

Silvia Márton, Frédéric Monier
et Olivier Dard (dir.)

*Moralité du pouvoir et corruption
en France et en Roumanie*

XVIII^e-XX^e siècle

La question de la corruption est au cœur de la vie politique contemporaine en France et en Roumanie. Or, contrairement à ce que pourrait laisser croire une vision trop peu critique d'une actualité enfiévrée, cette question a une longue histoire dans chacun des deux pays. La corruption ne renvoie pas à des pratiques spécifiques et pérennes, mais à des formes d'évaluation critique des gouvernants ainsi que des élites économiques et financières. *Topos* fondateur des cultures politiques contemporaines, elle est une catégorie inachevée investie de sens toujours nouveaux.

Ce volume propose ainsi une histoire comparée de ce phénomène en France et en Roumanie. Il cherche à savoir si certaines évolutions historiques générales, comme les processus de dénonciation de la corruption, de modernisation des États et de création de morales publiques, ou bien encore les pratiques d'influence, d'intérêts et de pouvoir sont communes à ces deux sociétés européennes à la fois éloignées et proches.

La première partie interroge la genèse d'une question politique au XVIII^e et au début du XIX^e siècle. La deuxième partie aborde la question des pratiques de pouvoir et d'intérêt, telles que les contemporains les mettent en œuvre, les pensent et les discutent. La troisième partie est consacrée aux débats, aux critiques publiques, mais aussi aux régulations et aux formes de répression de la corruption : toutes entendent définir des normes pour la probité publique et le bon gouvernement.



ISBN de ce document :

979-10-231-3451-3

Couverture : « Pincé ! Le silence est d'or ! », dessin d'Auguste Roubille, *Le Rire*, 21 octobre 1905, collection privée © Look and Learn/Bridgeman Images

<http://pups.paris-sorbonne.fr>

MORALITÉ DU POUVOIR ET CORRUPTION
EN FRANCE ET EN ROUMANIE

Mondes Contemporains

collection dirigée par Éric Bussière et Olivier Forcade

Dernières parutions

John Foster Dulles. Secrétaire d'État, Cold Warrior et père de l'Europe
François David

L'Afrique indépendante dans le système international
Émilie Robin-Hivert & Georges-Henri Soutou (dir.)

Jacques Seydoux diplomate (1870-1929)
Stanislas Jeannesson

Louis Jacquinot, un indépendant en politique

Julie Bour, Olivier Dard,
Lydiane Gueit-Montchal & Gilles Richard (dir.)

Penser le système international (xix^e-xxi^e siècle).

Autour de l'œuvre de Georges-Henri Soutou
Éric Bussière, Isabelle Davion,
Olivier Forcade & Stanislas Jeannesson (dir.)

L'Aéronautique militaire française outre-mer (1911-1939)
Jean-Baptiste Manchon

Les Guerres balkaniques 1912-1913
Jean-Paul Bled & Jean-Pierre Deschodt (dir.)

Sortir de la guerre

Michèle Battesti & Jacques Frémeaux (dir.)

*La guerre des polices n'a pas eu lieu. Gendarmes et policiers, co-acteurs de la sécurité
publique sous la Troisième République (1870-1914)*

Laurent López

*Émile Guillaumin, paysan-écrivain bourbonnais,
soldat de la Grande Guerre*

Nadine-Josette Chaline

*Génération politique. Les « années 68 » dans les jeunesses
des partis politiques en France et en RFA*

Mathieu Dubois

De Munich à Dantzig. Journal (30 août 1938-18 août 1939)
Paul de Villelume ; édition établie par Simon Catros

Les Gendarmeries dans le monde, de la Révolution française à nos jours
Jean-Noël Luc & Arnaud-Dominique Houte (dir.)

Nicholas John Spykman, l'invention de la géopolitique américaine.

*Un itinéraire intellectuel aux origines paradoxales de la théorie réaliste des relations
internationales*

Olivier Zajec

La Grande Guerre des assiettes

Jean-Pierre Chaline (dir.)

Jacques Foccart : archives ouvertes (1958-1974). La politique, l'Afrique et le monde
Jean-Pierre Bat, Olivier Forcade & Sylvain Mary (dir.)

Silvia Marton, Frédéric Monier et Olivier Dard (dir.)

Moralité du pouvoir et corruption en France et en Roumanie

(xviii^e-xx^e siècle)



Ouvrage publié avec le concours de l'université Paris-Sorbonne,
du Centre Norbert Elias (UMR 8562) de l'université d'Avignon et des Pays du Vaucluse
et de l'ANR

Les SUP sont un service général de la faculté des Lettres de Sorbonne Université.

ISBN de l'édition papier : 979-10-231-0577-3
© Presses de l'université Paris-Sorbonne, 2017
© Sorbonne Université Presses, 2023

Mise en page Emmanuel Marc DUBOIS, Issigeac
d'après le graphisme de Patrick VAN DIEREN

SUP

Maison de la Recherche
Sorbonne Université
28, rue Serpente
75006 Paris

tél. : (33)(0)1 53 10 57 60

sup@sorbonne-universite.fr

<https://sup.sorbonne-universite.fr>

LE PAIN ET LE SEL

Silvia Marton & Frédéric Monier

Laissons à Sa Majesté son cortège d'hommes payés pour lui souhaiter la bienvenue. Que tout homme indépendant fasse le vide autour de lui, afin qu'il comprenne que le pays n'admettra jamais la violation du pacte fondamental, mais qu'il veut un roi de tous les Roumains, non le roi d'une coterie politique. N'allons pas à sa rencontre. D'ailleurs, que pourrions-nous lui offrir ? Le Roumain n'a plus rien dans sa sacoche, ni pain, ni sel !

Extrait du manifeste de l'opposition unie
Roumaine, cité par Pierre Larousse,
Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle, 1888.

Au début du mois de février 2017, la Roumanie a connu ses plus grandes manifestations de rue depuis la chute du régime communiste, fin 1989. Des foules se sont mobilisées contre les projets du gouvernement, qui tentait de modifier la législation réprimant la corruption, dans le sens d'un assouplissement ou d'un allègement des normes. Cela aurait permis à de nombreux hommes politiques d'échapper à des poursuites judiciaires. En France, le début d'année 2017 a vu deux des principaux candidats à l'élection présidentielle mis en cause, directement ou *via* des proches, par des poursuites judiciaires pour des atteintes à la probité publique. La question de la corruption s'est figée au cœur de la principale échéance électorale de la V^e République. Or, contrairement à ce que pourrait laisser croire une vision trop peu critique d'une actualité enfiévrée, cette question a une longue histoire dans chacun des deux pays. La citation mise en exergue de ce volume est un fragment du manifeste de l'opposition unie roumaine de 1887. Elle est incluse dans l'article « Roumanie » du deuxième supplément du *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*¹ de Pierre Larousse publié en 1888 et donne une lecture de la vie

1 Pierre Larousse (dir.), s. v. « Roumanie », dans *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, Paris, Larousse, 1888, t. XVII, supplément 2, p. 1796-1797.

politique roumaine de la décennie 1878-1888 dominée par la dénonciation des pratiques corrompues du parti libéral. On y voit que, aujourd'hui comme en 1887, la corruption se construit par la dénonciation et qu'elle est un ensemble de discours critiques sur des pratiques de pouvoir et d'intérêts. Ces discours, les acteurs contemporains les formulent au nom de morales publiques en débat et de stratégies conjoncturelles.

Ce volume propose une histoire, comparée, des phénomènes désignés comme corruption en France et en Roumanie. Il considère que la question, loin d'être une constante anthropologique, est à historiciser. Elle ne renvoie pas à des pratiques spécifiques et pérennes, mais à des formes d'évaluation critique des gouvernants ainsi que des élites économiques et financières. *Topos* fondateur des cultures politiques contemporaines, la corruption est une catégorie inachevée investie de sens toujours nouveaux, ou, pour suivre Pierre Rosanvallon, un concept fondateur de nos modernités, qui en révèle les apories².

8

L'ŒIL DU DICTIONNAIRE : LA CORRUPTION ROUMAINE FIN DE SIÈCLE

Le supplément du *Grand dictionnaire* de Larousse publié en 1888 a la même ambition totalisante que l'ensemble de l'entreprise éditoriale poursuivie, après le décès du maître en 1875, par ses successeurs. L'article « Roumanie » est une chronique assez détaillée de la période suivant le congrès de Berlin de 1878, lorsque le pays se voit reconnaître sa souveraineté. À la veille de la parution du supplément, la Roumanie traverse une crise politique majeure – la domination parlementaire et gouvernementale des libéraux, au pouvoir ininterrompu depuis 1876, touche à sa fin – que les auteurs de l'article résument avec précision. Ion C. Brătianu est l'homme fort du moment puisqu'il est celui qui a présidé le gouvernement qui mena la guerre contre l'Empire ottoman, mais aussi les négociations internationales pour la reconnaissance de la souveraineté de la Roumanie. C'est ce bilan qui permet aux libéraux de s'arroger le titre de seuls créateurs de l'État roumain moderne et de la nation, mais aussi d'élever Brătianu au statut de mythe dès la parution de l'une de ses premières biographies³.

Néanmoins, Brătianu est fortement critiqué même dans son propre camp à partir de 1884 pour sa méthode autoritaire de gouvernement. Adeptes de la centralisation forte de l'administration, il a concentré de plus en plus de

2 Pierre Rosanvallon, *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Éditions du Seuil, 2003.

3 Anonyme, *Ion C. Brătianu. Viața și faptele sale. 1821-1921*, s.l., Imprimeriile Independența, s.d. [1921 ?].

pouvoir entre ses mains⁴. Sa coordination parfois abusive des ministères et les remaniements très fréquents sont les pratiques les plus dénoncées. Certains observateurs contemporains vont jusqu'à parler de ses méthodes dictatoriales⁵. Ses adversaires le surnomment le « Dictateur » ou le « Vizir ».

Les adversaires des libéraux essaient de serrer les rangs, mais sans trop d'efficacité dans leur activité parlementaire et encore moins lors des élections de 1883, de 1884 et de janvier 1888. En dépit de la contestation interne qui monte et des dissidents qui renforcent les rangs de l'opposition, le parti libéral reste discipliné, il contrôle le territoire et l'administration locale et nationale et il obtient les majorités parlementaires dont il a besoin, notamment par le recours aux candidats officiels et par l'influence de l'administration locale sur les électeurs des collèges censitaires.

Sans la contribution des dissidents libéraux, l'opposition unie n'aurait pas pu se former. Elle arrive même à présenter des candidatures aux élections parlementaires de janvier 1888. Elle réunit, aux côtés des dissidents, des libéraux modérés de Moldavie et les conservateurs, notamment les libéraux-conservateurs rassemblés autour de Lascăr Catargiu, et les conservateurs de Junimea. Le bras de fer entre le gouvernement et l'opposition atteint son apogée à partir de la fin de 1886. Dans la presse et au sein du Parlement, le gouvernement Brătianu et ses pratiques « dictatoriales », abusives et « corrompues » sont dénoncés avec violence. Le roi aussi tombe sous les coups de la critique. À tel point qu'un dissident libéral, Gheorghe Panu, accuse le roi d'abuser de ses prérogatives et de permettre à ses ministres d'ignorer la Constitution. Panu est condamné pour calomnie contre le roi en 1887. Il échappe à sa condamnation à deux ans de prison en s'exilant à Paris⁶.

La violence verbale est accompagnée de violence physique, comme l'attentat manqué contre Brătianu en septembre 1886 ou la mise à sac des locaux des journaux de l'opposition le lendemain de l'attentat, comme on peut le lire dans l'article du *Dictionnaire*. Les conservateurs sont convaincus que le saccage a été organisé par la mairie de Bucarest et avec l'assentiment de la police⁷. Les violences de rue se multiplient elles aussi, comme lors de la consécration de l'église métropolitaine de Iași au début de mai 1887, en présence du roi. Le manifeste de l'opposition unie de Iași – dont les dernières lignes sont en exergue de ce volume – est publié par les journaux de l'opposition quelques jours avant

4 Keith Hitchins, *România. 1866-1947*, trad. George G. Potra et Delia Răzdolescu, București, Humanitas, 1996, p. 113-116, 120-126.

5 Frédéric Damé, *J. C. Brătianu. L'ère nouvelle : la dictature*, 2^e éd., București, Bureaux de l'Indépendance Roumaine, 1886.

6 Keith Hitchins, *România*, *op. cit.*, p. 123.

7 Titu Maiorescu, *Istoria politică a României sub domnia lui Carol I [1897-1915]*, éd. Stelian Neagoe, București, Humanitas, 1994, p. 149.

la visite royale⁸. Le manifeste invite les citoyens de Iași, plus précisément les « caractères indépendants », à ne pas se rendre au-devant du roi qui ne mérite plus le geste traditionnel de bienvenue, le pain et le sel. La toute dernière ligne du texte, « Le Roumain n'a plus rien dans sa sacoche, ni pain, ni sel », est une invitation à boycotter un roi asservi aux libéraux, et exprime l'exaspération de l'opposition devant la détresse économique du pays. Le manifeste dénonce la « décadence morale et matérielle » du pays et la transformation de la Constitution en « parodie », « une lettre morte ».

10 Les libéraux sont certes la cible de la critique. Mais le manifeste est avant tout l'expression de la déception causée par le roi Charles qui « regarde et se tait ». C'est lui le coupable moral de l'état des choses. Les expressions les plus fortes sont utilisées pour dénoncer la « coterie politique » à laquelle est asservi le roi : elle se maintient au pouvoir par des illégalités, des abus, la fraude électorale, le favoritisme et elle permet « l'arbitraire » et « l'anarchie » dans tous les domaines. Les journaux de l'opposition dénoncent « l'enthousiasme de commande du peuple artificiel⁹ » et la présence de l'armée dans les rues de Iași. Ils décrivent avec force de détails l'absence d'enthousiasme des habitants et les sifflements désapprouvés à l'adresse du roi. La visite royale si mal reçue est une nouvelle opportunité de souligner que le roi est devenu « un homme de parti », « collectiviste » donc, le « roi de la minorité ».

Parmi les signataires du manifeste, des hommes politiques, conservateurs de longue date, mais aussi libéraux dissidents. La ville de Iași est, selon le préfet de police, « le nid » de l'opposition au gouvernement¹⁰. Le manifeste est signé par des professeurs de l'université. Le ministre des Cultes et de l'Instruction exige un procès à leur encontre et leur destitution, mais le jury de l'université se déclare incompetent. Les accusés deviennent des héros de l'opposition¹¹. Ils publient une brochure dont le titre résume les critiques de l'opposition : *Le Régime de la corruption et de la terreur ou le Gouvernement de I. C. Brătianu*¹².

Au moment même où le roi prononce son discours à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres en novembre 1887, l'opposition unie distribue un manifeste, qui en appelle au roi pour sauver le système constitutionnel et « la liberté d'expression de la volonté des électeurs » devant l'alternative « affreuse »

8 Par exemple dans *Lupta* (journal du dissident libéral Gheorghe Panu), le 19 avril 1887.

9 *Epoca*, le 24 avril 1887.

10 Apostol Stan et Mircea Iosa, *Liberalismul politic în România. De la origini pînă la 1918*, București, Editura Enciclopedică, 1996, p. 253.

11 L'épisode est décrit par le conservateur Titu Maiorescu (*Istoria politică a României sub domnia lui Carol I*, op. cit., p. 149-150).

12 Gheorghe Mîrzescu et Miltiade Tzony, *Regimul corupției și al terorii sau Guvernul lui I. C. Brătianu*, Iași, Tipografia Națională, 1888, reproduite dans Titu Maiorescu, *Istoria politică a României sub domnia lui Carol I*, op. cit., p. 150.

dans laquelle le pays est embourbé, le « despotisme » ou la « révolution »¹³. Le manifeste dénonce surtout le gouvernement libéral « prévaricateur », la « corruption » et le « cynisme de la force brutale » qui le maintiennent au pouvoir. Il exige que le roi ne confie plus l'organisation des élections à un gouvernement qui en fait au mieux « une parodie honteuse », au pire « un drame sanglant ».

Alors que Brătianu se retire de la vie publique en 1888, les conservateurs forment le nouveau gouvernement et ils préparent les élections de septembre 1888 après la dissolution du parlement par le roi. Sans aucune surprise, les résultats des élections donnent la majorité aux différents groupes conservateurs. En l'espace de quelques mois, la majorité change radicalement. C'est une illustration de la nature fonctionnelle des pratiques « corrompues » et de la vision pragmatique que les partis et les électeurs censitaires ont des élections. C'est également une manière acceptée de mettre fin à une crise politique, comme celle de 1887-1888. Le parti libéral et le parti conservateur acceptent les règles du système politique sur l'alternance au pouvoir. Le monarque dispose du pouvoir constitutionnel de dissoudre les deux Chambres à tout moment et ainsi de provoquer la démission du gouvernement, nommer et révoquer ses ministres. Au cours des élections organisées par le nouveau ministre de l'Intérieur, le nouveau gouvernement s'assure d'avoir une majorité. Ainsi, le nouveau gouvernement ne dépend pas de la majorité parlementaire, mais de la volonté du monarque ou des disputes au sein du parti pressenti pour former le cabinet, alors que la majorité parlementaire est l'expression de la volonté du gouvernement. Comme il y a un accord entre les deux partis et le monarque, l'influence et la fraude électorale deviennent une méthode acceptée pour assurer l'équilibre et la stabilité politiques.

FRANCE-ROUMANIE : CLICHÉS CULTURELS ET HISTOIRE COMPARÉE

L'article « Roumanie » du supplément de 1888 au *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle* de 1875 traduit un jeu de miroir culturel : c'est le regard que la France républicaine pose sur les parties orientales de l'Europe¹⁴.

L'article initial, dans l'édition de 1875, se veut, chiffres et statistiques à l'appui, aussi précis que possible comme il sied à un dictionnaire des savoirs. Néanmoins, il pose un regard condescendant sur la Roumanie. On y trouve une imbrication de jugements sociaux, normatifs même dans les paragraphes portant sur la géographie et la configuration du territoire. Quelques commentaires sur les

¹³ Titu Maiorescu, *Istoria politică a României sub domnia lui Carol I*, op. cit., p. 151-152.

¹⁴ Pierre Larousse (dir.), s. v. « Roumanie », dans *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle*, op. cit., 1875, t. XIII, p. 1452-1457.

coutumes, les pratiques et la langue des Roumains laissent voir les éléments du fond culturel commun à l'époque de Pierre Larousse, marquée par la domination occidentale sur le monde et par la conviction que la France est, comme on peut le lire dans l'article du même nom, « au premier rang des États civilisés¹⁵ ». La comparaison explicite et implicite avec la France est omniprésente. Tout aussi présente est la frontière entre la France « civilisée » et l'Est « barbare ».

12 On ne s'étonne pas de voir que la France est favorisée par la comparaison. Par contraste, la Roumanie est le pays du « sans » ou, au mieux, des contrastes les plus saillants. Dans le manifeste de l'opposition, repris dans le supplément de 1888, la Roumanie est la proie d'une « coterie politique » alors que le désastre économique le plus grave, la « sacoché » du Roumain étant vide, règne dans un pays abandonné par son roi. Un fragment d'un ouvrage de Gustave Le Clerc, membre de la mission militaire française à Bucarest, figure dans l'édition de 1875 du *Dictionnaire* : « Un prince sans palais, un clergé sans morale, une Académie sans membres, une bibliothèque sans lecteurs, d'immenses rues sans maisons, de splendides logis et de viles chaumières, de magnifiques promenades et d'immondes cloaques, de l'eau partout, pas de fontaines, une rivière sans quais ni ponts [...]»¹⁶. Mais c'est néanmoins un pays avec un Code civil « calqué » sur le Code civil français, qui « remplaça l'informe législation qui avait jusque-là régi le pays¹⁷ ». La Constitution de 1866 est jugée comme « très libérale ». « Sous beaucoup de rapports, explique-t-on au lecteur français, [elle] est une des plus libérales de l'Europe ; mais elle est soigneusement éludée par le gouvernement¹⁸. »

Dès les années 1820, les processus progressifs de sortie de la suzeraineté ottomane et de modernisation ont fait une place de tout premier choix à la référence française dans les principautés roumaines. La France a joué le rôle d'un « modèle » archi-présent dans les projets des quarante-huitards et dans la pensée des hommes politiques et de l'*intelligentsia* libérale¹⁹. En cette seconde moitié du XIX^e siècle, au moment où la nation roumaine tâche de se doter d'une structure étatique moderne, l'importance conférée à la France reste majeure. Elle a servi de modèle d'inspiration à une élite roumaine en quête, depuis le tout début du XIX^e siècle, de « modèles occidentaux » à suivre. La France a été vue par les contemporains comme un instrument de rénovation de la langue, des institutions ou encore des idéologies républicaines ou libérales.

