plus graves d'un système soumis à une critique incessante. Ces critiques se sont faites d'autant plus vives que le champ de l'interventionnisme administratif s'est étendu avec le développement de l'Etat providence, a multiplié du même coup les occasions de rencontres entre administration et administrés et par conséquent les motifs de récrimination. Pour agir efficacement dans cette sphère administrative dilatée¹⁴, la puissance publique doit adapter ses méthodes : elle a besoin de recueillir des informations sur le milieu, mais aussi d'informer le public, condition dans bien des cas de la réalisation de ses objectifs. Par ailleurs les manifestations trop visibles de son mode d'action unilatéral et autoritaire, spécialement le caractère opaque de ses structures et de ses procédures de décision, sont mal ressenties par les usagers qui contestent ces méthodes avec d'autant plus de vigueur que le niveau culturel de la population s'élève, que le développement de l'individualisme rend le citoyen plus allergique à l'arbitraire administratif, que la crise économique¹⁵, enfin, met en cause son système de légitimation fondé sur la reconnaissance de son rôle traditionnel d'arbitre impartial et de régulateur social, mais aussi — dans le cadre de l'Etat providence — sur la croyance en sa capacité d'assurer un développement économique et social harmonieux¹⁶.

Cette crise de la légitimité administrative a provoqué une réorientation des discours politiques sur la réforme administrative¹⁷ à partir du septennat de Georges Pompidou¹⁸ : ils sont axés désormais sur la recherche des moyens et conditions auxquels l'action administrative est acceptable par les administrés¹⁹. Les thèmes du secret et de la transparence administrative apparaissent ainsi en premier lieu dans le débat politique au registre des propositions et de la lutte pour la définition et l'imposition de ce que doit être une politique de transparence administrative (I). Cependant, comme malgré toutes les réformes entreprises l'opacité per-

14. Voir J. Chevallier et D. Lochak, *La science administrative*, P.U.F., 1980, p. 84 et ss.

15. Voir sur ce point R. Draï, « Le dialogue administratif », in *La communication administration-administrés*, P.U.F., 1983, p. 104.

16. Comme le constatent R. Laufer et C. Paradeise, « La volonté générale de la communauté nationale, ou la science du bien-être des spécialistes de l'intérêt général sont disqualifiées. Il ne reste plus qu'à demander à la société comme collection de personnes, de dire ce qu'elle veut faire. En l'absence d'une mesure commune des fins collectives, l'homme est la mesure de toute chose. Lui seul peut définir le besoin qu'il ressent et sa satisfaction », *Le prince bureaucrate*, Flammarion, 1982, p. 144.

17. La réforme administrative a été sous la V^e République, érigée en compétence gouvernementale à part entière, confiée au moins à un secrétaire d'Etat.

18. D. Lochak précise que c'est tardivement que de Gaulle s'est intéressé à l'adaptation de l'administration (1968-1969) avec le thème de la participation. « L'administration et les présidents de la V^e République », in *Discours et idéologie*, P.U.F., 1980.

19. Il s'agit en quelque sorte de « dédramatiser » l'action administrative.

dure²⁰, la question du secret continue à intervenir sur un autre registre dans ce débat : celui des stratégies de disqualification de l'adversaire politique. Plus : la valorisation de la transparence²¹, conçue comme une vertu morale, présentée comme une condition primordiale de la réalisation de l'idéal démocratique, synonyme d'honnêteté et d'indépendance, contribue à renforcer la connotation négative qui s'attache à l'opacité et au secret. S'il existe un consensus pour admettre que le secret est dans certains cas légitime, parfois même indispensable à l'action gouvernementale et administrative, la rétention de l'information est le plus souvent comprise comme un obstacle à la réalisation de la justice, un moyen de masquer une action arbitraire et illégitime, d'échapper à l'application du droit et de se soustraire au contrôle démocratique²². Dans ce contexte hostile, la révélation de secrets constitue un enjeu important qui alimente ponctuellement le débat politique en fournissant la matière première des scandales qui émaillent la vie des démocraties et en faisant de la lutte pour la transparence administrative un instrument du combat politique²³ (II).

I. — POLITIQUES DE TRANSPARENCE ET SPHERE DU SECRET

Les discours politiques — comme les programmes des partis — sont comme l'a bien montré J. Schumpeter²⁴, les sous-produits de la concurrence entre les entreprises politiques pour la conquête et la conservation des positions de pouvoir politique. En sorte que si les discours sur la transparence administrative sont fonction de l'idéologie de ceux qui

20. J. Habermas, étudiant la constitution de l'espace public dans les démocraties bourgeoises constate qu'initialement « c'est l'administration qui s'opposa de la manière la plus virulente au principe de publicité ; non pas en mettant en avant le prétexte que certaines affaires devaient rester secrètes directement dans l'intérêt de tous mais avant tout bien évidemment, parce qu'outre l'armée, la bureaucratie qui s'est formée sous l'absolutisme représente la seule arme dont dispose le prince face aux intérêts de la société civile », *L'espace public*, p. 94.

21. La transparence est désormais une qualité dont les hommes politiques aiment à se parer, le secret servant à disqualifier l'adversaire. Ainsi P. Mauroy au cours de la bataille parlementaire sur la transparence du capital des entreprises de presse affirmait : « L'opposition a choisi son camp : celui des intérêts, celui du secret, celui de l'argent ; le gouvernement a choisi le sien : celui du pluralisme et de transparence » ; *A Gauche*, A. Michel, 1985, p. 363.

22. Voir J.-J. Gleizal, « Le secret dans l'Etat », p. 73.

23. La révélation de ces secrets et le débat qui l'entoure sont, bien que peu étudiés, particulièrement importants puisqu'ils peuvent très bien être le prélude de crises politiques graves : que l'on songe pour la période récente à l'affaire de l'irangate aux Etats-Unis.

24. *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, 1972, p. 210.

les tiennent²⁵, ils sont aussi déterminés par la position qu'ils occupent dans les rapports de force avec leurs rivaux et par les prises de position de ces derniers sur cette question. Ils sont également conditionnés par les propriétés du phénomène auquel ils sont consacrés — l'administration — qui, en raison de la nature des relations que les locuteurs entretiennent avec lui, mais aussi des investissements et des attentes dont il est l'objet de la part des administrés (qui sont aussi des électeurs), donnent à l'offre de politique en cette matière²⁶, ses traits particuliers.

Ce dernier paramètre pèse très lourdement pour rapprocher les discours politiques sur la transparence administrative²⁷. Parce qu'il est difficile de proposer des mesures originales sur ce sujet ; parce que les difficultés à entrer en contact avec l'administration affectent peu ou prou toutes les catégories sociales et tous les électorats ; parce qu'enfin les professionnels de la politique — qui sont tous à un niveau ou un autre en charge d'affaires publiques et responsables d'administrations — ont une expérience pratique des difficultés rencontrées par toute tentative de réforme administrative et craignent de heurter de front une fonction publique dont le poids et l'inertie sont menaçantes, la question de la transparence administrative n'est pas l'enjeu d'un intense débat. Elle fait même partie des rares zones consensuelles de la vie politique française. C'est ainsi que tous les partis s'accordent sur la nécessité d'une politique de transparence (A) et sur l'idée que doit subsister une part de secrets (B), même si ils se démarquent sur la finalité des mesures à prendre, l'origine de l'opacité administrative, ou la délimitation de la sphère à réserver au secret.

A) Une politique nécessaire

L'idée que l'administration doit s'ouvrir et être plus transparente est commune à tous les partis politiques²⁸ : il y a à la fois une convergence de vues sur la nécessité de dissiper le malaise dans la relation adminis-

25. Idéologie est entendue ici comme « une matrice à engendrer des prises de position à la fois distinctives et ajustées aux intérêts internes à l'entreprise et aux intérêts extérieurs pris en charge par celle-ci », D. Gaxie, « En jeu, enjeux, esquisse d'une problématique pour une analyse de production des enjeux politiques dans une élection municipale » in D. Gaxie et P. Lehingue, *Enjeux municipaux*, P.U.F., 1984.

26. Les agents politiques doivent prendre en considération dans leurs prises de position la portée des propositions qu'ils font et les effets qu'elles peuvent avoir sur leurs intérêts de professionnels.

27. Qui est devenue comme la critique de la bureaucratie la référence obligée des gouvernants, voir T. Pfister, *La république des fonctionnaires*, A. Michel, 1988, p. 27.

28. En 1969 J. Chaban-Delmas alors Premier ministre avait déjà lancé une enquête sur les relations administration-administrés. Avant le vote de la loi sur l'accès aux documents administratifs, le P.S., l'U.D.R. et le P.C. avaient chacun déposé une proposition de loi en ce sens sur le bureau de l'Assemblée nationale. Sur cette unanimité voir B. Lasserre et alii, *La transparence administrative*, P.U.F., 1987, p. 69.

tration-administrés, dont tous diagnostiquent la gravité²⁹, et une persistance dans le temps de la dénonciation des méfaits de l'opacité, que les politiques mises en œuvre ne semblent pas avoir été, aux yeux mêmes des responsables, en mesure de résorber.

Ainsi de 1971 à 1988, le concert des critiques est resté à peu près le même, comme le montrent ces fragments de discours recueillis tout au long de la période : Georges Pompidou dans son discours pour la cérémonie des vœux des corps constitués de 1971 appelle l'administration « à poursuivre un effort permanent de refonte de codes administratifs en vue de la clarification et de la simplification des règlements » ; il engage, lors de celle de 1974, les fonctionnaires à « être simples afin d'être compréhensibles ». Popularisant le thème Valéry Giscard d'Estaing s'inquiète dans *Démocratie française*^{29 bis} de ce que « rien ne va tout à fait dans les rapports de l'administration avec les administrés » et incrimine dans un bel ensemble « lenteurs, paperasses, incompréhension, anonymat et bureaucratie » dont la disparition suppose « une véritable conversion interne ». En écho, J. Chirac propose de « réconcilier les Français avec leur administration »³⁰ ; et R. Barre, s'inspirant des thèses de M. Crozier³¹, se fixe comme objectif de détendre les relations entre l'Etat et la société civile, « de les établir sur des bases nouvelles et de rétablir la priorité à la société »³². A gauche, G. Marchais dénonce lui aussi « un Etat devenu une monstrueuse machine bureaucratique dispendieuse et inefficace pour la nation, lointaine et tracassière pour la population »³³. Quant à F. Mitterrand, il reprend à l'occasion de la cérémonie des vœux des corps constitués de 1988 un thème qui lui est cher : « le risque que nos concitoyens aient le sentiment d'être rejetés si l'administration s'éloigne d'eux, si elle devient moins accessible, si elle représente une épreuve supplémentaire pour les humbles ».

Champ d'action politique ingrat — certains diraient même diabolique —, on mesure la constance du discours et le piétinement des politiques à ce noir tableau dressé par C. Cabana³⁴ présentant sa politique « en faveur d'une administration pour la qualité » : « l'administration française s'est développée au cours des 25 dernières années de façon désordonnée et souvent injustifiée. Elle est devenue un appareil lourd et complexe. Globalement, la qualité du service rendu aux citoyens ne s'est pas améliorée pour autant » ; et il ajoute plus loin : « locaux sombres et poussiéreux, obstacles de toutes natures, longs délais d'attente, textes incompréhensibles, formulaires compliqués, demandes répétées, tels sont les traits

29. Voir l'intéressante étude de G. Timsit et C. Wiener, « Administration et société » in *L'administration vue par les politiques*, Cujas, 1978, p. 17 à 44.

29 bis. Fayard, 1976.

30. Titre d'un article qu'il écrivit dans *Le Monde*, 12-13 mai 1977.

31. Dans *Etat modeste, Etat moderne*, Fayard, 1987.

32. R. Barre, *Question de confiance*, Flammarion, 1988, p. 276.

33. Discours de G. Marchais au XX^e congrès du P.C.F.

34. Ou encore à ce constat désabusé des clubs Convaincre, animés par M. Rocard : « Les innombrables projets de réformes administratives sont restés lettre morte », in *Réponses pour demain*, Syros, 1988, p. 190.

qui caractérisent l'administration traditionnelle pour de nombreux Français »³⁵. Si le bilan est sévère³⁶, si le travail de réforme s'apparente, au vu de telles descriptions à celui d'un Sisyphe condamné à échouer dans son entreprise³⁷, il reste à expliquer cette communauté d'analyse sur la persistance de l'opacité. Plusieurs raisons permettent de la comprendre. D'abord le fait que tous les électorats sont touchés — certes à des degrés divers — par les tracasseries administratives : on conçoit alors qu'il soit difficile pour des hommes politiques de ne pas reprendre des récriminations si largement partagées. Ensuite, l'existence d'un scepticisme ambiant vis-à-vis des réformes administratives ne favorise guère la popularisation de leurs résultats : souvent modestes, généralement sectoriels et par conséquent imperceptibles pour l'ensemble du public³⁸, ils sont vite oubliés, donc politiquement inexploitable, alors que de nouvelles réglementations apportent quotidiennement leur lot de complications et d'incertitudes³⁹. Enfin, si le triomphalisme a, depuis longtemps déjà⁴⁰, cédé la place à la modestie, c'est que le secret et la mise à distance des administrés sont liés à des causes structurelles sur lesquelles il est compliqué d'agir. Ces raisons invoquées par les formations politiques pour expliquer l'opacité et justifier sa persistance distinguent assez nettement la droite et la gauche dont les analyses se situent dans des univers idéologiques assez différents.

1) *Les causes de l'opacité*

Pour les formations de droite, c'est classiquement dans le mode d'organisation même de l'Etat, dans son caractère bureaucratique et juridique qu'il faut rechercher l'origine de l'opacité administrative⁴⁰ : c'est là la

35. Brochure *Une administration pour la qualité*, ministère de la Réforme administrative, p. 4 et 8.

36. C. Cabana constate que malgré les réformes, « les formalités administratives ont atteint dans notre pays des proportions parfois hallucinantes », *Le Figaro*, 29 juin 1987.

37. Les dieux avaient condamné Sisyphe à rouler sans cesse un rocher jusqu'au sommet d'une montagne d'où il retombait par son propre poids « ils avaient pensé avec quelque raison qu'il n'est pas de punition plus terrible que le travail inutile et sans espoir », A. Camus, *Le mythe de Sisyphe*, Gallimard, 1942.

38. Les fameux « trains de mesures de simplification » n'affectent que certaines catégories d'usagers et ne concernent que des questions très techniques (délais, regroupement d'opérations) dont les usagers n'ont conscience que s'ils y sont directement confrontés.

39. Voir les observations toujours actuelles de H. Déroche sur l'inflation des textes dans *Les mythes administratifs*, PUF, 1966, pp. 175 et s.

40. On peut à cet égard citer J. Chaban-Delmas qui laisse libre cours à son pessimisme dans *L'ardeur*, Le livre de poche, 1975, p. 258 : « Le système est d'autant plus irrémédiable que personne n'est responsable de son maintien, ni les individus, ni les groupes, ni les classes. Il forme un tout compact par l'enchevêtrement des structures, des règlements, vérifications, juridictions, habitudes et situations acquises. Malgré les réformes, ou à cause d'elles, il s'est encore alourdi ces dernières années » ; ou encore, O. Guichard qui décrit les administrations comme « d'énormes machines encombrées de traditions et de routines qui les rendent toujours plus démunies devant les problèmes », *Un chemin tranquille*, Flammarion, 1975, p. 95.

thèse bien connue proposée par A. Peyrefitte⁴¹, reprenant les travaux de M. Crozier⁴². Toutefois il y a différentes manières d'incriminer l'administration et les acteurs qui la constituent ; certains accusent les structures administratives : ce sont souvent les responsables des partis de droite modérés, et de façon générale les gouvernants en place. Ils imputent par exemple aux exigences juridiques qui enserrent l'activité administrative, les mauvaises relations de l'État avec le public : « Soucieux principalement de la valeur juridique de leurs écrits, les services administratifs ont trop longtemps utilisé un langage peu accessible à leurs publics — ce que l'on appelle souvent le « jargon » administratif est cependant un obstacle à de bonnes relations entre les services publics et leurs usagers et il est la cause de bien des incompréhensions, erreurs et demandes d'explications »⁴³. D'autres, plus radicaux, n'hésitent pas à rendre responsables de la maladministration des groupes de fonctionnaires ou les fonctionnaires eux-mêmes. Ils stigmatisent alors les technocrates dont la puissance collective et l'opposition à toute innovation bloqueraient les réformes et favoriseraient le repli de l'administration sur elle-même, ou bien les organisations syndicales dont la place reconnue dans les instances de décision administratives est présentée comme un facteur d'immobilisme entravant toute tentative de modernisation⁴⁴. Enfin, quelques-uns, situés à l'extrême droite expriment sans retenue leur hostilité aux fonctionnaires et voient dans leurs comportements individuels les raisons des dysfonctionnements administratifs⁴⁵.

