

LES BONNES MŒURS DE LA POLITIQUE AUX ETATS-UNIS

PAR

Ezra SULEIMAN

Professeur à l'Université de Princeton

Dans toute société, la politique s'exerce au sein d'une éthique dominante. Les coutumes et les règles non écrites y ont tout autant d'importance que les lois, même quand elles poussent à des pratiques que la loi ne vient pas sanctionner. Les coutumes évoluent elles aussi, et ce qui est "naturel" à une époque peut devenir inacceptable à une autre. Une assemblée élue composée uniquement d'hommes a pu paraître "normale" voilà trente ans. Ce ne serait pas admissible de nos jours. La corruption en Italie a longtemps fait partie intégrante de la politique des partis, même bafouant les lois. Aujourd'hui, elle n'est plus considérée comme un mécanisme indispensable à la démocratie dans ce pays. La corruption est même perçue comme une menace pour l'ordre démocratique.

Les sociétés, donc, ont une politique qui se conforme aux *mœurs* généralement admises, et ce peut être "de bonnes ou de mauvaises mœurs". Bien que n'étant pas forcément immuable, quelle que soit l'époque, un ensemble de règles existe, formant un cadre à l'intérieur duquel la politique se fait.

Comment s'établissent les mœurs auxquelles la politique se conforme dans une société ? Comment ces mœurs affectent-elles les politiciens et la politique ? Pourquoi varient-elles d'une société à l'autre quand la politique, ou le jeu politique, obéit à des principes qui changent très peu d'une société à l'autre ? Telles sont les questions auxquelles je vais essayer de répondre en prenant plus particulièrement l'exemple des Etats-Unis.

On dit communément que les mœurs politiques - et de la société dans son ensemble - sont très différentes aux Etats-Unis de ce qu'elles sont en France. Pourtant, si les américains sont à même de comprendre pourquoi certaines questions et certaines pratiques ont fait scandale en France, les français, dans leur grande majorité, ont du mal à voir dans les scandales américains des scandales. Sur l'attitude du président Nixon dans l'affaire du Watergate, ou l'audition devant la commission sénatoriale du juge Thomas accusé par Mme Anita Hill de harcèlement sexuel, les français s'étonnent de la réaction américaine à des fautes aussi vénielles. Loin d'être anodines pour les américains, cependant, ces deux affaires sont aujourd'hui considérées comme étant pour la société et devant l'histoire d'une importance capitale. Mais n'en restons pas aux apparences. Plus profondément ancrées, les ressemblances des mœurs de nos deux sociétés sont peut-être plus significatives que leurs différences.

I - ÉTHIQUE POLITIQUE ET MORALITÉ

Paul Ricœur a récemment distingué la "morale" de l'"éthique" en politique. Il reconnaît que cette distinction peut comporter "*un certain arbitraire lexical*", encore qu'elle "*ne se justifie pas seulement sur le plan personnel, mais (...) sur le plan institutionnel également*". Ricœur réserve "*le terme éthique à l'ordre du bien et celui de la morale à l'ordre de l'obligation*"¹. Les bonnes mœurs peuvent être considérées comme un mélange des deux, qui prend en compte les espoirs et les devoirs des politiques.

Si Max Weber distingue entre éthique et responsabilité, cela n'implique pas que ceux que guident une "*éthique de la responsabilité*" - les politiciens - aient à se limiter au fonctionnel. Un politicien doit posséder certaines qualités premières, parmi lesquelles "*la passion, la conscience de ses responsabilités, et le sens de la mesure*"². Aucune idée ne peut être menée à son terme par un homme politique dont les convictions seraient tempérées par la réalité.

La "réalité" que les hommes politiques affrontent diffère considérablement d'une société à l'autre. D'où les différences dans leurs "bonnes mœurs". Une dynamique existe entre l'attente du public et le comportement personnel des politiciens. Parfois l'attente du public évolue, et un décalage peut se produire avec les hommes politiques dont le comportement ne s'est pas adapté. Pour reprendre l'exemple italien, il y a depuis le XVI^{ème} siècle un accord tacite dans ce pays, nulle part codifié, nulle part expliqué, nulle part énoncé, qui veut que les règles de moralité ne s'appliquent pas à la gent politique. Mais quand brusquement on veut les appliquer, celle-ci paraît s'étonner, se sent même outragée. Plus d'un politicien italien a, pour sa défense, en effet, déclaré qu'il ne faisait ni plus ni moins ce qui était admis.

1. "Morale, éthique et politique", de Paul Ricœur, *Pouvoirs* n°65 (1993) p.5.

2. "Politics as a Vocation" de Max Weber, dans *From Max Weber : Essays in Sociology*, Gerth and C. Wright Mills, ed. (New York : Oxford University Press, 1958), p. 115.