15 Pascal Ory, s. v. « Pierre Larousse », dans Vincent Duclert et Christophe Prochasson (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2007, p. 1217.

16 Pierre Larousse (dir.), s. v. « Roumanie », art. cit., p. 1452.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*, p. 1453.

19 Raluca Alexandrescu, *Difficiles modernités. Rythmes et régimes conceptuels de la démocratie dans la pensée politique roumaine au XIX^e siècle*, București, Editura Universității din București, 2015.

La conférence de l'historien Alexandru D. Xenopol de 1887, intitulée « L'influence française en Roumanie », est l'un des premiers témoignages de la mythisation de l'influence française sur la culture et la politique de la Roumanie²⁰. Quelques années plus tard est publié l'ouvrage, aujourd'hui classique, de Pompiliu Eliade, en français et en France²¹. C'est le meilleur exemple de raisonnement en termes d'influence à sens unique. Depuis la fin du XIX^e siècle, la référence à un « modèle français », qui est toujours étroitement associée au processus de construction nationale en Roumanie, fait rarement l'objet d'une mise en perspective critique. Elle reconduit dès lors certaines évidences pourtant discutables, comme l'idée d'un caractère exclusif de la relation franco-roumaine (la France comme seul modèle d'une Roumanie en quête de modernité) ou celle de sa stricte unilatéralité (influence s'exerçant de la France à la Roumanie en excluant tout effet de *feedback*). Elle occulte l'idée que la France a été vue comme un élément de légitimation interne et qu'il y a eu adaptation.

La sélection des éléments considérés comme spécifiques au « modèle français » a été faite selon les besoins, les stratégies et les grilles de lecture et de réception des élites roumaines. Celles-ci l'ont aussi dénoncée et certains conservateurs roumains ont créé ainsi la légende noire du libéralisme. Pendant la plus ample controverse intellectuelle de la seconde moitié du XIX^e siècle, les membres les plus éminents du cercle intellectuel conservateur Junimea accusent le système politique et culturel roumain moderne et libéral d'être le résultat de l'importation du modèle occidental, notamment français, et donc en décalage radical avec la réalité roumaine : ce fut le point de départ de la dénonciation de la culture roumaine moderne comme exogène²². Les emprunts, les circulations, les points de rencontre, les transferts et les médiations entre les deux espaces sont beaucoup plus complexes au XIX^e siècle²³. Les influences et les références intellectuelles et idéologiques françaises, allemandes et européennes sont très souvent concomitantes et portées par des intermédiaires surprenants, par exemple comme l'influence française qui est portée par l'administration tsariste lors de l'occupation russe des principautés roumaines au début des

20 Alexandru D. Xenopol, *Influența franceză în România*, actes de la conférence à l'Athénée roumain, București, I. G. Haimann Librar Editor, 1887.

21 Pompiliu Eliade, *De l'influence française sur l'esprit public en Roumanie. Les origines*, Paris, Ernest Leroux, 1898.

22 Cécile Folschweiller, *Philosophie et Nation. Les Roumains entre question nationale et pensée occidentale au XIX^e siècle*, Paris, Honoré Champion, 2017.

23 *Id.*, « L'œuvre et l'activité d'Émile Picot entre France et Roumanie », dans Antoine Marès (dir.), *La France et l'Europe médiane. Médiateurs et médiations*, Institut d'études slaves, 2016, p. 97-111; Cristian Ploscaru, « Câteva considerații privind influența franceză asupra culturii politice din Principatele române în primele patru decenii ale veacului al XIX-lea », *Studii și materiale de istorie modernă*, vol. 25, 2012, p. 45-79.

années 1830, ou encore la pensée de Johann Gottfried Herder, découverte par les quarante-huitards valaques à travers les écrits de Jules Michelet. Les silences aussi sont beaucoup plus complexes. Les grands débats qui ont défini les régimes politiques français et les failles idéologiques majeures, comme par exemple les tensions entre cléricisme et anticléricalisme ou encore l'affaire Dreyfus, sont restés tout simplement marginaux, voire inaperçus dans l'espace roumain.

En résulte une image à laquelle il faut certes reconnaître une forte performativité historique, mais qui est peu satisfaisante d'un point de vue heuristique : celle d'une France indiquant avec assurance la voie du progrès et de la modernité politique, la Roumanie « archaïque » figurant le copiste studieux à défaut d'être à la hauteur. L'historiographie roumaine s'en tient trop souvent à l'illusion d'une parfaite translation, avec tout ce que cela suppose de simplifications concernant aussi bien la représentation du « modèle » (la France réduite à son visage universaliste) que celle de la copie (la Roumanie en élève appliquée)²⁴.

14

Aller au-delà du cliché du transfert à sens unique signifie aussi rejeter le comparatisme d'espaces clos, qui présuppose des entités nationales figées. C'est ce type de regard que propose l'édition de 1875 du *Dictionnaire* qui abonde en citations et références aux ouvrages sur la Moldo-Valachie publiés par des voyageurs, membres du corps diplomatique, militaires ou historiens français. La liste bibliographique présente à la fin de l'article « Roumanie » est d'ailleurs longue. L'historiographie roumaine est quant à elle forte d'une longue tradition d'exploitation scientifique des récits de cette catégorie si éclectique désignée par le vocable collectif *voyageurs étrangers*, parmi lesquels les Français, en grand nombre, occupent une place importante. Des études récentes, tout en acceptant la catégorie et le comparatisme, soulignent néanmoins les écarts culturels, les partis-pris sociaux et idéologiques et même la volonté plus ou moins explicite d'exoticisation inhérente à de tels récits²⁵.

UNE CONTRIBUTION À UNE HISTOIRE EUROPÉENNE DE LA CORRUPTION

Ce volume, dédié à une approche comparée franco-roumaine des phénomènes de corruption politique, cherche plus largement à saisir la

24 Alexandru Zub et Dumitru Ivănescu (dir.), *Franța, model cultural și politic*, Iași, Junimea, 2003.

25 Lidia Cotea (dir.), *Vers l'Orient européen. Voyages et images. Pays roumains, Bulgarie, Grèce, Constantinople*, București, Editura Universității din București, 2009, p. 145-264 ; Irina Gavrilă (dir.), « *Celălalt autentic* ». *Lumea românească în literatura de călătorie (1800-1850)*, București, Oscar Print, 2010 ; *id.*, *Frontierele necunoscutului. De la vest spre est prin Țările Române : impresii de călătorie (secolul XIX)*, București, Oscar Print, 2011 ; Ileana Cazan et Irina Gavrilă (dir.), *Societatea românească între modern și exotic văzută de călătorii străini (1800-1847)*, București, Oscar Print, 2005.

formation et l'évolution des systèmes de valeurs publiques et des morales civiques. L'étude historique et sociologique de ces questions s'intègre dans un champ de recherches très cohérent, défriché depuis le début des années 2000. Ce renouveau historiographique a modifié en profondeur les perspectives scientifiques²⁶. Plusieurs travaux collectifs, portés par des chercheurs allemands, anglais, néerlandais et français, ont permis de dresser un état des lieux et de renouveler les approches à partir de 2003²⁷. Cette évolution s'est fait également sentir dans des travaux récents consacrés à des sociétés d'Europe centrale et orientale, comme la Roumanie et la Hongrie²⁸. Des recherches fructueuses y ont été menées ces dernières années sur la mobilité sociale et les rapports de pouvoir entre les couches sociales, en y incluant le patronage aristocratique et de la bourgeoisie, l'éducation et la mobilité des élites²⁹. Cette nouvelle historiographie roumaine a également porté attention à la formation du corps

- 26 Jens Ivo Engels et Frédéric Monier, « Pour une histoire comparée des faveurs et de la corruption : France et Allemagne, XIX^e-XX^e siècles », dans Jens Ivo Engels, Frédéric Monier et Natalie Petiteau (dir.), *La politique vue d'en bas. Pratiques privées et débats publics (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 127-148 ; Frédéric Monier, « La corruption politique : une histoire européenne », *Cahiers Jaurès*, vol. 3, n° 209, 2013, p. 3-13.
- 27 Emmanuel Kreike et William Chester Jordan (dir.), *Corrupt Histories*, Rochester, University of Rochester Press, 2004 ; Arne Karsten et Hillard von Thiessen (dir.), *Nützliche Netzwerke und korrupte Seilschaften*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2006 ; John Kennedy, Pieter Wagenaar *et al.* (dir.), « The Genesis of Public Value Systems », *Public Voices*, vol. 10, n° 2, 2008 ; Jens Ivo Engels, Andreas Fahrmeier et Alexander Nutzenadel (dir.), *Historische Zeitschrift*, supplément au numéro 48, « Geld, Geschenke, Politik. Korruption im neuzeitlichen Europa », München, Oldenbourg, 2009 ; Niels Grüne et Simona Slanicka (dir.), *Korruption. Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2010 ; Ronald G. Asch, Birgit Emich et Jens Ivo Engels (dir.), *Integration, Legitimation, Korruption. Politische Patronage in Früher Neuzeit und Moderne*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2011 ; Toon Kerkhoff, Ronald Kroeze et Peter Wagenaar (dir.), « Corruption and the Rise of Modern Politics », *Journal of European Modern History*, vol. 11, n° 1, 2013 ; Frédéric Monier, Olivier Dard et Jens Ivo Engels (dir.), *Patronage et corruption politique dans l'Europe contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2014 ; Olivier Dard, Jens Ivo Engels, Andreas Fahrmeier et Frédéric Monier (dir.), *Scandales et corruption à l'époque contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2014 ; Jens Ivo Engels, Andreas Fahrmeier, Frédéric Monier et Jens Ivo Engels, Andreas Fahrmeier (dir.), *Krumme Touren in der Wirtschaft. Zur Geschichte ethischen Fehlverhaltens und seiner Bekämpfung*, Köln, Böhlau, 2015 ; Jens Ivo Engels, Andreas Fahrmeier et Frédéric Monier et Cesare Mattina (dir.), *Stadt, Macht, Korruption*, Stuttgart, Franz Steiner [à paraître].
- 28 András Cieger, *Politikai korrupció a Monarchia Magyarországon*, Budapest, Napvilág, 2011.
- 29 Constanța Vintilă-Ghițulescu, *Evgheniți, ciocoi, mojiți. Despre obrazele primei modernități românești (1750-1860)*, București, Humanitas, 2013 ; Cristian Ploscaru, *Originile « Partidei naționale » din Principatele române. Sub semnul « politicii boierești » (1774-1828)*, Iași, Editura Universității Alexandru Ioan Cuza, 2013 ; Judit Pál et Vlad Popovici (dir.), *Elites and Politics in Central and Eastern Europe (1848-1918)*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2014 ; Alexandra Iancu, « Knowledge and Power in the Romanian Case. University Education and its Legitimising Force, 1866-2010 », dans Florian Bieber et Harald Heppner (dir.), *Universities and Elite Formation in Central, Eastern and South Eastern Europe*, Wien, Lit Verlag, 2015, p. 111-129.

préfectoral et à son rôle au milieu d'un réseau clientélaire et partisan³⁰. Quant à la corruption au sens courant du terme, elle a inspiré des analyses ponctuelles d'affaires de corruption survenues durant l'entre-deux-guerres et enfin des études des fraudes électorales et des rapports de patronage dans la constitution des partis politiques modernes³¹.

16

Ce renouveau des perspectives et des études a eu des effets extrêmement bénéfiques, et s'est traduit par l'essor d'une histoire et d'une sociologie historique de la corruption, qui ont pris des distances à l'égard d'approches normatives. D'ailleurs, les questions de définition, récurrentes en sciences politiques, traduisaient souvent l'existence de difficultés³². Histoire et sociologie historique de la corruption, quelquefois réputées constructivistes, ont permis de les résoudre. Pourtant, des questions importantes sont restées sans réponses réelles et parmi elles, le fait de savoir si les évolutions historiques sont communes à différents pays : les processus de dénonciation de la corruption, de modernisation des États et de création de morales publiques sont-ils comparables ? Cette question implique de savoir s'il y a eu des tendances générales, dans l'histoire de la corruption à l'échelle d'un continent, ici l'Europe.

Les recherches comparatives, entre Grande-Bretagne et Allemagne, et surtout entre Allemagne et France, sont très récentes³³. Une seule synthèse a été publiée : due à Jens Ivo Engels, elle rend intelligibles les évolutions de la corruption politique, entre la fin du XVIII^e siècle et le début du XX^e siècle³⁴. Elle démontre aussi l'existence de processus similaires, sinon apparentés, et de discontinuités qui interviennent aux mêmes moments dans l'ensemble de l'Europe de l'Ouest,

30 Andrei Florin Sora, *Servir l'État roumain. Le corps préfectoral (1866-1940)*, București, Editura Universității din București, 2011 ; *id.*, « La politisation de la fonction de préfet dans la Roumanie moderne, 1866-1916 », dans Silvia Marton et Constanța Vintilă-Ghițulescu (dir.), *Penser le XIX^e siècle. Nouveaux chantiers de recherche*, Iași, Editura Universității Alexandru Ioan Cuza, 2013, p. 199-218.

31 Mihai Chioveanu, « Afacerea Škoda », *Sfera Politicii*, vol. 8, n° 84, 2000, p. 16-20 ; Cristian Preda, *Rumâniilor fericiți. vot și putere de la 1831 până în prezent*, Iași, Polirom, 2011 ; Silvia Marton, « Patronage, représentation et élections en Roumanie de 1875 à 1914 », dans Frédéric Monier, Olivier Dard et Jens Ivo Engels (dir.), *Patronage et corruption politiques dans l'Europe contemporaine*, *op. cit.*, p. 141-166 ; Silvia Marton, « Becoming Political Professionals. Members of Parliament in Romania, 1866-1914 », dans Judit Pál et Vlad Popovici (dir.), *Elites and Politics in Central and Eastern Europe*, *op. cit.*, p. 267-280.

32 Mark J. Farrales, « What is Corruption? A History of Corruption Studies and the Great Definitions Debate », San Diego, University of California, 2005, https://papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?abstract_id=1739962, mis en ligne le 15 janvier 2011, consulté le 11 avril 2017.

33 En plus des travaux cités en note 26, voir Franck Bösch, *Öffentliche Geheimnisse. Skandale, Politik und Medien in Deutschland und Großbritannien, 1880-1914*, München, Oldenbourg, 2009 ; *Cahiers Jaurès*, vol. 3, n° 209, « La corruption et ses critiques : des débats en Europe vers 1900 », 2013.

34 Jens Ivo Engels, *Die Geschichte der Korruption: Von der frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main, S. Fischer, 2014.

de l'Espagne à l'Allemagne, et de la Grande-Bretagne à l'Italie. Ces avancées scientifiques très récentes soulèvent, du coup, des interrogations. Ces processus historiques, mis en évidence dans la partie occidentale du continent, s'observent-ils également dans sa partie orientale? Le modèle culturel français en Roumanie, mythifié à Bucarest comme à Paris, valait-il aussi en matière de probité publique? Comment la société politique roumaine, élites en tête, s'est-elle approprié ces valeurs publiques en voie de transformation? Et, surtout, qu'en est-il allé des pratiques d'influence, d'intérêts et de pouvoir dans les deux pays? En quoi la construction d'États contemporains a-t-elle modifié la micro politique et les médiations sociales discrètes ou dissimulées qui les encadrent? Ces interrogations guident les contributions réunies dans ce livre collectif, dont l'ambition est de tenter une histoire comparée à grande échelle, entre deux sociétés européennes à la fois éloignées et proches.

Cette distance mentale et sociale entre les deux pays mérite d'être retracée et expliquée, car les évolutions actuelles, depuis les années 1990, ont conduit à une politique volontariste de convergence politique au sein de l'Union européenne. Ce processus récent est aussi inédit sous cette forme. Il a pour corollaire l'irruption de la question de la corruption dans les agendas des instances internationales et des gouvernements à la charnière des *xx^e* et *xxi^e* siècles. Cela contraste d'une manière tranchée avec la grande hétérogénéité de situations sociales et politiques qui caractérisaient l'Europe des *xvii^e* et *xviii^e* siècles. C'est vrai, en particulier, entre l'Europe orientale sous domination ottomane, et l'Europe occidentale. Pour autant, il serait infondé, réducteur et inexact d'assimiler les évolutions successives qui ont eu lieu, de la fin du *xviii^e* siècle à la fin du *xx^e* siècle, à l'histoire d'une assimilation, par les sociétés d'Europe orientale, de théories et de pratiques de bon gouvernement inventées dans l'Ouest du continent. Ainsi, les normes européennes actuelles, qui définissent et répriment la corruption politique, sont souvent conçues par leurs promoteurs comme un modèle venu de l'Europe du Nord-Ouest, qui s'étendrait par vagues concentriques jusqu'aux extrémités orientales et méridionales du continent, vers des sociétés encore aujourd'hui réputées pour leur archaïsme supposé et leur corruption endémique. Il s'agit de représentations-écrans, qui légitiment des objectifs politiques, et qui recouvrent des processus historiques autrement plus complexes.

C'est pour répondre à ces interrogations qu'a été élaboré un projet bilatéral intitulé « Corruption et politique en France et en Roumanie à l'époque contemporaine », dont ce volume est issu. Ce projet, qui a associé des historiens et des politistes français et roumains, a bénéficié du soutien matériel et financier de plusieurs institutions en 2015-2016, parmi lesquelles le ministère français des Affaires étrangères, le ministère roumain de l'Éducation, le

New Europe College, l'Institut d'études avancées de Bucarest et l'université d'Avignon. Ce programme a réuni des chercheurs autour de plusieurs postulats scientifiques, dont ce livre collectif porte la trace. Ces hypothèses interprétatives, discutées au fil des chapitres, présentent quelques traits saillants.

18

Un premier postulat est que l'historicisation de la question de la corruption implique de la penser dans la longue durée, depuis les sociétés d'Ancien Régime des XVII^e et XVIII^e siècles, jusqu'aux sociétés actuelles au début du XXI^e siècle. Le profond renouveau historiographique intervenu dans les études à partir des années 2000 a fait surgir des débats, entre historiens allemands, néerlandais et suisses notamment, sur la permanence ou les discontinuités historiques de ces phénomènes. Pour simplifier, la discussion a porté sur le fait de savoir si, à partir de la deuxième moitié du XVIII^e et au début du XIX^e siècle, ces questions ne changeaient pas de signification. La corruption n'était évidemment pas ignorée par les sociétés d'Ancien Régime. À partir du XVIII^e siècle, l'extension de la notion de corruption et de son champ d'application, revendiquée par les Lumières, aurait servi de prélude à un changement de contenu et de sens. Le jugement des abus aurait cessé d'être rapporté à un système de normes souvent ambivalent, dominé par le prince, et aurait peu à peu été assimilé à une atteinte à l'intérêt public, ce qui rendait la corruption inexcusable par principe. À la fin du XVIII^e siècle, la dénonciation de la corruption alimentait en Europe des critiques du mode de gouvernement, voire cautionnait des revendications radicales : un changement de souverain. La corruption serait ainsi devenue un concept central des débats publics sur la légitimité des gouvernants. Cela aurait facilité la politisation d'un nombre croissant d'Européens. Cette hypothèse d'une évolution profonde, dans le sens d'une transformation de la corruption en concept politique entre le XVIII^e et le XIX^e siècle, méritait d'être discutée.

Deuxième postulat, la corruption est considérée comme un ensemble de discours et de jugements portés sur des pratiques de pouvoir, d'influence et d'intérêts, qui varient selon les lieux et les moments. En somme, dans le Banat sous domination habsbourgeoise au début du XVIII^e siècle, qu'étudie dans ce livre Benjamin Landais, et à Marseille dans les années 1980, qu'évoque Cesare Mattina, de quoi parle-t-on lorsqu'il est question de corruption ? Ce parti-pris méthodologique implique d'écarter *a priori* toute définition à prétention universelle. N'observer les phénomènes qu'à partir d'études très contextualisées, voilà qui évite les risques d'anachronisme et qui immunise, en partie, contre la tentation de ramener les études de cas historiques à de simples illustrations d'un processus linéaire et global. Ce postulat a pour corollaire une approche large des pratiques, comme des relations sociales, désignées comme corrompues, immorales ou vénales et improbables. Cette approche vise à saisir ce qui est qualifié de corruption par certains acteurs mais aussi ce qui est toléré. L'analyse

historique contextualisée fait apparaître des seuils, où s'opèrent le partage et le tri entre pratiques acceptées et condamnées.