Ces différences d'analyses s'expliquent dans une large mesure par des *effets de position*. Il est en effet remarquable qu'au gouvernement les partis et les professionnels individuels adoptent une certaine réserve sur la question des fonctionnaires afin d'éviter de susciter leur hostilité, et euphémisent donc leur discours critique en l'assortissant toujours de phrases rituelles sur l'incontestable qualité de la fonction publique

41. Dans *Le mal français*, Le livre de poche, t. 2 ; 1976, ch. 29.

42. Dans *La société bloquée*, Le seuil, 1970. Cet auteur est très réservé sur les résultats obtenus par les politiques de réforme : il écrivait ainsi en 1986 que « L'administration doit désormais abandonner son arrogance technocratique et s'ouvrir réellement aux citoyens », *Le Monde*, 1^{er} juillet 1986.

43. Brochure du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation et du ministère de la réforme administrative, *L'administration au quotidien : l'exigence de qualité*, p. 11. Cette analyse est rejointe par celle des socialistes qui écrivent en ce sens : « Trop de lois, trop de dispositifs répressifs dans tous les sens — leur nombre échappe même à la connaissance des professionnels — l'inadaptation des textes et la confusion dans la hiérarchie des valeurs que la loi pénale veut défendre aboutit à une crise de légitimité de la loi. Un inventaire des textes visant à une simplification devient urgent ». *Convention nationale des 16 et 17 janvier 1988*, p. 55.

44. Analyse proposée par R. Marcellin et A. Rossi dans l'exposé des motifs de *La proposition de loi n° 949 du 7 septembre 1987*, p. 10. Pour eux « L'Etat en raison des pouvoirs accordés dans les CTP aux organisations syndicales perd son droit d'imposer à ses propres services les réformes de structures ou de méthode qu'il estime conformes à l'intérêt général ».

45. P. Malaud voit ainsi la source de l'opacité administrative dans l'attitude des fonctionnaires eux-mêmes, *La rénovation libérale*, Masson, 1976, p. 41.

française — ces fameux fonctionnaires que le monde entier nous envie ⁴⁶. Au contraire l'éloignement du pouvoir ou l'absence de responsabilités gouvernementales permet aux groupes d'extrême droite d'adopter les positions les plus hostiles aux fonctionnaires. Ces prises de position s'expliquent aussi plus fondamentalement par un effet d'ajustement du discours aux attentes supposées d'une clientèle électorale souvent opposée à l'administration et à ses agents ⁴⁷ : commerçants, agriculteurs, artisans, professions libérales votent en effet massivement pour les formations de droite. Le même phénomène joue, mais cette fois-ci en sens inverse pour proscrire du discours des partis de gauche toute attaque directe contre la fonction publique dont les membres forment d'importants bataillons de leurs électeurs et sont très nombreux dans leurs rangs. Les critiques se portent alors tout naturellement sur les structures et évitent soigneusement toute mise en cause des hommes ^{47 bis}.

S'inscrivant dans la filiation idéologique du socialisme, les partis de gauche tout en dénonçant la bureaucratisation et la centralisation comme des facteurs d'opacité ⁴⁸, voient dans la nature de classe de l'appareil d'Etat la cause principale de ce phénomène ⁴⁹. Ceci est particulièrement vrai du Parti communiste qui explique la logique du secret par l'union des grands monopoles capitalistes et de l'Etat. « Un pouvoir au service d'une minorité d'exploiteurs fonde son action sur la démagogie et l'autoritarisme » et le secret est donc un masque indispensable pour un pouvoir qui sert les intérêts des privilégiés ; il faut donc « en finir avec le pouvoir personnel et le secret qui ne correspond en rien aux besoins des hommes de notre époque » ⁵⁰. Plus précisément encore, la tendance à l'opacité est pour les communistes liée au développement du capitalisme monopoliste d'Etat et à ses impératifs de financement, comme l'expose très clairement P. Herzog : « D'un côté il faut accroître toujours plus les prélèvements

46. « Nous nous réjouissons, dit Giscard d'Estaing dans *Démocratie française*, de disposer d'une administration compétente, ce qui est un bienfait rare dans le monde », avant de lancer ses attaques contre la bureaucratie.

47. Aux élections de 1978 votaient à droite 71 % de agriculteurs, 68 % des commerçants et des artisans, 73 % des professions libérales, voir C. Ysmal, *Le comportement électoral des français*, La découverte, 1986, p. 37. Egalement pour l'élection présidentielle de 1988, N. Mayer, « Les femmes plus à gauche que les hommes », *Le Journal des élections*, n° 1, 1988, p. 9.

47 bis. Cela n'a pas toujours été le cas et le mouvement ouvrier était au début du siècle hostile aux fonctionnaires, alliés aux privilégiés, voir E. Pisier Kouchner et P. Bouretz, *Le Paradoxe du fonctionnaire*, Calmann-Lévy, 1987.

48. A. Le Pors dans sa conférence de presse du 7 novembre 1983 sur un sondage de l'Ifop sur l'opinion des français sur l'administration insiste sur l'effet négatif de « la logique profonde de toute bureaucratie consistant à tourner en circuit clos qui conduit « à l'oubli progressif de la finalité de l'administration au profit de la seule fonction », *La fonction publique en 1983*, La documentation française, également J. Fabre, F. Hincker, L. Seve, *Les communistes et l'Etat*, Editions sociales, 1977, p. 135.

49. *Le programme commun de gouvernement* indiquait à cet égard que « l'appareil administratif est profondément marqué par le caractère de classe de l'Etat », Editions sociales, 1972, p. 160.

50. G. Marchais, « Rapport au XX^e congrès », in *Le parti communiste propose*, PCF, 1974, p. 53 ; également T. Hirsberg intervention au congrès du PCF, février 1982, *Cahiers du communisme* n°s 2-3, 1982, p. 204.

donc centraliser les fonds par la contrainte d'Etat ; d'un autre côté, il faut que les financements s'ajustent mieux aux conditions objectives de la production et que tout contrôle des représentants des travailleurs soit évité. Il résulte des caractéristiques du financement public monopoliste, que les circuits de financement sont de plus en plus nombreux et complexes de façon à mieux faire porter le poids du drainage sur les couches non monopolistes et à pouvoir être plus sélectif dans l'affectation ; ils sont aussi de plus en plus opaques : les travailleurs subissent des prélèvements sous des formes multiples, souvent voilées et n'ont absolument pas les moyens de connaître la destination des fonds »⁵¹. Le passage du PS au pouvoir et la rupture de l'union de la gauche qui l'amenaient à gauchir^{51 bis} ses positions, lui a permis de se placer de moins en moins souvent dans les perspectives classiques de l'analyse marxiste de l'Etat et d'insister sur la dynamique proprement bureaucratique de l'appareil d'Etat comme raison principale de l'opacité : « L'Etat est souvent perçu par le citoyen à travers une administration accusée de bureaucratisme. Ceci est vrai de la vie quotidienne des citoyens où les tracasseries administratives paraissent souvent insupportables. Ceci est vrai des entreprises où les réglementations multiples sont ressenties comme des freins à l'initiative individuelle ». Cependant, les socialistes relativisent les conséquences anti-étatiques qu'en tirent habituellement leurs concurrents : « Le phénomène bureaucratique qui engendre une série de corporatismes et de pouvoirs opaques n'est pas propre à la France ni à l'Etat. Il se développe dans tous les pays du monde et dans toutes les grandes organisations. Mais il constitue un danger d'asphyxie pour le fonctionnement des systèmes démocratiques ». Ces travers bureaucratiques s'expliqueraient pour eux, en large partie, par les règles de fonctionnement des services publics qui « sont empreintes d'une logique de défiance à l'égard des citoyens comme des échelons administratifs inférieurs »⁵².

Si l'analyse des causes sépare assez nettement la gauche marxiste des autres formations politiques, les finalités prêtées à la mise en œuvre d'une politique de transparence, font apparaître d'autres clivages.

2) Les finalités d'une politique

Alors que les partis de droite situent la transparence dans la perspective de la recherche d'une plus grande efficacité et d'une meilleure

51. P. Herzog, *L'union populaire et la maîtrise de l'économie*, Editions sociales, 1972, p. 89 ; également P. Boccara, *Etudes sur le capitalisme monopoliste d'Etat, sa crise et son issue*, Editions sociales, 1977, p. 331.

51 bis. Si cela est incontestablement lié aux stratégies d'alliances, c'est aussi sans doute l'une des conséquences de la « loi du sinistrisme » résultant après 1920 de la concurrence entre le PC et le PS pour le contrôle d'un même segment électoral pour lequel le PC aux yeux des socialistes serait le groupe de référence, le légitime représentant de la classe ouvrière. Voir R. Sadoun, « La loi du sinistrisme », *Mélanges Duverger*, PUF, 1987, p. 425-435.

52. *Convention nationale du PS*, 16 et 17 janvier 1988, p. 58.

gestion de l'administration, la gauche la place dans celle du développement d'une véritable démocratie.

La transparence pour mieux gérer

A droite, la nécessaire transparence de l'administration est avant tout justifiée par le souci officiel de reconnaître la valeur et le rôle central de l'individu et du citoyen dans la société libérale et de se mettre en conformité avec les exigences de la démocratie⁵³ que la gauche oppose aux gaullistes et aux giscardiens tout au long des années 70 avec les thèmes de l'autogestion et de la décentralisation. Cette justification est probablement un effet de la compétition politique et un moyen pour les partis de droite de disputer à la gauche le thème de la démocratie dont elle s'est emparé durant cette période et qu'elle utilise pour disqualifier ses adversaires. Quoi qu'il en soit, Valéry Giscard d'Estaing explique que « La société libérale avancée implique que l'autorité publique sache à tous les niveaux se montrer simple et ouverte, capable d'entendre et de comprendre, soucieuse de justice et d'équité »⁵⁴ ; et « qu'une administration obscure et compliquée traite l'administré en sujet, non en citoyen »⁵⁵. Une démocratie dédramatisée, exige une administration plus transparente ; R. Barre confirme cette façon de voir lors de l'installation de la commission chargée de favoriser la communication au public des documents administratifs : « On ne peut demander aux citoyens de participer davantage⁵⁶ à titre individuel ou collectif aux affaires publiques et leur refuser l'accès à certains documents. Si, comme nous le pensons, être citoyens c'est bien plus que de mettre périodiquement un bulletin dans l'urne alors il faut aussi admettre que tout ce qui concerne le fonctionnement de l'administration concerne les Français ». La transparence est pour lui une caractéristique de la société qui accepte sur tous les plans le pluralisme et pratique le dialogue, qui veille grâce à des institutions indépendantes et des procédures de transparence, à éviter l'emprise d'un parti quel qu'il soit sur l'Etat, l'administration, l'économie et la communication, qui se protège enfin d'une trop étroite alliance du pouvoir économique et du pouvoir politique »⁵⁷ ; elle est le moyen d'assainir les relations de l'administration avec la société française et de renforcer l'autonomie des individus. Pour les gaullistes, c'est la nécessité de restaurer l'autorité de l'Etat et la qualité de la vie des citoyens qui justifie cette politique car « des usagers insatisfaits font une administration contestée et des

53. A. Paquet, l'ancien médiateur dénonçait « La manie du secret qui constitue une injure à la démocratie », « Le médiateur et l'information », *Gazette du palais*, 6 janvier 1977.

54. Allocution à la cérémonie des vœux des corps constitués 1975.

55. Allocution à la cérémonie des vœux des corps constitués 1978.

56. Les partis de gauche ne mettent pas la même chose derrière ce terme que les partis de droite. Le PC dénonce ainsi la participation des gouvernements de droite comme « La tarte à la crème des discours officiels », Introduction de G. Marchais au programme du PC, *Pour un gouvernement démocratique d'union populaire*, Editions sociales, 1971, p. 15.

57. R. Barre, *Question de confiance*, p. 269.

fonctionnaires malheureux »⁵⁸. Il faut plus de transparence « pour que cesse le temps de la suspicion, de la crainte et de l'ignorance »⁵⁹, et « parce qu'un accueil ouvert est une exigence élémentaire pour l'administration qui est au service du public »⁶⁰.

Derrière ces argumentations qui s'appuient sur les valeurs classiques du libéralisme et de la démocratie apparaissent avec de plus en plus d'insistance de nouvelles justifications : s'il faut détendre les relations administration-administrés, c'est pour rendre l'action administrative moins conflictuelle, plus efficace et moins coûteuse ; car l'opacité a un coût économique⁶¹. Camille Cabana considère ainsi que « si l'administration se retranche derrière son pouvoir et les règles qu'elle définit, si elle se barricade derrière ses privilèges, ses certitudes et sa bonne conscience, elle devient une bureaucratie paralysante et incomprise »⁶². La croissance de l'administration, son obscurité et sa lourdeur sont dans le contexte actuel un handicap grave car « seules les entreprises allégées au maximum du poids des frais généraux et des dépenses improductives peuvent espérer l'emporter sur leurs concurrents »⁶³. R. Marcellin et A. Rossi insistent encore plus directement sur « l'obligation absolue, inéluctable de réduire le volume excessif des prélèvements obligatoires qui financent le fonctionnement des grands services publics pour réduire les charges des entreprises et les rendre plus compétitives »⁶⁴. Et les mesures d'allègement et de simplification des procédures destinées à rapprocher l'administration et les administrés ne sont plus seulement conçues comme la réponse aux besoins des usagers « qui ne veulent plus subir mais comprendre »⁶⁵, alors que l'administration les considère le plus souvent comme des assujettis, mais comme « un enjeu psychologique et économique particulièrement important » : « Toute simplification des formalités est un investissement doublement rentable puisqu'elle permet d'alléger à la fois les charges des entreprises et les frais généraux de la nation »⁶⁶. En facilitant l'accès à l'information administrative, en rendant la relation avec le public

58. J. Chirac, *Le Monde*, 15 janvier 1981.

59. J. Chirac, *Le Monde*, 13 mai 1977.

60. C. Cabana, *Une administration pour la qualité*, p. 11.

61. L'idée est présente dans *l'exposé des motifs du projet de 8^e plan* déposé à l'Assemblée nationale le 21 novembre 1980 et jamais discuté ; « La productivité et la compétitivité d'un pays ne s'arrêtent pas à celle de ses entreprises. La qualité des services publics, l'efficacité de tous les services de l'administration revêtent à cet égard une importance essentielle. Pour une large part elles conditionnent la productivité des entreprises ». Ces conceptions s'inspirent clairement de l'analyse économique de la bureaucratie qui met en cause l'inefficacité et le coût de la production bureaucratique, voir X. Greffe, *Analyse économique de la bureaucratie*, Economica, 1981.

62. *Une administration pour la qualité*, p. 8.

63. *Une administration pour la qualité*, p. 4.

64. Exposé des motifs pré-cité, p. 6.

65. Brochure pré-citée du ministère de l'Economie et du ministère de la Réforme administrative, p. 10.

66. Ministère de la réforme administrative, *L'expérience pilote de simplification des formalités incombant aux entreprises*, 1987, p. 2. On trouve une évaluation du coût des formalités : 25 ou 30 milliards de francs (1/2 à la charge de l'Etat, 1/2 à la charge des entreprises) dans cette brochure.

plus humaine, on réduit le coût économique et social de l'administration et on accroît son rendement ; on étend aussi la capacité d'intervention et la marge de manœuvre des acteurs économiques, qui, mieux informés, peuvent prendre des décisions en toute connaissance de cause⁶⁷. Les politiques de transparence trouvent ainsi dans les thèses néo-libérales une nouvelle source de justification et d'inspiration.