Car la société fait savoir ce qui est admis et ce qui ne l'est pas. J'utilise le terme d'"éthique" ou de "bonnes mœurs" dans un sens collectif, et non pas personnel. La façon dont un individu conçoit ses devoirs et ses obligations, la façon dont il répond à un dilemme particulier, et l'action qu'il mène à partir de là, tout cela dépend de son système de valeurs et de son attitude vis-à-vis de l'éthique³. Mais l'éthique professionnelle d'un individu peut être modelée, ou tout du moins profondément influencée, par celle de l'organisme auquel il appartient.

La politique se conforme aux pratiques admises ; il en est de même des grands organismes dont les règles varient considérablement de l'un à l'autre. Certains - qu'ils soient publics ou privés - sont imprégnés d'une éthique faite de rigueur et de probité, quand d'autres cherchent avant tout l'efficacité et peuvent être corrompus. Les critères de chacun sont posés au départ, et qui ne se plie pas à ce que l'on attend de lui passe rapidement son chemin. Tel organisme n'attirera a priori que ceux qui se trouvent à l'aise dans une atmosphère qui ne tolère aucun laxisme moral. La même chose est vraie des "organismes corrompus". Ainsi les organismes transmettent-ils des valeurs et influencent-ils l'éthique des individus.

Mais revenons à la question de départ, à savoir ce qui fonde les "bonnes mœurs" américaines et en quoi elles diffèrent dans la politique française. Les mœurs en politique sont, à mon sens, le produit d'une dialectique entre l'attente du public et les besoins des politiciens. Mais "attente du public" est à tout prendre synonyme de "culture politique". Trois thèmes relèvent de notre débat : l'individualisme et l'autonomie des institutions ; la séparation entre sphères publique et privée ; la nature légaliste de la société.

II - INDIVIDUALISME ET AUTONOMIE DES INSTITUTIONS

On dit communément de la France qu'elle est une société d'individualistes qui ont du mal à coopérer, ce qui expliquerait le caractère idéologique et la fragmentation de ses forces politiques. Or, ceci n'a jamais constitué une analyse très convaincante de la nature tumultueuse de la politique française. Une société qui s'est centralisée sous la monarchie, qui a su conserver l'État napoléonien, et qui reste imprégnée des valeurs catholiques, a une tendance beaucoup plus forte à la cohésion qu'une société où l'autorité centrale n'a jamais existé. Le "bien commun", ou l'"intérêt national" a plus de chance de naître d'une union centralisatrice que d'une société qui rejette l'autorité centrale, pour la simple raison que cela lui est imposé d'en-haut.

3. Voir "Blowing the Whistle" de Sissela Bok, et "The Private Lives of Public Officials" de Dennis F. Thompson, dans *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials*, Joël I. Fleishman, L. Liebman et M. H. Moore, ed. (Cambridge: Harvard University Press, 1981), pp. 204-220 et 221-247.

Dans *L'Ancien Régime et la Révolution*, Tocqueville observe que l'Etat français hautement centralisé a commencé à prendre forme avant la Révolution de 1789. Le processus s'est amorcé sous la monarchie, Napoléon n'ayant eu qu'à étendre et à consolider le pouvoir de l'Etat central. Dans *De la démocratie en Amérique*, il décrit un processus très différent, qu'il juge beaucoup plus apte à la démocratie. Les citoyens américains participent plus facilement aux affaires locales et prennent part aux décisions qui affectent directement leur vie, en l'absence de cette autorité lointaine, impérieuse, qui prend seule les décisions et fixe ce qui est bon pour la société. Ainsi, le concept rousseauiste de "volonté générale" - devenu l'"intérêt général" - ne fut jamais adopté comme principe directeur de la société américaine.

L'idée qu'un "bien commun" puisse être dégagé et imposé à la société a guidé tous les régimes qui furent amenés à gouverner la France après la Révolution. C'est l'antithèse même de ce qui fonde la république américaine. On comprend pourquoi la démocratie s'est vue associée aux formes décentralisées et participatives de gouvernement, alors que la centralisation est liée à ses formes non-démocratiques et autoritaires.

Le choix d'un Etat centralisé découle logiquement d'un combat pour l'égalité, qui fait se tourner le citoyen vers l'Etat central afin qu'il impose cette égalité. Nous sommes au cœur de l'analyse que fait Tocqueville de la centralisation du pouvoir en France. "*Un peuple, écrit-il, n'est (...) jamais si disposé à accroître les attributions du pouvoir central qu'au sortir d'une révolution longue et sanglante qui, après avoir arraché les biens des mains de leurs anciens possesseurs, a ébranlé toutes les croyances, rempli la nation de haines furieuses, d'intérêts opposés et de factions contraires. Le goût de la tranquillité publique devient alors une passion aveugle, et les citoyens sont sujets à s'éprendre d'un amour très désordonné pour l'ordre.*"⁴

La centralisation est le fondement de l'unité nationale, le principe de la nation française "une et indivisible". Son instrument : la bureaucratie d'Etat, que renforcèrent tous les régimes après la Révolution. Pourtant, si comme Tocqueville le reconnaît, un tel appareil fait que "*les plus grandes entreprises s'exécutent sans peine*"⁵, il mine aussi la démocratie. L'autorité centrale, en s'arrogeant de grandes responsabilités, a sapé du même coup l'initiative individuelle.