Cela conduit à un troisième postulat. On doit selon nous considérer que ces questions ont deux dimensions : leur étude conduit d'un côté vers l'analyse de techniques de pouvoir et de pratiques, discrètes ou dissimulées, de gestion politique d'intérêts particuliers, et de l'autre côté vers une histoire culturelle des normes, des débats, des valeurs publiques. Les pratiques concernent des allocations de faveurs, pour reprendre un terme polysémique employé dans les sociétés d'Ancien Régime, où il renvoie à une forme de gouvernement par la grâce. Ces allocations de faveurs révèlent des formes particulières de relations entre patrons ou protecteurs politiques et protégés, ou favoris. Ces médiations, qui trouvent leur origine dans les patronages princiers et aristocratiques des sociétés d'Ancien Régime au xvii^e siècle, connaissent des transformations considérables : les clientélismes politiques de la fin du xx^e siècle, ainsi que les formes actuelles de collusion d'intérêts entre élites, en sont les avatars. Cette histoire concrète des relations de pouvoir et d'intérêt implique de comprendre le devenir, et les métamorphoses, des allocations de faveurs, dans ces sociétés en général, et en particulier dans les États contemporains. À l'examen, toutes les faveurs ne se disent et ne se pensent pas de la même manière : toutes ne passent pas uniment pour corrompues.

En un mot, l'étude des faveurs et des médiations politiques n'épuise pas la question de la corruption. Il s'agit aussi de saisir les mots employés par les acteurs, et, grâce à cette sémantique labile, de voir émerger des systèmes de valeurs et des représentations de l'intérêt public. Ces normes sont extrêmement variables, et leur application sur le terrain ne va presque jamais de soi. Cela vaut dans la Valachie des années 1830 étudiée ici par Bogdan Mateescu, comme dans le monde minier français après 1945, analysé par Marion Fontaine. En somme, la recherche, historique et sociologique, sur la corruption mène aussi en direction d'une histoire culturelle ou intellectuelle, des débats sur la morale publique.

Ce volume collectif est ainsi construit autour de ces interrogations et hypothèses, qui forment l'ossature de ses trois parties. On a souhaité s'interroger sur la genèse d'une question politique au xviii^e et au début du xix^e siècle, avant d'aborder la question des pratiques de pouvoir et d'intérêt, telles que les contemporains les mettent en œuvre, les pensent et les discutent. Enfin, la troisième partie est consacrée aux débats, aux critiques publiques, mais aussi aux régulations et aux formes de répression de la corruption : toutes entendent définir des normes pour la probité publique et le bon gouvernement. Les apports scientifiques de ce volume sont variés, comme le souligne Olivier Dard dans la conclusion. Il appartient, bien entendu, au lecteur de les découvrir et de les apprécier.

PREMIÈRE PARTIE

Genèse d'une question politique
(xviii^e-xix^e siècle)

CORRUPTION ET MALVERSATIONS AU XVIII^e SIÈCLE : RÉFLEXIONS AUTOUR DE L'EXEMPLE LANGUEDOCIEN

Stéphane Durand
Centre Norbert-Elias, université d'Avignon

L'historien moderniste peut assurément travailler de longues années dans les archives des pouvoirs de la France d'Ancien Régime sans jamais croiser la question de la corruption. L'historiographie en témoigne : le terme de *corruption* n'est lui-même devenu un objet de recherche que très récemment¹. Le contraste est saisissant si l'on compare cet état de fait aux recherches menées sur l'Angleterre des XVII^e et XVIII^e siècles, ou encore sur l'Europe contemporaine². Sauf à considérer les historiens modernistes français comme intrinsèquement inaptes à repérer le phénomène, il faut considérer qu'il existe là un problème spécifique, car on se gardera bien d'imaginer que – seule – la France d'Ancien Régime aurait échappé à ce type de « déviance publique³ ».

Sans doute faut-il alors aborder la question sous plusieurs angles pour cerner les difficultés de son étude. La dimension est nécessairement terminologique, s'agissant d'un phénomène que l'on prétend décrire par un même mot depuis l'Antiquité jusqu'aujourd'hui tandis que les contextes linguistiques et culturels ont évidemment beaucoup changé⁴. Par une forme de nominalisme, il serait imprudent de confondre la trajectoire des mots avec l'extraordinaire diversité des choses. Le danger est plus profond qu'il pourrait n'y paraître car la question masque en fait le débat entre des approches naturaliste ou constructiviste de

- 1 Maryvonne Vonach-Génaux, *Corruption : du discours sur la chute au discours sur l'abus dans la France moderne*, thèse sous la dir. de Jean-Claude Waquet, université Paris XII, 2001, 352 p.
- 2 Philip Harling, *The Waning of « Old Corruption ». The Politics of Economical Reform in Britain, 1779-1846*, Oxford, Clarendon Press, 1996 ; Pierre Lascombes, *Corruptions*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999 ; Olivier Dard, Jens Ivo Engels et Frédéric Monier (dir.), *Patronage et corruption politiques dans l'Europe contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2014.
- 3 Maryvonne Vonach-Génaux, « La corruption avant la lettre. Le vocabulaire de la déviance publique dans l'ancien droit pénal », *Revue historique de droit français et étranger*, vol. 81, n° 1, 2003, p. 15-32.
- 4 Pour l'Antiquité, voir par exemple Cristina Rosillo López, *La Corruption à la fin de la République romaine (I^{er}-I^{er} siècle av. J.-C.). Aspects politiques et financiers*, Stuttgart, Franz Steiner, 2010.

la corruption. Celle-ci est-elle une constante désignée par des mots fidèles, ou ces derniers ne sont-ils que des ressources linguistiques sans cesse réinvesties par des perceptions sociales de réalités changeantes ? Au nom d'une approche empirique, nous nous abstenons ici d'ouvrir le débat en discutant les différentes définitions du terme données depuis les années 1960⁵.

24

Une première approche terminologique doit conduire naturellement à une confrontation avec la réalité contemporaine des pratiques qui, comme l'usage des langues, ancrent le problème dans un contexte national, ou proto-national si l'on veut. En effet, s'agissant de « déviance publique », d'écart à la norme ou de négation de la vertu, la corruption ne peut être pensée indissociablement d'un contexte politique, juridique, social et économique. Par-là s'annonce évidemment la différence de situation entre l'Angleterre des Stuarts, la France des Bourbons et celle de la III^e République, pour ne citer que trois exemples emblématiques. À cet égard, le cas de la France a ceci de particulier qu'il suggère l'existence d'une rupture radicale entre les XVIII^e et XIX^e siècles par la survenue d'une révolution politique qui fut aussi largement juridique et culturelle. Néanmoins, le siècle des Lumières passe pour avoir été, auprès d'une certaine historiographie, comme un sas de transition entre Ancien Régime et Révolution, un temps de modernisation passant par un processus de publicisation⁶. De fait, la question de la corruption revêt une importance particulière pour l'époque moderne, non pas parce qu'elle serait le moment de son apparition mais parce qu'elle est chronologiquement articulée à la corruption contemporaine qui agite les autorités et les opinions publiques⁷. Dès lors, l'époque moderne est presque sommée de fournir les racines de la corruption contemporaine dans une perspective téléologique. Pourtant, il serait abusif de l'envisager comme une « survivance résiduelle », un « mal transitoire » ou un « péril mortel » pour une démocratie qui alors n'existait pas, pour reprendre les termes de Xavier Huetz de Lemp⁸.

Il conviendra donc d'examiner la question des sources, sans lesquelles l'historien est bien démuni. L'enjeu du débat historiographique fait d'une démarche empirique un passage obligé. En ce qui nous concerne, l'accumulation de matériaux archivistiques recueillis jusqu'ici au cours de divers travaux nous

5 Qu'il s'agisse des définitions de Joseph S. Nye (1967), d'Arnold J. Heidenheimer (1989) ou de Michael Johnston (1996). Tous trois ont contribué à : Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston et Victor T. Le Vine (dir.), *Political Corruption. A Handbook*, New Brunswick, Transaction publishers, 1989.

6 Jürgen Habermas, *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1998.

7 Comme en témoigne l'existence de l'ONG Transparency International ou encore le programme européen Anticorrp (<http://anticorrp.eu>).

8 Xavier Huetz de Lemp, *L'Archipel des épices. La corruption de l'administration espagnole aux Philippines (fin XVIII^e-fin XIX^e siècle)*, Madrid, Casa de Velazquez, 2006, p. 1.

conduit à envisager la question de la corruption dans le cadre d'une province de la France d'Ancien Régime : le Languedoc⁹. Cet espace a l'avantage de présenter une certaine richesse institutionnelle et documentaire (une assemblée provinciale et des consulats soucieux de leurs papiers) tout en permettant de décentrer le regard pour ne pas être ébloui par les grands procès intentés au cours de la période contre les grands argentiers du pouvoir royal¹⁰.

Enfin va se poser la question de la nature même de la corruption. Entre le procès de Fouquet (1662-1664) et le scandale de Panama (1891-1893), on devine que les dimensions politiques, économiques et administratives de la corruption sont très différentes et que ces différences procèdent largement de la diversité des contextes. Dès lors, quel peut être l'usage du concept de « corruption politique » s'agissant de la France d'Ancien Régime ?

UNE QUESTION DE TERMINOLOGIE

Comme l'a montré Maryvonne Vonach-Génaux, le vocabulaire de la corruption dans la France moderne présente deux versants, qu'elle a successivement étudiés à partir des dictionnaires et des traités de droit¹¹. Cette distinction très pragmatique procède en fait de la difficulté à faire coïncider deux registres d'emploi fort différents.

Selon cette auteure, il existe dans les dictionnaires d'Ancien Régime un riche vocabulaire pour décrire la « déviance publique¹² ». Certes, ce type de document enregistre moins la réalité des usages qu'un ensemble de représentations culturelles. Mais le décentrement qu'opère Maryvonne Vonach-Génaux en glissant du terme de « corruption » à celui de « déviance » illustre assez bien la difficulté qu'il y a à aborder un ensemble de phénomènes par un terme qui ne décrivait que très partiellement ce qu'il désigne aujourd'hui. En effet, tandis que le terme de corruption domine dans la littérature et les jugements politiques et moraux, il est très minoritaire dans le vocabulaire du droit.

Le thème de la corruption est ainsi très fréquent dans la littérature du XVIII^e siècle, notamment dans sa veine rousseauiste, qui insiste sur celle d'un état de nature originel perverti par la civilisation et que seules la loi et

9 Stéphane Durand, Arlette Jouanna et Elie Pélaquier (dir.), *Des états dans l'État. Les états de Languedoc de la Fronde à la Révolution (1648-1789)*, Genève, Droz, 2014.

10 Comme par exemple le procès intenté à Fouquet, étudié par Daniel Dessert dans *Fouquet* (Paris, Fayard, 1987).

11 Maryvonne Vonach-Génaux, « La corruption avant la lettre. Le vocabulaire de la déviance publique dans l'ancien droit pénal », art. cit. ; *id.*, « Les mots de la corruption. La déviance publique dans les dictionnaires d'Ancien Régime », *Histoire, économie et société*, vol. 21, n° 4, 2002, p. 513-530.

12 Maryvonne Vonach-Génaux, « Les mots de la corruption. La déviance publique dans les dictionnaires d'Ancien Régime », art. cit.

l'éducation – promues par le *Contrat social* et l'*Émile* – sauveront du vice¹³. Au travers encore des exemples de Sade, de Diderot et de Crébillon fils, Ronan Chalmin a montré combien ce thème faisait florès dans toute la littérature des Lumières, sans compter les anti-Lumières pour lesquelles le péché originel justifiait toutes les corruptions. Installé dans le vocabulaire sur le plan de la morale, le terme de corruption est ainsi apte à qualifier de manière générale toutes les déviances jugées vicieuses. Sa traduction espagnole ne qualifie-t-elle pas tout à la fois « la paresse, le jeu, l'ivrognerie, les mauvaises fréquentations, les combats de coqs, la mixité des bains et des siestes ou... la fraude fiscale¹⁴ » dans les Philippines des XVIII^e et XIX^e siècles ? Opposé à la vertu, le vice est à l'œuvre dans la corruption.

En revanche, le terme de corruption est beaucoup plus discret dans les traités de droit. Sur ce terrain, il ne s'applique qu'aux juges, à l'exception de tout autre dépositaire d'une autorité publique. Il qualifie alors la subornation d'un magistrat « par dons, promesses ou par l'effet des passions¹⁵ ». Cette corruption s'apparenterait à la Chute, le juge s'éloignant de Dieu et gangrénant le corps social en foulant au pied la vertu – en fait l'une des quatre vertus cardinales, la justice – nécessaire à sa mission¹⁶. Il y aurait donc là une grande cohérence entre les acceptions morale, littéraire et judiciaire du terme.

Malgré cette acception à l'usage fort réduit, Maryvonne Vonach-Génaux rapproche l'idée de corruption d'autres termes qualifiant des déviances publiques tels que ceux de « concussion », de « péculation », de « prévarication » ou de « malversation ». De manière symptomatique, ces quatre termes figurent bien dans la *Collection de jurisprudence* de Jean-Baptiste Denisart, œuvre très répandue d'un procureur au Châtelet de Paris, mais, de « corruption », il n'est là point question, comme s'il s'agissait de registres différents¹⁷.

Ces incriminations ont, pour certaines, des champs d'application très spécialisés, comme le « péculation », crime par excellence de l'officier de finances, tandis que d'autres ont une valeur plutôt générique, telle la « malversation¹⁸ ». Tous ces « abus » ont cependant pour particularité de désigner les comportements condamnables d'agents publics, voire d'officiers royaux, dont

13 Ronan Chalmin, *Lumières et Corruption*, Paris, Honoré Champion, 2010. Voir en particulier la troisième partie : « Le mal de corruption – Rousseau », p. 157-211.

14 Xavier Huetz de Lemp, *L'Archipel des épices*, op. cit., p. 2.

15 Maryvonne Vonach-Génaux, « L'affaire Vernouillet. Politique et procès des juges corrompus au Grand Siècle », dans Yves-Marie Bercé (dir.), *Les Procès politiques (XIV^e-XVII^e siècle)*, Rome, École française de Rome, 2007, p. 237.

16 *Ibid*, p. 240.

17 Jean Baptiste Denisart, *Collection de décisions nouvelles et de notions relatives à la jurisprudence actuelle*, 9^e éd., Paris, V^e Desaint, 1775, 4 volumes.

18 Maryvonne Vonach-Génaux, « La corruption avant la lettre. Le vocabulaire de la déviance publique dans l'ancien droit pénal », art. cit., p. 19.

les travers se seraient caractérisés d'abord par la trahison de la confiance royale. Pour Maryvonne Vonach-Génaux, il y aurait là une différence fondamentale : la « corruption » serait une trahison de la justice – divine, forcément divine – alors que la « malversation » ne serait d'abord qu'une trahison du roi. La faute du juge aurait par ce fait des conséquences plus graves que le détournement de fonds¹⁹. Mais rien ne vient qualifier spécifiquement le trafic d'influence ou la corruption politique. Ces deux phénomènes pouvaient-ils même entrer dans la logique de cet ordre linguistique des choses ? Comme l'explique l'historienne, « l'ensemble des répertoires concourent, selon des modalités différentes, à asseoir un ordre moral bâti à l'usage de la machine monarchique²⁰ ». Dès lors, c'est cette dernière qui aurait assigné et distribué des places particulières à la « corruption », à la « prévarication » et autres « malversations », notamment par l'ordonnance criminelle de 1670. Que l'on accepte ou non la valeur performative d'une telle entreprise de mise en ordre linguistique des choses, il reste une assez nette discordance entre celui-ci et les usages littéraires du terme de corruption, ce qui ne manque pas de poser problème lorsqu'il s'agit de repérer dans les sources de la pratique les traces de corruption ou de déviance, puisque le législateur a confiné la corruption dans un espace juridique très restreint. La langue nous désigne donc trois espaces : le premier, littéraire, donne à la corruption un sens général, moral et politique, sans guère d'application concrète ; le second, juridique, ordonne des incriminations parmi lesquelles la corruption reçoit une acception restreinte ; le troisième, en marge des deux premiers, peut recouvrir des pratiques telles que le monnayage de faveurs et l'achat de votes sans pourtant leur attribuer directement la qualification de corruption²¹. Une telle configuration ne correspond manifestement pas à l'acception contemporaine du terme.

UNE QUESTION DE SOURCES

Que proposent donc les sources archivistiques de la pratique, au-delà de ce que disent les traités de droit au sujet de la corruption ? Dans la France d'Ancien Régime, la qualification des crimes regroupés ci-dessus sous l'expression de « déviance publique » désigne, par la procédure qu'elle appelle, les tribunaux compétents et, de fait, les séries d'archives dans lesquelles il faut aujourd'hui chercher.

19 *Id.*, « Les mots de la corruption. La déviance publique dans les dictionnaires d'Ancien Régime », art. cit., p. 526.

20 *Ibid.*

21 Cristina Rossillo López signale qu'à Rome, déjà, « chacun de ces aspects de la corruption était nommé de manière différente » (Cristina Rossillo López, *La Corruption à la fin de la République romaine*, op. cit., p. 23), ce qui nécessite donc qu'ils soient réunis par une opération intellectuelle.

Plusieurs faits méritent néanmoins d'être soulignés. Il est d'abord nécessaire de toujours garder à l'esprit l'opposition entre le visible et le caché, entre les pratiques qui ont laissé des traces dans les fonds – pour la plupart publics – et celles qui ont échappé à une mise par écrit. Cela étant, il n'y a guère que les procédures judiciaires qui permettent de mettre à jour des pratiques jusque-là cachées. Celles qui le sont restées ont donc bénéficié d'une grande habileté de leurs auteurs ou d'une assez large complaisance de l'environnement social.

28 En outre, la détection des abus commis est d'autant plus difficile qu'il n'y avait pas dans la France d'Ancien Régime toutes les méthodes de contrôle des agents royaux qu'on pouvait connaître en territoire espagnol, en particulier le jugements de résidence et la visite²². Bien que cette dernière, « depuis le début [...], ne soit absolument pas destinée à juger et punir individuellement les officiers », et que les sentences individuelles aient été « un objectif extrêmement secondaire²³ », elle permettait de corriger certaines pratiques. En revanche, point de visite dans le Languedoc du XVIII^e siècle, point de sources spécifiques, donc, de quelconques visites de réformation, si ce ne sont les enquêtes sectorielles autrefois pratiquées sur les ordres de Colbert ou celle de la commission dite de 1734, mais seulement pour les affaires des communautés²⁴.

À la place de cela, des dénonciations faites à l'intendant et ayant donné lieu à des poursuites judiciaires ont abouti à la constitution de dossiers d'instruction intéressants. Le système judiciaire d'Ancien Régime permettait effectivement au roi de prononcer l'évocation d'une cause, c'est-à-dire de la soustraire à la justice déléguée pour la confier au juge de son choix, jugeant pour lui selon le principe de la justice retenue. La fréquentation des séries C des archives départementales, qui contiennent les fonds de l'intendance, donne ainsi accès à de multiples dossiers constitués par l'intendant, commis par un arrêt d'attribution du Conseil du roi pour instruire, voire parfois pour juger, telle affaire de malversation. Pour le Languedoc, ces dossiers figurent sous les cotes C 1118 à C 1370 des archives départementales de l'Hérault, de la même manière, par exemple, que celles de l'intendant d'Auvergne sont à Clermont-Ferrand sous les cotes

22 Voir par exemple François Pernot, « Don Geronimo Benavente de Quiñones, gouverneur du comté de Bourgogne (1671-1673) : le contrôle et le renvoi d'un agent du pouvoir royal espagnol », dans Laurent Feller (dir.), *Contrôler les agents du pouvoir*, actes du colloque organisé par l'équipe d'accueil « Histoire comparée des pouvoirs », université de Marne-la-Vallée, 30, 31 mai et 1^{er} juin 2002, Limoges, Pulim, 2004, p. 213-231.