La transparence pour mieux participer

Si à droite les politiques de transparence consistent, par l'introduction de techniques de management, à rétablir une liaison confiante et plus simple entre l'administration et les administrés, à prévenir par le dialogue les conflits⁶⁸, à réduire l'incompréhension mutuelle et à améliorer le rendement du système administratif sans remettre pour autant en cause les rapports de force entre la société et l'administration, les formations de gauche en font l'une des conditions fondamentale de la mise en œuvre des réformes démocratiques qu'elles préconisent, dont la décentralisation est la meilleure illustration. Condition de la démocratie, la transparence de l'administration pour les citoyens est obtenue par la démocratisation de la société, par leur participation à la décision qui accroît leur familiarité avec la chose administrative⁶⁹.

Pour le Parti communiste « une véritable démocratie, c'est un régime où la population laborieuse pourra enfin participer réellement à la direction des affaires publiques et à l'orientation de la politique nationale »⁷⁰. Seule la démocratisation de toutes les structures de l'État peut briser la logique bureaucratique ; « Toutes les portes doivent être grandes ouvertes à la participation des citoyens et des associations au fonctionnement des services »⁷¹. Accusés de vouloir plus d'État, les communistes pour se démarquer du modèle soviétique qu'on leur reproche de vouloir instaurer en France, expliquent qu'ils souhaitent au contraire « plus d'initiative, plus de coopération, plus de responsabilités »⁷² et se diriger vers

67. G. Brana, l'un des dirigeants du CNPF demande en ce sens une transparence de l'information : « Dans une économie de marché où les décisions des acteurs individuels sont fondamentales, les pouvoirs publics ne peuvent mener à bien leur action sans que celle-ci recueille l'adhésion des décideurs économiques et de leurs représentants. L'élaboration des orientations stratégiques doit reposer sur la plus large information possible des acteurs économiques et sociaux et sur une juste appréciation par le gouvernement de leurs problèmes et de leur comportement (...). Ainsi conçu, le plan n'est pas un outil dirigiste. Il permet au contraire d'organiser la transparence et la circulation de l'information qui sont indispensables au bon fonctionnement d'une économie de liberté », in « Organiser la transparence de l'information », *Le Monde*, 4 novembre 1986.

68. *Le Projet du parti républicain*, Flammarion, 1978, « qu'entre l'État et le citoyen le dialogue devienne la règle », p. 58.

69. L'idée majeure du projet autogestionnaire est qu'« il n'y ait plus ou le moins possible de professionnels de l'administration », « Administration et administrés » in *L'administration vue par les politiques*, p. 66.

70. Introduction de G. Marchais au *Programme pour un gouvernement démocratique d'union populaire*, p. 15.

71. « Pour une avancée décisive de la démocratie », *L'Humanité*, 8-11-1977.

72. Résolution du 24^e congrès, *Cahiers du communisme* précité, p. 392.

ce que A. Le Pors nomme « l'Etat des citoyens »⁷³. Les communistes appellent donc à l'autogestion et à la décentralisation pour compenser les risques d'étatisme.

Pour les socialistes aussi, la transparence est comprise comme une composante indissociable de la démocratie : « La revendication démocratique », explique M. Rocard, « elle-même largement diffusée par l'alphabétisation de la population supposait en même temps que le droit de choisir les gouvernants, celui de les juger. La conjonction de ces deux évolutions a fait naître le principe de la transparence de l'action publique d'existence d'une presse libre en même temps que d'un choix éclairé des électeurs »⁷⁴. Et cette démocratie qui doit être partout⁷⁵, ne peut fonctionner que dans la transparence : « Je ne crois pas » explique P. Mauroy « qu'une démocratie vivante puisse exister sans dialogue⁷⁶, sans communication approfondie : une société, ce sont d'abord des femmes et des hommes qui échangent des informations : cet échange fonde la vie sociale »⁷⁷ ; or, « une véritable participation nécessite une information authentique »⁷⁸. Dans son projet pour l'élection présidentielle de 1988 adopté par la convention nationale des 16 et 17 janvier 1988, le Parti socialiste insiste de nouveau sur le rôle de la transparence de l'information dans le développement d'une démocratie locale que les lois de décentralisation n'ont pas à elles seules pu instaurer. Pour les socialistes cette démocratie plus active concerne moins les compétences au sens juridique du terme que l'information : « levier de tous les pouvoirs, de son opacité ou de sa transparence dépend la qualité de la relation entre élus et électeurs, il est frappant de constater que là où les élus de droite se sont emparés avec le plus d'avidité des nouveaux pouvoirs, la démocratie comme promesse de la décentralisation n'a pas toujours progressé, bien au contraire. L'origine du mal est moins à rechercher dans les nouveaux mécanismes institutionnels que dans l'absence d'un réel pluralisme de l'information locale »⁷⁹. La restitution du pouvoir aux citoyens — l'autogestion — qui ne va pas cependant jusqu'à remettre en cause le système représentatif, passe donc par une réelle participation qui implique la transparence de l'information. Si ce thème démarque donc clairement

73. « L'idée nationale », 25^e congrès, *Cahiers du communisme*, n^{os} 3-4, 1985, pp. 161-162.

74. M. Rocard, *Le cœur à l'ouvrage*, p. 154.

75. Titre d'un chapitre du programme adopté par la convention nationale du PS les 16 et 17 janvier 1988.

76. Lors du colloque de l'IFSA du 27 janvier 1983, M. Mauroy mettait en cause l'utilité de maintenir les notions de pouvoir discrétionnaire ou d'acte unilatéral « à une époque où concertation et négociation sont devenues des règles de conduite politique ».

77. P. Mauroy, *C'est ici le chemin*, Flammarion, 1982, p. 121.

78. Dans *A gauche*, P. Mauroy considère qu'une véritable participation nécessite une information authentique, p. 71.

79. P. 61. Et M. Rocard propose dans *Réponses pour demain*, la mise en place « de véritables chartes d'information auxquelles pourraient s'ajouter des engagements des assemblées locales déterminées à aller plus loin dans la transparence et la participation », p. 189.

les partis de droite et de gauche⁸⁰, il n'en reste pas moins vrai que l'exercice du pouvoir de 1981 à 1986 a amené les socialistes à reconsidérer leur position en prenant en compte les impératifs de gestion⁸¹, d'efficacité et d'amélioration des relations avec les administrés qu'antérieurement ils laissaient volontiers de côté : c'était là le terrain d'élection de leurs adversaires politiques⁸²⁻⁸³. Les discours politiques offerts par les partis de droite qui s'emparent⁸⁴ des thématiques néo-libérales et la conjoncture idéologique favorable aux idées reaganiennes sur la réduction des impôts et la réduction de la place de l'Etat, pèsent sur le discours socialiste. Le nécessaire marquage de la droite, mais aussi la politique de rigueur poussent le PS à reprendre, à partir de 1983, les thèmes de la bonne gestion, de la baisse des prélèvements obligatoires et de la construction d'un Etat plus efficace⁸⁵. Ils voient désormais eux aussi dans la transpa-

80. Jean Kahn observait qu'alors que la droite avait avant 1981 orienté sa politique administrative vers l'amélioration des relations administration-administrés, la gauche au pouvoir avait choisi avec la décentralisation une autre voie de la réforme administrative et était moins pressée de réformer la gestion administrative. Les ambitions annoncées et jamais réalisées restaient mal définies. L'auteur considérait comme une erreur de croire qu'un gouvernement de gauche « qui sollicite le citoyen à travers l'usager n'a pas à s'embarrasser du soin qu'ont les gouvernements de droite du confort quotidien de l'administré. (...) Même s'il prend une large part à l'élaboration des décisions administratives, le citoyen continue à subir le poids de l'administration, tandis que l'administration de son côté se heurte à la même incompréhension de la part des administrés (...) », « La droite et la gauche devant la réforme administrative », *Enjeu*, n° 4, 1983, pp. 50-51.

81. N. Questiaux dans « Ma part de vérité », *Enjeu*, n° 3, juin 1983, constate en ce sens que « La gauche gère. Elle gère dans la durée et dans les difficultés. Et ceci demande qu'elle gère aussi les rapports avec les citoyens », p. 40.

82. P. Brachet constate que « La gauche n'avait aucune stratégie de lutte contre la bureaucratie en mai 1981 », in « Débureaucratiser l'Etat ? », *Projet*, n° 190, 1984, p. 1148.

83. Le discours de J. Le Garrec au Sénat lors de la séance du 7 décembre 1984, *Journal officiel, débats du Sénat*, p. 4161, est bien révélateur de cette entrée des socialistes sur un terrain nouveau : le ministre donne l'impression qu'il découvre les difficultés de la relation entre administration et administrés : « Nous constatons à travers les remarques et les critiques qui nous sont faites et malgré la manifeste volonté des fonctionnaires d'accomplir au mieux leurs tâches, d'évoluer dans le sens que je viens d'indiquer, un désir des usagers qu'ils soient individuels ou professionnels de souplesse dans les rapports et de transparence. C'est je crois une idée tout à fait nouvelle : des besoins s'expriment dont nous devons tenir compte ».

84. Cela sera l'un des thèmes centraux de la plateforme RPR-UDF pour les législatives de 1986 : Pour remettre en ordre les finances publiques, il faut — entre autre — « introduire des critères de productivité dans la fonction publique et dans les tâches administratives », *Plateforme du RPR et de l'UDF pour gouverner ensemble*, 16 janvier 1986.

85. C'est début 1983 lors du colloque de l'IFSA Administration et société, que P. Mauroy indique que « l'administration doit entrer hardiment dans la voie de l'utilisation des technologies nouvelles et des méthodes modernes de gestion des grandes organisations ».

rence administrative une condition de la réforme administrative⁸⁶ et de l'effort pour parvenir à « une gestion des services publics de qualité exemplaire »⁸⁷. F. Mitterrand propose en ce sens de « promouvoir des formules originales et de réfléchir à la rentabilité sociale de l'administration par la mise en place de dispositifs d'évaluation qui permettent d'apprécier la qualité des services rendus et la satisfaction qui en résulte »⁸⁸. Clarifier les fonctionnements administratifs, évaluer les services, rendre l'administration transparente aux yeux des gouvernants⁸⁹ sont des préalables pour parvenir à « l'alléger des pouvoirs inutiles et pesants »⁹⁰ et pour permettre à l'Etat d'être « plus disponible pour innover, pour écouter, pour voir plus loin »⁸⁷. Au-delà des différences centrales dans la mise en perspective de la nécessité d'une plus grande transparence administrative, on constate ici que les conditions de la concurrence politique dans une conjoncture favorable aux thèses néo-libérales ont progressivement amené les socialistes à s'approprier la thématique de la gestion et à s'opposer à leurs adversaires sur le thème de l'efficacité, provoquant, du même coup une certaine homogénéisation des prises de position. Aussi bien à droite qu'à gauche — au moins en tout cas chez les socialistes — on tend de plus en plus maintenant à considérer les usagers comme des clients et à adopter des conceptions de la gestion administrative issues du management : comme le dit M. Rocard, résumant en une phrase cette évolution, « si pour l'entreprise, le client est roi, il est tout aussi légitime que l'usager le soit pour l'administration »⁹¹.

86. A. Le Pors présentant son budget à l'Assemblée nationale en novembre 1981 estimait déjà qu'il n'y aurait pas de véritable remise en ordre du système des rémunérations dans la fonction publique si on laissait subsister sur les primes et les indemnités le secret systématiquement entretenu dans le passé. Pour lui les politiques de réforme doivent être sous-tendues par des politiques d'évaluation indispensables pour apprécier les besoins de réformes et les effets des réformes, « Propos d'ouverture », in *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, 1984, pp. 15-16.

87. Discours de F. Mitterrand lors de la cérémonie des vœux des corps constitués du 4 janvier 1983.

88. La nécessité de l'évaluation est aujourd'hui largement admise par la droite et la gauche, même si les finalités ne sont pas dans les deux cas les mêmes. Pour C. Cabana dans *Une administration pour la qualité*, « Il faut que l'administration apprenne également à mesurer immédiatement l'efficacité de son action, à rectifier ou à corriger lorsque le résultat n'est pas conforme à l'objectif poursuivi. C'est-à-dire rechercher la qualité totale comme le font aujourd'hui la plupart des entreprises pour survivre dans la compétition internationale », p. 8.

89. Le thème de l'opacité de l'administration aux gouvernants est classiquement développé à droite : voir A. Peyrefitte, *Le mal français*, précité.

90. P. Mauroy, Discours au colloque de l'IFSA, 27 janvier 1983.

91. *Le cœur à l'ouvrage*, p. 334. Le PS lors de sa convention nationale des 16 et 17 janvier 1988 réaffirme que « l'efficacité dans la gestion s'imposera sans cesse davantage au service public. Des critères d'efficacité (résultats/besoins) et d'efficience (résultats/moyens) doivent lui être assignés en fonction des activités concernées », p. 58.

B) Une politique limitée

Les politiques préconisées pour parvenir à plus de transparence ne démarquent pas fondamentalement les partis de droite et les partis de gauche. Les différences s'accusent par contre assez sensiblement sur la place à réserver au secret.

1) La recherche de la transparence

Il y a un large consensus sur ce que sont les caractéristiques fondamentales de ces politiques. Elles sont généralement décrites comme des ensembles de mesures difficiles à définir, dont les effets sont incertains. Elles s'inscrivent ainsi toujours dans une action de longue haleine, qui ne peut porter ses fruits que si elle est continue. Valéry Giscard d'Estaing souligne ainsi dans *Démocratie française*, la difficulté de la tâche : « il faut procéder à une véritable reconversion interne, accepter le face à face, respecter dans l'administré son semblable, réinventer un langage accessible (...), tenir compte de la valeur du temps ». « L'Etat, constate aussi F. Mitterrand, a pris un tel avantage que pour lui faire lâcher prise, ce n'est pas aisé »⁹². Jean Le Garrec parlait en 1984⁹³ « de ce qu'il est convenu d'appeler un effort permanent pour simplifier la fonction publique, l'organisation de l'administration et de rendre plus transparents les rapports avec les usagers ». Pierre Bérégovoy va dans le même sens lorsqu'il évalue les chances d'aboutir à une simplification des procédures et des contrôles administratifs au ministère des finances : « Ce sera une œuvre de longue haleine, tant est fort le dirigisme qui pèse sur notre économie depuis longtemps »⁹⁴. Mais il reconnaît que c'est un effort auquel tous les gouvernements se sont successivement attelés : « Dans ce domaine nous n'avons rien inventé », affirme-t-il, « nos prédécesseurs non plus... ». Nécessaire, l'action réformatrice est ainsi conçue comme « une révolution à la fois silencieuse, tranquille et permanente »⁹⁵. Conscients que les résultats sont en matière d'ouverture de l'administration, incertains, que les pratiques bureaucratiques ont vite fait de reprendre le dessus, il est rare que ceux qui ont en charge la responsabilité de ces politiques contestent la bonne volonté de leurs prédécesseurs. Tous s'accordent pour dire qu'il faut traiter les questions de façon pragmatique, et pour cela,

92. In « F. Mitterrand se déclare favorable à la motivation obligatoire des actes administratifs », *Le Monde*, 19 décembre 1985.

93. Déclaration au Sénat, séance du 7 décembre 1984, *Journal officiel, débats parlementaires du Sénat*, p. 4161.

94. P. Bérégovoy, Déclaration au Sénat, séance du 26 novembre 1984, *Journal officiel, débats parlementaires du Sénat*, p. 3687.