L'expérience américaine fut radicalement différente. L'individualisme y est né du refus de créer un Etat tout-puissant. C'est Tocqueville qui a établi à ce sujet les comparaisons les plus éloquentes sur l'organisation de la politique en France et aux Etats-Unis. S'y révèlent son mépris de la centralisation et son admiration pour la démocratie à l'échelon local avec une participation de masse à la politique. La centralisation épargne aux citoyens "*le trouble de penser et la*

4. Tocqueville (A. de), *De la démocratie en Amérique*, vol.II, Paris: Garnier-Flammarion, 1981, p. 367.

5. *Ibid.*, p. 196.

*peine de vivre*⁶. Mais nier la responsabilité des citoyens et leur promettre l'égalité les rend moins aptes à coopérer les uns avec les autres. Ainsi, l'Etat tout-puissant décourage-t-il la participation et s'oppose-t-il au peuple désorganisé qu'il écrase aisément. De même, n'appuie-t-il pas les organismes que crée la société civile pour représenter les citoyens, et qui risquent de compromettre sa propre autorité.

Mais cet Etat qui assume la responsabilité de la société, pour les grandes et les petites choses, ne peut pas toujours remplir ses fonctions. Quand l'accumulation des problèmes a atteint son point critique, le régime est écarté en faveur d'un autre. Le changement, alors, ne se fait pas de manière ordonnée, pacifique et profitable pour le pays. Il est toujours l'occasion d'une crise. Et amène à se tourner vers un chef providentiel⁷.

La différence essentielle entre les institutions politiques en France et aux Etats-Unis est qu'en France l'Etat est fort et la société impuissante, alors qu'aux Etats-Unis l'Etat est faible et la société toute-puissante. D'où les conclusions de Crozier et d'autres encore fondées sur l'idée de Tocqueville qui veut qu'une société démocratique exige la formation d'associations privées. Mais les valeurs et la culture de cette société empêche en France le travail en commun que nécessite la formation de tels groupes, de même que la présence omnipotente de l'Etat n'encourage pas la création d'associations servant d'intermédiaires. Crozier, Peyrefitte et d'innombrables autres se contentant de reprendre l'analyse de Tocqueville, autant citer de nouveau ce dernier, ne serait-ce que pour montrer qu'on a peu ajouté à ce qu'il a dit : "*Nos contemporains sont incessamment travaillés par deux passions ennemies : ils sentent le besoin d'être conduits et l'envie de rester libres. Ne pouvant détruire ni l'un ni l'autre de ces instincts contraires, il s'efforcent de les satisfaire à la fois tous les deux. Ils imaginent un pouvoir unique, tutélaire, tout-puissant, mais élu par les citoyens. Ils combinent la centralisation et la souveraineté du peuple*"⁸.

Conséquence de cette forme de gouvernement : "*les citoyens sortent un moment de la dépendance pour indiquer leur maître, et y rentrent*"⁹. L'ordre revient et la société reprend sa routine, qui par la suite se verra menacée du fait de tous les problèmes restés irrésolus et des frustrations qu'on a accumulées.

6. *Ibid.*, p. 385.

7. Michel Crozier a fait beaucoup pour propager l'idée que la France était une "société bloquée". Son ouvrage, *Le Phénomène bureaucratique*, conclut dans ce sens en s'appuyant autant sur Tocqueville que sur sa propre documentation empirique. La démonstration de Crozier est si séduisante que la plupart des analystes, dont Alain Peyrefitte, ont cru pouvoir ainsi comprendre la société française. Comme Luethy dans *France Against Herself* (1955), Crozier parle dans *Le Phénomène bureaucratique* (1963) et dans *La Société bloquée* (1969), d'une France qui n'existe plus.

8. *De la démocratie en Amérique*, *op. cit.*, p. 386.

9. *Ibid.*

Ce qui importe surtout à Tocqueville, c'est le contre-modèle qui permet à la démocratie de s'épanouir. La démocratie américaine repose sur l'initiative individuelle et locale. L'autonomie des individus et des institutions constitue un élément critique qui gêne la montée d'une autorité tutélaire. Le système constitutionnel lui-même est construit sur le principe de l'autonomie des institutions (la séparation des pouvoirs). Une autonomie qui se fonde sur la présence de pouvoirs indépendants représentés par le Congrès, l'exécutif et le judiciaire.

La presse s'est toujours vu accorder aux Etats-Unis un rôle particulier. Non seulement son indépendance est garantie par la Constitution, mais elle-même assure cette indépendance en recherchant une autonomie financière. Une recherche qui prend de telles proportions que la presse aujourd'hui ne se préoccupe plus guère de faire la différence entre la vie publique et la vie privée des hommes politiques. La course aux lecteurs et la loi de l'audimat sont à ce point omniprésents que la moindre peccadille d'un politicien est désormais montée en épingle par les médias afin d'augmenter leurs recettes publicitaires.