23 Voir Mireille Peytavin, *Visite et gouvernement dans le royaume de Naples (xvi^e-xvii^e siècles)*, Madrid, Casa de Velázquez, 2003, p. 411.

24 Stéphane Durand, Arlette Jouanna et Elie Pélaquier (dir.), *Des états dans l'État*, op. cit., p. 143-145. Sur le contrôle des agents royaux, voir Antoine Follain (dir.), *Contrôler et Punir. Les agents du pouvoir (xv^e-xviii^e siècles)*, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 2015, 254 p.

C 7143 à C 7237, etc²⁵. On n'y trouve pas que des crimes de malversation et de concussion ; y figure aussi, par exemple, le cas de cet individu qui franchit la clôture d'un monastère pour y engrosser une pensionnaire et frapper une sœur converse à coups de pierre ou encore celui de cet archer de la maréchaussée accusé d'avoir tué un homme qu'il conduisait aux galères²⁶. Les malversations sont ainsi noyées dans un corpus de cas pour lesquels le roi a jugé nécessaire d'activer les pouvoirs de justice potentiels de l'intendant afin de faire justice promptement et de manière exemplaire. On y reconnaît des cas scandaleux – comme cette affaire de mœurs dans un couvent –, de délicates successions d'officiers de finances ainsi, donc, que des mises en cause de la probité d'agents du roi.

Hormis ces cas confiés à une justice extraordinaire, les affaires de corruption des agents publics sont destinées à se retrouver entre les mains des juges des tribunaux ordinaires, dont les archives, malheureusement, ne sont pas classées par types d'affaires mais selon une logique procédurale. Pour cette raison, leur utilisation est très difficile. Xavier Huetz de Lemps fait d'ailleurs la même observation au sujet des archives philippines : il a dû abandonner l'idée de dépouiller les 265 cartons de la Real Audiencia de Manille pour se rabattre sur « des séries au titre explicite », faute de temps pour parcourir l'intégralité des mètres linéaires que représentent ces volumineuses archives²⁷.

Quant à la corruption des juges, définie selon la taxonomie juridique de l'époque, elle aurait fondamentalement laissé très peu de traces en raison d'un volontaire étouffement des affaires, comme le supposent Maryvonne Vonach-Génaux et Michel Antoine²⁸. Le roi aurait jugé plus désastreux de condamner publiquement un magistrat que de le réprimander discrètement, à cause des effets délétères de telles condamnations sur la confiance que devaient inspirer les tribunaux royaux. Michel Antoine y voit particulièrement la conséquence de l'inamovibilité des juges, mais surtout renforcée par la patrimonialisation des charges, ce processus consacré par le roi lui-même au moyen de l'instauration du droit annuel²⁹. Symptomatiquement, le cas du magistrat étudié par Michel

25 Stéphane Durand, « Corruption and Anticorruption in France Between the 1670s and the 1780s: The Example of the Provincial Administration of Languedoc », dans Ronald Kroeze, André Vitória et Guy Geltner (dir.), *Anticorruption in History: From Antiquity to the Modern Era*, Oxford, Oxford University Press [à paraître].

26 Archives départementales de l'Hérault (désormais ADH), respectivement C 1310 et C 1180.

27 Xavier Huetz de Lemps, *L'Archipel des épices*, op. cit., p. 337.

28 Maryvonne Vonach-Génaux, « L'affaire Vernouillet. Politique et procès des juges corrompus au Grand Siècle », art. cit., p. 238 ; Michel Antoine, « Corruption et inamovibilité des juges sous Louis XIV : un exemple bordelais (1713) », dans *Justice et Justiciables. Mélanges Henri Vidal*, Montpellier, Société d'histoire du droit et des institutions des anciens pays de droit écrit, 1994, p. 239-252.

29 Roland Mousnier, *La Vénéralité des offices sous Henri IV et Louis XIII*, Paris, PUF, 1971.

Antoine n'a guère laissé de traces que dans la correspondance du chancelier et quelques journaux privés. Ainsi, concrètement, les sources sont plus bavardes au sujet des péculats des financiers qu'à propos des écarts des magistrats.

LA CORRUPTION COMME MALVERSATION

Que disent donc les dossiers d'instruction constitués dans les bureaux de l'intendance de Languedoc au XVIII^e siècle évoqués ci-dessus³⁰ ?

30 Très logiquement, les qualifications des crimes reprochés aux individus pris dans la nasse de la justice de l'intendant sont celles décrites ci-dessus : il s'agit essentiellement de « malversations », parfois déclinées sous les termes de « prévarication » et de « concussion », jamais de « corruption ». De fait, il n'y a aucun juge compromis, mais la variété des prévenus est tout de même très grande puisque des notaires y côtoient des agents de la Ferme générale, des secrétaires greffiers des communautés ou encore des inspecteurs des manufactures et des ingénieurs du roi, voire des employés de l'hôtel des monnaies, exposés – il est vrai – à de grandes tentations ! Ce sont donc des agents du roi, des communautés ou de cette grande entreprise privée qu'est la Ferme générale. Ce sont aussi bien des officiers que des employés, des civils que des militaires. Aucun pan de l'administration ne semble à l'abri des malversations de ses membres.

Les formes que prennent les détournements de fonds dévoilés correspondent évidemment à la nature des activités de chacun de ces types d'agents. Tandis que le notaire royal peu scrupuleux esquivé le paiement des droits d'enregistrement, l'employé de la Ferme étourdi oublie d'inscrire sur son propre registre la perception qu'il vient d'effectuer ; quant à l'inspecteur des manufactures désargenté, il arrondit ses gages en menaçant le fabricant de juger non conformes les draps qui lui sont présentés. Cependant, dans les cas judiciairisés, il s'est toujours trouvé une dénonciation ou une visite de contrôle pour démasquer les fraudeurs et fournir matière à l'ouverture d'une instruction par la justice royale, instruction finalement confiée à l'intendant dans les dossiers qui ont retenu notre attention³¹.

Le défaut visible de ces enquêtes est de n'avoir recherché que les éléments confondant le prévenu. Jamais il n'apparaît d'individus ayant partagé les fruits de la fraude, comme si la malversation n'avait qu'un coupable (« l'agent public ») et des victimes. Dès lors, la possibilité de découvrir une complicité avec un

30 Une première exploitation en a été faite dans : Stéphane Durand, « Corruption and Anticorruption in France », dans Ronald Kroeze, André Vitória et Guy Geltner (dir.), *Anticorruption in History*, op. cit.

31 Il s'agit donc des dossiers de malversations conservés sous les cotes C 1118 à 1370 aux archives départementales de l'Hérault.

particulier, sous forme de corruption active ou passive, est réduite à peu de chose. Le notaire partage-t-il avec son client le gain d'un droit d'enregistrement esquivé? L'employé de la Ferme fait-il une ristourne au marchand qui ne réclamera pas sa quittance? Tel collecteur des tailles, accusé de s'être fait verser des gratifications indues « par des auditeurs a luy afidés », a-t-il partagé son larcin avec ceux-ci³²? Ce genre de question ne semble pas avoir beaucoup intéressé les enquêteurs. Mais, pour être plus formels, il faudrait disposer de dossiers d'instruction plus volumineux que ceux actuellement conservés. Il est cependant évident que le pouvoir royal cherche d'abord à châtier les agents peu scrupuleux, sans considérer que la corruption puisse être un phénomène social, et les actions préventives mises en œuvre aboutissent à contrôler toujours davantage l'activité des agents.

Toutefois, certaines des affaires instruites par l'intendant révèlent des aspects politiques. En effet, tel notaire de la communauté de Charmes, jugé coupable de « prévarication », est aussi « accusé d'avoir tenu des propos scandaleux sur la religion et d'avoir donné azile a des ministres et predicants », sans compter « plusieurs rapt » tout aussi coupables³³. Dès lors, l'incrimination pour malversation cache mal le souci du pouvoir royal de s'attaquer à l'un des soutiens de la communauté protestante en Vivarais. La même année, à Lunel (Bas-Languedoc), les deux frères Brun, l'un notaire royal et greffier consulaire, l'autre premier consul de la ville, mettent l'intendant sur la piste du règlement de comptes politique en expliquant que leurs adversaires ne font que poursuivre une « vengeance [...] par l'indisposition qu'avoient opéré les billets de logements des troupes espagnolles » chez les notables de la ville³⁴. Plus remarquable, peut-être : en janvier 1760, l'ingénieur des fortifications Darles de Chamberlain est accusé par son supérieur d'avoir établi de faux toisés, dont la conséquence aurait été de faire payer par le roi et par les états de Languedoc des travaux qui n'avaient pas été réalisés. Mais, dès les premiers jours, l'ingénieur en appelle à ses soutiens politiques aux états tandis que son supérieur est lui-même bientôt attaqué sur sa probité, victime à la fois d'une défiance de l'assemblée et de factums distribués dans le public³⁵. L'affaire n'a pourtant jamais débouché sur le dévoilement d'une

32 ADH, C 1118, arrêt du Conseil d'État du 15 janvier 1677.

33 ADH, C 1312, arrêt du Conseil d'État du 7 juillet 1752.

34 ADH, C 1306, lettre de Tempié à l'intendant, de Nîmes le 4 mars 1752.

35 Voir Anne Blanchard, « Un Piscenois mis en accusation : l'affaire Darles de Chamberlain (1760-1767) », dans *Pézenas. Ville et campagne, XIII^e-XX^e siècles. Actes du XLVIII^e congrès de la Fédération historique du Languedoc méditerranéen et du Roussillon : organisé à Pézenas les 10 et 11 mai 1975*, Montpellier, FHLMR, 1976, p. 197-204. Les liasses concernées sont sous les cotes C 1320 à C 1358 des archives départementales de l'Hérault.

instrumentalisation ou d'une corruption politique. Mais quel sens pouvait-on donner à cette expression dans un tel contexte ?

LA CORRUPTION POLITIQUE

32 Au XVIII^e siècle, l'idée de corruption politique renvoie explicitement, d'abord, à Montesquieu et au livre VIII de la première partie de *De l'Esprit des lois*, qui traite « de la corruption des principes des trois gouvernements³⁶ ». Pour le philosophe bordelais, tout système politique est appelé à se corrompre selon une dynamique inévitable qui lui promet la décadence ; la Rome antique en fournit alors un exemple emblématique³⁷. La cupidité occupe une place de choix dans ce processus, particulièrement celle de l'individu qui dissocie son intérêt de ceux de ses contemporains et s'abandonne au luxe à laquelle elle permet d'accéder. C'est déjà un *topos* dans la Rome républicaine³⁸. En cela, les « malversations » des agents publics participeraient, d'un point de vue philosophique, à la corruption d'un régime politique. Cependant, la corruption qu'évoque Montesquieu correspond moins à des pratiques illégales qu'au dévoiement de principes généraux, même si la loi représentait un rempart puissant contre la corruption. À cet égard, il est en phase avec l'inflation de la réglementation produite au XVIII^e siècle pour prévenir les malversations.

Mais, à vrai dire, la corruption politique telle que la définit Cristina Rossillo López dans la Rome républicaine désignait autant le *peculatus* et l'extorsion (*pecunia repetunda*), que l'*ambitus*, cette forme de racolage électoral qui se manifestait par exemple en banquets et en distributions, c'est-à-dire aux limites de pratiques évergétiques admises³⁹. Que pouvait-il donc en être sous une monarchie puisant largement dans l'héritage antique, condamnant le pécule et n'acceptant guère que l'on soit candidat aux fonctions électives, sauf à paraître coupable de « vanité, cupidité, légèreté⁴⁰ » ? À vrai dire, il faudrait d'abord disjoindre le pécule, évoqué ci-dessus comme une corruption essentiellement administrative, de la corruption électorale, proprement politique. L'ambiguïté entre ces deux versants de la corruption s'invite facilement dans l'historiographie, comme dans l'analyse de l'affaire Vernouillet (1703-1707) sous la plume

36 Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Genève, Barillot et fils, 1748. Voir à ce sujet Ronan Chalmin, « La loi de corruption – Montesquieu », dans *Lumières et Corruption*, op. cit., p. 29-82, ainsi que Maryvonne Vonach-Génaux, *Corruption*, op. cit., p. 282-290.

37 Montesquieu, *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, Amsterdam, J. Desbordes, 1734.

38 Cristina Rosillo López, *La Corruption à la fin de la République romaine*, op. cit., p. 143-148.

39 Sur l'*ambitus*, voir Cristina Rosillo López, *La Corruption à la fin de la République romaine*, op. cit., p. 49-85.

40 Olivier Christin, *Vox populi. Une histoire du vote avant le suffrage universel*, Paris, Éditions du Seuil, 2014, par exemple p. 75-76.

de Maryvonne Vonach-Génaux⁴¹. L'auteure y fait le rapprochement entre corruption judiciaire et politique sans qu'il n'y ait jamais de corruption politique à proprement parler. De même, l'affaire Dalon étudiée par Michel Antoine permet d'évoquer le cas d'un magistrat du parlement de Bordeaux coupable de prévarication dans l'exercice de la présidence du bureau de l'hôpital des enfants trouvés et bientôt invité par le chancelier à démissionner⁴². Dans ces deux cas, la chancellerie préfère un règlement confidentiel pour « sauver l'honneur de la magistrature⁴³ » ; mais si, comme dans le cas des abus commis dans la sphère administrative que nous avons abordés ci-dessus, il n'y a pas loin de la corruption au politique, il est davantage question jusqu'ici du traitement politique de la corruption plutôt que d'une quelconque corruption politique. Mais alors, cette dernière existe-t-elle dans la France d'Ancien Régime ?

En fait, le vocabulaire étudié ci-dessus, pas plus que les sources qui l'illustrent ne contiennent véritablement de corruption politique. Devrait-on alors à la Révolution « l'invention de la corruption » comme se plaît à l'écrire Ronan Chalmin⁴⁴ ? Ses outrances langagières qui font de « la Révolution française [...] la solution finale [...] de la corruption purifiée⁴⁵ » pèsent finalement moins que l'évocation par Olivier Blanc de la vénalité de députés attirés par l'argent corrompeur du parti royal⁴⁶. Cette corruption, observée à l'époque de la Convention, ne peut alors exister que parce que le roi a des moyens financiers (la liste civile) que l'opportunité d'influencer le vote des députés permet d'employer. Il y a bien là une corruption politique révolutionnaire liée à l'exercice de fonctions électives dont il n'est guère d'équivalent sous l'Ancien Régime. Sauf peut-être dans ces traces d'achat de votes qu'on observe à l'époque de Colbert dans une assemblée d'états telle que celle des états de Languedoc.

Il n'existe que très peu de traces de ces pratiques, mais les courriers par lesquels le contrôleur général alloue une enveloppe financière à ses commissaires pour acheter le vote de certains membres des états sont sans équivoque. À plusieurs reprises, entre 1664 et 1672, il est question « d'employ[er] quelque argent dans les états pour faire réussir les affaires avec plus de facilité⁴⁷ ». Néanmoins, ce genre d'opération est accompli en coulisse, comme si elle était indigne, tandis

41 Maryvonne Vonach-Génaux, « L'affaire Vernouillet. Politique et procès des juges corrompus au Grand Siècle », art. cit., p. 237-250.

42 Michel Antoine, « Corruption et inamovibilité des juges sous Louis XIV : un exemple bordelais (1713) », art. cit.

43 *Ibid.*, p. 244.

44 Ronan Chalmin, *Lumières et Corruption*, op. cit., p. 359.

45 *Ibid.*, p. 273.

46 Olivier Blanc, *La Corruption sous la Terreur (1792-1794)*, Paris, Robert Laffont, 1992.

47 Georges-Bernard Depping, *Correspondance administrative sous le règne de Louis XIV*, t. I, *États provinciaux, affaires municipales et communales*, « Lettre particulière de Besons, 1^{er} février 1664 », Paris, Imprimerie nationale, 1850, p. 142.

que le roi n'a pas à se cacher pour accorder des faveurs et des places, comme celles alors offertes au marquis de Castries. Cet exemple ne manque pas de faire penser au cas évoqué par Cristina Rosillo López, à savoir la récompense du préteur Lucius Minucius Basilus par César qui, faute de suffisamment de magistratures, lui offrit en compensation une grosse somme d'argent. Jugé infâmant, ce cadeau justifia peut-être le choix du préteur de figurer parmi les assassins du dictateur⁴⁸. Cette pratique de don manuel aux états de Languedoc, pour honteuse qu'elle puisse paraître, n'est pas qualifiée de corruption par les contemporains, peut-être, tout simplement, par manque de source. Mais l'identité du corrupteur – le roi – pouvait-elle vraiment donner lieu à une publicisation des faits ? Pourtant, ce qui est bruyamment dénoncé comme une ignoble corruption en 1793 ne serait-il pas de même nature un peu plus d'un siècle auparavant, avec peut-être une différence d'ampleur, de perception, voire de publicisation ?

34

Dès lors, il est nécessaire de s'interroger sur les configurations sociopolitiques qui permettent d'envisager l'existence d'une corruption politique. Ne faut-il pas regarder alors du côté des lieux où se pratiquent des élections ? Avérée à l'échelle provinciale dans le cadre de l'assemblée des états de Languedoc, mais seulement pour une courte période, celle au cours de laquelle le pouvoir royal la jugea utile, la corruption apparaissait-elle au niveau local, dans les consulats des villes et communautés ? Cette question est d'autant plus complexe que, d'une part, la corruption politique ne tombait pas sous le coup de la loi, et que, d'autre part, elle ne laissait évidemment pas de trace directe. On peut alors envisager d'aborder la question par le repérage de deux termes fréquemment utilisés dans les querelles politiques locales et qui pouvaient recouvrir des faits de corruption politique.

Il s'agit des « brigues » et des « cabales », termes négatifs par lesquels on désignait alors des manœuvres jugées indignes pour conquérir ou conserver le pouvoir municipal. Malheureusement, ces accusations ne sont pas toujours un objet d'étude pour l'historien, qui peut développer tout un discours sur la détention du pouvoir municipal sans s'interroger véritablement sur les manœuvres frauduleuses qui permettent éventuellement de le garder⁴⁹. La rhétorique du pouvoir royal n'a cependant pas manqué de multiplier ces mises en cause dans presque tous les actes relatifs aux créations d'offices municipaux de la fin du XVII^e siècle jusqu'en 1771. En Languedoc, le roi est intervenu réglementairement dans le jeu politique dès 1689 « pour prévenir les désordres qui étoient arrivez dans les élections consulaires » et, « pour éviter les brigues

48 Cristina Rosillo López, *La Corruption à la fin de la République romaine*, op. cit., p. 20-21.

49 Laurent Coste, *Le Lys et le Chaperon. Les oligarchies municipales en France de la Renaissance à la Révolution*, Bordeaux, PUB, 2007.

et cabales qui pourroient estre formées à l'occasion de la première nomination [...], veut et ordonne Sa Majesté qu'elle soit faite pour cette fois seulement par le sieur [...] intendant en Languedoc⁵⁰ ». Puis, à partir de 1690, le roi se mit à vendre des charges municipales jusque-là électives. Certes, il s'agissait à l'évidence d'une politique d'extorsion fiscale, « un expédient regrettable⁵¹ », mais ne pouvait-il pas s'agir aussi d'une véritable volonté de lutter contre une certaine forme de corruption politique, parfois aussi qualifiée d'« intrigue », voire d'« abus »⁵² ? Par le lexique, ce dernier terme ne pouvait-il pas rattacher ces manœuvres aux malversations d'agents publics ? Cependant, la judiciarisation des litiges politiques dans les consulats menait tout droit au parlement de Toulouse, où ils sont aujourd'hui noyés dans la masse de ses archives, tandis que les juges étaient bien plus intéressés par la violation des droits et la commission d'actes de violence que par la subornation d'acteurs au moyen de cadeaux, fussent-ils monétaires.

La corruption dans le Languedoc d'Ancien Régime croise ainsi plusieurs types de problèmes imbriqués. Le premier est relatif au vocabulaire : il existe une discordance entre, d'une part, celui de la morale et de la philosophie politique, et, d'autre part, celui du droit. Le second est propre aux sources, essentiellement structurées par les procédures judiciaires. Le troisième procède du décalage entre les sphères administratives et politiques. Il pouvait ainsi exister une corruption politique – au sens contemporain du terme – sans qu'elle fut ainsi nommée ni poursuivie et, dans le même temps, des malversations d'agents publics qualifiées au XVIII^e siècle dans le champ lexical de la corruption et condamnées de manière exemplaire, sans qu'il ne s'agisse pour autant d'autre chose que de détournements de fonds, sans autre tiers impliqué que le roi.