95. J. Chirac, déclaration lors des rencontres de l'innovation et de la qualité, *Le Monde*, 15 janvier 1988. Les socialistes ne disent pas autre chose dans le texte adopté par la convention nationale des 16 et 17 janvier 1988 : « Pour s'adapter aux besoins les services publics doivent satisfaire au mieux les usagers et suivre l'évolution du monde moderne. Ce qui suppose un effort soutenu de réorganisation des compétences, de simplification des procédures, de redéfinition des projets administratifs », p. 58.

employer la technique de l'expérimentation préalable des réformes sur un terrain limité⁹⁶. Ils estiment enfin que l'action réformatrice passe avant tout par une modification des pratiques et des mentalités et non par des mesures réglementaires⁹⁷.

Au-delà d'une perception commune des contraintes pesant sur tout le processus de réforme administrative, qui conduit les locuteurs à en définir les caractéristiques générales de façon voisine, au-delà de la priorité qu'accorde la gauche à la participation dans la réalisation d'une véritable démocratie transparente où chaque citoyen interviendrait dans la prise de décision sans intermédiaire, les mesures préconisées pour parvenir à diminuer l'opacité sont souvent analogues⁹⁸. Personne ne conteste l'utilité des grandes lois sur le médiateur, la communication des documents administratifs, l'accès aux fichiers informatiques, la motivation des décisions administratives⁹⁹ ou les mesures de transparence contenues dans le décret du 28 novembre 1983¹⁰⁰ : partant en général d'analyses communes des causes de l'opacité et de ses différentes dimensions — obscurité des textes¹⁰¹, complexité des procédures, langage administratif spécial, enchevêtrement inextricable des structures et des services, technicité des dossiers, complexité des circuits de décision dans une administration hiérarchisée et bureaucratique —, les responsables politiques envisagent des solutions procédant des mêmes principes, même si chaque gouvernement peut, en fonction de ses préoccupations propres, privilégier un département ministériel particulier¹⁰². Les politiques de transparence comportent ainsi habituellement trois volets.

Le premier consiste en des campagnes de simplifications des formalités et de la réglementation que de G. Pompidou à F. Mitterrand aucun prési-

96. La pratique de l'expérimentation est fréquente : ainsi la simplification des formalités incombant aux entreprises a-t-elle été précédée d'expériences pilotes.

97. Pour P. Mauroy, « La réforme administrative ne peut être décidée un jour et assurée par un catalogue de normes et de circulaires ; elle doit être un processus continu » (Discours au colloque de l'IFSA précité). Pour Valéry Giscard d'Estaing, « il faut résoudre les problèmes plutôt que d'élaborer des textes » (*Démocratie française*). Pour F. Mitterrand, au-delà des lois adoptées « tout est affaire de changement des mentalités et de comportement quotidien », comportement qu'aucun texte ne pourra créer (« M. Mitterrand se déclare favorable à la motivation obligatoire des actes administratifs », *Le Monde*, 19 décembre 1985) ; propos que rejoint A. Lamassoure : « En tout état de cause, il reste incontestable que l'amélioration des relations avec les usagers relève sans doute moins de la publication de textes normatifs que d'un effort soutenu dans la pratique quotidienne », *Rapport* n° 964 du 8 octobre 1987, Premier Ministre, T. VII, Assemblée nationale, p. 29.

98. Ceci est une constante : voir en ce sens C. Wiener et alii, « Administration et administrés », p. 49.

99. P. Mauroy dans son discours au colloque de l'IFSA les prenait comme des exemples à prolonger.

100. Décret 83-1025, *J.O.*, 3 décembre 1983, p. 3492.

101. « Trop de lois, trop d'articles de lois, vous pourriez ajouter trop de décrets et chacun d'entre vous ajoutera, il y a trop d'arrêtés. Et je vous répondrai : mais il y a trop de règlements et trop de circulaires » (F. Mitterrand, discours lors de la cérémonie des vœux des corps constitués du 4 janvier 1983).

102. Dans sa déclaration de politique générale du 9 avril 1986, J. Chirac se fixe comme objectif « l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens notamment en matière fiscale ».

dent n'a négligé. Dans cette perspective chacun admet la nécessité de produire « des textes clairs et compréhensibles qui contribuent à rendre l'administration plus proche »¹⁰³ ; il faut donc clarifier les textes des lois et des règlements « qui ont été le plus souvent simplement ajoutés les uns aux autres ». Pour ce faire, plusieurs techniques sont employées. Classiquement on instaure des commissions chargées d'étudier la codification et la simplification des textes. C'est ainsi qu'en 1979 une circulaire avait prescrit la création dans chaque ministère d'un comité de lecture des circulaires destiné à en vérifier la simplicité et la clarté de rédaction ; une nouvelle circulaire de J. Chirac du 15 juin 1987 relative aux circulaires ministérielles recommande de nouvelles méthodes ; dénonçant le nombre excessif de ces documents, la faible qualité de leur rédaction, la disparité des systèmes de classement et d'identification, elle préconise, pour en améliorer la clarté, qu'elles soient lues avant signature par l'un des agents qui en sera destinataire, afin de s'assurer qu'elle est bien compréhensible, qu'on abroge systématiquement celles qui ont perdu leur utilité¹⁰⁴, et qu'on regroupe périodiquement celles qui ont le même objet. Un effort est par ailleurs fait pour former les fonctionnaires à rédiger les documents dans un langage simple¹⁰⁵. Pour simplifier les formulaires et alléger le poids des demandes d'information répétitives liées au cloisonnement des services, les ministres successifs, considérant de plus en plus les usagers comme des clients, tendent à adopter les méthodes de management en vigueur dans le secteur privé et à décentraliser leur démarche réformatrice. Ils associent les administrés à la réflexion sur les améliorations à apporter aux documents administratifs, ce qui permet de mieux cerner leurs attentes et de mieux y répondre. J. Le Garrec décrivait en 1984 cette nouvelle politique d'amélioration : « Dans ce domaine des innovations sont engagées qui s'appuieraient non seulement sur les procédures habituelles — ce qu'on appelle les trains de simplification — mais aussi une volonté de prendre en compte de nouvelles données, d'avoir une nouvelle approche du problème et de faire qu'en toutes occasions la réflexion se fasse à trois : les usagers ou leurs représentants, la fonction publique et le ministre de tutelle concerné »¹⁰⁶. Cette approche est voisine de celle de C. Cabana qui récuse les procédures sectorielles ou centralisées pour simplifier les formalités imposées aux entreprises et propose de partir de leur niveau « puisque c'est vers elles que convergent différentes demandes d'informations qui ne sont pas coordonnées entre elles » et

103. C. Cabana, « Une administration pour la qualité », p. 10.

104. Le PS propose « d'adopter une procédure de réexamen et de justification de l'ensemble des règlements existant », Convention nationale de janvier 1988, p. 58.

105. Brochure *L'administration au quotidien*, l'exigence de qualité, ministère de la Réforme administrative, p. 11. En 1987 1 000 fonctionnaires du ministère de l'Économie et des Finances ont suivi un stage de rédaction.

106. M. Rocard va dans la même direction lorsqu'il propose de favoriser l'expression des usagers en renforçant le pouvoir des conseils élus où ils sont déjà représentés et en introduisant un dialogue obligé avec les associations d'usagers, *Réponses pour demain*, p. 191.

d'associer « des représentants des entreprises, des professionnels concernés et des principales administrations »¹⁰⁷ en cause.

A côté de ces vastes entreprises de simplification et de codification, une autre action vise à faciliter les contacts avec l'administration par la mise en place de services d'accueil, la diffusion de notices explicatives, la création de banques de données, et la définition précise des droits et devoirs de l'administré, dont la charte du contribuable est un exemple. Pour raccourcir la durée des procédures certains ministères incitent leurs agents à entrer de leur propre initiative en rapports directs avec les usagers. La politique de transparence est alors enrobée dans le « discours de la qualité » : « Dans le langage de l'entreprise, la recherche de qualité s'ordonne autour de ce qu'il est convenu d'appeler cinq zéro : zéro papier, zéro défaut, zéro panne, zéro délai, zéro incompréhension (...) : il ne serait pas mauvais de fixer à nos administrations de tels objectifs afin de satisfaire à l'exigence de "qualité" »¹⁰⁸⁻¹⁰⁹. Dans ce contexte est reconnu — ou plutôt imposé — « un devoir d'exigence de l'usager vis-à-vis des services publics ».

Enfin, des politiques d'information plus larges continuent à être pratiquées pour faire connaître les diverses réglementations sous la forme de guides et de brochures, mais aussi de campagnes de publicité, contrôversées en ce qu'elles s'apparentent souvent à des opérations de propagande politique.

A côté de ces lieux communs du discours de la transparence administrative, les candidats à l'élection présidentielle de 1988 et leurs porte-parole formulent quelques propositions nouvelles. M. Rocard estime qu'il faut redéployer les moyens disponibles pour permettre un meilleur accueil. Il préconise aussi l'attribution de primes aux fonctionnaires « assurant la fonction de contact avec les usagers, celle-ci étant fréquemment considérée comme l'activité la moins gratifiante, la plus subalterne »¹¹⁰. R. Barre propose « de rénover la gestion des services publics en développant l'esprit de service (évaluation par les usagers, mise de certains services publics en situation concurrentielle), en améliorant la gestion des ressources humaines de l'administration, en modernisant enfin l'organisation et le fonctionnement des services par une plus grande responsabilisation des agents, par le recours à l'expérimentation et le suivi des actions »¹¹¹. Il insiste également sur le rôle qui devrait revenir à des commissions indépendantes ou à des autorités neutres dans l'information

107. *L'expérience pilote de simplification des formalités incombant aux entreprises*, p. 3. Un bilan des mesures de simplification pour les entreprises est dressé dans *Les notes bleues*, n° 361 du 7 au 13 décembre 1987.

108. Brochure du ministère de l'Economie et du ministère de la Réforme administrative, *L'administration au quotidien : l'exigence de qualité*, p. 3.

109. Cette politique consiste à inciter les usagers à appeler au téléphone les services au lieu d'écrire et plus largement d'en développer l'usage dans les rapports à l'initiative de l'administration pour remplir ou compléter les dossiers, ou compléter les dossiers, ou pour rappeler les échéances fiscales.

110. *Le cœur à l'ouvrage*, p. 334.

111. *Question de confiance*, p. 340.

du public¹¹². Pour rendre l'administration plus transparente, le PS suggère quant à lui l'adoption d'une véritable « éthique de la gestion publique » dont les principes sont : « pas de décision qui ne soit accompagnée d'une action de communication interne et externe, pas de décision sans dialogue avec les agents et avec les usagers, le plus de décisions décentralisées possibles »¹¹³. Il revient aussi sur sa politique de transparence par la participation en déclarant qu'il faut renforcer l'influence des usagers sur la marche des services, « notamment en les associant à la préparation des décisions ». Pour les socialistes ce rapprochement « est plus facilement réalisable dans les petites unités que dans les grandes, au niveau local que dans les ministères : c'est pourquoi elle est inséparable de la décentralisation et de la déconcentration »¹¹³⁻¹¹⁴. Le rôle de la décentralisation dans ce rapprochement est également mis en valeur par les communistes qui, faisant un bilan très critique¹¹⁵ de la pratique suivie en la matière veulent « animer l'intervention populaire dans la solution des problèmes du quartier, de la cité, de la commune, du département, de la région »¹¹⁶. Ils se montrent aussi très réservés sur certaines mesures présentées comme favorisant la transparence alors qu'elles ne sont pour eux que de simples gadgets qui ne s'attaquent pas au fond du problème. C'est ainsi que T. Hirszberg dénonce le fait que les fonctionnaires « soient donnés en bouc émissaire à travers cette imposture de la levée de l'anonymat comme panacée de la démocratisation et de l'humanisation de la fonction publique »¹¹⁷.

En définitive, les politiques de transparence visent avant tout à faciliter la communication entre l'administration et les administrés au bénéfice de l'administration. La transparence qu'elles instaurent au demeurant toute relative, trouve ses limites dans le désir de préserver la marge de manœuvre des gouvernants et de l'administration qui les sert : aussi bien à droite qu'à gauche, malgré les pétitions de principe sur la démocratie et la participation, il y a un souci constant de préserver l'autonomie de l'administration en maintenant un certain secret, en évitant soigneusement qu'un contrôle réel puisse s'instaurer et que l'administré acquiert une capacité réelle d'ingérence dans la machine administrative. La complexification des structures et la relative passivité des usagers face à des procédures d'accès compliquées suffisent à les tenir à distance. Le coût d'entrée dans l'univers administratif et politique est tel qu'il protège à lui

112. *Question de confiance*, pp. 258-270.

113. PS, Convention nationale de janvier 1988, p. 58.

114. Ils proposent donc de développer la décentralisation, « il faut que les citoyens investissent la nouvelle démocratie locale », Convention nationale, précitée, p. 61.

115. Voir G. Marchais, « Rapport au XXV^e congrès », *Cahiers du communisme*, précité, pp. 50-51.

116. « Résolution du XXV^e congrès », *Cahiers du communisme*, précité, p. 383.

117. « Ce qui se passe dans la fonction publique vient de loin et ira loin », *Cahiers du communisme*, XXV^e congrès, p. 246.

seul le monopole des professionnels¹¹⁸. Cette censure est renforcée par la soustraction d'une large frange de l'action administrative à la connaissance du public par l'invocation du secret. Toutes les formations politiques s'accordent d'ailleurs sur la nécessité du secret. Toutefois cette sphère n'est pas délimitée de la même manière à droite et à gauche.

2) *La sphère du secret*

C. Wiener étudiant les politiques de transparence notait déjà en 1978 que les zones de secret admises par les partis de gauche étaient plus réduites que celles délimitées par la droite. Si tout le monde s'accordait alors pour protéger le secret médical, le secret des affaires, le secret de défense nationale, le secret des procédures juridictionnelles et de façon plus générale tous les secrets protégés par des législations spéciales, les partis de la majorité ajoutaient le secret de l'information concernant la sécurité publique et l'indépendance énergétique de la nation¹¹⁹. Cette volonté de restreindre le domaine de la transparence est réapparue clairement lors du débat parlementaire sur le projet de loi d'amélioration de la décentralisation présenté à la session de l'automne 1987. En effet, les sénateurs de la majorité ont inséré dans le texte des dispositions rappelant aux magistrats des chambres régionales des comptes qu'ils étaient, dans leurs activités de contrôle, soumis à l'obligation de discrétion professionnelle et imposant aux chambres régionales qu'elles prennent toutes les dispositions pour garantir la confidentialité des observations qu'elles adressent aux représentants des collectivités.

L'existence d'une large zone de secret, définie en termes particulièrement ambigus par la loi de 1978 sur la communication des documents administratifs¹²⁰⁻¹²¹, ce qui permet de multiples interprétations, est justifiée de différentes façons par les acteurs politiques. Selon R. Barre, « le secret administratif est nécessaire car il couvre les intérêts de la sécurité de l'Etat en même temps que les secrets du citoyen¹²². Les gaullistes quant à eux invoquent des « intérêts fondamentaux » à protéger pour le fon-

118. Il suffit de penser aux délais considérables qu'il faut pour qu'une affaire soit jugée par les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat, à la complexité des procédures instaurées pour avoir accès à des fichiers, dont on n'a pas forcément connaissance de l'existence, ou à l'allongement des délais que provoque l'existence de la CADA dans la résolution des litiges où elle adopte une position négative, pour s'en convaincre.

119. « Administration et administrés », p. 53. C'était alors les clubs Perspective et réalité qui se montraient les plus restrictifs.

120. Dans son article 6 ; il regroupe : le secret de la définition de la politique gouvernementale, le secret de défense nationale, de la politique extérieure, de la sécurité publique et de la sûreté de l'Etat, le crédit public et la monnaie, les procédures judiciaires, la vie privée, l'industrie et le commerce, la recherche des infractions fiscales et douanières.

121. Un amendement de M. De Tinguy au Sénat écarte également de la communication les avis du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs.

122. Déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale, le 5 octobre 1975. Il ajoute « qu'il ne doit pas servir d'alibi ou de masque au fondement véritable des décisions politiques ».

der¹²³. Les socialistes, par la voix de M. Rocard, exposent qu'il est le moyen de préserver la marge de manœuvre du gouvernement¹²⁴, ce qui le rend indispensable. Mais M. Rocard, qui s'est fait le champion — y compris contre ses propres amis — de la morale en politique affirme aussi « qu'il faut réexaminer la règle du secret de l'instruction qui n'assure pas réellement la protection de l'inculpé » et propose — revenant sur le terrain si sensible des « affaires » qui ont empoisonné la vie politique française depuis l'affaire Greenpeace — de modifier les règles applicables au secret défense qui constituent « une faille dans notre État de droit » ; « pour concilier les intérêts de la défense du pays et les exigences de la justice », il faut selon lui instaurer une commission nationale composée de magistrats et de représentants du ministre de la Défense et du ministre de l'Intérieur qui statuerait à huis clos et par décision non motivée sur la recevabilité des secrets invoqués¹²⁵. Cependant en matière de police, G. Defferre alors ministre de l'intérieur voyait dans le secret un moyen utile « de protéger l'enquête et de préserver la police des polémiques partisans et de tout ce qui pourrait faire douter de son impartialité ». Dans bien des cas les motifs avancés pour ne pas divulguer une information tiennent à la crainte de susciter la peur des populations. Ainsi en matière de sécurité des centrales nucléaires l'information est-elle retenue en raison d'une part du lien de ces activités avec le domaine militaire, qui offre la possibilité, le cas échéant d'opposer le secret défense, d'autre part de la volonté de ne pas affoler les riverains par la divulgation de renseignements mettant en évidence les diverses possibilités d'accident. Le résultat — très négatif — d'une telle conception est que dans l'hypothèse d'une catastrophe, les populations ne sauraient pas clairement quelle conduite il faut adopter¹²⁶.

Derrière ces arguments invoqués pour expliquer le refus de diffuser certaines informations se cache souvent la volonté — particulièrement marquée dans le discours des partis de droite — d'empêcher un contrôle réel sur les activités administratives nationales ou locales et de préserver le pouvoir des dirigeants. Cette raison inavouable, puisqu'elle consiste simplement dans la défense des intérêts corporatistes des professionnels de la politique ou de l'administration apparaît rarement

123. Exposé des motifs de la proposition de loi n° 2455 du 30 juin 1976.

124. « Si l'exigence de transparence de la fonction gouvernementale est une condition nécessaire de la démocratie, elle a des effets paralysants dans la conduite des opérations de violence ; on ne saurait pour autant renoncer à ces dernières pas plus qu'un grand État ne pourrait se passer des services spéciaux dont l'action réclame le secret », *Le cœur à l'ouvrage*, pp. 183-184.

125. *Réponses pour demain*, p. 167.

126. Voir J. Furet, « Désinformation nucléaire », *Le Monde*, 2 juillet 1986. Selon M. Rocard en matière d'environnement, il faut privilégier la transparence de l'information particulièrement sur les situations de crise provoquées par les accidents ou les catastrophes naturelles. Pour cela il propose l'institution d'un conseil national de la sécurité industrielle et nucléaire indépendant. Des idées très voisines sont défendues par J. Dominati qui souhaite assurer la transparence de l'information en donnant au conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire le statut d'autorité administrative indépendante, in « Centrales nucléaires : l'image et la confiance », *Le Monde*, 19 mars 1988.

sans voile dans le discours politique¹²⁷. Elle a pourtant été clairement invoquée dans la récente discussion du projet de loi d'amélioration de la décentralisation. En effet le ministre délégué chargé des collectivités locales a expliqué devant la commission des lois de l'Assemblée nationale — arène dans laquelle se déroule des débats qui font l'objet d'une diffusion très restreinte — « qu'en ce qui concerne les interventions économiques des collectivités locales, il n'avait pas jugé possible de publier le rapport des préfets, dans la mesure où celui-ci comportait des informations sur des cas concrets qui auraient pu être analysées comme des erreurs de gestion des maires concernés »¹²⁸⁻¹²⁹. C'est un motif analogue qui est mis en avant par Francis Delattre pour s'opposer au cours de la même séance à la publicité des observations des chambres régionales des comptes sur la gestion des collectivités locales : « le risque que les plus petites irrégularités soient présentées comme des fautes de gestion ». Finalement le secret de ces observations sera admis par le ministre « dans le souci de rétablir la confiance »¹³⁰ et « d'éviter que ces observations soumises à une obligation de secret ne soient utilisées à des fins politiques contre les exécutifs locaux »¹³¹.

Préservée par le coût élevé à payer pour entrer dans l'univers administratif, par la difficulté — au demeurant différentielle en fonction du capital social et culturel dont disposent les individus — à se saisir de procédures complexes et mal connues, par les zones d'exclusion légales de toute diffusion d'information, par le souci des élus et de l'administration enfin, de sauvegarder leur autonomie, l'opacité demeure bien réelle sous le discours de la transparence¹³². Présents dans le débat politique au

127. Spécialement chez les socialistes qui préconisaient pour l'élection présidentielle de 1988 de faire participer les citoyens « à l'exercice des compétences que la première phase de décentralisation a confié aux élus locaux », Convention nationale, précitée, p. 61.

128. On conçoit aisément que chez les députés et les sénateurs qui sont souvent aussi des élus locaux un tel argument soit particulièrement efficace. D'autant que si l'on n'est pas soi-même responsable on espère souvent le devenir ; et que ses propres amis l'étant on n'a aucun avantage à souhaiter la transparence. Les affrontements sur ces questions sont donc en général reportés dans les arènes locales où les problèmes concrets se posent et sont traités en fonction de la position relative des forces politiques dans les arènes concernées. On observera de façon générale que les pouvoirs du parlement sont très limités vis-à-vis de l'administration et de ses secrets. Ainsi l'ordonnance du 17 novembre 1958 qui régit les commissions d'enquête parlementaires permet que leur soient opposés les différents secrets administratifs. Voir J. Laporte et M.-J. Tulard, *Le droit parlementaire*, PUF, 1986, pp. 108-109.

129. In « Rapport de D. Perben », *Documents*, n° 1128, Assemblée nationale du 10 décembre 1987, p. 42.

130. Voir F. Reynaert, « Pouvoirs limités pour les chambres régionales des comptes », *Libération*, 22 décembre 1987.

131. Déclaration du ministre, Rapport D. Perben, p. 34. M. Lamassoure s'est opposé à ce secret en estimant que s'il était nécessaire durant la phase d'investigation, la publication des conclusions définitives du contrôle devait être automatique, p. 39.

132. Voir la très intéressante étude de P. Sadran, « Le miroir sans tain », *Mélanges Ellul*, PUF, 1983, pp. 800 et ss.

titre des propositions et des réformes, le secret et la transparence administrative sont aussi des enjeux de la lutte politique pour la disqualification de l'adversaire.

II. — SECRETS ADMINISTRATIFS ET SCANDALES POLITIQUES

Si le principe même de l'existence de secrets — dès lors qu'ils sont en nombre limité et justifiés par « l'intérêt général » — est communément admis par les principales organisations politiques et n'alimente guère le débat politique, même si elles en ont une conception plus ou moins extensive, il n'en va pas de même des faits qui sont recouverts du sceau du secret, faits dont la révélation est au cœur de violentes polémiques politiques. Si certaines activités peuvent être légitimement protégées par le secret au regard de la morale commune¹³³, il en est d'autres qui ne sauraient l'être parce qu'elles heurtent les valeurs fondamentales dans lesquelles la société se reconnaît : le secret cache alors des pratiques inavouables et réprouvées en ce qu'elles transgressent les normes généralement admises ; corruption, pots de vin, activités criminelles, erreurs politiques et administratives : il masque ainsi « la grossièreté de la force étatique » et les contradictions sociales qu'il résout en les occultant¹³⁴. On conçoit alors que le secret, qu'il soit invoqué officiellement ou qu'il résulte de la simple abstention d'informer — la loi du silence pourrait-on dire — est à double tranchant et, par conséquent, à manier avec prudence¹³⁵. En effet la révélation de secrets administratifs

133. M. Rocard affirme à cet égard qu'« en démocratie ces valeurs exigent non seulement que l'acte public soit transparent, mais que dans chacun de ses détails il réponde à la morale commune », *Le cœur à l'ouvrage*, p. 155.

134. Nous empruntons cette analyse à J.-J. Gleizal, « Le secret dans l'Etat », p. 78. On comprendra aisément alors « qu'il est des confidentialités qui sont de féconds bouillons de culture pour les amertumes, les aigreurs, les révoltes », G. Dupuis, « Secrets d'Etat et secrets de polichinelle », *Le Monde*, 13 juin 1975.

135. A.-L. Mie constate que la simple invocation du secret suscite immédiatement des réticences, attise la curiosité du public et des journalistes : le secret pousse au soupçon ; lorsqu'il est mis en avant pour se défendre, on imagine tout de suite le pire, *L'administration et le droit à l'information*, Berger Levrault, 1985, p. 13.

joue souvent un grand rôle dans ces phénomènes curieux et assez mal connus que sont les scandales politiques¹³⁶⁻¹³⁷.

Les faits scandaleux sont habituellement constitués par la transgression des normes concernant les relations entre le pouvoir et l'argent, ou régissant les rapports entre les différents secteurs de la machinerie administrative — police, armée, justice, services secrets — dont les logiques et les intérêts sectoriels sont fréquemment en contradiction¹³⁸. De telles transgressions sont très ordinaires, mais restent en général secrètes. Bien qu'il soit possible d'en relever dans toute l'administration¹³⁹, certains secteurs institutionnels paraissent plus favorables que d'autres à la production des faits nourrissant les scandales : les services secrets par vocation, mais aussi la coopération internationale, les relations extérieures, l'armement, l'aménagement du territoire, l'urbanisme¹⁴⁰, l'industrie¹⁴¹ et la police en sont les meilleurs pourvoyeurs. Ce sont des domaines sensibles dont les activités mettent en jeu d'importants intérêts financiers — favorables donc à toutes les corruptions —, ou appellent le montage d'opérations discrètes plus ou moins légales échappant au contrôle du parlement (défense, coopération, services secrets) — donc propices aux manipulations en tout genres et riches en tentations pour les agents les plus faibles. Ils sont, en raison de leurs propriétés structurelles, le terrain d'action idéal pour des aventuriers sans scrupules.

136. Michel Dobry constate que les politistes répugnent à aborder ces phénomènes parce qu'ils sont difficiles à déchiffrer ; d'où un traitement sous une forme le plus souvent anecdotique ; in « Mobilisation multisectorielle et dynamique des crises politiques : un point de vue heuristique », *RFS*, 1983, p. 413 ; également *Sociologie des crises politiques*, presses de la FNSP, 1986, pp. 291-292. Chez les auteurs grecs anciens, scandale désigne la partie de la souricière qui est suspendue au lacet. En général scandalum signifie un piège, un empêchement. Chez les auteurs ecclésiastiques, le scandale se met pour tout ce qui peut être à quelqu'un une occasion de chute soit dans l'ordre naturel, soit dans l'ordre moral. Les faits scandaleux le sont ainsi non seulement parce qu'ils constituent une faute pour celui qui les commet, mais aussi parce qu'ils donnent aux autres « l'occasion de jurer, de se fâcher, de blasphémer ». Richard et Giraud, *Dictionnaire universel des sciences ecclésiastiques*, tome 22, Boiste, 1825, pp. 91 à 94.

137. Si l'on prend les scandales français récents, on constate qu'il est rare qu'un secret administratif n'y apparaisse pas à un moment ou un autre : les Irlandais de Vincennes, Greenpeace, Luchaire, le carrefour du développement, l'affaire du Conseil supérieur de la magistrature, toutes ces affaires reposent sur la révélation de pratiques que l'administration ou certains de ses agents cherchaient à tenir secrètes.

138. Ainsi l'affaire Luchaire repose-t-elle initialement sur la contradiction entre la politique officielle d'embargo des ventes d'armes à destination de l'Iran et les intérêts du complexe militaro-industriel qui parvient à imposer secrètement des ventes d'obus. Le secret permet de surmonter la contradiction et le cas échéant d'échapper aux règles qui devraient être respectées et que d'autres secteurs de l'administration ont le devoir de faire obéir.

139. Les rapports de la Cour des comptes sont de ce point de vue une véritable mine. Les scandales du passé montrent bien que les pratiques illégales, naturellement maintenues secrètes (H. Déroche observe qu'il faut toujours donner à la fraude l'aspect d'un acte légal en camouflant les opérations anormales par le trompe-l'œil d'opérations régulières, *Les mythes administratifs*, p. 256), existent dans tous les secteurs.

140. Est-il besoin de rappeler que le ministre des Travaux publics, M. Teste, fut jugé par la chambre des pairs pour corruption en 1847 ; voir pour un récit de ce procès V. Hugo, *Choses vues*, Folio, 1972, pp. 95 à 147.

141. L'affaire des « avions renifleurs » en est une bonne illustration.

La révélation de ces pratiques scandaleuses, plus ou moins couvertes, et organisées ¹⁴² par les ministres (ou leurs collaborateurs) et le gouvernement a pour enjeu le crédit de ces hommes politiques : ils jouent leur crédibilité — et celle de leurs principaux collaborateurs — face à des réalités qui leurs sont opposées et qui mettent en cause leur duplicité au regard de leurs propres principes, leur honnêteté ou leur compétence ¹⁴³ et du même coup leur capacité à gouverner ainsi que celle de ceux auxquels ils sont associés. Dès lors on comprend que le caractère subversif et les vertus déstabilisatrices potentielles de la révélation de secrets conduisent les hommes politiques à s'intéresser de près aux aspects occultes de l'action gouvernementale passée ou présente de leurs rivaux : ils s'emparent volontiers d'informations sensibles, susceptibles de les disqualifier aux yeux de leurs électeurs et d'améliorer en retour leurs propres chances d'accéder ou de se maintenir au pouvoir, les faits scandaleux pouvant non seulement être exploités dans la perspective des élections suivantes, mais aussi, lorsqu'ils concernent le gouvernement en place, dégénérer en crise politique et provoquer le départ de ministres, voire la démission du gouvernement.

Le débat sur les faits scandaleux commence souvent de façon anecdotique, par la révélation, plus ou moins rapide du secret (A) autour duquel s'enroule une exploitation politique qui le transforme en un scandale (B) dont l'issue incertaine dépend des mobilisations qui ont — ou n'ont pas — été réalisées par les protagonistes autour de leur argumentation (C).

A) *La révélation du secret*

Pour que le débat politique s'engage, il faut que le secret soit au moins en partie divulgué. Un secret bien gardé n'est guère dangereux : il faut, pour qu'il commence à intéresser, que des informations aient filtré vers la presse ou les adversaires politiques. Cette révélation peut provenir de plusieurs sources. Les hommes politiques eux-mêmes peuvent entrer en possession d'informations compromettantes pour leurs concurrents et les diffuser. L'alternance y est particulièrement propice car elle met à la disposition des nouveaux gouvernants des renseignements jusque-là secrets

142. L'ignorance d'un ministre est en soi considérée comme un fait scandaleux par les commentateurs politiques car il est toujours présumé responsable de ce qui se fait sous son autorité, les actions illégales de son entourage qu'il prétend ignorer démontrant aux yeux du public sa légèreté et son faible intérêt pour les affaires de l'Etat.

