

LA RÉMUNÉRATION DES ÉLU·E·S SOUS SURVEILLANCE

De la « cause » aux transformations du jeu politique

Journée d'études

31 janvier - 1^{er} février 2019

à Lyon (ENS – Triangle)

La professionnalisation des activités politiques semble toujours se parer d'un principe de désintéressement et s'accompagne de discours sur le dévouement et l'abnégation. Cette ambivalence fait de la rémunération du personnel électif un objet constant de débats (Garrigou, 1992 ; Mazzoleni, 2006). La fixation d'indemnités n'a pas, loin de là, tari les débats qui portent aussi bien sur les montants, les cumuls, les reversements, les remboursements de frais ou encore les réserves parlementaires, sans parler bien entendu des pratiques de corruption. En France et en Europe, les scandales politico-financiers des années 1980 ont conduit à l'adoption d'un dispositif législatif visant à encadrer et à contrôler les usages de l'argent par les élu·e·s et notamment leur rémunération (Garraud 1999, Rayner, 2005 ; Scarrow, 2007, Phélippeau, 2010). Cette législation est souvent motivée par le souci de faire évoluer les pratiques politiques afin de restaurer une « confiance » en la démocratie représentative et ses élu·e·s, ainsi que de « moraliser » la vie politique. Des juges, des journalistes et des acteurs ou actrices politiques se sont emparé·e·s de cette cause (Briquet et Garraud, 2002). Des instances publiques de contrôle et d'encadrement du financement de la vie publique ont été mises en place à différentes échelles. La lutte contre la corruption et pour la moralisation des pratiques est devenue une cause internationale (*Droit et société*, 2009 ; Coeurdray, 2004). Plus largement, les opérations de contrôle mobilisent désormais d'autres acteurs et actrices, publics et privés, qui, sans mandat réglementaire, interviennent régulièrement dans l'espace public et tendent à s'ériger en « entrepreneurs de morale » (Becker, 1985). La multiplication des « affaires » et autres « scandales » a, en effet, favorisé la publicisation de la corruption et sa prise en charge publique (Mattina, Monier, Dard, Engels, 2018). Elle a également stimulé un travail collectif d'identification, voire même de traque, des dérives possibles dans l'usage de l'argent par les élu·e·s. L'usage de l'argent est discuté par de nouveaux protagonistes de la vie politique : à qui et à quoi doit servir l'argent en politique ? Ces jugements de valeur sont produits par une diversité d'acteurs et actrices (journalistes, intellectuel·le·s, associations, lanceurs d'alerte...) faisant du contrôle des pratiques financières des élu·e·s un enjeu public saillant qui relève plus largement d'un processus d'inclination critique envers la politique.

La journée d'études propose de revenir sur les mécanismes de surveillance de la rémunération des élu·e·s. Pour cela, elle procède à un double recentrage. Il s'agit d'abord de porter le regard sur l'investissement dans cette approche éthique et morale de la politique, délaissant l'examen *stricto sensu* des affaires et scandales. L'ambition consiste, ensuite, à réencadrer ces activités de surveillance dans le jeu politique. Pour ce faire, l'appel à communication se structure autour de deux axes. Le premier explore la carrière collective ou individuelle des acteurs et actrices, pour comprendre tant les logiques de l'engagement dans la cause que la construction d'une expertise sur la question. Le second axe examine comment leurs actions transforment les règles du jeu politique et conditionnent, le cas échéant, leurs façons de faire de la politique.

Axe 1 : La cause de la surveillance des rémunérations politiques. Carrières, expertises et engagements des « entrepreneurs de morale »

« Faire de la politique autrement », « restaurer la confiance », « améliorer la transparence », les modalités d'investissement de la politique sous le registre de la morale se sont multipliées ces dernières années. Un ensemble d'acteurs et actrices ont fait de la vertu et de la morale sur les questions financières une ligne de conduite de leur engagement, certains et certaines pour mieux investir le champ politique, d'autres pour se constituer en arbitre ou rester aux marges du champ. Ils ou elles le font parfois de manière apparemment individuelle (élu·e d'opposition, journaliste d'investigation, par exemple) ou dans un cadre plus collectif (associations, collectifs de citoyens). Leurs actions se développent parfois à une échelle internationale (*Transparency International*), nationale (*Anticor*, *Regards citoyens*) ou plus locale. Ce registre s'est institutionnalisé dans diverses instances de contrôle qui participent par leurs missions à une activité de surveillance de la politique : Cour des comptes européenne, chambres régionales des comptes, Haute autorité pour la transparence de la vie publique...