Cependant, le XVIII^e siècle – Révolution comprise – fait figure de tournant. Dans cette perspective, la thèse très critiquée de Jacob van Klaveren, qui fait le lien entre corruption et constitution, n'est pas dénuée de sens⁵³. En effet, la monarchie absolue, ne laissant que très peu de place aux processus électoraux et exigeant la plus grande probité de ses agents dans le maniement des deniers

50 Cité par l'arrêt du Conseil du 13 février 1719 (ADH, C 915).

51 Maurice Bordes, *L'Administration provinciale et municipale en France au XVIII^e siècle*, Paris, SEDES, 1972, p. 231. Sur la logique de ces créations d'offices et leurs effets, voir Stéphane Durand, *Pouvoir municipal et société locale dans les petites villes de l'Hérault aux XVIII^e et XIX^e siècles. Le cas de Mèze de 1675 à 1815*, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, 2001, t. I, p. 167-193.

52 Édît de novembre 1733, cité par Maurice Bordes dans *L'Administration provinciale et municipale en France au XVIII^e siècle*, op. cit., p. 236.

53 Jacob van Klaveren, « Corruption as a Historical Phenomenon », dans Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston et Victor T. Le Vine (dir.), *Political Corruption*, op. cit., p. 73-86.

royaux, fait surgir des cas judiciaires de malversations sans criminaliser la corruption politique. La monarchie d'Ancien Régime n'était-elle pas celle qui, d'une part, vendait les charges publiques, en permettait le commerce et qui, d'autre part, pratiquait elle-même l'achat de votes ? La création d'offices pourvus contre finances et l'existence d'un véritable marché des offices donnent l'image d'un trafic de biens publics appropriés par des procédures légales dans lequel les contemporains ne voyaient nulle corruption. La patrimonialisation des charges fut une demande sociale satisfaite par la législation royale. En revanche, l'élargissement des sphères d'intervention du pouvoir royal, notamment sous la forme d'un « État aménageur », ouvrit de nouveaux espaces de malversations aux agents peu scrupuleux entre le milieu du xvii^e siècle et la Révolution. Le cas de l'ingénieur Darles de Chamberlain, évoqué ci-dessus, peut en témoigner.

36

En construisant un nouveau système politique fondé sur les élections, la Révolution démultipliait les opportunités de pressions et d'achats de vote – jusque-là confinées à quelques instances de pouvoir local – tout en surinvestissant ce terrain d'une morale politique fondée sur l'opposition entre vice et vertu. Dès lors, la corruption entra-t-elle dans une ère de politisation, comme le reste de la société ? Disons plutôt que les malversations s'étendirent davantage du champ administratif au champ électoral, prenant dans ce dernier une coloration plus politique (au sens conventionnel du terme), une plus grande visibilité par la publicisation des faits et un tour véritablement criminel par la conviction d'une trahison du suffrage national. En ce sens, la corruption politique révolutionnaire n'aurait pas été une innovation du moment, mais elle aurait enregistré à sa façon le transfert de souveraineté : la trahison de la nation aurait succédé à celle du souverain.

DU MICROPOLITIQUE À LA CORRUPTION :
JOSEPH II ET L'IDÉAL DE L'ÉTAT DE POLICE DANS LE BANAT

Benjamin Landais
Centre Norbert-Elias, université d'Avignon

Les gouvernements d'Ancien Régime ont été entachés *a posteriori* d'une réputation sulfureuse : faveurs personnelles, clientélisme, pots-de-vin y auraient été légion¹. Ces sociétés étaient-elles si corrompues qu'elles ne pouvaient en prendre conscience ? Plaçaient-elles leur seuil de tolérance beaucoup plus haut que nous ? De manière plus radicale, devons-nous accepter le relativisme des systèmes normatifs et réserver la catégorie de corruption à la modernité sociale et politique ? Cette dernière position a l'intérêt de replacer la compréhension de la corruption dans une configuration particulière du champ politique et de l'espace public². Mais elle ne dit rien ni des systèmes normatifs ni des mécanismes de condamnation des pratiques politiques scandaleuses du passé. Interprétée de manière trop rigide, cette hypothèse conduit à comprendre la corruption d'Ancien Régime comme un simple problème de délégation et de loyauté, assimilable à la problématique sociologique principal-agent³. Il s'agit d'une vision réductrice. Les catégories aristotéliennes du politique, en particulier celle du « bien commun » occupent une place non négligeable : enseignées dans les universités européennes jusqu'au XVIII^e siècle, elles imprègnent le vocabulaire juridique et les discours de justification de la puissance princière. De même, les différentes traditions de l'humanisme civique, diffusées à partir de son foyer italien à la Renaissance, irriguent la vie politique européenne. Miroirs et institutions des princes, traités politiques, manuels et règlements destinés

- 1 Jens Ivo Engels, « Politische Korruption und Modernisierungsprozesse », dans Niels Grüne et Simona Slanička (dir.), *Korruption : Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2010, p. 35-54.
- 2 Frédéric Monier et Natalie Petiteau, « Introduction », dans Jens Ivo Engels, Frédéric Monier et Natalie Petiteau, *La politique vue d'en bas. Pratiques privées et débats publics (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 23.
- 3 Peter Graeff, « Prinzipal-Agent-Klient-Modelle als Zugangsmöglichkeit zur Korruptionsforschung », dans Niels Grüne et Simona Slanička (dir.), *Korruption, op. cit.*, p. 55-75.

aux serviteurs du souverain suggèrent également des modèles de vertu à tous les niveaux.

La corruption dans un sens politique n'est donc pas un impensé des sociétés prémodernes, qui connaissent bien sa condamnation morale et judiciaire. Mais celle-ci dépend d'une constellation de normes et de justifications des pratiques politiques, parfois contradictoires⁴. Un changement important apparaît néanmoins au milieu du XVIII^e siècle. La figure du fonctionnaire remplace celle du notable, dans le gouvernement des États⁵. Cette transformation accompagne la tendance des princes à monopoliser la définition de l'utilité et du bien-être communs⁶. Dans une conception politique des Lumières, la corruption devient un problème qui n'est plus seulement lié à des indécidables personnelles, mais à la forme des gouvernements eux-mêmes⁷. Les efforts de tout réformateur sincère devraient donc se diriger vers la limitation, voire la disparition de la corruption⁸.

38

Cette évolution est particulièrement visible dans l'espace germanique, où s'imposent sinon les principes, du moins un discours inspiré des sciences camérales. Héritière de la « bonne police » des XVI^e et XVII^e siècles, c'est-à-dire d'un ensemble de maximes et pratiques du bon gouvernement, un caméralisme universitaire se développe en Prusse, au début du XVIII^e siècle, avant de gagner les pays habsbourgeois vers 1750⁹. Cet idéal influence les serviteurs de l'État, à commencer par les premiers et plus connus, Frédéric II et Joseph II¹⁰. Il charrie aussi une vision globalisante de la société, conçue comme enveloppée par l'État, qui, de son côté, guide les actions et décisions de chacun. Les intérêts du prince sont également identifiés à ceux de ses sujets, considérés comme un ensemble indistinct, débarrassé de toute distinction de statut ou de privilège¹¹.

4 Jens Ivo Engels, *Die Geschichte der Korruption*, Frankfurt am Main, S. Fischer, 2014, p. 67-82 ; Michael Stolleis, « Grundzüge der Beamtenethik (1550-1650) », dans Roman Schnur (dir.), *Die Rolle der Juristen bei der Entstehung des modernen Staates*, Berlin, Duncker & Humblot, 1986, p. 273-302.

5 Jean-Claude Waquet, *De la Corruption. Morale et pouvoir à Florence aux XVI^e et XVIII^e siècles*, Paris, Fayard, 1984.

6 Michael Stolleis, *Histoire du droit public en Allemagne. Droit public impérial et science de la police (1600-1800)* [1988], Paris, PUF, 1998, p. 532.

7 Jens Ivo Engels, *Die Geschichte der Korruption*, op. cit., p. 177-178.

8 Voir la définition de Denis Diderot dans l'*Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers* (1754, t. IV, Paris, Le Breton, p. 278) ; Ronan Chalmin, *Lumières et Corruption*, (Paris, Honoré Champion, 2010, p. 119).

9 Erhard Dittrich, *Die deutschen und österreichischen Kameralisten*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1974.

10 Roland Axtmann, « "Police" and the Formation of the Modern State. Legal and Ideological Assumptions on State Capacity in the Austrian Lands of the Habsburg Empire, 1500-1800 », *German History*, vol. 10, n° 1, 1992, p. 39-61.

11 Guillaume Garner, *État, économie, territoire en Allemagne*, Paris, Éditions de l'HESS, 2005, p. 112-119.

Ces changements ne sont pas sans conséquence sur le développement d'une éthique des fonctionnaires. Ils sont susceptibles de toucher des comportements au niveau le plus subalterne, souvent difficile d'accès pour les historiens. Or, ce sont les mutations du politique, au niveau local, amenées par l'imposition de l'idéal de l'État de police¹², que nous souhaiterions mettre en lumière. Faveurs et patronage, autant de pratiques que Wolfgang Reinhard rangeait dans la catégorie du micropolitique, passent alors irrémédiablement dans le domaine de la corruption au milieu du XVIII^e siècle¹³. Le Banat, un domaine de la Couronne, laboratoire habsbourgeois du caméralisme, nous fournit un espace idéal d'observation de ce phénomène¹⁴.

AGIR POUR LE BIEN DU FISC ET DU PUBLIC

Conquis par les Habsbourg sur les Ottomans en 1716, le Banat n'est pas rattaché au royaume de Hongrie, comme ce fut le cas des conquêtes précédentes mais reçoit un statut particulier : celui d'un domaine du fisc, dans lequel l'empereur est à la fois souverain et seigneur. Administrations territoriale et domaniale sont confondues en une seule institution, qui répond de ses actes devant les organes centraux de gouvernement de la monarchie, situés à Vienne : la chambre aulique viennoise, chargée des affaires fiscales et économiques, et le conseil aulique de guerre, chargé des affaires militaires¹⁵. La province est considérée comme une *tabula rasa* juridique. Le droit civil et criminel de Basse-Autriche y est introduit. Il n'est pourtant qu'un élément parmi d'autres de cette reconstruction des rapports juridiques au sein de la société. Subsiste en effet une justice communautaire, aux procédures orales, tandis que les représentants du souverain disposent de deux puissants instruments pour légiférer : d'un côté, des privilèges permettant d'attribuer une autonomie à certains corps ; de l'autre, les patentes impériales, qui forment une législation provinciale et domaniale, proche de celle des États territoriaux du Saint-Empire, en pleine inflation au cours du siècle¹⁶.

12 André Wakefield, *The Disordered Police State. German Cameralism as Science and practice*, Chicago, University of Chicago Press, 2009.

13 Wolfgang Reinhard, « Die Nase der Kleopatra. Geschichte im Lichte mikropolitischer Forschung. Ein Versuch », *Historische Zeitschrift*, vol. 293, n° 3, 2011, p. 631-666.

14 Robert Born, « Bollwerk und merkantilistisches Laboratorium. Das Temeswarer Banat in der Planungen der Wiener Zentralstellen, 1716-1778 », dans Hans-Christian Maner (dir.), *Grenzregionen der Habsburgermonarchie im 18. und 19. Jahrhundert*, Münster, Lit Verlag, 2005, p. 37-49.

15 Sonja Jordan, *Die kaiserliche Wirtschaftspolitik im Banat im 18. Jahrhundert*, München, Oldenbourg, 1967

16 Pour un aperçu général, voir André Holenstein, « Die Umstände der Normen – die Normen der Umstände. Policyordnungen im kommunikativen Handeln von Verwaltung und lokaler Gesellschaft im Ancien Régime », dans Karl Härter (dir.), *Policy und frühneuzeitliche Gesellschaft*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2000, p. 1-46.

C'est par cette voie que sont normalisées les activités des officiers, toujours censées se conformer au bien du « fisc » et du « public ». La formule « *pro Aerario und Publico* » se retrouve systématiquement dans les justifications et exposés généraux de la politique provinciale¹⁷. Dans ces écrits administratifs, agir pour le « public » doit être compris comme l'exigence d'une application des mesures de police, principalement le contrôle des prix et des qualités des marchandises vendues. La vigilance des officiers, dans ce domaine, se traduit concrètement dans les clauses présentes dans les contrats d'affermage des fabriques ou des terrains impériaux, les patentes accordant des monopoles de vente et des édits régulant le commerce¹⁸. Il s'agit d'une catégorie particulière de pratiques du gouvernement local, qualifié de *Publicum* ou de *Politico-publicum*, dont la responsabilité revient au gouverneur de province, pour l'ensemble du Banat, et aux gouverneurs de districts, au niveau inférieur¹⁹. Pourtant, jusqu'au milieu du siècle, ce n'est pas dans le champ de la protection du « public », au sens que les contemporains donnaient à ce terme, que la corruption pouvait être envisagée, mais dans les finances, où primait l'intérêt du « fisc ».

Ce second type d'obligations était détaillé dans des « instructions » : des règlements décrivant et encadrant les activités d'une catégorie particulière d'officiers. Ces actes se différencient des « patentes », au sens strict, qui sont destinées à l'ensemble des sujets, mais aussi des « circulaires » qui, elles, concernent toute l'administration et contiennent des directives sur un sujet précis, parfois limitées dans le temps. Les instructions décrivent l'étendue des tâches associées à un poste particulier et restent valables pour tout officier occupant un tel poste. La nomination des « officiers royaux et impériaux » (*kaiserliche und königliche Beamten*), qui ne sont pas propriétaires de leur charge, ne dépend jamais de ces documents, ce qui les différencie des « lettres de commission » et de « provision » de la France d'Ancien Régime. C'est aussi là qu'on retrouve les expressions les plus explicites d'une éthique du fonctionnaire (*Beamtenethik*²⁰). Édictée dès le lendemain de la conquête, en 1719, une première instruction aux gouverneurs de districts insiste sur les qualités propres du bon officier dans ses deux premiers articles : il doit être de bonnes mœurs, bon chrétien, servir avec zèle son souverain et le fisc et,

17 Une première mention est présente dans le rapport du premier gouverneur du Banat, Florimond Mercy d'Argenteau, dès 1719 (Oesterreichisches Staatsarchiv [OeStA], Finanz Hof-, und Kammerarchiv [FHKA], Banater Akten [BA], Nr. 2-1, f° 388v, 5/1719).

18 Voir par exemple Magyar Országos Levéltár (MOL), E 303, 13 cs., Zb, f° 24r, 1746 (régulation du commerce des Juifs); OeStA, FHKA, BA, Nr. 104, f° 4-67, 3/1/1765 (privilège d'une compagnie de commerce); MOL, E 304, 6 cs., f° 176v, 21/11/1774 (bouchers et fabricants de savon).

19 OeStA, FHKA, BA, Nr. 93, f° 29r, 28/3/1772.

20 Nous reprenons ici le terme de Michael Stolleis (« Grundzüge der Beamtenethik », art. cit.).

enfin, ne pas subordonner son action à ses intérêts privés²¹. Élaborée deux ans après, une nouvelle instruction, qui s'adresse cette fois-ci à tous les officiers de district (vice-gouverneurs et contrôleurs) est plus développée : le nombre d'articles y passe de six à soixante-deux ! Elle rappelle l'importance de servir le fisc, plutôt que ses propres intérêts, et détaille plusieurs mesures visant à éviter tout manquement : l'interdiction de participer à des activités économiques en lien avec son service – prendre à ferme des biens ou monopoles attribués par l'administration, participer à des compagnies de commerce locales – et l'obligation de tenir des livres comptables sur les prélèvements²².

Les exemples analogues pourraient être multipliés. Jusqu'aux années 1750, les instructions se succèdent et s'affinent : elles accompagnent, d'une part, l'augmentation du nombre d'officiers et la diversification de leur fonction et renforcent, d'autre part, les moyens de contrôle à distance. Cela se confirme dans une instruction de 1749, qui élargit l'obligation qui pèse sur les contrôleurs de district de tenir des registres des redevances de chaque village et impose de nouvelles normes comptables²³, conséquence d'une réforme touchant toute la monarchie²⁴. Les préoccupations des administrateurs viennois, à l'origine de ces instructions, restent globalement les mêmes que trente années plus tôt : s'assurer que les intérêts du souverain ne soient pas lésés par ses serviteurs. On se retrouve ici dans une configuration classique d'une administration d'Ancien Régime, déjà maintes fois décrite²⁵, où la corruption est limitée à une seule pratique, celle de la malversation. Les intérêts économiques des sujets n'interviennent à aucun moment. Seule l'obligation d'assurer l'accès de chacun à la justice est soulignée. Autrement dit, l'officier est tenu d'enregistrer et de répondre aux plaintes et, au besoin, de garantir un possible appel, en transmettant les doléances à un échelon supérieur²⁶.

21 OeStA, FHKA, BA, Nr. 2-2, f° 250rv.

22 Direcția județeană Timiș a Arhivelor naționale, Colecția de Documente Muzeul Banatului, nr. Inventar 1575, nr crt. 110, 30/12/1721.

23 OeStA, FHKA, Nr. 59, f° 65-111; Nr. 20, janvier 1749, f° 7-49 et MOL, E 303, 10 cs., f° 4r.

24 Réforme de Friedrich Wilhelm von Haugwitz (Peter G. M. Dickson, *Finance and Government under Maria Theresia, 1740-1780*, Oxford, Clarendon Press, 1987, t. I, p. 222-223, 267-268).

25 Par exemple chez Niels Grüne, « Politische Korruption zwischen Gesetzesverstoß und Denunziationsfigur. Konzeptionelle und empirische Betrachtungen am Beispiel Württembergs in der Frühen Neuzeit », dans Karl Härter et Beatrice de Graaf, *Vom Majestätsverbrechen zum Terrorismus. Politische Kriminalität, Recht, Justiz und Polizei zwischen Früher Neuzeit und 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main, Klostermann, 2012, p. 49-72.

26 Voir le troisième point de l'instruction de 1719.

Il serait absurde de penser que l'étude des instructions épuise la compréhension des rapports entre officiers. Aux deux extrémités de la pyramide administrative, les pratiques échappent largement au type de régulation formelle que nous venons de voir. En bas, les responsables des prélèvements fiscaux, de la transmission et de l'application des lois sont à la fois des officiers impériaux et des chefs communautaires, chacun étant élu par une confédération de villages. Ces *oberknèzes*, déjà présents pendant la période ottomane, sont garants de la loyauté de la province et de ses habitants. Leurs rapports avec les communautés villageoises, supervisées par des *knèzes* – qui ne sont, quant à eux, considérés comme officiers qu'après 1772 – reposent presque exclusivement sur des procédures orales. Le versement des impôts, par famille et par village, est enregistré par un système d'encoches faites sur une paire de bâtons, les *Rabisch*. De plus, la maîtrise de l'écriture et de la langue allemande reste encore un défi pour beaucoup d'*oberknèzes* dans les années 1770²⁷.

En haut de la pyramide, le président et ses quelques conseillers – entre deux et huit selon les périodes – entretiennent un rapport personnel avec le souverain et les grands commis de la monarchie. Leurs activités n'échappent pourtant pas à un cadre de régulation formel. À leur arrivée, ils reçoivent une instruction personnelle, détaillant les priorités de leur mandat. Ce document est rédigé par un organe aulique, avant d'être approuvé par l'empereur. Contrairement aux instructions des officiers subalternes, il ne correspond pas à l'imposition verticale de directives, mais est le résultat d'un compromis impliquant le principal intéressé. Ce processus est bien illustré par le premier gouverneur du Banat, le général Claude Florimond Mercy d'Argenteau (1666-1734)²⁸. La rédaction de son instruction est l'aboutissement d'une discussion de deux années, pendant lesquelles se succèdent projets, contre-projets et instructions temporaires qui font la navette entre le Banat et Vienne²⁹. La protection personnelle dont bénéficie Mercy, en la personne d'Eugène de Savoie, principal conseiller de l'empereur, est fondamentale : c'est elle qui lui permet d'imposer sa propre personne et ses positions dans le gouvernement provincial³⁰. Un même phénomène, alliant définition globale d'une politique et nomination du président, se retrouve

27 OeStA, FHKA, BA, Nr. 209, f° 114r.

28 Son décret de nomination (OeStA, KA, HKR, 1718 R, sept.62, f° 1-5) est suivi, quatre jours plus tard, d'une instruction (*id.*, 146/2).