143. L'affaire des « avions renifleurs » révélait la légèreté avec laquelle de hauts responsables politiques et militaires et les dirigeants d'une grande société avaient traité cette « découverte », au point d'être abusés par des escrocs employant de grossières méthodes.

qu'ils ont tout le loisir d'utiliser¹⁴⁴. Des services administratifs ou des agents de ces services peuvent également dévoiler les renseignements dont ils disposent¹⁴⁵ soit par conviction politique¹⁴⁶, soit par esprit de vengeance¹⁴⁷. Ces divulgations ont d'autant plus de chances de survenir qu'il existe des conflits entre agents, groupes d'agents ou services, conflits dans lesquels elles constituent des moyens de lutte entre les mains des différents protagonistes qui s'opposent autour d'enjeux internes. Les rivalités de services¹⁴⁸, avec leur cortège de haine et de rancœur sont le terrain fertile sur lequel fleurissent la délation, la dénonciation des fautes, et la révélation des secrets. Des enquêtes journalistiques sont aussi à l'origine du dévoilement de certains secrets, des organes de presse s'étant même spécialisés, comme l'hebdomadaire satirique *Le Canard enchaîné*, dans les affaires scandaleuses liées au monde politique. Un cas fortuit, enfin, — un accident, une maladresse, une arrestation¹⁴⁹ —, peut, sinon découvrir toute l'affaire, du moins en faire connaître certains aspects mystérieux, invitant les journalistes spécialisés et les services administratifs compétents à engager de plus amples investigations.

Qu'elles prennent l'aspect de fuites, qu'elles soient officiellement annoncées par des responsables politiques ou administratifs ou qu'elles se propagent sous la forme de rumeurs^{149 bis}, les informations révélées n'agissent que si elles sont largement diffusées : c'est seulement dans la mesure où elles entrent dans le champ journalistique et sont reprises par les grands

144. L'affaire du carrefour du développement, ou l'affaire Luchaire en sont de bons exemples. La cohabitation politique telle qu'elle a existé de 1986 à 1988 favorise sans doute les fuites auxquelles elle fournit une bonne couverture. En 1986, le gouvernement de J. Chirac a dès son entrée en fonction abondamment alimenté la chronique politique avec toutes sortes de révélations, facilitant l'accès de la presse aux pièces administratives. L'exemple le plus frappant étant le déclassement du rapport du contrôleur général Barba dans l'affaire Luchaire.

145. L'affaire Greenpeace a été l'occasion de multiples révélations de ce genre de la part des agents de la DGSE.

146. La pratique des photocopies facilite les fuites. Voir T. Pfister, *Dans les coulisses du pouvoir*, A. Michel, 1986, p. 112.

147. L'affaire des fuites du Conseil supérieur de la magistrature se déroule ainsi sur fond de conflit entre les différents membres du personnel de cet organisme.

148. On pensera ici au conflit police nationale-gendarmerie qui aboutit non seulement à ce que ces deux administrations rivales ne s'épaulent pas mutuellement, mais encore à ce qu'elles se nuisent chaque fois que cela est possible. Voir sur ce point le *Rapport de la mission de liaison et de prospective sur la gendarmerie et la police nationale* remis par J. Cabannes le 19 février 1988, *Le Monde*, 12 mars 1988.

149. L'affaire du Rainbow Warrior est en grande partie découverte à la suite du dérapage de l'opération qui s'accompagne de la mort d'un homme et de l'arrestation par la police néozélandaise de deux agents de la DGSE. L'affaire des fuites du Conseil supérieur de la magistrature tient à l'arrestation fortuite des poseurs de micro.

149 bis. J. Lacouture analyse bien le style de presse particulier qui diffuse la rumeur : « il y a ici et là le murmuré, le non-dit, le peu dit, le sous-dit (...). Ainsi y a-t-il mille façons de « rumoriser » l'information par affleurements, attouchements conditionnels et points de suspension, par mouvements, esquives, changements de cap, retraites, voire autocritiques et mises au point qui font d'une campagne de presse une sourde rumeur », « Bruit et information », in *La Rumeur*, Editions Complexe, 1982, p. 23.

journaux et les principaux média comme des événements importants, qu'elles ont des chances d'être perçues dans le champ politique et de devenir la matière première d'un scandale. Or il ne suffit pas que certains organes de presse entrent en possession de renseignements ou de documents administratifs jusque-là tenus secrets pour qu'ils en assurent l'exploitation journalistique et entreprennent d'en faire un événement médiatique¹⁵⁰. La stratégie des entreprises de presse et des journalistes est en la matière très complexe. Il est clair que les secrets font partie des sujets intéressants parce qu'ils attirent l'attention d'un public désenchanté par un monde politique rendu plus familier et moins mystérieux par les média¹⁵¹, en introduisant dans le jeu politique quotidien des faits inattendus, dramatiques, rocamboliques ou inquiétants qui choquent la morale. A ce titre, ils peuvent apporter de multiples profits aux organes de presse qui les exploitent. Des profits économiques d'abord : ces révélations, reprises par les autres média qui en disent l'origine, constituent une publicité gratuite pour celui qui, le premier les a publiées¹⁵². Elles peuvent aussi permettre une augmentation de leur audience : en suivant jour après jour les péripéties de l'affaire, en la transformant en une sorte de feuilleton à rebondissement dans lequel ils distillent progressivement de nouvelles révélations, ils retiennent l'attention des lecteurs et tentent de les fidéliser. Des profits symboliques ensuite : c'est l'occasion pour une rédaction de modifier son image de marque, de montrer qu'elle pratique un journalisme moderne, fait de commentaires, certes, mais aussi d'investigations¹⁵³ et d'asseoir de cette façon son autorité dans le champ journalistique¹⁵⁴ ; c'est le moyen aussi pour les journalistes qui suivent l'affaire de faire la preuve de leur professionnalisme¹⁵⁵ et de s'imposer dans la rédaction et dans la profession. Au-delà, l'exploitation journalistique d'une affaire « sérieuse » permet à l'ensemble de la profession de s'ériger en véritable « tribunal de l'opinion », de se présenter comme le défenseur de la morale publique et des valeurs démocratiques, et de démontrer en débusquant les scandales et en contraignant leurs responsables à s'expliquer, voire à démissionner, qu'elle est bien un pouvoir sans lequel il n'est

150. C'est-à-dire occupant la une des journaux ; sur la constitution médiatique des événements voir les intéressantes analyses de P. Champagne, « La manifestation, la production de l'événement politique », *ARSS*, n° 52-53, pp. 18 à 41.

151. Sur ce point voir G. Balandier, *Le pouvoir sur scènes*, Balland, 1980, p. 49.

152. On peut penser à cet égard à la publicité faite au journal *La Presse de la Manche* par ses révélations dans l'affaire Luchaire, ou encore au *Monde* par son attitude dans l'affaire Greenpeace.

153. Le journal *Le Monde* a ainsi sensiblement modifié son image avec l'affaire Greenpeace, se donnant l'image plus moderne d'un journalisme à l'américaine, même s'il conserve aussi son image traditionnelle de journal « sérieux ».

154. Les journalistes de *La Presse de la Manche* ont été unanimement salués par leurs pairs — ils ont même reçu un prix — pour le sérieux de leur enquête dans l'affaire Luchaire.

155. Et le cas échéant d'occuper dans la rédaction le créneau des affaires, en en devenant le spécialiste. Au-delà faut-il rappeler qu'il existe un important marché de l'édition pour le récit de ces scandales sur lequel J. Derogy et J.-M. Pontaut par exemple sont bien implantés.

pas de démocratie possible¹⁵⁶. Si les bénéfiques escomptables sont importants — d'autant plus importants d'ailleurs que les scandales sont plus rares —, les risques liés à la divulgation des faits litigieux ne sont pas moins considérables et pèsent pour l'empêcher. Il y a tout d'abord un danger pour l'organe d'information qui les dénonce de voir sa crédibilité mise en cause par ceux qu'il incrimine ; les accusés en dévient en effet généralement l'existence et récusent leurs accusateurs en soulignant qu'ils ont des intérêts cachés à leur nuire. Le journaliste doit donc à la fois assurer qu'il dit vrai en le démontrant si possible preuves à l'appui et attester que la vérité qu'il dévoile est bonne à dire¹⁵⁷ — donc bonne à reprendre par les autres rédactions. D'où tout un discours sur la légitimité de la dénonciation des faits, sur leur gravité au regard de la démocratie qui suppose le droit à la vérité, et le droit au regard, discours dans lequel le journaliste s'efforce d'accréditer l'idée qu'il a un point de vue impartial et indépendant¹⁵⁸.

A côté de ces contraintes spécifiques liées à la nature même des scandales, d'autres facteurs plus généraux pèsent sur la politique éditoriale de chaque organe de presse et conditionnent la conversion d'un fait quelconque en événement. Les révélations n'auront de chance de devenir un événement digne d'intérêt et d'accéder au devant de la scène médiatique que sous certaines conditions¹⁵⁹. Sans qu'on puisse ici entrer dans le détail, on peut relever tout d'abord des données structurelles : elles sont liées à l'orientation politique du média¹⁶⁰, à la façon dont il hiérarchise les informations¹⁶¹, et à sa pratique journalistique¹⁶². Sur un autre plan, la gravité des faits et l'importance des personnalités qu'ils concernent¹⁶³ interviennent aussi pour rendre possible ou non une exploitation politique et donc rendre leur exploitation journalistique plus ou moins

156. L'affaire du Rainbow Warrior a été le prétexte d'une mise en scène de ce rôle par les journalistes eux-mêmes, surpris qu'ils étaient d'avoir vérifié pratiquement qu'ils exerçaient bien un pouvoir.

157. Ainsi était-il communément admis que toute révélation qui mettait en cause la vie des otages français du Liban était illégitime.

158. Voir les arguments développés par E. Plenel dans « La morale des affaires », *Bilan du septennat*, *Le Monde*, 1988, pp. 114-115.

159. Les faits autour desquels s'enroulent les scandales sont parfois de véritables secrets de polichinelle. Ainsi dès juin 1983 *le Canard enchaîné* signale la disparition du rapport de la Cour des comptes sur l'affaire des avions renifleurs, mais ce n'est qu'en décembre 1983 que l'affaire devient un scandale politique.

160. On comprend aisément que le média sera réticent à diffuser des informations susceptibles de nuire aux hommes politiques dont il se sent proche.

161. Qui tient à la fois à son orientation idéologique et aux attentes qu'il croit être celles de son public.

162. Journalisme d'opinion ou d'investigation qui prédispose plus ou moins à s'intéresser à la révélation de secrets.

163. Si des personnalités très importantes sont mises en cause, la rédaction pourra vouloir vérifier plus longuement ses informations. Elle pourra aussi être plus hésitante sur l'opportunité de révéler les faits.

intéressante¹⁶⁴. Enfin, la qualité des renseignements joue pour rendre le traitement journalistique plus ou moins rapide : si les informations sont trop vagues, elles ne peuvent être diffusées qu'après une enquête approfondie. La crédibilité de la source d'information et la capacité de ceux qui divulguent le renseignement à en certifier l'authenticité sont des facteurs d'autant plus déterminants que le média a une réputation plus grande à défendre et qu'il ne peut donc pas risquer sur la diffusion de fausses allégations¹⁶⁵.

Il y a ensuite des données journalistiques conjoncturelles, spécialement l'abondance de l'actualité. Les révélations ont d'autant plus de chances d'être traitées que le débat politique est appauvri qu'il se repli sur des batailles dans lesquelles les personnalités sont essentielles : les « affaires » ont un succès médiatique d'autant plus grand que le débat sur les idées est plus vide¹⁶⁶. Le traitement médiatique des révélations est aussi conditionné par la conjoncture politique faite de l'intérêt des hommes politiques, mais aussi du public, pour ces questions à un moment donné, conjoncture qui joue pour précipiter les révélations sur le devant de la scène ou au contraire pour les rejeter au rang d'informations non prioritaires¹⁶⁷. Tributaires pour leur diffusion et leur accès sur le devant de la scène médiatique de multiples paramètres et de la combinaison des stratégies aléatoires des différentes rédactions qui les prennent en considération chacune à sa manière, les informations ne peuvent cependant plus être ignorées à partir du moment où elles ont franchi tous les obstacles et font la une de plusieurs journaux. Portés à la connaissance du public, les faits scandaleux n'ont plus qu'à être convertis en scandale.

164. Il y a à cet égard une certaine collusion entre la presse et le pouvoir politique : les journalistes peuvent prévenir à l'avance les responsables politiques des révélations qu'ils souhaitent faire (ce fut le cas du journal *Le Monde* dans l'affaire du Comité d'éducation pour la santé : il prévint Mme Barzach qu'il allait publier le rapport de l'inspection générale des affaires sociales qu'il s'était procuré). Les rédactions vont parfois plus loin en acceptant de différer la publication de certaines informations : *Le Canard enchaîné* a admis l'avoir fait en plusieurs occasions.

165. Il est clair par exemple que la diffusion d'une information fautive par un journal comme *Le Monde* nuit beaucoup à sa crédibilité. D'où une plus grande prudence dans la vérification des informations. Les médias ne sont cependant pas à l'abri de la publication de fausses nouvelles qui ont d'autant plus de chances de l'être qu'elles semblent émaner d'une source crédible, sont importantes, et arrivent juste avant le bouclage du journal. Voir par exemple le cas de la publication de la fausse mort de l'actrice Monica Vitti en première page du *Monde*, le 4 mai 1988.

166. A cet égard on observera que les affaires de l'année 1987 s'inscrivent dans un creux du débat politique. On peut par ailleurs noter que l'affaire Greenpeace a pu prospérer d'autant plus facilement que l'événement est survenu pendant les vacances d'été, période où l'actualité est peu abondante.

167. On peut à cet égard penser que plus l'interaction multisectorielle à l'origine de la révélation est forte plus il y a de chance pour que la presse la perçoive comme un événement politique. Quant à la diffusion de ces révélations par l'ensemble des médias sa rapidité varie là encore selon l'importance de l'information révélée, la place qu'occupe le média qui les publie le premier dans le champ journalistique et la place que celui-ci lui accorde dans ses propres colonnes.

B) *La conversion en scandale*

Largement rapportés par la presse qui demande des explications, les secrets révélés deviennent des sujets obligés pour les commentateurs et les responsables politiques. Constitués en événement médiatique devant une « opinion publique » prise à témoin, mis sous le feu de l'actualité, ils posent des questions brûlantes que les journalistes doivent¹⁶⁸ soulever et auxquelles les hommes politiques doivent répondre, suscitant ainsi une cascade de prises de position. Bien entendu, comme dans toutes les affaires troubles, il est rare que les faits soient élucidés en même temps qu'ils sont révélés. Le scandale se déroule donc au rythme des révélations nouvelles, à travers les différentes péripéties de la découverte de la vérité et du débat politique qui l'accompagne. Le scandale prend d'autant plus d'ampleur et a d'autant moins de chances d'être étouffé rapidement que d'une part des formations politiques sont prêtes à en assurer une exploitation proprement politique — chose qu'elles font d'autant plus librement qu'elles ne sont pas elles-mêmes (ou certains des leurs) compromises dans d'autres affaires scandaleuses susceptibles d'être exhumées pour modérer leur fougue accusatrice¹⁶⁹ ; et que d'autre part, les responsables mis en cause adoptent une stratégie de défense maladroite qui alimente le débat : il est fréquent en effet que si l'affaire fait, dès les premières révélations, l'objet d'une parade préventive désignant clairement les coupables et sanctionnant leur faute, si faute il y a, le scandale retombe de lui-même¹⁷⁰. Encore faut-il pour ce faire que le responsable politique ne soit pas lui-même directement impliqué ou qu'il ait des collaborateurs prêts à se sacrifier sans réticence et surtout soit capable de monter une version crédible des faits¹⁷¹.

Le débat politique autour des scandales qui se déploie essentiellement dans la presse écrite et audiovisuelle¹⁷² présente un certain nombre de propriétés qui le distingue des autres types de débat politiques. Portant avant tout sur le crédit d'un responsable politique, et au-delà, par une sorte de contagion, sur celui de ses amis politiques, il se caractérise par

168. P.L. Séguillon rapporte, à propos de l'affaire du Rainbow Warrior un dialogue entre sa consœur et L. Fabius lors de la préparation du débat Fabius-Chirac tout à fait significatif de cet impératif catégorique : « Bien sûr qu'il faudra en parler dit le premier ministre d'un air indifférent. Mais franchement je ne pense pas que cette affaire passionne les téléspectateurs. Ils ne comprendraient pas que nous taisions cette question et ne nous la pardonneraient pas, rétorqua sur le champ ma consœur », *Portraits à domicile*, Carrère, 1987.