Il s'agit alors d'explorer le travail de ces instances et leurs performances pour surveiller les élu·e·s. Il convient aussi d'analyser les mobilisations des acteurs et actrices, leurs répertoires d'action mais aussi leurs rapports à la politique; les poussant parfois à la dénonciation de pratiques et à tenir une posture morale au risque de susciter l'agacement, voire l'opprobre des élu·e·s. En cela, l'investissement dans une fonction de contrôle non officielle peut potentiellement être risqué en termes d'éloignement avec les élites politiques. Aussi, il importera de comprendre comment se construit une posture d'« entrepreneur de morale » parvenant à gérer le risque et à le retourner en gage de crédit politique : pourquoi et comment des acteurs et actrices continuent à dénoncer des pratiques quand celles-ci ne disparaissent pas malgré tous leurs efforts ? Quels sont les types de pratiques qui suscitent l'indignation et la critique ? Quelles relations se jouent avec les espaces judiciaires et médiatiques ? Quels liens se nouent dans ces activités de surveillance avec les *insiders* du champ politique (membres du gouvernement, élu·e·s notamment d'opposition) ?

Il conviendra particulièrement de comprendre comment se construit une expertise et une légitimité sur ce type de cause. Ces carrières reposent sur différents registres : tout d'abord, celui de l'usage du droit et de la justice en n'hésitant pas à saisir les tribunaux ; ensuite, celui de l'expertise en produisant une série de documents informatifs ; puis, celui de la médiatisation en rendant visible des pratiques politiques jugées déviantes ; enfin, celui du lobbying en sommant les élu·e·s et les candidat·e·s aux élections de se positionner par rapport à des chartes éthiques. Il conviendra également de s'interroger sur les moyens mobilisés (et leurs coûts) pour suivre l'usage de l'argent par les élu·e·s. Au final, il s'agira d'étudier les carrières morales individuelles et collectives (Goffman, 1968) pour comprendre la construction et la légitimation de la cause, ainsi que la manière dont les individus se la représentent (Collovald, 2002).

Axe 2 : Les « coups » de la surveillance des rémunérations politiques. Transformation du jeu et de la légitimation politiques

Le second axe suggère d'interroger les effets proprement politiques : comment se transforme (ou pas) la compétition politique – et plus généralement l'activité politique – suite à l'investissement de ces « entrepreneurs de morale » ?

Les logiques politiques de la surveillance ont des implications plus structurelles. L'action des « entrepreneurs de morale » et leur montée en puissance contraignent le jeu politique en redéfinissant ses règles et les « coups » socialement acceptables (Bailey, 1971). Depuis les années 1980, se sont routinisées et normalisées des pratiques qui concourent à transformer les échanges politiques. En premier lieu, la succession de dénonciations et la publicisation des problèmes de

corruption ont contribué à codifier les dynamiques de scandales (de Blic, 2007, Rayner, 2007). Le recours aux médias pour la scandalisation est devenu un mode d'action stabilisé, en raison, notamment d'une professionnalisation du travail politique de sollicitation des journalistes (Thompson, 2000). En second lieu, l'usage du droit permet de mobiliser l'arène judiciaire dans le jeu politique, que ce soit par la construction d'un capital juridique personnel ou par le recours aux tribunaux.

Si les mobilisations morales accompagnent un processus de réglementation sans fin (Phélippeau, 2013), elles vont également de pair avec une politique de surveillance à géométrie variable. On observe ainsi tout une série de pratiques et de mesures (déontologues, comité des sages, sanctions contre l'absentéisme d'élus, chartes éthiques, déclarations de patrimoine...). Quand bien même seraient-ils seulement symboliques (Edelman, 1971) ou d'une grande souplesse (Chevallier, 2006), ces agissements indiquent qu'une partie des élus se sent désormais tenue d'accréditer leur éthique. Il convient alors d'analyser leurs effets sur la structure du pouvoir et la distribution des ressources dans des institutions locales ou nationales. Ce registre éthique contribue à redéfinir les frontières du champ politique en offrant des opportunités d'intégration à des *outsiders* mais aussi des possibilités pour des *insiders* de mobiliser des pratiques plus subversives (Dulong, 2011). Tout cela produit à la fois des effets d'exclusion et de relégation c'est-à-dire des sorties plus ou moins définitives du jeu politique suite à des affaires politico-financières, mais aussi des effets d'inclusion lorsque des acteurs ou actrices deviennent incontournables et sont associé.e.s à la mise en œuvre et l'évaluation de politiques publiques (participation à des conférences de consensus, auditions dans le cadre de projets de loi pour exemples).

Même si les électeurs et électrices ne sanctionnent pas toujours dans les urnes les élus (Bezes, Lascoumes, 2005, 2009 ; Doidy, 2005 ; Lascoumes, 2010), il convient de voir en quoi ces instruments de transparence peuvent renouveler les rapports entre gouvernant.e.s et gouverné.e.s dans les démocraties.

* * *

Les contributions pourront s'inscrire dans ces orientations dans l'un des deux axes ou lier les problématiques. Elles pourront concerner des terrains variés, allant d'une échelle locale à une échelle plus européenne.

Cette journée d'étude s'inscrit dans le cadre de l'ANR ELUAR consacrée à l'étude des rapports entre les élus et l'argent. Elle vise à alimenter ces travaux en mettant l'accent sur les mécanismes de surveillance.