Il n'est point d'argument philosophique solide pour démontrer que les vices et les vertus, dans le privé, d'un homme politique indiquent ce que pourra être sa conduite une fois en fonction. En fait, jusqu'à récemment, la presse avait plutôt tendance à faire preuve de grande discrétion. Ainsi peut-on difficilement mettre sur le compte du "puritanisme" de la société américaine l'attention que les médias portent à la vie privée des hommes politiques¹⁰.

Malgré l'aspect spectaculaire de ce genre de scandale, le fait est qu'une certaine modération reste de mise, ce que Lacorne appelle la "*morale républicaine*". Le puritanisme évangélique a ses limites. Ni Bill Clinton ni George Bush n'ont été attaqués très longtemps, durant leur campagne, sur leur vie privée. Les urnes ont d'ailleurs montré dans le New-Hampshire que si la presse avait tenté d'exploiter son scoop au maximum, les électeurs ne se passionnaient guère pour les infidélités de Bill Clinton. Et les médias eurent beau prétendre traiter de ces sujets parce qu'ils intéressaient le public, celui-ci ne les a pas suivis. Et très vite, il n'a plus été question des aventures extra-conjugales des deux candidats.

Si les lois qui protègent la vie privée se sont renforcées aux Etats-Unis pour le citoyen ordinaire, la presse et le public n'ont pas toujours estimé devoir respecter de la même façon la vie privée des personnages publics. Ainsi a-t-on dit à leur sujet qu'ils ne pouvaient prétendre à une telle protection, bien que tout dans leur vie privée n'intéresse pas leurs obligations officielles. "*L'idée que la vie privée des personnalités en place doit être respectée pour les mêmes raisons que celle des citoyens n'a de sens que dans le cadre d'une théorie qui suppose que la vie privée de chacun l'emporte au moins a priori sur les exigences*

10. Voir Lacorne (D.), "La Politique du soupçon d'immoralité : comparaisons franco-américaines", *Pouvoirs* n° 65, 1993, pp. 89-98.

de la vie publique"¹¹. Dennis Thompson conclut, quant à lui, que si la "vie des personnages publics mérite d'être protégée parce que l'intimité de tous les citoyens doit l'être (...) ces personnages doivent dans une démocratie se montrer responsables (en partie pour sauvegarder l'intimité des autres), et ne pas s'attendre à bénéficier de la même protection que le citoyen ordinaire"¹².

Un ensemble de thèses, que Thompson développe, s'appuient essentiellement sur la fonction que le personnage occupe publiquement. Le domaine où elle s'exerce, légitimé par le suffrage universel et soutenu par l'impôt, est à l'évidence fondamentalement différent du domaine privé. Cette distinction est le principe même de l'Etat français. On en trouve cependant plus d'implications aux Etats-Unis.

III - LA SÉPARATION DU PUBLIC ET DU PRIVÉ

Dans une société qui a toujours cherché à éviter un pouvoir central fort et qui ne laisse même que peu de latitude à ses dirigeants, reste néanmoins la conviction profonde que les personnages publics sont les gardiens de la confiance. Ainsi sont-ils soumis à examen, subissent-ils des contrôles législatifs et juridiques, et attend-t-on d'eux qu'ils conservent cette confiance du public. Ne leur est dû aucun respect particulier, puisqu'on les considère comme les serviteurs du peuple - ce que Tocqueville a observé aux Etats-Unis, et qui n'est pas vrai pour la France.

Cela n'empêche pas les désillusions quant à l'usage qui est fait de cette confiance. L'histoire actuelle des Etats-Unis témoigne de la grande méfiance qu'ont les citoyens à l'égard de leurs gouvernements. Un rapport récent relève que "le service public et, au quotidien, l'Establishment de Washington ont perdu leur poli altruiste et leurs nobles ambitions, ils sont devenus vulgaires et cupides. L'argent s'est aujourd'hui insinué partout. Peut-on imaginer l'ancien secrétaire d'Etat Dean Acheson tournant une publicité télévisée pour une compagnie aérienne -comme l'ancien secrétaire d'Etat Alexander Haig et l'ancien président du groupe démocrate à la Chambre des représentants Tip O'Neill ? Peut-on imaginer l'ancien président Dwight Eisenhower recevant 2 millions de dollars de Fujisankei Communications pour deux conférences de 20 minutes à Tokyo -comme l'ancien président Ronald Reagan?"¹³.

Les Américains sont devenus beaucoup plus cyniques sur les pratiques de leurs dirigeants. On dit ceux-ci manipulés par des groupes d'intérêts disposant d'énormes ressources. La fonction publique elle-même a perdu sa bonne réputation. Comme le souligne le rapport cité plus haut, "la règle n'est plus d'agir selon l'intérêt public, selon ce qui est bon pour l'Amérique - de telles idées sont

11. *Ibid.* p. 240.

12. *Political, Ethics and Public Office* de Dennis Thompson (Cambridge: Harvard University Press, 1987).