169. L'affaire du « vrai-faux passeport » dans l'affaire du Carrefour du développement a singulièrement compliqué l'exploitation de ce scandale par le RPR et l'UDF.

170. L'aveu qui permet d'invoquer la raison d'Etat pour expliquer les faits prive en partie l'adversaire de ses arguments moraux et désarme l'attaque : là comme ailleurs « faute avouée est à moitié pardonnée ».

171. M. Barzach a procédé assez finement dans l'affaire du Comité d'éducation pour la santé (détournements de fonds destinés à une campagne contre le Sida) en demandant une enquête immédiate, en saisissant elle-même la justice et en démettant de ses fonctions le directeur de l'organisme responsable.

172. C'est-à-dire sous les yeux du public.

une focalisation de l'attention sur certains personnages placés sur le devant de la scène, dont le comportement est soigneusement examiné, et par la coloration morale des arguments qui s'y échangent et des problèmes qui y sont traités. Les questions qui l'alimentent portent avant tout sur l'existence des faits reprochés et leur interprétation, sur la connaissance qu'en avaient les responsables politiques, sur les sanctions qu'ils méritent et sur la signification politique de l'affaire, c'est-à-dire sur ce qu'elle révèle sur les gouvernants sous lesquels elle a pu se produire. Le débat s'analyse donc essentiellement en une lutte concurrentielle entre les différents protagonistes — hommes politiques, accusés, journalistes — pour imposer leur interprétation des faits et mobiliser autour de celle-ci des soutiens. Les journalistes y tiennent le rôle d'aiguillon, harcelant le secret en se procurant des documents et en reproduisant des pièces compromettantes. Le débat connaît plusieurs phases et change de ton selon que les faits révélés sont avérés ou ne le sont pas encore. Tant qu'ils ne le sont pas, les amis politiques du responsable compromis, tout en se tenant à distance, ne lui retirent pas leur confiance. Comme lui, ils dénoncent la manœuvre politique, attestent qu'il est honnête, rejettent par avance sur d'autres des fautes éventuelles¹⁷³. Quant aux accusateurs politiques, ils restent en général assez prudents : ils laissent aux journalistes le soin d'établir la vérité — les y aidant indirectement s'ils sont au pouvoir¹⁷⁴ — et se contentent d'attaques indirectes¹⁷⁵, mais lourdes de menaces. Leur indignation — encore retenue — les place tout comme les journalistes dans une sorte de magistrature morale : en protestant ils acquièrent et mobilisent un capital symbolique lié à la défense des valeurs communes au groupe, renforçant ainsi leur autorité¹⁷⁶. Face à ces attaques, plusieurs répliques sont envisageables ; des manœuvres dilatoires, d'abord, pour reporter la question à une date ultérieure et calmer les esprits : on demande un rapport à une personnalité incontestable¹⁷⁷ ou à l'inspection générale du ministère ; on saisit la justice, ce qui permet de faire momentanément la preuve de sa bonne foi. Cette contre-attaque ne doit pas être maladroite, c'est-à-dire ni trop rapide, ni trop vive afin

173. « Sa vigilance aura peut-être été trompée, mais je ne le crois pas... » ; « M. X... est un homme parfaitement honorable, incapable d'avoir commis de telles malversations ».

174. Il peut en effet paraître trop politicien d'accuser soi-même ses concurrents : en organisant des fuites et en laissant les journalistes — juges impartiaux — les révéler, on donne plus de poids à l'accusation.

175. Leurs discours sont alors émaillés de formules telles que : « Si ce que vous (les journalistes) dites s'est véritablement déroulé, ce serait grave pour la démocratie... » ; « Je n'imagine pas qu'il ait pu commettre un tel acte... mais si d'aventure cela était, il faudrait prendre des sanctions exemplaires » ; « Ce serait la marque du dévouement dans lequel sont tombées nos institutions » ; « Remarquez, ce ne serait pas surprenant dans le climat d'affairisme qui règne dans ce pays qu'un ministre ait pu se laisser tenter... ».

176. Voir sur cet effet, A. Collovald et B. Gaiti, « Un débat de politique sociale : les enjeux d'une définition », rapport sur la politique sociale, Amiens, octobre 1987, p. 71.

177. C'est ce que demanda L. Fabius à B. Tricot dans l'affaire du Rainbow Warrior.

de ne pas laisser penser que l'adversaire a frappé juste. Certains préfèrent refuser le dialogue et s'enfermer dans une stratégie de dénégation ou opposer le secret. Il est notable que loin d'enrayer ces attaques, l'invocation du secret ne fait que les attiser et aviver la curiosité du public en accréditant l'idée que des irrégularités graves ont été commises. Quant aux versions officielles, leur invraisemblance a pour effet d'aggraver la situation de celui qui les propose au moment où la vérité est finalement découverte, en doublant les faits scandaleux d'un « mensonge d'Etat »¹⁷⁸.

Face à des faits établis, mais à des responsabilités encore mal dégagées, les dénonciateurs s'efforcent de faire grossir le scandale en développant des problématiques plus larges destinées à enrôler un maximum de soutiens autour de leurs arguments, soutiens qu'ils espèrent sans doute pouvoir convertir en suffrages électoraux lors des scrutins suivants. Le scandale justifie que les règles de bienséance qui régissent en temps normal le débat politique soient moins parfaitement respectées. Des discours sont produits pour empêcher l'adversaire de s'établir sur des positions tenables¹⁷⁹ et pour impliquer d'autres personnalités dans l'affaire en remontant la chaîne de commandement administrative et politique, si possible jusqu'au sommet. Pour porter atteinte au crédit des responsables sans avoir à démontrer qu'ils sont effectivement partie prenante dans le scandale, pour les disqualifier malgré leurs affirmations selon lesquelles ils n'étaient pas informés, ils emploient très classiquement une argumentation logique qui par sa rigueur peut forcer la conviction d'un public peu averti. Elle vise à enfermer l'adversaire désigné dans une alternative diabolique¹⁸⁰, dont chacune des branches le discrédite de manière différente, le frappant de ce que Claudel nomme *une détonation de l'évidence*. F. Mitterrand en a formulé une bonne version à l'occasion de l'affaire Ben Barka : « Le général De Gaulle ne sortira pas de cette alternative. Ou bien il était informé et pour ne pas embarrasser le climat de la campagne, il a préféré lui aussi le silence — et alors il est solidaire. Ou bien il ne savait pas — mais alors qu'est-ce que ce régime qui repose sur un seul homme ? De Gaulle ayant tous les pouvoirs sait tout et c'est trop — ou il ne sait rien — et ce n'est pas assez ! Ou bien il accepte ses responsabilités ou bien il démontre son impuissance en frappant sa fac-

178. Ceci a été le cas dans l'affaire du Rainbow Warrior où pour se disculper les responsables du ministère de la défense accusèrent les Anglais d'avoir commis l'attentat. Voir H. Portelli, « Chronique politique », *Projet*, n° 196, 1985. Il montre que ce système de défense était intenable face aux révélations du *Monde*.

179. E. Goffman, *Façons de parler*, Editions de minuit, 1987, p. 33.

180. Il s'agit d'une alternative illusoire qui prend celui à qui elle est offerte devant un faux choix.

tion »¹⁸¹⁻¹⁸²⁻¹⁸³. Cette argumentation maintes fois reprise¹⁸⁴ touche le pouvoir dans ce qu'il a d'essentiel en le menaçant de lui voler son propre secret « à savoir qu'il n'existe pas et de le laisser ainsi sans défense, au bord du ridicule »¹⁸⁵⁻¹⁸⁶. Il faut alors à l'homme politique aspiré par le scandale beaucoup d'adresse et de finesse pour parvenir à soutenir la thèse de sa parfaite irresponsabilité, tout en démontrant qu'il n'y a eu aucun manquement au devoir de sa charge : c'est ce qu'a su faire F. Mitterrand dans l'affaire du Rainbow Warrior se prévalant à l'appui de sa démonstration l'exemple du général De Gaulle, personnalité incontestable aux yeux de ses détracteurs. Il propose un raisonnement qui, par l'absurde, le disculpe : « Imagine-t-on le Président de la République s'occupant de savoir comment procèdent les gens à Auckland ? Qui a dit que le général De Gaulle avait fait enlever et assassiner Ben Barka (...). Est-ce qu'on imagine que le général De Gaulle était au courant de quelques personnes qui guettaient au carrefour de Saint-Germain-des-Prés ce malheureux Ben Barka ? Pouvait-il imaginer qu'un acte aussi horrible soit commis ? Ce n'est pas raisonnable de penser cela. Ce sont des romans policiers de mauvais aloi »¹⁸⁷. Néanmoins cet effort pour remettre les choses en ordre, en réaffirmant les règles du partage des compétences ne fait pas nécessairement taire les critiques : la dénégation de toute responsabilité par les ministres ou le chef de l'Etat est présentée par leurs concurrents comme la preuve d'un dysfonctionnement de l'Etat¹⁸⁸, d'un amateurisme nuisible à la gestion des affaires publiques. L'agression est alors masquée sous la déploration et l'ironie qui permettent aux vertueux accusateurs de donner une leçon de moralité publique : insouciance, incompétence, laxisme, légèreté, irresponsabilité sont les pôles thématiques autour desquels se bâtissent les discours navrés ou railleurs

181. Meeting à la Mutualité du 24 janvier 1966.

182. C'est une alternative similaire qui a été opposée à F. Mitterrand et L. Fabius dans l'affaire du Rainbow Warrior.

183. P. Messmer emploie le même argument dans l'affaire Luchaire à propos de C. Hernu : « S'il est vrai qu'il ne savait pas, il avoue que son autorité était peu respectée puisque son administration pouvait se livrer impunément à des irrégularités graves et répétées. S'il ment, il menait une politique contraire à celle du chef de l'Etat » ; et de poursuivre en expliquant que la responsabilité ne s'arrête pas aux ministres concernés mais implique tout le gouvernement, in « Le dérèglement de l'Etat », *Le Monde*, 14 janvier 1988.

184. Ceux qui l'invoquent l'appui souvent sur leur propre expérience gouvernementale, qui prouve « que le Président de la République ne pouvait pas ne pas être au courant », ou que « du temps du Général de Gaulle cela aurait été tout à fait impossible ». Voir article de P. Messmer précité.

185. J. Baudrillard, *Les stratégies fatales*, Le livre de poche, 1983, p. 89.

186. Et les effets de ces attaques ne sont pas négligeables. Ainsi J.-Y. Lhomeau cite-t-il un numéro de Newsweek de l'automne 1985 où il est dit que « M. Mitterrand est traité désormais comme un benêt de village pour avoir soutenu qu'il ignorait ce qui se passait chez lui », in « Le feuilleton du septennat, 1985, il était un petit navire », précité.

187. Cité par J.-Y. Lhomeau, « Il était un petit navire », *Le Monde*, 19 mars 1988.

188. En ce sens C. Pasqua déclare au *Nouvel observateur* du 28 août 1987 : « on a joué contre la sécurité de l'Etat. Si à ce moment-là j'avais eu des responsabilités dans la conduite des affaires de l'Etat, il y a des gens qui se seraient retrouvés devant la justice. Ça, je ne les aurait pas loupés ! ».

qui servent à dévaloriser l'adversaire aux yeux du public, à miner son capital de confiance en en dessinant une image toute négative. Cependant, le caractère scandaleux des faits autorise aussi l'accusateur à ne plus respecter les convenances sociales et à employer des termes qui, en temps normal, lui seraient interdits. Légitimé dans son indignation par des révélations de plus en plus précises, graves et concordantes son attaque verbale se fait de plus en plus violente : corruption, forfaiture, appels à la destitution ou à la démission, menaces de déférer le coupable devant la haute cour de justice : c'est tout le vocabulaire de la crise et de la justice politique qui est ainsi mobilisé. Pour faire bonne mesure et démontrer la mauvaise foi des responsables impliqués et de leurs amis — accusés implicitement de complicité passive —, il est fréquent que les dénonciateurs du scandale demandent la constitution d'une commission d'enquête parlementaire, que leurs rivaux en difficulté s'empressent de refuser, faisant ainsi la preuve de leur refus de la transparence¹⁸⁹ démocratique.

Le discours de dénonciation, enfin, naturalise l'image négative qu'il donne des responsables du scandale, en faisant de l'affaire la manifestation exemplaire d'un comportement habituel, que vient d'ailleurs attester le cortège des scandales antérieurs convoqués pour justifier le propos : les pratiques scandaleuses sont ainsi inscrites dans la nature même du gouvernement et des forces politiques qui le soutiennent¹⁹⁰⁻¹⁹¹ ; elles justifient l'appel à la moralisation du pouvoir et à la démission des responsables.

Face aux attaques précises qui accablent l'un de leurs amis les hommes politiques restent circonspects : dans un monde où il est de bon ton d'être fidèle à ses idées et à ses amis, mais aussi d'être compétent et responsable, il leur faut — exercice périlleux — se démarquer d'un homme dont le discrédit menace de se reporter sur eux, sans pour autant le renier trop visiblement. Cette prudence est d'autant plus recommandée qu'il connaît des secrets sur eux et pourrait, par dépit, ou pour essayer de dériver la pression qui s'exerce sur lui en révéler quelques-uns. Beaucoup se réfugient donc dans un profond mutisme en attendant que les difficultés s'estompent. Certains, lorsque la vérité devient incontournable tiennent un discours euphémisé dans lequel ils plaignent l'homme frappé par cette épreuve et essaient loyalement de comprendre son comportement et de

189. Les commissions d'enquête parlementaires sont des armes politiques ; elles servent soit à gêner l'adversaire quand on peut la contrôler (c'était là la fonction évidente des commissions sur le SAC ou les avions renifleurs) soit à blanchir le pouvoir (cas des deux commissions sur les violences policières survenues lors des manifestations étudiantes de 1986).

190. L'affairisme immobilier a ainsi pu être présenté comme une propriété fondamentale du pompéisme ; voir G. Martinet, *Le système Pompidou*, Le Seuil, 1973.

191. Ce phénomène de naturalisation est renforcé par les imitateurs et les caricaturistes qui s'emparent des aspects les plus grotesques, mais aussi les plus révélateurs d'une affaire, pour en faire la marque d'un homme et tourner en dérision un gouvernement : le vrai-faux passeport de l'affaire du Carrefour du développement est ainsi utilisé pour décrire la duplicité de C. Pasqua et au-delà de ses amis.

l'expliquer par son entourage ou par sa faiblesse de caractère ; quoi qu'il en soit, à mesure que le scandale se développe, les soutiens se font plus rares et moins bruyants : les liens avec les amis se distendent. A ce point du scandale, où la querelle s'envenime, où les attaques se généralisent et jettent la discorde chez l'ennemi, son issue devient incertaine : l'affaire anecdotique risque de devenir déstabilisatrice non seulement pour les formations politiques qu'elle frappe, mais aussi, si elle met en cause des ministres, pour le gouvernement dont ils font partie.

C) *L'issue du scandale*

Ce qui fait la gravité d'un scandale, c'est sa vertu déstabilisatrice, c'est-à-dire les mobilisations qui se dessinent derrière lui et que suscitent les dénonciateurs, entraînant des perturbations dans le comportement des agents des secteurs de l'Etat concernés et dans les différents champs constituant la société. Tous les scandales n'ont pas, bien entendu, le même effet déstabilisateur. De cette manière la révélation de secrets scandaleux impliquant d'anciens gouvernants dont les amis politiques ne sont pas au pouvoir ne fait l'objet que d'une exploitation limitée¹⁹². Leur résolution est relativement simple : en principe, l'affaire s'épuise dans la révélation du secret ; l'atteinte au crédit des personnes impliquées est constituée par la simple publication des faits et les commentaires dénonciateurs qui l'accompagnent. Dans la mesure où les personnalités mises en cause n'occupent pas de position en vue, l'affaire, dont l'enjeu est limité peut certes être entretenue, mais comme les profits politiques à en attendre sont relativement faibles, elle s'éteint faute d'exploitants¹⁹³. Elle a éventuellement des prolongements judiciaires, mais les méandres d'une procédure longue et souvent confuse lui font perdre peu à peu de son intérêt^{193 bis}. Les scandales de ce type ne prennent d'ampleur que si ils affectent le fonctionnement de secteurs importants de l'Etat en impliquant des responsables administratifs encore en place, ce qui menace de perturber les services qu'ils dirigent.