29 Instructions d'Eugène de Savoie sur les modalités d'occupation du Banat (OeStA, Kriegsarchiv [KA], Feldakten [FA], 1716, 10 159, 1119 et 112), projet d'administration déposé par Mercy en 1717 (Einrichtungprojekt, OeStA, FHKA, BA, Nr. 1-2, f° 50-62) et instruction d'Alexander Johann von Kallaneck, agent de la chambre aulique viennoise sur place (OeStA, FHKA, BA, Nr. 1, f° 158, 7/10/1717).

30 Signalé par Henrike Mraz, *Die Einrichtung der kaiserlichen Verwaltung im Banat von Temesvár*, thèse, Wien, 1984, p. 218.

à plusieurs dates : en 1740 pour Leopold von Engelshofen (1692-1761)³¹ et en 1753 pour Franz Perlas von Rialp (1704-1773)³². Ces périodes d'incertitudes ne sont pas les seules pendant lesquelles les lois du patronage s'appliquent. Il n'existe aucune situation dans laquelle les activités des administrateurs seraient évaluées à l'aune d'instructions considérées comme définitives. Un contrôle à distance a bien lieu, à travers l'envoi bihebdomadaire à Vienne des procès-verbaux du conseil de l'administration régionale, mais ils sont toujours redoublés par d'autres formes de correspondances. Éloigné géographiquement de la cour, le président du Banat y compte de solides protecteurs et n'hésite pas à s'y rendre, si sa position est fragilisée.

Dès son arrivée à Timișoara, Franz Perlas von Rialp joint ainsi au courrier officiel des lettres qu'il adresse personnellement au président de la chambre aulique, Karl von Königsegg-Erps (1696-1759). Cette correspondance est rédigée en français, alors que la langue de l'administration est l'allemand. Ils mêlent des domaines qui nous paraîtraient aujourd'hui incompatibles : considérations sur les affaires intérieures du Banat et de l'Empire ottoman ; appréciation sur l'activité des conseillers et officiers subalternes ; nouvelles familiales ; demande de faveurs, souvent pécuniaires, pour lui-même ou un membre de l'administration. Le langage de l'amitié et de la fidélité personnelle qui imprègne cet échange pourrait nous faire juger durement ce président et croire qu'il cherche à tromper les rigueurs d'un contrôle impartial. Mais il n'en est rien, ce registre étant propre au genre épistolaire, de la Renaissance aux Lumières³³. Qui plus est, l'éthique revendiquée par cet échange n'est nullement contradictoire avec celle qui inspire la législation camérale déjà évoquée. La même obsession envers la lutte contre les « malversations » et le respect des procédures comptables, tout comme la défense du « public » et du « bien du service » y est présente :

Les officiers sont ici en foule chacun a payé le contingent de son district sans qu'il ay falu se servir, ni de coercion ni d'autres moyens, ce qui ne chagrine pas peu ceux [...] qui preferent leurs vues particulieres au bien du service³⁴.

La définition de l'honnêteté de l'officier ne s'arrête pas là. Les demandes d'augmentation des traitements et de faveurs exceptionnelles sont paradoxalement justifiées par une lutte contre la corruption : il ne s'agit pas

31 OeStA, FHKA, BA, Nr. 66, 1740, f° 555-627.

32 OeStA, FHKA, BA, Nr. 67.

33 Maurice Daumas (dir.), *L'Amitié dans les écrits du for privé et les correspondances de la fin du Moyen Âge à 1914*, Pau, Presses de l'université de Pau et des pays de l'Adour, 2014.

34 OeStA, FHKA, Finanz Ungarn, Nr. 29, f° 38v-39r, 8 novembre 1754.

de lutter contre les malversations, mais contre une éventuelle subornation des officiers impériaux par des sujets qui profiteraient de l'impécuniosité des administrateurs. Ainsi de cette demande :

Un augmentation des gages sans quoy il n'y a pas moyen que je puis tenir ici, et soutenir le caractere de president [...] pour que la justice se fasse et les choses allent en ordre il faut estre incorruptible, mais en échange il faut avoivre coment le pouvoire durér³⁵.

44

Mais ce constat ne signifie pas que le versement et l'acceptation des dons, qui complètent le système normal de rémunération, soit considéré comme condamnable. Au contraire, les faveurs sont admises comme un ressort légitime et inévitable de l'entretien des loyautés³⁶. N'est ici exprimée que l'idée assez banale selon laquelle les appointements des officiers sont insuffisants pour tenir leur rang³⁷. Mais il est sous-entendu que le réseau d'obligations entretenu par cette circulation de dons n'est défendable qu'à la condition qu'il soit conforme à un ordre politique naturel : celui dans lequel les faveurs accordées par le souverain surpassent toutes les autres, sans quoi les ressorts de la fidélité seraient renversés.

Les mêmes principes valent pour les échelons inférieurs. Mais dans ce cas-là, plutôt que des sommes d'argent, ce sont postes, privilèges et distinctions qui sont distribuées. Perlas, fort de son ancrage local, appuie sur l'importance de la « connaissance du pays » dans la sélection de ses conseillers³⁸. Il peut, par ce biais, pousser ses propres candidats et se créer une clientèle locale. La protection présidentielle s'étend également aux officiers subalternes. Les *oberknèzes* peuvent compter sur l'indulgence du président pour obtenir les meilleures conditions lors de la négociation des monopoles de compagnies auxquels ils participent³⁹. En contrepartie, le président reçoit un soutien visible de ces notables, qui se revendiquent les représentants naturels du pays, dans les pétitions qu'ils envoient au souverain⁴⁰. Qu'il l'exprime lui-même ou qu'il le fasse dire par d'autres, Perlas justifie ses pratiques clientélistes en renvoyant à Vienne l'image d'une harmonie politique locale, suspendue au bon ordre d'un paternalisme exercé à tous les niveaux par les officiers impériaux.

35 *Id.*, f° 23r, 12 août 1754.

36 *Id.*, f° 38r et v, 8 novembre 1754.

37 Michael Stolleis, *Histoire du droit public en Allemagne*, op. cit., p. 550.

38 OeStA, FHKA, BA, Nr. 74, f° 33v, 15 juillet 1763.

39 Benjamin Landais, « Relayeur la gestion économique de l'État dans un espace frontière : Un tournant dans la mobilisation des réseaux commerciaux et financiers dans le Banat de Temesvár des années 1760 et 1770 », dans Wolfgang Schmale (dir.), *Jahrbuch der österreichischen Gesellschaft zur Erforschung des 18. Jahrhunderts*, Bochum, Winkler, 2010, p. 207-230.

40 OeStA, FHKA, BA, Nr. 74, f° 5r.

**EXTENSION DU DOMAINE DE LA CORRUPTION SOUS JOSEPH II :
DE LA MALVERSATION À LA CONCUSSION**

Le Banat ne nous intéresse pas seulement en raison de la richesse des sources qu'il fournit sur les pratiques locales de gouvernement des officiers habsbourgeois. Cet objet d'étude nous est également précieux, parce qu'il s'agit du premier terrain d'expérimentation de l'empereur Joseph II, qui y fait ses armes politiques dès 1768, bien avant de se retrouver seul à la tête de la monarchie en 1780⁴¹. Défenseur zélé d'une nouvelle conception de l'État et de son service, il a ainsi l'occasion d'exercer ses talents de réformateur éclairé à un niveau subalterne, que la multiplication progressive de ses obligations l'empêcha par la suite de superviser. L'intervention de Joseph II dans les affaires du Banat n'avait cependant rien de prémédité et ne faisait pas partie d'un hypothétique plan de sa formation politique, dans une région marginale de la monarchie. Elle résulte d'un concours de circonstances.

Faute d'avoir pu maintenir le contrôle des recrutements locaux et d'avoir renouvelé ses protecteurs à la cour de Vienne, le pouvoir local du président Perlas est en effet affaibli dès 1765 par l'arrivée de conseillers extérieurs à ses réseaux qui concourent finalement à sa chute à la fin de l'année 1768⁴². Il n'y a, *a priori*, rien que de très banal dans la crise qui touche la tête du Banat à cette date. Une coterie de nouveaux conseillers, hostiles au vieux président, parvient à ses fins, grâce aux soutiens qu'elle acquiert sur place, auprès de l'évêque orthodoxe, et à Vienne. Elle se sert de l'accusation de corruption pour faire tomber l'ancienne équipe. Sans surprise, c'est la charge de la malversation qui est retenue⁴³. On aurait pu s'attendre à ce que la commission impériale, envoyée sur place, se contente de contrôler la conformité des pratiques administratives aux instructions, prépare le terrain pour l'installation d'une nouvelle équipe et reproduise enfin un processus ayant déjà eu lieu trois fois dans le siècle.

Mais il n'en fut rien ! Peuplée par une génération plus jeune, nourrie de lectures caméralistes, la commission est encline à élargir son action⁴⁴. Elle dispose, par ailleurs, d'un soutien de poids, celui de Joseph II qui, à partir de 1768,

41 Antal Hegedüs, « Joseph II. und die Refeudalisierung des Banats », dans Grete Klingenstein et Richard Georg Plaschka (dir.), *Österreich im Europa der Aufklärung*, Wien, Verlag Der Österreichischen Akademie Der Wissenschaften, 1985, t. I, p. 139-152 ; Derek Beales, *Joseph II*, 1987, t. I, *In the Shadow of Maria Theresa, 1741-1780*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 246-251, 362-363 ; Krisztina Kulcsár, *II. József utazásai Magyarországon, Erdélyben, Szlavóniában és a temesi Bánságban, 1768-1773*, Budapest, Gondolat, 2004, p. 315-334.

42 Sur la formation d'une commission impériale pour enquêter sur les pratiques de gouvernement de Perlas dès 1766, voir MOL, A99, 5 cs., fasc. 3, f° 629-723, 16 au 30 novembre 1766.

43 Trois procès s'ouvrent en 1765-1766 (OeStA, FHKA, BA, Nr. 163).

44 OeStA, FHKA, BA, Nr. 75, Administrations Praesidium, 1768, f° 2, 24/11/1768 et Nr. 76, Praesidium, f° 28-44, 24 mai 1769 et f° 95.

entame le premier de ses trois voyages dans le Banat. Le corégent, qui fait ici sa première expérience de gouvernement, se montre extrêmement critique⁴⁵ : erreurs grossières, ignorance et corruption généralisée sont pour lui le signe de la persistance de pratiques ottomanes dans cette province périphérique⁴⁶. Il accompagne ces jugements d'attaques personnelles, tournant en ridicule tel ou tel membre de l'administration et dénonçant l'esprit de clan. Il n'est plus question de rétablir les contrôles comptables, mais de réorganiser en profondeur la province.

46

Ce changement débouche sur une extension du domaine de la corruption politique : la frontière d'application de l'éthique des fonctionnaires est élargie à des catégories, qui y échappaient jusque-là. Désormais, *knèzes* et *oberknèzes* sont considérés comme des officiers à part entière et non plus comme les représentants naturels des sujets du pays. Leur loyauté constituait, sous Perlas, un pilier indispensable de la paix civile. La légèreté du cadre normatif, qui leur était imposé par l'administration régionale, était justifiée « pour des raisons politiques » (*ex ratio politica*)⁴⁷. C'est la fidélité chancelante de la population orthodoxe, toujours soupçonnée de se rapprocher des Ottomans, qui justifiait ce *statu quo*⁴⁸.

Mais ces arguments n'impressionnent plus les membres de la commission, qui affirment que :

Le maintien du bon voisinage avec les Turcs est louable, bien qu'il semble n'avoir aucun lien avec celui de la constitution intérieure du pays, qui concerne les sujets, car cette tâche repose bien plutôt sur les instructions prises ici de temps à autres avec l'accord de la chancellerie aulique et d'État et destinées à l'administration et à ses officiers⁴⁹.

Ce groupe devient alors une cible de choix et ses pratiques sont rapidement mises en accusation. C'est le cas du détournement des redevances, un acte encore compris, dans un premier temps, sous l'angle de la malversation. Les dénonciations des excès émanent des plaintes des communautés villageoises et non d'un contrôle comptable d'une commission impériale, presque impossible à réaliser. S'engage alors un premier procès contre un *oberknèze* en 1770. Les actes font apparaître qu'il aurait accepté 20 ducats, partagés avec le gouverneur de district, de la part de la communauté de Comloşu Mare, en

45 L'ensemble de ces documents a été conservé (OeStA, HHStA, Hofarchiv, 75-3), tout comme les traces de l'organisation du voyage dans la province (OeStA, FHKA, BA, Nr. 209).

46 Derek Beales, *Joseph II, op. cit.*, p. 248.

47 MOL, A99, 5 cs., f° 20, 4 décembre 1766.

48 OeStA, FHKA, Sammlungen, Ungarn und Nebenländer, Hs942a, f° 5v, 1768.

49 *Id.*, f° 16v.

contrepartie d'une réduction de ses corvées⁵⁰. Dans les années qui suivent, les plaintes de ce type font l'objet d'une attention particulière de la part de la nouvelle administration. Joseph II s'implique personnellement dans cet effort de lutte contre la corruption des officiers communautaires. Pendant son séjour de 1773, il reçoit personnellement près de 800 plaignants et insiste, à l'issue de ces séances de doléances, pour que les conseillers donnent suite à chacune des plaintes.

Dans cette longue série de suppliques, l'image d'une corruption généralisée des échelons subalternes du pouvoir régional semble être confirmée : la communauté de Cepza dénonce le détournement des corvées par son vice-gouverneur et le versement abusif de pots-de-vin par son *knèze*⁵¹. De très nombreux villages rapportent des faits similaires accusant leur *oberknèze*⁵². L'optique joséphiste rejoint une conception policière du traitement des plaintes : celles-ci sont vues comme des moyens d'information sur l'état du pays et de sa population, mais aussi et surtout d'identification et de surveillance des officiers et des pouvoirs intermédiaires, qui n'appliqueraient pas les mesures attendues⁵³.

Cette entreprise correspond à un élargissement de la conception joséphiste de la corruption : il ne s'agit pas seulement d'étendre le champ d'application de l'éthique comptable des fonctionnaires, mais d'en finir avec un pan entier des pratiques économiques du gouvernement local. La conviction caméraliste selon laquelle un enrichissement global ne peut reposer que sur un tissu d'exploitations agricoles indépendantes et de taille moyenne, entraîne le rejet du cadre domanial, s'il se traduit par la concentration des terres et l'exploitation gratuite de la main d'œuvre paysanne⁵⁴. La méfiance envers les abus des négociants sur les marchés, qui bloqueraient l'enrichissement paysan, conduit également à renforcer les mesures de police⁵⁵. Certains administrateurs, plus inspirés par le libéralisme anglais que par les sciences camérales, vont même jusqu'à considérer que tout monopole est corrompu par définition⁵⁶.

50 OeStA, FHKA, BA, Nr. 166, f° 248v, 16 août 1770. Un autre cas avec un *knèze* est déjà traité en 1768 (OeStA, FHKA, BA, Nr. 164, f° 30r, 9 mars 1768).

51 OeStA, FHKA, BA, Nr. 209, f° 317r.

52 *Id.*, f° 211v, 213r-214v, 218r, 228v, 233v, 234v, 235r, 239r.

53 André Holenstein, « "Ad supplicandum verweisen": Supplikationen, Dispensationen und die Policeygesetzgebung im Staat des Ancien Régime », dans Cecilia Nubola (dir.), *Bittschriften und Gravamina: Politik, Verwaltung und Justiz in Europa (14.-18. Jahrhundert)*, Berlin, Duncker & Humblot, 2005, p. 167-210, ici p. 188-194.

54 Guillaume Garner, *État, économie, territoire en Allemagne, op. cit.*, p. 144-146, 157-159.

55 *Ibid.*, p. 221-231.

56 C'est le cas de Charles de Zinzendorf, qui a effectué auparavant un voyage en Angleterre et est un lecteur des libéraux anglais, le monopole est moralement corrompu (*verdeblich*). Il rejoint la pensée d'Adam Smith et des libéraux anglais, exprimée à la même époque (voir Jens Ivo Engels, *Politische Korruption, op. cit.*, p. 179).

Mais faute de seigneurs fonciers dans le Banat, ce sont les *oberknèzes* qui sont amenés à jouer ce mauvais rôle aux yeux des officiers fraîchement arrivés⁵⁷. Le contenu de certaines plaintes, recueillies en 1773, contribue d'ailleurs à conforter l'idée qu'ils constituent localement une classe héréditaire et parasitaire. Plusieurs particuliers sollicitent en effet, pour eux-mêmes ou pour leur fils, l'obtention d'une place d'*oberknèze*, sans passer ni par l'élection ni par l'examen de leurs compétences, mais comme une faveur due à leur rang⁵⁸. Désormais, la culpabilité présumée des *oberknèzes* ne réside plus dans leur tendance au détournement des prélèvements, mais dans la concussion, autrement dit dans leur intervention indue dans l'équilibre économique local. Une telle action est vue comme une atteinte simultanée non seulement de l'intérêt du fisc, mais aussi de l'ensemble des sujets. Un principe, cher aux administrateurs de l'État de police, veut, par ailleurs, qu'il existe un accord naturel entre les aspirations de la masse anonyme des sujets, en particulier des plus modestes, et le programme de gouvernement éclairé⁵⁹.

Le bien public, dans l'État de police josphiste, prend un sens nouveau : il ne s'agit plus seulement de protéger le consommateur, mais de garantir l'indépendance économique du producteur. Conséquence logique de ce paradigme, les nouvelles instructions se multiplient à partir de 1768⁶⁰, comprenant en particulier une patente interdisant explicitement à tout officier de recevoir des cadeaux de la part des sujets⁶¹. De plus, la séparation entre charge publique et activité économique privée est plus strictement contrôlée. Pour cela, on procède à un recensement de tous les biens des officiers de district, y compris les *oberknèzes*, afin de déterminer les éventuels conflits entre ces deux espaces⁶². Dans le domaine de la « police », les conditions d'attribution des monopoles sont revues. Le contrat décennal d'affermage des terres d'élevage, attribué à une compagnie régionale, n'est pas renouvelé et est remplacé par une procédure d'enchères individuelles⁶³.

57 C'est ainsi que s'exprime Charles de Zinzendorf, grand commis au service de la chambre des comptes, en voyage dans le Banat en 1773 (OeStA, HHStA, Kabinett Zinzendorf, Ungarn, *Historische und Politische Nachrichten*, op. cit., f° 122, 225).

58 *Id.*, f° 24v, 114r, 115r et 185r.

59 Niels Grüne souligne cette tendance à propos de la question du partage des communaux (Niels Grüne, *Dorfgesellschaft-Konflikterfahrung-Partizipationskultur: Sozialer Wandel und politische Kommunikation im Landgemeinden der badischen rheinpfalz (1720-1850)*, Stuttgart, Lucius & Lucius, 2011, p. 206-257).

60 Elles sont envoyées aux officiers du Banat (OeStA, HHStA, Kabinett Zinzendorf, Ungarn, *Historische und Politische Nachrichten*, op. cit., Nr. 76, f° 282-302), aux officiers de district (*ibid.*, Nr. 93, f° 545-587) et enfin aux officiers de village (*ibid.*, Nr. 77, f° 435-438, 13 janvier 1768; MOL, E304, 4 cs, f° 267 et sq, septembre 1772).