Les propositions sont à envoyer aux trois membres du comité d'organisation :

- Stéphane Cadiou, maître de conférences en science politique, Université de Saint-Etienne-Triangle : stephane.cadiou@univ-st-etienne.fr
- Clément Desrumaux, maître de conférences en science politique, Université Lyon 2 – Triangle : Clement.Desrumaux@univ-lyon2.fr
- Lucie Vacher, ingénieure d'études : Lucie.Vacher@univ-lyon2.fr

Calendrier :

15 septembre 2018 : réception des propositions de communications, 5 000 signes (espaces et bibliographie complète inclus).

15 janvier 2019 : réception des communications, 50 000 signes (espaces compris, notes de bas de page et références bibliographiques incluses)

Bibliographie :

Bailey Frederic, *Les règles du jeu politique : une étude anthropologique*. Paris, PUF 1971.

Becker Howard, *Outsiders*, Paris, Métailié, 1985.

Benoit Olivier, « Les Chambres régionales des comptes face aux élus locaux. Les effets inattendus d'une institution », *Revue française de science politique*, 53 (4), 2003, pp. 535-558.

Bezès Philippe Lascoumes Pierre, « Les formes de jugement du politique : principes moraux, principes d'action et registre légal », *L'Année sociologique*, 59 (1), 2009, pp.109-147.

Bezès Philippe Lascoume Pierre, « Percevoir et juger la 'corruption politique' : enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique », *Revue française de science politique*, 55 (5-6), 2005, pp. 757-785.

Briquet Jean-Louis, Garraud Philippe (dir.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002.

Chevallier Jacques « La transparence administrative en France : un bilan ambivalent », in A. Flückiger (Dir.), *La mise en œuvre du principe de transparence dans l'administration*, Schulthess, Zurich-Bâle, Coll. Pratique du droit administratif, 2006, pp. 29-42.

Cœurdray Murielle, « Le double jeu de l'import-export symbolique. La construction internationale d'un nouveau discours sur la corruption », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 151-152, 2004, pp. 80-90.

Collovald Annie, « Pour une sociologie des carrières morales des dévouements militants » in Collovald Annie, (dir.), *L'humanitaire ou le management des dévouements. Enquête sur un militantisme de "solidarité internationale" en faveur du Tiers Monde*, Rennes, PUR, 2002, pp. 177-229.

De Blic Damien, « Cent ans de scandales financiers en France. Investissement et désinvestissement d'une forme politique », in Offenstadt, Nicolas, Van Damme, Stéphane, (dir.), *Affaires, scandales et grandes causes. De Socrate à Pinochet*, Paris, Stock, 2007, pp. 231-247.

Doidy Éric, « (Ne pas) juger scandaleux. Les électeurs de Levallois-Perret face au comportement de leur maire », *Politix*, n° 71, 2005, pp. 165-189.

Droit et société, « La lutte anticorruption, de l'unanimité internationale aux priorités intérieures », n° 72, 2009.

Dulong Delphine, « Au-dedans et en dehors : la subversion en pratique » in Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.) *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, pp. 249-265.

Edelman Murray, *Politics as Symbolic Action*, New York, Academic Press, 1971.

Garraud Philippe, « Les nouveaux juges du politique en France », *Critique internationale*, 2 (3). 1999, pp. 125-139.

Garrigou Alain, « Vivre de la politique. Les « quinze mille », le mandat et le métier » *Politix*, n°20, 1992, pp. 7-34.

Goffman Erving, *Asiles. Études sur la condition sociale des malades mentaux*, Paris, Minuit, 1968.

Lascoumes Pierre, (dir.), *Favoritisme et corruption à la française, petits arrangements avec la probité*, Paris, Presses de sciences-Po, 2010.

Mattina Cesare, Monier Frédéric, Dard Olivier, Engels Jens Ivo, (dir.), *Dénoncer la corruption. Chevaliers blancs, pamphlétaires et promoteurs de la transparence à l'époque contemporaine*, Paris, Demopolis, 2018.

Mazzoleni Oscar, « Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse », *Politix*, n° 75, 2006, pp. 163-184

Offerlé Michel, *Sociologie des groupes d'intérêts*, Paris, Montchrestien, 1998.

Phélippeau Éric, « Genèse d'une codification. L'apprentissage parlementaire de la réforme du financement de la vie politique française, 1970-1987 », *Revue française de science politique*, 60 (3), 2010, pp. 519-563.

Phélippeau Éric, « Le financement de la vie politique française par les entreprises 1970-2012 », *L'Année sociologique*, 63 (1), 2009, pp. 189-223.

Scarrow Susan, « Political Finance in Comparative Perspective », *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 2007, pp.193-210.

Rayner Hervé, *Les scandales politiques, l'opération « Mains propres » en Italie*, Michel Houdiard Éditeur, 2005.

Rayner Hervé, *Dynamique du scandale : de l'affaire Dreyfus à Clearstream*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2007

Thompson John, *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*, Cambridge, Polity Press, 2000.