Plus aléatoire est l'issue du scandale impliquant des gouvernants en place, car si l'affaire n'est pas correctement traitée, elle peut dégénérer en crise politique, en empoisonnant la vie politique. Les discours défensifs vont alors viser à éviter qu'une mobilisation élargie ne se produise, en

192. Le scandale peut cependant avoir des effets importants à l'intérieur des partis politiques : les scandales disqualifiant les dirigeants d'un parti peuvent être exploités par leurs rivaux qui mettent en avant que leur image négative risque de se reporter sur la formation et de la discréditer.

193. Dans l'affaire des avions renifleurs, M. Giscard d'Estaing trouve en la personne de F. Mitterrand un allié de dernière heure : intéressé à faire prévaloir pour son propre compte le principe de l'irresponsabilité du Président de la République, il a empêché l'audition de l'ancien chef de l'Etat devant la commission parlementaire.

193 bis. Cette procédure est d'autant plus longue et complexe que ces affaires relèvent pour les gouvernants de la compétence de la haute cour de justice.

réaffirmant dans chacun des secteurs concernés par le scandale les définitions routinisées qui caractérisent leur fonctionnement normal et définissent leurs frontières respectives. Les arguments qui y sont avancés servent donc non seulement à nier les responsabilités des dirigeants — en déniaient toute participation aux activités fautives, ou au contraire à en démontrer le bien-fondé au regard de l'intérêt général —, mais aussi à dédramatiser l'affaire en la ramenant à de justes proportions, en en minimisant l'importance, en rassurant ceux qu'elle touche plus ou moins directement. Ils s'inscrivent parmi les « techniques de sauvegarde », qui en rendant plus coûteuse pour l'adversaire la poursuite de sa campagne de dénigrement, modifient la situation en pesant sur ses calculs. Ces techniques consistent en premier lieu en un certain nombre d'opérations matérielles destinées à réaliser une routinisation du scandale : création d'une commission d'enquête parlementaire, saisir la justice, ce qui autorise les personnes impliquées à se retrancher derrière le secret de l'instruction¹⁹⁴, ou encore la dessaisir en faisant pression sur les magistrats, assigner les journalistes devant les tribunaux pour diffamation. En en appelant à la justice et à ses règles¹⁹⁵, les accusés s'efforcent de gagner du temps, de tenir leurs adversaires à distance et de retrouver une marge d'autonomie en donnant aux événements une dimension procédurière. A côté de ces manœuvres qui alimentent le débat, les dirigeants impliqués tentent, en anticipant les réactions de leurs rivaux de réaliser des coups discursifs modifiant la situation relative des protagonistes. L'objectif est de provoquer des failles dans les alliances adverses¹⁹⁶ — par exemple en sortant de vieilles affaires ou en en exploitant de nouvelles qui discréditent leurs accusateurs¹⁹⁷ — et d'attirer l'attention sur des pratiques tout aussi troubles de membres de l'opposition, ramenant, par cette banalisation des scandales¹⁹⁸, accusés et accusateurs sur un pied d'égalité. Ils peuvent

194. Argument couramment employé par le ministre de l'Intérieur C. Pasqua pour ne pas avoir à répondre aux questions embarrassantes qui lui sont posées. Ce qui ne l'empêche nullement de divulguer des informations qui ne devraient pas être connues lorsque cela lui est utile.

195. La lenteur de la justice est un atout important : elle émousse l'intérêt pour une affaire qui prend un tour complexe et technique, en faisant disparaître progressivement les tenants et les aboutissants de la question.

196. Le PS a dans la période sombre des scandales de 1987 rappelé les affaires Boulin, Fontanet et De Broglie qui marquèrent le septennat précédent.

197. L'affaire Michel Droit, membre éminent de la CNCL, accusé de forfaiture par le juge d'instruction est de celles-là.

198. Ainsi face à la mise en accusation de C. Nucci devant la Haute cour de justice, à l'inculpation du chef de la cellule du GIGN à l'Élysée, le commandant Prouteau, dans l'affaire des Irlandais de Vincennes et à la relance de l'affaire Greenpeace, au cours de l'automne 1987, les socialistes répliquent en attisant l'affaire Chaumet dans laquelle le Garde des Sceaux est mis en cause, en exploitant l'affaire M. Droit et en ressortant l'affaire Boulin. Si une telle tactique désarme effectivement les adversaires en les renvoyant dos à dos, elle n'en est pas moins dangereuse pour l'ensemble de la classe politique qu'elle contribue à discréditer aux yeux du public. Elle ouvre aussi l'occasion à certaines organisations de dénoncer le système avec quelques chances d'être entendues. L'inflation d'affaires (sérieuses ou rocambolesques) a engendré un climat favorable qui a permis au Front national de mener le 9 octobre 1987 une offensive à l'Assemblée nationale sur le thème de l'absentéisme parlementaire.

aussi, dans la même perspective, essayer de changer, comme dans la tragédie-spectacle, une chose en son contraire¹⁹⁹, ou encore déplacer le problème en le situant sur un autre terrain : c'est ainsi que F. Mitterrand calme le jeu dans l'affaire Luchoire en dénonçant « les exploiters de scandales qui nuisent à la République tout entière »²⁰⁰ et change de terrain en soulevant la question de fond du financement de la vie publique. En renvoyant tous les protagonistes dos à dos et en proposant le vote d'une loi au cours d'une session extraordinaire du parlement en début d'année 1988 pour qu'elle puisse s'appliquer à l'élection présidentielle, il reprend l'initiative et impose au premier ministre une tâche délicate et hérissée d'embûches (il faut qu'il parvienne à convaincre sa majorité de voter une loi sur laquelle elle est loin d'être unanime) à laquelle il ne peut se soustraire sans paraître se ranger sous la bannière des partisans de l'opacité de la vie publique.

La domestication du scandale et son maintien dans les limites compatibles avec le fonctionnement du système politique dépend de la conjonction de plusieurs facteurs. D'une part, des stratégies poursuivies par les hommes politiques exploitant le scandale. Celles-ci sont conditionnées par la nature des faits scandaleux qui justifient une exploitation plus ou moins importante en raison des transgressions qui les caractérisent et des personnalités qu'ils impliquent. Elles sont déterminées aussi par les profits escomptés par ceux qui s'en emparent : ils peuvent espérer seulement mettre en difficulté le gouvernement, discréditer l'un de ses membres, ou encore, allant plus loin, en anticiper la chute. L'évaluation des profits à laquelle ils se livrent est fonction de facteurs institutionnels (la proximité des élections générales ou encore les périodes de cohabitation), de facteurs conjoncturels tels que l'état des marchés politiques, la convertibilité à un moment donné du discrédit de leurs rivaux en soutiens électoraux pour eux-mêmes, ou le caractère transférable ou non des ressources acquises au cours du scandale politique de l'arène politique où il se déroule dans les différentes arènes électorales où ils sont engagés et plus largement de la situation politique dont les différentes particularités interviennent dans leurs calculs ; enfin de facteurs positionnels liés à la

199. Un exemple parmi d'autres : mis en cause dans la disparition du rapport de la Cour des comptes dans l'affaire des avions renifleurs, M. Giscard d'Estaing intervient au journal télévisé d'Antenne 2 en brandissant le fameux rapport qui figurait dans ses archives privées démentant par ce tour de passe-passe les accusations portées contre lui et affirmant ainsi sa bonne foi et sa bonne volonté. Voir sur cette affaire J. Laveissière, « Le pouvoir, ses archives, et ses secrets », *Rec. Dalloz-Sirey*, 1984, p. 66.

200. « Je fais cet appel à l'opinion publique parce que c'est le peuple qui se doit de se faire entendre, mais je le fais aussi aux responsables politiques : finissez-en avec ces méthodes qui nuisent à la République entière, à chacun d'entre vous ! La démocratie doit susciter le respect — sans doute est-on libre de porter accusation lorsqu'on est sûr de son accusation, mais on ne doit pas créer une profession nouvelle, celle d'exploiteur de scandales ». *Déclaration à RTL*, le 16 novembre 1987. On observera que chez les théologiens catholiques, le fait de se scandaliser d'une action innocente par pure malice (le scandale pharisaïque) est une faute grave. *Dictionnaire universel des sciences ecclésiastiques*, précité, p. 92.

situation de l'entreprise politique dont ils sont membres dans le jeu politique et à sa capacité d'exploiter les scandales²⁰¹.

L'évolution du scandale dépend d'autre part de la capacité des gouvernants concernés à maîtriser ses technologies de traitement et surtout à les adapter aux différentes stratégies et tactiques de leurs adversaires pour éviter qu'elles ne se conjuguent et entraînent ainsi un glissement vers une situation de crise politique. Les différents acteurs des scandales de l'année 1987 qui se défiaient mutuellement ont parfaitement su empêcher ces dérapages. E. Plenel, journaliste spécialisé dans les « affaires » au journal *Le Monde*, constate avec amertume que les journalistes ne sont pas parvenus à imposer leur vision — morale — de ces scandales en mobilisant derrière eux des soutiens²⁰² à des acteurs politiques dont les intérêts se sont ajustés en la matière pour en assurer à travers des échanges de coups purement politiques un traitement routinisé. Il dit leur échec dans ces termes : « Ainsi le journaliste, à la fois spectateur et acteur des affaires, les commentant, mais aussi les révélant ne peut qu'avouer son désarroi. Alors qu'il croit débusquer d'authentiques questions civiques, il ne fait que fournir des balles au jeu de ping-pong du monde politique. Les affaires pourtant mériteraient mieux que l'exploitation partisane. Transparence, contrôle, indépendance : par les questions qu'elles posent, elles sont la mauvaise conscience de la démocratie, une invite à ce qu'elle se développe, se perfectionne et s'améliore »²⁰³.

Toutefois, il reste que les stratégies des acteurs se modifient en cours de scandale du fait des mobilisations qu'il provoque et des nouvelles perspectives que celles-ci ouvrent en bouleversant le champ des possibles. Une affaire à l'origine purement anecdotique se transforme alors, au fil des jours et à travers des échanges de coups dont l'écho dans la société se fait de plus en plus profond en une véritable crise politique. Cette crise se profile à l'horizon lorsque des intermédiaires plus ou moins externes au jeu politique y entrent à la suite de révélations ou de coups qui, dans le déroulement du scandale mettent en question l'autonomie et les définitions en vigueur dans les différents secteurs de l'Etat et de la société affectés. L'affaire est politiquement d'autant plus dangereuse qu'elle ébranle des administrations importantes de l'Etat y provoquant des mobilisations des agents qui jettent le discrédit sur les gouvernants en place²⁰⁴

201. Si cette entreprise peut elle-même être compromise dans des scandales, ses membres peuvent hésiter à se lancer dans une exploitation des malhonnêtetés de l'adversaire qui pour contre-attaquer sera amené à sortir à son tour des scandales coûteux pour l'attaquant.

202. On trouve cette idée chez J. Julliard qui dans un article intitulé : « Armements : le krach moral », *Le Nouvel observateur*, 13-19 novembre 1987, essaie de comprendre pourquoi les Français ne réagissent pas face aux révélations de l'affaire Luchoire et dénonce la résignation générale ou le cynisme de l'opinion.

203. « La morale des affaires », p. 115.

204. La mise en cause des services secrets dans l'affaire du Rainbow Warrior qui attendaient du pouvoir politique qu'il les couvre en prenant toute la responsabilité de l'affaire, risquait de provoquer une crise du commandement de l'armée et des mobilisations de celle-ci contre ses chefs. Les affaires ont aussi contribué à déstabiliser la justice en produisant de graves conflits en son sein, et une mobilisation des juges d'instruction contre le Garde des sceaux.

et les prive progressivement de leur soutien enclenchant un processus de délégitimation des titulaires du pouvoir. Les services concernés — frappés par le scandale — se mobilisent en effet pour exiger du pouvoir politique qu'il sauvegarde leurs intérêts, assure ses responsabilités, couvre ses agents²⁰⁵. Ces mobilisations plus ou moins intenses rendent la situation moins contrôlable : la jonction et la multiplication des intérêts à critiquer compliquent la gestion de l'affaire : la complexité des intérêts en jeu et l'entrecroisement des exigences appellent des traitements de plus en plus coûteux et difficiles à mettre en œuvre.

Des décloisonnements plus larges peuvent alors se produire. Ils se traduisent par l'entrée d'autres acteurs dans le jeu politique (syndicats, groupes de pression, ligue de moralité) : tous les ingrédients nécessaires aux mobilisations multisectorielles caractéristiques des crises politiques²⁰⁶ sont ainsi réunis. Les acteurs accusent d'autant plus violemment les dirigeants compromis qu'ils se sentent soutenus et légitimés dans leurs attaques par des groupes mobilisés dont ils se présentent comme les porte-parole. Ils sont alors en mesure de faire monter considérablement les enchères en prenant des positions de plus en plus dures.

Pour se prémunir contre ces mobilisations dont ils entrevoient rapidement le danger, les dirigeants accusés donnent souvent des gages à ceux que les révélations pourraient conduire à sortir de leur réserve : dans l'affaire Luchaire par exemple, le Président de la République²⁰⁷ prend soin de dédouaner l'armée, les responsables militaires et les hauts fonctionnaires concernés par le scandale, en renvoyant sur le ministre et ses collaborateurs toute la responsabilité des ventes d'armes illégales. Ces efforts de démobilisation sont parfois infructueux²⁰⁸. Pour se protéger des risques d'escalade, il ne reste plus au gouvernement qu'à sacrifier des responsables pour rétablir l'ordre, sauvegarder sa crédibilité²⁰⁹ et reprendre l'initiative en éliminant les éléments les plus compromis et en désarmant les critiques par ce coup ultime destiné à rétablir le pouvoir dans sa vertu et sa légitimité.

*
**

205. Des révélations nouvelles sont alors faites par les agents qui hésitent moins à parler aux journalistes. Les leaders syndicaux publient des articles dans la presse où ils exigent des éclaircissements de la part des responsables.

206. Sur ce concept voir M. Dobry, *Sociologie des crises politiques*, p. 140 et suivantes.

207. Déclaration à RTL précitée.

208. Il s'agit comme on le voit d'apaiser les récriminations venant des différents secteurs, afin de les replacer dans leurs frontières habituelles.

209. Dans l'affaire du Rainbow Warrior, la démission de C. Hernu, le ministre de la Défense sert de fusible : elle donne en pâture aux détracteurs du gouvernement un responsable. L'amiral Lacoste est limogé et son successeur à la tête de la DGSE apparaît à la télévision pour dénoncer une tentative de déstabilisation des services secrets et annoncer qu'il a coupé « les branches pourries ».

Si la transparence administrative est devenue un lieu commun du discours politique, elle est dans la pratique largement illusoire. Comment pourrait-il d'ailleurs en être autrement ? Comme toutes les organisations, l'administration est parcourue par des contradictions que le secret vient occulter : parce que les exigences de l'activité publique sont souvent en contradiction avec les principes officiellement défendus par les gouvernants, parce que les mondes politique et administratif ont des intérêts propres qu'ils ne sauraient laisser voir au grand jour, parce qu'enfin ils ne comportent pas moins que le reste de la société des individus faibles et malhonnêtes ayant besoin de masquer leurs fraudes et leurs trafics, le secret est une dimension constitutive de l'administration et de l'exercice du pouvoir. N'existerait-il pas que le simple fait que l'administration soit une organisation différenciée²¹⁰ suffirait à lui seul à en faire un monde opaque aux yeux du public. Pourtant, c'est le mérite de la démocratie dont la publicité est une valeur centrale, que de tenter de le limiter et de permettre que dans son ombre ne prospère pas ce qui la nie.

210. Avec son langage, ses structures compliquées, ses procédures propres.