13. Voir Charles Lewis.

*non seulement considérées comme irrémédiablement démodées mais, pire encore, comme naïves -, elle est de maîtriser les mécanismes du pouvoir, afin de le manipuler, souvent avec l'aide des médias*¹⁴. Le rapport se montre très critique vis-à-vis des représentants des groupes de pression, qui sont très souvent d'anciens personnages publics. *"La figure la plus respectée aujourd'hui à Washington est l'"expert" qui comprend les enjeux et les processus, qui a une expérience des institutions et un bon carnet d'adresses. C'est celui dont on dit avec sérénité dans les cercles du pouvoir qu'il est quelqu'un qui "fait bouger les choses". Ce n'est pas un personnage officiel, il n'a pas de mandat politique, et en fait, ne rend de comptes à personne qu'à son client*¹⁵.

Malgré les regrettables conséquences de l'ébranlement de la vie publique aux États-Unis, la conviction reste cependant profondément ancrée que le gouvernement doit être largement représentatif de la société multi-ethnique, et qu'il a l'obligation de servir la collectivité. Dans le cas de la France, une autorité centralisée s'est arrogée le pouvoir de servir la société et a défini les missions à mener. C'est la raison pour laquelle peu d'institutions de contrôle existent dans ce pays. Pourtant, en France non plus, la fonction publique ne jouit plus du respect qu'on lui accordait autrefois.

L'Etat napoléonien avec son penchant dirigiste obéissait au moins à une éthique. Mais cette éthique appartient au passé. L'orgueil que l'on avait à servir l'Etat était communément partagé. Et si, pour la plupart des fonctionnaires, le service de l'Etat n'était qu'un métier qu'on exerçait à vie, ceci n'empêchait pas que l'on considérât cet employeur comme accomplissant une tâche utile.

Le déclin de l'éthique dans le service public se manifeste dans le brouillage de la ligne de partage - nette et infranchissable, autrefois - entre les sphères publique et privée. En clair, ce déclin de l'éthique, auquel s'ajoute le changement du rôle de l'Etat dans l'économie et la société, a engendré une inquiétante vénalité parmi ceux qui ont choisi de servir l'intérêt public.

Les fonctionnaires qui ont dévié vers des postes de direction dans le secteur privé ou dans la politique ont adopté, et transmis à leurs collègues plus jeunes restés dans le monde de l'administration, un autre mode de comportement. Au lieu de conserver, en effet, les principes qui les guidaient comme fonctionnaires et de "moraliser" les élites avec lesquelles ils entraient en contact, c'est l'inverse qui s'est produit. Ils se sont très vite laissés contaminer par les mœurs de la politique et du monde des affaires. Ils sont même allés jusqu'à tirer orgueil d'appartenir au "monde réel".

Ainsi, en cherchant à se rapprocher des élus, et des politiciens d'une manière générale, les fonctionnaires ont adopté une conduite qui a sapé la confiance que le public leur accordait. La disparition de toutes les frontières

14. *Ibid.*, p. 9.

15. *Ibid.*

entre les élites a conduit à l'adoption par les fonctionnaires de l'éthique et des pratiques d'autres milieux. Leur incombe, en grande partie, la responsabilité du mépris que la société porte aujourd'hui au service public.

Les hommes politiques et les fonctionnaires croient avoir carte blanche pour dépenser les fonds publics. La stricte définition des limites de la sphère publique dans beaucoup de pays inquiéterait plus d'un politicien français, et pas seulement parce qu'elle l'obligerait à changer son mode de vie. L'argent que l'Etat prélève sur les contribuables n'est pas considéré comme de l'argent "gagné", ni réservé à des fins strictement publiques. Les fonds publics, croit-on généralement, ne peuvent pas être volés puisqu'ils appartiennent à tous, et donc à personne. Cette idée est profondément ancrée dans l'esprit des élites en France. Et peut-être est-elle même acceptée, avec beaucoup de cynisme, par le public français.

Pourquoi n'y a-t-il pas en France de révolte des contribuables, comme on en voit régulièrement aux Etats-Unis ? En partie sans doute parce que les fonds publics sont dans l'ensemble correctement dépensés. Mais qu'en est-il des millions gaspillés, ou mal distribués ? La réponse, comme me l'a confié un haut-responsable, est que "oui, nous dépensons trop parfois, mais quelle différence cela fait-il ? Personne ne vole personne". Cette attitude cavalière envers l'argent des contribuables pourrait ne pas être aussi bien admise à l'avenir qu'elle l'a été par le passé. Le livre récent de François de Closet, *Tant et plus* ¹⁶ ne s'en prend pas aux impôts, il veut faire prendre conscience du gaspillage et pas seulement du gaspillage de l'argent, mais de celui de la confiance.

Si la politique a évolué en trente ans - appareil des partis, décentralisation, rouages locaux, coûts de campagne -, l'adaptation des mécanismes de contrôle ne s'est pas faite. Et le mépris qui touche les politiciens est né de ce qui est perçu comme un semblant de comportement démocratique sans l'exigence indispensable à la démocratie, à savoir des institutions indépendantes pour sanctionner les hommes politiques.