61 OeStA, FHKA, BR, KT 397, f° 20r, 20 juillet 1769.

62 OeStA, FHKA, BA, Nr. 77, f° 447-765.

63 OeStA, FHKA, BA, Nr. 95, f° 562, 11 décembre 1769.

Cette politique volontariste trouve rapidement ses limites. Contre toute attente, le monopole de la compagnie des marchands détaillants est rétabli en 1773, suivi par la signature d'un privilège local, négocié par le président de cette même compagnie, en 1775⁶⁴. Il apparaît vite que ces deux privilèges, dont la logique est contraire aux principes josphistes, ont été obtenus à force de pots-de-vin. En 1776, un procès montre la corruption de la nouvelle équipe qui, pourtant, a porté l'élan de rupture avec les habitudes anciennes. Mieux encore, le représentant des marchands se serait rendu à la cour de Vienne avec la somme colossale de 24 000 florins rhénans, pour faciliter l'approbation des privilèges⁶⁵. Occupé par d'autres affaires et déçu par son expérience banataise, Joseph II retire son soutien aux administrateurs qu'il avait promus quelques années plus tôt. Il ne s'agit néanmoins pas d'une opération à somme nulle. Bien que les pratiques anciennes persistent, le bouleversement des normes possède un effet en lui-même. La politique locale, fondée jusqu'alors sur le bon ordre du patronage, est désormais frappée d'illégitimité. Les relations entre officiers et sujets doivent donc se frayer d'autres voies, encore incertaines.

L'application des conceptions josphistes dans le Banat est révélatrice d'un changement profond : on passe d'un gouvernement par la grâce⁶⁶ à un gouvernement du savoir et du contrôle. La « métaphysique politique⁶⁷ » propre au caméralisme et la version libérale de l'État de police conduisent la nouvelle administration à promouvoir l'idéal d'une société des sujets, chapeauté par de simples organisateurs de son bien-être. Loin de transformer immédiatement la nature des rapports politiques locaux, ce bouleversement a d'abord redéfini les frontières de ce qui était perçu comme légitime. Exclues de ce champ, ces expressions politiques sont rejetées dans un passé révolu ou, lorsqu'elles persistent dans certains cercles, sont expliquées par la nature retardataire des mœurs populaires ou étrangères.

64 Benjamin Landais, « Émergence des revendications territoriales dans l'affirmation nationale des communautés serbes de la vallée de la Tisza : le cas du district privilégié de Kikinda dans les années 1770 », dans Karen Hoffmann-Schickel et Éric Navet (dir.), *Résistances culturelles et revendications territoriales des peuples autochtones*, Saint-Denis, Connaissances et Savoirs, 2015, p. 51-89.

65 Arhiv Vojvodine, F5, Rotulus actorum in causa Georg Johann Ritter von Tiganity puncto calumniorum falsorum et variarum contraventionum in officio, fasc. 1, f° 9, 13.

66 Nous reprenons ici l'expression de Hélène Millet (dir.), *Suppliques et Requêtes. Le gouvernement par la grâce en Occident (XII^e-XV^e siècle)*, Roma, École française de Rome, 2003.

67 Il s'agit de l'expression même de Carl Justi (cité dans Michael Stolleis, *Histoire du droit public en Allemagne, op. cit.*, p. 442).

SANCTIONNER LE CONFLIT D'INTÉRÊTS
DANS LA VALACHIE DES ANNÉES 1830. UNE ÉTUDE DE CAS :
LES SOUS-PRÉFETS¹

Bogdan Mateescu
Institut d'histoire N. Iorga

La corruption dans les principautés roumaines au XIX^e siècle n'a guère été étudiée par les historiens roumains, préoccupés surtout par la vie politique et institutionnelle. Les études approfondies sur ce thème sont peu nombreuses et portent sur des périodes antérieures ou ultérieures². Pour la première moitié du XIX^e siècle, l'historiographie reconnaît l'existence du phénomène en tant qu'obstacle au processus de modernisation et au bien-être de la société. Quelques études posent la différence entre les diverses pratiques, comme l'abus de pouvoir et le pot-de-vin, ou l'emploi d'une fonction publique pour une fin personnelle³. D'autres études s'intéressent aux grandes affaires, vues comme preuves de la corruption des hauts fonctionnaires, ou présentent les discours critiques⁴.

L'étude de la corruption à l'époque moderne peut montrer comment des systèmes de valeurs se croisent et interagissent en période de changements politiques et institutionnels⁵. Différentes recherches ont essayé de rendre

- 1 Traduit par Dragoș Jipa, MCF, faculté de langues et littératures étrangères, université de Bucarest.
- 2 Violeta Barbu, « "Furtișagul" din banii publici pe baza documentelor din prima jumătate a secolului al XVII-lea: de la justiția sumară la proces (I) », *Revista Istorică*, vol. 15, n° 3-4, 2004, p. 83-100 ; *id.*, « "Furtișagul" din banii publici pe baza documentelor din prima jumătate a secolului al XVII-lea: de la justiția sumară la proces (II) », *Revista Istorică*, vol. 16, n° 1-2, 2005, p. 143-152.
- 3 Manuel Guțan, « Nașterea funcționarului public român modern – între interesul privat și interesul public », *Acta Universitatis Lucian Blaga - seria Jurisprudentia*, n° 1-2, 2003, p. 150-159.
- 4 Quelques épisodes sont mentionnés dans plusieurs études, à savoir l'initiative du prince Gheorghe Bibescu (1843-1848) pour modifier les lois avec l'intention de profiter de son divorce à venir (1843) ou le même prince qui offre des droits exclusifs pour l'exploitation des mines à un homme d'affaires russe (l'affaire Trandafiloff, 1844).
- 5 Toon Kerkhoff, Ronald Kroeze et Pieter Wagenaar, « Corruption and the Rise of Modern Politics in Europe in the Eighteenth and Nineteenth Centuries: A Comparison between France, the Netherlands, Germany and England. Introduction », *Journal of Modern European History*, vol. 11, n° 1, 2013, p. 19-30; Toon Kerkhoff, « Changing Perceptions of Corruption in the Netherlands: From Early Modern Pluralism to Modern Coherence », *Journal of Modern European History*, vol. 11, n° 1, 2013, p. 88-108.

compte, documents à l'appui, de l'existence d'une pluralité des normes, et des tensions entre valeurs, règles interpersonnelles et idéologies. Ce chapitre montre l'existence de telles évolutions dans la Valachie des années 1830 : l'incompatibilité entre la fonction publique et le commerce, introduite pleinement en 1835, est une règle nouvelle. Il s'agit certes de montrer comment cette règle a pu être appliquée, mais aussi et surtout de voir comment elle a interagi avec les notions de corruption déjà établies. L'approche « johnsonienne » est la plus fructueuse : considérer comme corruption ce que des contemporains envisageaient comme tel. Ce choix méthodologique conduit à étudier de façon privilégiée les petits fonctionnaires. Ils sont, dans les archives, à l'origine de plusieurs affaires. Les nouvelles règles introduites dans les années 1830 les exposent particulièrement. Les individus dénoncent des fonctionnaires de l'État qui pratiquent du commerce. Ces derniers, après enquête des autorités, sont sanctionnés. Il s'agit, selon notre hypothèse, d'une nouvelle forme d'interaction entre les normes légales, administratives et sociales.

52

Nous étudions la principauté de la Valachie pendant les années 1830. Formée aux XIII^e-XIV^e siècles, la principauté a eu, pendant la majeure partie de son histoire, un système de gouvernement fondé sur l'exercice d'un pouvoir autocrate du prince (nommé *voievod*), d'inspiration byzantine, mais avec un régime de plus en plus instable à mesure que l'influence ottomane devenait plus forte. Au XVIII^e siècle, siècle controversé, l'identité politique et l'autonomie de la Valachie sont fortement remises en cause. La Valachie devient un terrain d'affrontement politique entre des factions qui se légitiment par l'autorité et les faveurs du sultan. En même temps, elle est un terrain d'affrontement entre la Russie, l'Autriche et la Turquie, avec des coûts économiques et sociaux immenses. D'autre part, des réformes ont été introduites, comme l'abolition du servage (1746) ou encore le premier Code civil en 1780 (*Pravilniceasca Condică*), remplacé en 1812 par le *Legiuirea Caragea*. En 1821, une révolte détermine le sultan à renoncer à la nomination des princes grecs et à les remplacer par des princes autochtones recommandés par les nobles. La domination turque *de facto* est remplacée par celle de la Russie. Avec le protectorat russe institué par le traité d'Andrinople (1829), l'occupation russe de 1828-1834, exercée par l'intermédiaire des gouverneurs russes de Valachie et de Moldavie, est à l'origine de la première loi constitutionnelle, le Règlement organique, qui introduit le plus important changement institutionnel que la Valachie ait jamais connu. La loi écrite commence à l'emporter sur la coutume. Les pouvoirs sont séparés : le prince reste le chef de l'administration et de l'armée, le pouvoir législatif est exercé conjointement par le prince (qui promulgue ou s'oppose aux lois votées à l'Assemblée nationale) et l'Assemblée (qui peut proposer et voter des lois, ainsi que voter ou s'opposer aux propositions du prince et de ses ministres).

Le gouvernement multiplie ses domaines d'action. Après 1831, l'éducation, l'assistance sociale ou encore la santé s'ajoutent à l'ordre public, les finances et la justice. Les fondements d'une bureaucratie moderne sont posés. Des règles écrites régissent le fonctionnement des institutions à tous les niveaux et dans tous les domaines. Des réglementations prescrivent la répartition des compétences. La séparation entre la sphère privée et la sphère officielle est instituée. L'inconvénient vient toutefois de l'absence de personnel administratif. Certains départements du gouvernement n'ont pas d'administration territoriale.

La vie institutionnelle et la vie sociale de la Moldavie et de la Valachie connaissent donc une première étape de modernisation systématique. L'occupation russe prend fin en 1834. Le prince Alexandru Dimitrie Ghica règne jusqu'en 1842, sous le regard très attentif du consul russe. Les réformes introduites par le Règlement organique continuent pourtant après 1834. Le moteur de tous ces changements est le département de l'Intérieur. Informellement connu sous le nom de Vornicia Dinlăuntru, avant 1831 ses compétences étaient surtout la police, l'application des décisions des tribunaux et le transport des taxes à la trésorerie de l'État. Après 1831, ces attributions sont élargies d'une manière significative⁶. Comme la plupart des départements du gouvernement manquent d'une chaîne administrative complète pour relier Bucarest aux institutions régionales ou locales et comme ces institutions manquent de personnel, le département de l'Intérieur est chargé de pallier ces manques. Les fonctionnaires connus traditionnellement comme chefs de la police ou collecteurs d'impôts se voient attribuer des charges plus complexes, telles que la coordination ou la surveillance dans des domaines variés : la construction d'écoles, d'hôpitaux ou d'autres immeubles publics ; l'alignement des maisons ; le stockage de provisions ; la médiation entre les propriétaires de terre et les fermiers ; les recensements réguliers ou irréguliers ; la correspondance entre le public et les différentes institutions. Les divisions administratives sont les régions (appelées *județ*⁷), chacune administrée par le département au moyen d'une préfecture (*ocârmuire*). Chacune de ces régions est divisée en plusieurs sous-régions (appelées *plasă* à la campagne et *plai* à la montagne), administrées par un sous-préfet (ou *subocârmuitor*), sous la coordination directe du préfet.

Notre étude de cas porte sur les sous-préfets pendant la première décennie de modernisation systématique de la Valachie. Les sous-préfets sont les seuls fonctionnaires à être élus par les boyards locaux. Le rôle du prince est de confirmer leur nomination. Ils sont néanmoins les représentants du gouvernement les plus puissants au niveau local, la population a des contacts fréquents avec eux et ils

6 Règlement organique, art. 151.

7 Tous les mots en roumain sont au singulier.

sont souvent impliqués dans des différends qui portent sur le travail de la terre ou les droits de propriété.

54

La corruption en Valachie est une notion très générale qui peut être résumée comme l'utilisation du pouvoir officiel pour un gain personnel par la transgression des normes sociales acceptées, du modèle général de gouvernance ou des réglementations administratives officielles. La corruption est considérée comme le contraire de la gouvernance légitime, de la rectitude ou de la légalité. Pour la désigner, un mot est employé le plus fréquemment : abus, dans sa forme roumaine « *abuz* », ou, moins souvent, dans son équivalent grec « *catabrisis* ». D'autres expressions utilisées pour décrire les actes de corruption sont : « indécent » (*necuviincios*), « illégal », « incorrect » (*nedrept/nedreptate*) ou encore « irrégulier » (*neorânduială*). Parce qu'elle relevait du sens commun sans doute, la corruption n'avait pas de définition légale ; du moins, n'en avons nous pas trouvé. Ce qui était considéré comme corrompu peut être déduit du fait que, parfois, diverses actions sont étiquetées comme telles dans les plaintes, rapports ou investigations, ou lorsque des mesures sont appliquées pour les prévenir. Ainsi, on peut énumérer les préjudices matériels, les préjudices à la personne (travail forcé, emprisonnement illégal, abus physique, calomnie), les préjudices personnels combinés aux préjudices matériels ou financiers. Une association fréquente est celle du travail forcé, de l'abus physique et de l'utilisation du personnel administratif dans ce processus⁸.

Toutes ces circonstances peuvent être regardées comme une norme commune sur la perception de la corruption. Commune non parce qu'elle est la plus fréquente à être rapportée, mais parce qu'il y a une compréhension commune entre la population et le gouvernement – en même temps autorité investigatrice et objet d'enquête – des principes employés dans la définition d'une action comme illégitime ou illégale. Le conflit entre l'accusateur et l'accusé porte sur la confirmation ou l'infirmité factuelle de l'accusation. Parfois, le conflit de principes peut apparaître, mais des cas pareils semblent non seulement moins fréquents, mais aussi ambigus.

Dans ce cas, l'idée de corruption ou de mauvaise conduite perd apparemment son universalité, parce que des valeurs différentes peuvent conduire à des notions différentes. Par exemple, lorsque les paysans mettent en cause les extorsions, l'accusé prétend que ses actions étaient légitimes, conformes aux décisions légales des autorités supérieures (la préfecture), au droit (des dérivés des contrats écrits), ou aux procédures établies et aux obligations de la population envers l'État. Ces

8 Archives nationales roumaines (désormais ANR), fonds Vornicia Dinlăuntru, dossiers 223/1839, 372/1839, 192/1840, 239/1840, 497/1840.

disputes ont en commun le fait qu'elles sont centrées sur des lois écrites, sur des procédures ou des documents écrits. On pourrait argumenter qu'elles sont déterminées par des degrés différents de connaissance du cadre institutionnel, juridique ou légal, surtout à une époque de transition vers la modernité. Nous pouvons seulement faire des hypothèses en ce sens, parce que beaucoup de points restent encore à élucider, y compris pour leur ambiguïté. Le recours à la loi écrite et aux normes administratives peut être en réalité une tentative déguisée de contourner l'accusation et de prétendre à la légitimité, peut-être même en collaboration illicite avec d'autres autorités locales. On trouve des situations où la défense de l'accusé, structurée autour des réglementations, est considérée comme fausse⁹.

Le préjudice aux biens communs apparaît après 1831, lorsque les souhaits des élites roumaines et les interventions russes en faveur des réformes rétablissent l'idée du bien public comme norme. La bonne gouvernance devient synonyme d'une gouvernance orientée vers le bien public, pour le progrès social et économique. Cet aspect n'étant pas ce qui nous occupe ici, nous n'insisterons pas davantage sur ce sujet¹⁰.

Notre étude de cas porte sur la corruption définie comme incompatibilité entre la fonction publique et les entreprises privées, même dans la situation où il n'y a pas de préjudice. Cette idée est introduite dans la loi pendant les années 1830 et elle est codifiée en 1841. Les méfaits commis par les fonctionnaires publics se retrouvent au troisième chapitre du code pénal, « Crimes et fautes contre l'intérêt public » (« *Pentru crime și vini împotriva interesurilor obștești* »). La deuxième partie de ce chapitre est dédiée entièrement aux fonctionnaires publics. Le préjudice et l'incompatibilité sont punis. Le pot-de-vin est puni même si la faveur pour laquelle le public paie est entièrement légitime (art. 143). Le commerce honnête pratiqué par les fonctionnaires publics est lui aussi sanctionné (art. 141 et 142).

Notre enquête porte précisément sur cette incompatibilité en général et ce commerce en particulier. La première loi ultérieure à 1831 que nous avons pu identifier date de 1832 et est promulguée par le gouverneur russe Pavel Dimitri Kiseleff¹¹. C'est un acte ayant le pouvoir d'une loi, qui vise les membres de l'administration ayant des rapports économiques avec les institutions publiques. L'enjeu tient aux prix des contrats conclus par les

9 ANR, fonds Vornicia Dinlăuntru, dossiers 192/1840, 315/1840, 475/1840.

10 Voir, par exemple, les débats de l'Assemblée nationale, dans les préambules des ordres qui proposaient différentes réformes ou encore dans les textes politiques.

11 À notre connaissance, cet ordre ayant le pouvoir d'une loi ne peut être trouvé que dans la correspondance administrative. Voir, par exemple, les archives du District Argeș, fonds *Pretura Plasei Pitești / Subocârmuirea Plasei Pitești*, dossier 6288/1832, p. 1.

institutions publiques, fréquemment plus élevés que les contrats ordinaires, et qui permettaient au contractant, le fonctionnaire public, de gagner autant que possible. Le gouverneur ordonne que les contrats publics ne soient plus attribués aux fonctionnaires. Toutefois, la catégorie de fonctionnaire que cette loi vise n'est pas claire. Elle vise surtout le *cinovnici*, mot qui pouvait signifier inspecteur, exécuteur ou tout simplement fonctionnaire public. Mais la loi ajoute « surtout les membres de la magistrature », expression qui renvoie aux membres de l'administration municipale. On peut donc conclure que la loi visait les fonctionnaires locaux en général. L'année suivante, l'Assemblée nationale réécrit la loi, confirmant que tous les fonctionnaires publics sont visés, et elle donne des exemples clairs en ce sens¹². Il ne s'agit pas d'un changement, mais d'une clarification.

56

Le changement se produit en 1835, lorsque cette disposition est élargie non pas à d'autres types d'employés, mais à d'autres types d'activités. Tout commerce réalisé par les fonctionnaires publics est interdit et sanctionné par la révocation¹³. L'initiative vient du prince Alexandru Ghica et elle est très similaire à celle de l'ancien gouverneur Kiselleff. Le bref préambule de la loi présente une justification en introduction ; il contient des exemples de mauvaise conduite et d'abus. Cela étant, cette loi a les caractéristiques de la plupart des lois de la période. Son contenu et son préambule ne sont pas contextualisés par rapport aux lois précédentes et le législateur n'explique pas en quoi la nouvelle loi modifie les réglementations existantes. Le contenu est ambigu parce qu'il insiste beaucoup sur des circonstances précises, en expliquant très brièvement sa portée complète : les propriétés terriennes détenues par les sous-préfets sont visées et le texte affirme que les préfetures doivent leur consacrer une attention particulière. En même temps, la loi affirme qu'un fonctionnaire ne peut effectuer aucune activité commerciale. Ce qui ressort de la pratique administrative reflétée dans les documents ultérieurs, c'est que toute forme de commerce est interdite pour tous les fonctionnaires à partir de 1835.

Les deux lois, et tout particulièrement celle de 1835, définissent la notion de corruption d'une nouvelle manière. Avant 1831, la corruption signifiait surtout le préjudice aux individus et à la trésorerie de l'État. Après 1831, la notion est élargie au préjudice au bien public. La naissance de la bureaucratie moderne ajoute une nouvelle notion : le préjudice venu d'une administration partielle et irrespectueuse des règles.

¹² *Journal officiel (Gazetă Oficială)* du 26 février 1833.

¹³ Voir le dossier de correspondance du ministère de l'Intérieur, ANR, fonds Vornicia Dinlăuntru, dossier 562/1835, p. 1. L'ordre a également été publié dans Vladimir Diculescu (dir.), *Viața Cotidiană a Țării Românești în documente (1800-1848)*, Cluj-Napoca, Dacia, 1970, p. 55.

La norme administrative pour sanctionner la corruption et le conflit d'intérêts est particulièrement intéressante. Cette idée n'était pas tout à fait nouvelle – elle avait eu une certaine influence au XVIII^e siècle – mais elle n'avait jamais été appliquée¹⁴. L'étudier à cette époque signifie comprendre la manière dont elle a été appliquée pour la première fois en Valachie. On peut également considérer son application comme un baromètre de l'évolution de la vie politique en général.