La corruption n'est en aucun cas une nouveauté dans la politique française. La nouveauté vient aujourd'hui du fait que ces pratiques s'infiltrèrent dans l'arène publique, se voient acceptées à un degré devenu malsain, ne sont sanctionnées ni par la direction des partis ni par les hauts-responsables de l'Etat, enfin ne sont pas contrôlées par les institutions politiques. Tout parti qui arrive au pouvoir ne veut pas d'un contrôle contraignant de l'appareil d'Etat - cela, non pas tant pour mener la politique qu'il entend mener, que pour s'adjuger la part du gâteau qui est à prendre. Ainsi les organes de contrôle - l'Assemblée nationale, la Cour des comptes, le système judiciaire, l'Inspection des Finances - sont-ils inefficaces, ou en grande partie sous la coupe du parti au pouvoir. Aucun parti ne propose des mesures qui contraignent sa liberté ou accroissent le pouvoir d'une autorité extérieure contrôlant son action. La

16. De Closets (F.), *Tant et plus : comment se gaspille notre argent*, Paris : Grasset-Seuil, 1992.

Cour des comptes est même exclue de l'examen des registres de l'Assemblée nationale qui dispose de ce qui équivaut à un budget illimité. D'ailleurs, la Cour des comptes n'a pas le pouvoir de sanctionner. Elle ne travaille même pas en coopération avec les autres institutions (les contributions, le système judiciaire) pour que son examen de l'utilisation des fonds publics soient poussé plus avant et que les fautes soient sanctionnées. Autant pour les bénéficiaires de la centralisation !

La vénalité en politique n'est évidemment pas propre à la France. Pas plus que l'enrichissement des politiciens et des partis, aux dépens de la collectivité, n'est une innovation dans ce pays. Mais il y a eu, sous la Vème République, ce qu'on pourrait appeler une transformation éthique qui a permis la progression et la banalisation de certaines pratiques tout simplement considérées comme endémiques en politique. C'est là un raisonnement qui autorise le laisser-faire. Autrefois, dans les grands scandales financiers de la IIIème République par exemple (l'affaire de Panama, l'affaire Stavisky), il y avait, comme le note Jean-Noël Jeanneney, rupture d'avec un code éthique rigoureux¹⁷. Il serait simpliste de considérer la corruption d'aujourd'hui comme "inhérente" au système politique. La politique peut exister sans cette forme de financement, et dans certains cas d'enrichissement personnel.

La banalisation de la corruption s'est vue renforcée et encouragée par une certaine absence de sanctions juridiques. Non que les autorités judiciaires soient peu enclines à juger les exactions des politiques. Mais les politiques sont peu enclins, quant à eux, à laisser la justice suivre son cours. Seuls quelques-uns - et aucun à la direction des grands partis - ont été condamnés pour corruption ; et on en a conclu qu'on pouvait agir sans se conformer à l'éthique, et souvent même à la loi, en toute impunité¹⁸.

Le grand commis a aujourd'hui tendance à ne plus voir dans l'Etat que l'antichambre menant à des postes lucratifs dans le secteur privé. Ceci le place inévitablement en position d'infériorité vis-à-vis de son interlocuteur du secteur privé. Comme Alain Minc le souligne : "*François Michelin et le directeur du Trésor dialoguaient de plein-pied. Qu'en est-il de Bernard Tapie et d'un jeune administrateur civil?*"¹⁹.

La fonction publique n'est plus une fin en soi pour les énarques. La société française a beaucoup changé depuis vingt ans, et ce qui frappe le plus c'est la

17. Jeanneney (J.-N.), *L'argent caché : milieux d'affaires et pouvoir politique dans la France du XXème siècle*, Paris : Fayard, 1981.

18. Plenel (E.), *La Part d'ombre*, qui fait porter à François Mitterrand la responsabilité de pratiques à l'éthique contestable, que ce soit dans les activités de la police, la réforme judiciaire ou la corruption. Voir aussi Giesbert (F.-O.), *Le Président*, Paris : Le Seuil, 1990, et Coignard (S.), Lacan (J.-F.), *La République bananière*, Paris : Belfond, 1989). Beaucoup de ceux qui mettent en parallèle règle socialiste et Mitterrandisme sont des déçus de la gauche. En plus de Plenel et de Giesbert, voir également Thierry Pfister et sa *Lettre ouverte à la génération Mitterrand qui marche à côté de ses pompes*, Paris : Albin Michel, 1988.

19. Minc (A.), *L'Argent fou*, Paris : Grasset, 1990, p. 59.

nouvelle respectabilité accordée aux chefs d'entreprise. Comme en Amérique, le "nouveau" riche a en France considérablement grandi dans l'estime du public. Les fonctionnaires ne sont pas restés à l'écart de ce changement de valeurs. Ainsi que Alain Minc l'explique, il est beaucoup plus difficile aujourd'hui à un personnage public d'être vertueux que par le passé²⁰.

Le secteur privé est considéré comme le lieu de l'"action", de l'initiative et de la compétition, un lieu de magie et, bien sûr, d'argent. Dans le cadre d'une enquête, on a récemment demandé à des cadres quelle carrière ils aimeraient voir leur fils embrasser. On mesure les changements intervenus dans la société française aux réponses obtenues : la carrière de haut-fonctionnaire figurait presque en dernier sur la liste²¹.

L'image du service public s'est ternie ces dernières années. C'est le fait en partie des changements culturels que la société a connus. La richesse n'a plus peur de se montrer. Et le pouvoir n'est plus, dans tous les cas de figure, préféré au gain financier. Car l'argent confère le pouvoir. D'où la désaffection pour la fonction publique qui a perdu ses titres de noblesse. Et cela en partie parce qu'elle a renoncé à son autonomie en se soumettant au contrôle politique. Il n'est plus possible à un haut-fonctionnaire d'être considéré comme un serviteur de l'Etat, impartial et indépendant. Il a une fois pour toutes proclamé sa loyauté envers l'une ou l'autre des forces politiques.

Les changements culturels de la société, comme l'évolution de l'organisation et des pratiques politiques ont relâché les contraintes morales s'appliquant à la politique. Celle-ci n'est plus, en effet, dans la France d'aujourd'hui soumise à aucun code éthique rigoureux. La distinction entre les sphères publique et privée ont tendance à se brouiller plus encore. La fonction publique devient une carrière où l'on cherche à s'épanouir et à s'enrichir, à plus d'un titre. On perçoit la politique aujourd'hui davantage comme une "école du crime" que comme une activité impliquant un service au public. Ceci expliquerait que, selon les sondages, deux Français sur trois jugent malhonnêtes leurs dirigeants politiques - quel que soit le parti²².

La situation aux Etats-Unis est tout autre au départ. On n'y a jamais idéalisé l'Etat et le service public. En fait, il y avait (et il y a toujours) dans ce pays une mentalité très anti-étatiste. Pourtant, les exigences vis-à-vis de l'Etat ne sont pas très différentes de celles d'autres sociétés démocratiques.

Les Américains attendent, en effet, beaucoup de l'Etat et de leurs représentants élus. Peut-être parce qu'on n'a jamais sanctifié dans ce pays ni l'Etat ni les hommes politiques. Ceux-ci sont soumis à des règles de conduite plus sévères que le citoyen ordinaire, et les mécanismes qui contrôlent l'action des représentants élus sont plus importants qu'en France.

20. *Ibid.*

21. *Le Figaro-Magazine* du 23 juin 1990, p. 74.

22. *L'Express* du 20 avril 1990, p. 8.

Les raisons de cette exigence se situent moins dans le respect d'une éthique que dans le fait que les hommes politiques élus sont au service du citoyen. Voilà pourquoi ce qui apparaît parfois comme des privilèges mineurs (un parking gratuit à l'aéroport national de Washington) ou une petite "transgression" (déposer son enfant à l'école en se rendant à son bureau) suscite la colère des électeurs. Les hommes politiques doivent faire leur travail comme tout le monde, sans faveur aucune.

C'est peut-être une rude façon de traiter les personnages officiels - du moins aux yeux des Français, car tel n'est pas le sentiment des Européens du Nord. Cela montre en tout cas qu'en Amérique les critères de probité qui s'appliquent à la fonction publique sont plus sévères que ceux que l'on exige du simple citoyen. C'est essentiellement la raison pour laquelle la vie privée des personnages publics est soumise à examen comme on ne le voit pas en France. Il y a pourtant un paradoxe dans cette attitude. D'un côté, on considère les personnages officiels comme de simples mortels n'ayant droit, à ce titre, à aucun respect particulier. Mais de l'autre, on ne leur accorde que peu de privilèges, tout en exigeant d'eux qu'ils renoncent à toute intimité.

On n'en a pas vu naître pour autant des hommes publics dévoués et scrupuleux. Le vaste processus au sein duquel ils interviennent les soumet à une pression continue. Quand ils quittent l'administration, leur expérience fait d'eux des "experts" extrêmement demandés - experts notamment en manipulation du système. Ceci, malgré les règles strictes qui définissent les devoirs et les droits des personnages officiels. Aucun fonctionnaire désireux de postuler à un emploi politique ne peut le faire sans avoir d'abord démissionné de son poste. Aucun officiel candidat à une élection ne peut demander son congé d'une administration et y retourner en cas de défaite électorale. Aucun fonctionnaire ne peut se faire mettre en disponibilité pour aller travailler dans le secteur privé. Les officiels ne peuvent accepter de cadeaux - à l'exception des ministres qui en reçoivent des gouvernements étrangers, et qui les remettent au gouvernement fédéral. Ils ne sont pas, non plus, autorisés à percevoir des honoraires pour des conférences.

Autant de règles qui tendent à établir, paradoxalement, une distinction plus nette aux Etats-Unis qu'en France entre les sphères publique et privée. Mais si les principes sont certainement plus rigoureux aux Etats-Unis, la pratique montre au niveau gouvernemental une véritable connivence avec les grands intérêts privés.

Les médias exigent beaucoup des personnages publics car le citoyen, pensent-ils, est attaché à la distinction entre le public et le privé. Ils dénoncent souvent les conflits d'intérêt impliquant des personnages officiels, les scandales financiers, ou le gaspillage du gouvernement. Mais ils considèrent aussi comme une de leurs missions d'aller fouiller dans la vie privée des hommes politiques. Gary Hart a vu s'évanouir ses chances d'élection à la présidence non pas pour avoir eu des aventures extra-conjugales, mais pour avoir défié la presse de le suivre. Et elle ne s'est pas gênée pour le faire, après quoi elle a été sans pitié. La presse, et dans une certaine mesure le judiciaire, sont les deux

grandes institutions à vouloir faire respecter la distinction entre public et privé.

IV - LE LÉGALISME

Outre l'autonomie des institutions et l'ébranlement de la sphère publique - la première, propre aux Etats-Unis, le second, commun aux Etats-Unis et à la France -, un troisième facteur influe sur les "bonnes mœurs" en Amérique. C'est la nature profondément légaliste de la société - un aspect du pays qu'on oublie bien souvent.

*"Depuis la Révolution française", écrit Max Weber, "le juriste moderne et la démocratie moderne sont absolument indissociables". Et pas seulement parce que "la politique aujourd'hui se mène publiquement au moyen du mot parlé ou écrit", mais également parce que "gérer la politique au travers des partis signifie simplement qu'on gère par l'intermédiaire des groupes d'intérêt. Le juriste représentant ces clients pleins d'intérêt"*²³.

On s'étonne de la prescience de Weber, car ce qu'il énonce là peut s'appliquer à la société américaine contemporaine. La politique aux Etats-Unis est aujourd'hui presque un prolongement de la profession juridique. Non seulement la plupart des législateurs sont des avocats, mais la branche judiciaire a pris une importance dans la politique qui la fait rivaliser avec le législatif et l'exécutif.

Il est souvent difficile, en particulier pour qui n'est pas américain, de comprendre le rôle de la loi dans la politique aux Etats-Unis. De quoi Richard Nixon était-il, au fond, coupable dans le scandale du Watergate ? D'avoir couvert l'effraction et le vol de documents au quartier général du parti démocrate ? La France est depuis longtemps habituée à voir ses gouvernements couvrir de bien pires exactions, ce qui explique sans nul doute que les Français aient plus de sympathie pour Nixon que pour les politiciens et les millions de citoyens qui l'ont contraint à démissionner. Mais aux yeux des Américains dans leur majorité, Nixon est coupable d'avoir trahi la Constitution.

La loi, c'est aussi ce qui unit une société par ailleurs disparate. Le système fédéral, l'absence d'une autorité centrale forte, la diversité des religions et des cultures, les différences régionales sont autant de forces potentiellement centripètes. La loi est un facteur d'union. Mais la loi est sujette à interprétation, et c'est pourquoi les questions de politique se voient rarement réglées une fois pour toutes.

Enfin, le système judiciaire sert à juger de la légalité (ou de la constitutionnalité) de l'action législative, ainsi que de la mise en œuvre des intérêts publics. Quand le système fédéral est incapable de résoudre un problème capi-

23. Weber (M.), "Politics as a Vocation", pp. 94-95.

tal (comme l'avortement), le système judiciaire reste l'ultime recours. On fait appel à lui pour résoudre des questions essentiellement politiques. Mais la nature légaliste de la société américaine ne se limite pas au respect de la loi. Le légalisme peut aussi s'utiliser comme instrument de procédure pour contrecarrer une décision. On avance même qu'exiger des lois à l'éthique rigoureuse a souvent permis aux dirigeants de fuir les responsabilités²⁴.

Mais le système légal (tout comme les médias) garantit aussi un minimum de "bonnes mœurs", car la démocratie se trouverait sans lui sérieusement malmenée. Il est vrai que la nature légaliste de la société américaine a, dans certains domaines, dépassé la limite. Elle reste cependant, avec l'opinion publique (exprimée dans le vote ou le non-vote), le dernier garant des droits fondamentaux. A la différence de la France, où les hommes aux commandes fixent les critères qui décideront des mœurs que l'on admet ou non, la société américaine a radicalement refusé d'accorder à ses élus une telle liberté.

L'Amérique reconnaît la nécessité pour la politique de se soumettre à une éthique qui lui est propre. Mais légiférer ne suffit pas, elle attend de chacun qu'il observe scrupuleusement ces règles rigides. Une attitude que l'on observe rarement. D'où le désenchantement à l'égard de la fonction publique, qui caractérise aujourd'hui la société de ce pays.

24. Voir la préface de *Public Duties : The Moral Obligations of Government Officials*, Fleishman, Liebman, More, ed., p. VIII.