La nature transitionnelle des décennies de l'après 1831 nous permet d'affirmer que l'introduction de toute nouveauté était accueillie avec une certaine résistance, parce que les institutions s'adaptaient encore aux nouveaux modèles de gouvernement et parce que la société elle-même s'adaptait à la primauté grandissante de la loi écrite. Nous pouvons donc faire l'hypothèse, confirmée par les sources, que les fonctionnaires locaux, connus auparavant pour leur appétit commercial, n'ont pas abandonné leurs activités privées. La correspondance du département de l'Intérieur, après la transmission de l'ordre du prince aux préfetures, permet de voir clairement que les bureaux locaux ne faisaient rien d'autre que prendre acte de la loi et confirmer sa réception et sa diffusion. Aucune préfeture ne répond en signalant des investigations ou des sanctions. Certaines préfetures nient avoir connaissance de tels cas parmi leurs subordonnés (surtout des sous-préfets), sans présenter toutefois la preuve d'une enquête. Une seule préfeture, celle du département de Mehedinți, envoie de nouveau sa confirmation initiale et, quelques jours plus tard, elle présente un cas. Alexe Petrescu, le sous-préfet de Ocol, est désigné comme « l'homme » du *serdar*¹⁵ Opran, une personnalité importante de la région, chargée du commerce et de la correspondance avec la Serbie. Le rapport explique comment ses activités personnelles l'ont empêché, même après des ordres directs, d'attraper une bande de voleurs¹⁶. Le département ordonne sa révocation dans ce qui est, à notre connaissance, le seul cas d'action suite à la publication initiale de l'ordre du prince¹⁷. Un autre sous-préfet perd son poste par application de la même loi, mais après auto-dénonciation. Le *medelnicer*¹⁸ Mârzea, sous-préfet de Teleajen (département de Saac), avoue ouvertement ses locations de terre (*arenzi*) et son

14 Voir les « manuels » ou projets de lois proposés au prince, Mihail Fotino, Valentin Al. Georgescu et Emanuela Popescu-Mihuț (dir.), *Organizarea de stat a Țării Românești (1765-1782). Fragmente din proiectele de cod general sau manuale de legi redactate de Mihail Fotino în 1765 (cinci titluri), 1766 (opt titluri) și 1777 (cartea I)*, București, Editura Academiei Republicii Socialiste România, 1989.

15 Rang nobiliaire.

16 ANR, fonds Vornicia Dinlăuntru, dossier 562/1835, p. 32.

17 *Ibid.*, p. 33.

18 Rang nobiliaire.

désir de respecter la loi en renonçant à son poste. Il nie aussi avoir une intention malveillante, ajoutant qu'il a occupé sa fonction uniquement « pour servir l'État et pour la paix des habitants¹⁹ » ; il justifie sa décision également par l'argument de sa rémunération insuffisante pour ses besoins domestiques.

Peu de temps après, d'autres cas de ce type sont découverts. Pourtant, ce n'est pas le résultat de la pression du département de l'Intérieur, d'enquêtes spéciales ou d'auto-dénonciations. Par contraste avec le manque de réactions et l'inertie des préfetures à l'introduction de l'idée d'incompatibilité, les plaintes nombreuses de la population sur la mauvaise conduite des fonctionnaires dévoilent les motivations économiques et commerciales qui se cachent derrière beaucoup de ces cas. Le département de l'Intérieur s'en rend compte et applique la règle en donnant de nouveau cet ordre, et en ajoutant deux actions préventives que les préfetures doivent entreprendre : leurs employés doivent témoigner par écrit qu'ils n'enfreignent pas la loi de 1835 ; et la préfeture doit enquêter sur toute participation au commerce. Deux circulaires sont diffusées à ce sujet, en janvier et en juin 1837²⁰.

58

De nouveau, les résultats ne semblent pas prometteurs. La plupart des préfetures confirment la réception de l'ordre et son application formelle. Deux préfetures admettent même leur impossibilité d'appliquer l'ordre de 1835 selon les instructions supplémentaires. Mehedinți et Ilfov déclarent que le commerce pratiqué par les subordonnés sous la couverture de la propriété étrangère ne peut pas être prouvé, puisqu'étant effectué « en secret », « par les moyens les moins suspects » et « laissant la préfeture seulement avec la suspicion [sans avoir la preuve] »²¹. Une seule préfeture – celle du département de Vâlcea – dénonce un cas, mais elle demande la permission de ne pas intervenir puisque le mandat des sous-préfets arrivait prochainement à son terme, et ceux qui étaient corrompus allaient être de toute façon remplacés. Jusqu'en 1840, quelques autres sous-préfets qui enfreignent cette loi sont révoqués, mais non pas pour l'incompatibilité, comme nous allons le montrer, ni à la suite d'enquêtes portant uniquement sur le conflit d'intérêts. Comme on vient de le voir, les efforts contre l'incompatibilité seule se réduisaient le plus souvent à un simple échange de correspondance avec les ordres et leurs avis de réception.

Au-delà de l'inefficacité de l'administration face à la découverte des employés indisciplinés, nous avons traité le problème de la notion en tant que telle : dans quelle mesure le conflit d'intérêts définit-il la corruption ? Dans quelle mesure la corruption est-elle vue comme la violation de ce principe ? Cette

19 ANR, fonds Vornicia Dinlăuntru, dossier 562/1835, p. 49.

20 *Ibid.*, p. 63, 93.

21 *Ibid.*, p. 100-101.

norme « administrative » a-t-elle un rôle actif dans la construction de la notion courante de corruption ? Auprès de quelles catégories sociales ou dans quels cercles sociaux ?

Pour essayer de répondre à ces questions, nous avons étudié deux catégories de cas où une activité commerciale est pratiquée par des fonctionnaires. Premier cas de figure : cette activité est-elle dénoncée par le public ? On doit se poser la question de savoir si cela est considéré comme une mauvaise conduite, et si cela heurte les sensibilités. Dans le deuxième cas de figure, cette activité apparaît à côté d'autres pratiques considérées comme immorales ou inconvenantes : les autorités traitent-elles ce cas comme de la corruption ? Y a-t-il une norme permettant de la définir ? On entend ainsi examiner la place accordée à la norme administrative.

En dépouillant les archives à la recherche de ces deux types d'affaires, nous avons rencontré plusieurs difficultés. Dans le premier cas, nous avons eu besoin d'une grande variété de sources, des archives privées familiales, des archives économiques et des sources documentaires institutionnelles. Une recherche systématique, chronophage, reste à entreprendre. L'étude des affaires du deuxième type a elle aussi nécessité de recourir à un éventail très large de sources, qui offrent pourtant l'avantage d'être facilement identifiables dans les instruments de recherche grâce aux titres des dossiers, lesquels font référence soit aux mauvaises conduites des fonctionnaires, soit à des abus en général. À l'exception des documents d'archives, de tels problèmes sont présentés dans le *Journal officiel*, lorsque les décisions de révocation des fonctionnaires corrompus sont publiées. C'est vrai même dans les débats de l'Assemblée ou dans des décisions d'approbation des budgets.

Par exemple, l'enquête sur une affaire de corruption par un inspecteur spécialement désigné (*cinovnic*) était financée sur un fonds extraordinaire de la Trésorerie, ce qui plus tard devait être porté à la connaissance de l'Assemblée. Presque toutes les recherches que nous avons pu faire jusqu'à présent sont liées au deuxième type d'affaires présentées plus haut. Cela dit, les sources ont inévitablement leurs défauts et, dans ce cas, le plus remarquable est celui du manque d'uniformité, comme nous allons l'expliquer. Un cas de corruption à cette époque passait par les étapes suivantes : (1) la plainte pour mauvaise conduite, adressée soit au département de l'Intérieur, soit au prince ; (2) l'ordre d'enquête donné par le département de l'Intérieur à un inspecteur gouvernemental ; (3) l'investigation et le rapport d'enquête ; (4) la décision prise par le département au vu du rapport, et la conclusion. Si l'innocence de l'employé est prouvée, aucune mesure n'est prise à son égard. S'il est reconnu coupable d'une ou plusieurs accusations, la réponse peut varier. Si le délit n'est pas considéré comme grave, l'employé est pardonné et il reçoit une sanction

verbale. Sinon, il peut être révoqué. C'est l'habitude lorsque l'employé est coupable d'avoir causé des préjudices financiers ou matériels. Avant le Code pénal de 1841, les sanctions concernant les fonctionnaires étaient dépourvues de cadre juridique strict. Une mesure intermédiaire entre la sanction verbale et la punition effective était l'arrestation temporaire, pour une période allant de deux jours à vingt ou trente jours, sans que l'employé perde son poste.

60 Pour notre étude, nous avons voulu identifier un nombre assez grand de cas et nous avons analysé toutes les étapes de ces affaires pour répondre à chaque question. Chaque étape peut révéler ce à quoi la population et les autorités étaient sensibles lorsqu'il s'agissait de corruption, ainsi que la signification de chaque norme pour le gouvernement. Qu'est-ce que le gouvernement entendait par *corruption* lorsqu'il ordonnait une enquête? Nous avons présenté chacune des quatre étapes essentielles dans la fabrication des normes définissant la corruption. Mais, parmi les nombreux fonds d'archives et autres sources produites de 1830 à 1840, seules quelques-unes présentent une enquête complète, où ces quatre étapes apparaissent. Dans le *Journal officiel* par exemple, seules les sanctions sont publiées, avec une description brève de la faute décrite comme « abus » ou « mauvaise conduite ». Dans les débats de l'Assemblée nationale, on en trouve encore moins. Les documents d'archives comportant la correspondance produite pendant ces investigations ont été la source principale de notre étude. Mais là aussi, la description est souvent partielle. Par exemple, des 33 dossiers étudiés, 14 ne contiennent pas les documents correspondant à la quatrième étape (la décision du gouvernement au vu du rapport d'enquête); et parmi ceux-ci, encore moins de dossiers laissent voir de quelle activité commerciale il s'agit. Nous avons ainsi dû restreindre notre analyse à moins de dix cas complets.

LE TRAITEMENT DU CONFLIT D'INTÉRÊTS : INCOHÉRENCE ET MODÉRATION

En étudiant tous les cas qui présentent le texte de la plainte à l'origine de l'enquête, nous pouvons facilement conclure que la norme commune pour la perception et l'accusation de corruption est la plus fréquente, même lorsque l'incompatibilité existe et peut conduire seule à la sanction de l'employé. Parmi toutes les plaintes adressées par des paysans, nous n'avons pu en identifier aucune pointant le commerce comme étant un problème, même s'il est clair que les activités commerciales privées des fonctionnaires publics étaient souvent le principal catalyseur des plaintes et des dénonciations d'une mauvaise conduite. La mention des activités commerciales dans un tel contexte doit, selon nous, être interprétée non pas comme une accusation, mais tout simplement comme un élément qui assure la crédibilité de la plainte, en offrant des détails sur ce qui constitue la mauvaise conduite imputée au fonctionnaire. Par exemple, des

paysans se plaignent que le sous-préfet les oblige à transporter des matériaux d'un endroit à l'autre, en donnant des détails sur les lieux, le temps, les quantités et le paiement promis. L'accusation visait le caractère forcé de ces travaux effectués par les plaignants, ainsi que le refus du paiement promis par le sous-préfet. Donner des détails signifiait tout simplement rendre crédible l'accusation. Nous n'avons pas trouvé jusqu'à présent de textes provenant de paysans ou de propriétaires terriens qui pointent uniquement une activité commerciale. Si celle-ci est liée à quelque chose, c'est à l'abus de pouvoir, non à un conflit d'intérêts. On peut ainsi affirmer que le principe légal n'était pas encore familier au public pendant la décennie de son introduction.

Dans un cas rare, nous avons trouvé un conflit d'intérêts perçu comme un problème par le public. Ce ne sont pas des paysans qui sont à l'origine de la plainte, mais le propriétaire de la terre, qui est aussi membre de l'Assemblée législative. En août 1840, le *clucer*²² Dimitrie Sărățeanu dépose une plainte au département de l'Intérieur, concernant la situation de ses fermiers obligés par le sous-préfet à vendre le grain à un prix très bas. Sărățeanu ajoute à sa plainte une accusation supplémentaire : l'activité commerciale. Il ajoute que c'est grâce à son expérience à l'Assemblée nationale qu'il doute de l'existence d'une raison légale motivant les actions du sous-préfet. Il sait en effet que « les sous-préfets ne peuvent faire aucun commerce et ne peuvent avoir des terres en location²³ ». Même s'il n'invoque pas la loi en termes exacts, il est clair qu'il identifie l'ordre de 1835 comme le fondement de sa plainte.

À partir de 1832, lorsque le principe est appliqué pour la première fois, et jusqu'en 1840 (la limite de notre étude), le gouvernement (c'est-à-dire le prince et le département de l'Intérieur) était la seule partie sensible à l'idée de conflit d'intérêts. Mais dans ce cas aussi la situation est problématique. Si nous excluons la perspective publique et la représentation commune de la corruption et que nous limitons notre observation au regard porté par la haute autorité, on voit que le département de l'Intérieur manifeste de l'incohérence dans l'application du principe d'incompatibilité dans des cas très clairs prévus par la loi de 1835. Dans ce sens, on peut observer trois conduites. *Primo*, l'employé est impliqué dans une activité de commerce et les autorités sont sensibles à ce problème. *Secundo*, l'employé est impliqué dans une activité de commerce et il est accusé de divers préjudices, et le département de l'Intérieur est sensible aux deux aspects. Il sanctionne l'employé seulement s'il est trouvé coupable de préjudice ; ou il sanctionne l'employé s'il est reconnu coupable des deux faits. *Tertio*, l'employé est découvert comme étant impliqué dans des activités

22 Rang nobiliaire.

23 ANR, fonds Vornicia Dinlăuntru, dossier 475/1840, p. 1.

commerciales et il est accusé de préjudices et de mauvaise conduite, mais le gouvernement retient seulement les préjudices. On voit ainsi que même si le département de l'Intérieur essaie d'appliquer la loi de 1835 et fait pression sur les préfetures pour discipliner leurs employés, il ne peut pas appliquer lui-même la loi lorsqu'il rencontre des cas pourtant évidents. À ce stade de la recherche, si la raison est malaisée à découvrir, on peut émettre des hypothèses.

62 Le patronage par les hauts fonctionnaires des petits employés est certainement une hypothèse qui explique surtout que le conflit d'intérêts était soit pardonné, soit condamné. Peu de temps après l'ordre de 1835, le prince revient sur la situation et prévoit une seule exception à la nouvelle règle pour l'un de ses associés (et employés), en permettant qu'on lui offre un contrat commercial avec l'État pour fournir des vivres à l'armée²⁴. L'ordre contredit donc le principe de l'incompatibilité, mais en même temps il est complètement légitime puisque le prince est le chef de l'administration et qu'il peut la régler. Ce qui est intéressant, c'est la souplesse, ou la latitude d'interprétation de l'ordre qui prévaut au sein du département de l'Intérieur. Tel qu'il avait été transmis à la section chargée de la discipline, l'ordre affirme que « l'honorable section doit connaître que les employés proches de Sa Majesté sont libres de s'engager et de conclure de tels contrats avec l'État²⁵ ». Dans le même rapport, le prince est mentionné pour avoir permis « cette fois seulement qu'un tel contrat soit reçu et ne pardonne pas à d'autres employés de Sa Majesté de participer à de tels contrats ou spéculations ». D'une part, le fonctionnaire de l'Intérieur est conscient du fait que cette exception est unique. D'autre part, il offre une interprétation personnelle dans sa lettre, en suggérant que la loi ne s'applique pas à tous les associés du prince. Qu'elle soit ironique ou neutre, cette contradiction entre les deux phrases voisines montre la souplesse dans l'assimilation des ordres directs. Elle prouve également que les relations de pouvoir à l'intérieur de l'administration pouvaient certainement être plus importantes que les lois écrites. On pourrait expliquer ainsi les incohérences dans le traitement des sous-préfets indisciplinés, mais ce n'est pas la seule explication possible.

Ce que nous pouvons observer dans tous les cas concernant les sous-préfets, n'est pas seulement la faible influence de l'idée d'incompatibilité, mais aussi sa faible influence par rapport à l'intérêt du département de l'Intérieur pour les préjudices financiers et matériels provoqués par les préfets et les sous-préfets aux paysans. Les relations personnelles possibles entre les hauts fonctionnaires de Bucarest et des fonctionnaires importants de province ne peuvent pas expliquer les raisons des sanctions si nombreuses de ces derniers, avec ou sans

24 ANR, fonds Vornicia Dinlăuntru, dossier 562/1835, p. 59.

25 *Ibid.*

incompatibilité. Dans le cas de paysans de Muşcel, requis sans paiement pour des transports, le sous-préfet est sanctionné parce que l'Intérieur considère que le versement a été fait trop tard et surtout parce qu'il entend écarter les accusations. Nous considérons comme évident le fait que l'Intérieur, en dépit de l'impression de corruption généralisée que les historiens donnent de cette époque, traitait chaque cas très sérieusement. Nous pouvons ainsi faire l'hypothèse que la norme commune pour percevoir la corruption était tout simplement plus forte que la norme administrative nouvelle.

La raison en est qu'il s'agit d'une étape du processus de transition vers l'application des principes d'une administration moderne et d'une période d'adaptation aux lois écrites des institutions et de la société dans son ensemble. Dans une étude récente sur l'abolition de l'esclavage princier en Valachie, nous avons proposé une étude de cas importante non seulement pour l'histoire de l'esclavage, mais aussi pour l'histoire du droit. Nos conclusions relèvent les défauts du système légal écrit : défaut d'enregistrement des lois écrites dans divers répertoires (le *Journal officiel*, le Code civil) et connaissance relative, voire contradictoire, des lois publiées par la même institution. On peut mentionner un autre défaut, à savoir l'état incomplet de la réglementation qui détermine la marche des institutions. Dans une telle situation, les administrations locales demandaient des précisions supplémentaires au niveau national ; mais il arrivait aussi que l'appareil d'État soit obligé de compléter les règles par des principes et procédures *ad hoc* ou dérivées des coutumes.

On peut ainsi voir que le rapport entre les lois écrites et les lois non écrites est parallèle au rapport entre la norme administrative et la norme commune dans la définition de la corruption. Les taxations et les confiscations illégales, le travail forcé ou encore les mauvais contrats étaient depuis longtemps des méfaits pratiqués au sein de l'administration et considérés comme des activités incorrectes par le gouvernement, la préfecture et les paysans. Elles étaient si reconnues comme des abus qu'il n'y avait pas besoin d'une loi écrite pour les définir et les punir. Le préjudice était plus ou moins équivalent au vol, réalisé cette fois par un pouvoir officiel. L'incompatibilité était toutefois une nouveauté. À l'exception de la nouveauté, raison suffisante pour que son application soit difficile, elle était aussi fondée sur la loi écrite, et nous pouvons faire l'hypothèse que ce facteur a pu réduire ses chances de réussite.

Ces cas mis à part, une situation moins ambiguë peut être observée : la diminution progressive de la pression pour respecter la loi de 1835. Jusqu'à présent nous connaissons un seul cas de sous-préfet qui a perdu sa fonction à cause du seul conflit d'intérêts : à Săcuieni où le sous-préfet quitte ses fonctions de sa propre volonté. On peut évidemment évoquer le cas du préfet du département de Vâlcea qui reconnaît l'incompatibilité de certains de ses

sous-préfets et demande qu'ils soient révoqués à la prochaine échéance de leur mandat ; mais nous ne connaissons pas le résultat de cette démarche. Dans tous les cas connus où les sous-préfets ont été révoqués par leurs supérieurs, c'était suite à des circonstances aggravantes, lorsque l'incompatibilité était accompagnée d'un préjudice envers les paysans par abus de pouvoir. Même si le gouvernement insiste en 1835 et en 1837 pour que le principe soit strictement appliqué et pour que les employés visés soient révoqués, le département de l'Intérieur affaiblit la règle, en l'appliquant uniquement dans le cas que nous venons de décrire. Le dossier de correspondance centralisé par le département²⁶ est le plus pertinent pour évoquer cette situation : le préfet de Mehedinți annonce un cas d'incompatibilité, mais le département de l'Intérieur n'applique pas la règle de la révocation du sous-préfet et ordonne une enquête. Après avoir découvert que l'employé n'a causé aucun préjudice, il est tout simplement décidé de lui pardonner.

64

La Valachie des années 1830 connaît la première étape d'une modernisation selon le modèle occidental. La loi écrite devient prédominante et une bureaucratie quasi-wébérienne se construit progressivement. L'idée du bien public est centrale dans le discours politique et culturel. Pour la première fois on fait des efforts importants non seulement pour punir la corruption, mais aussi pour la prévenir. L'idée moderne d'incompatibilité est introduite. Notre recherche a reposé sur des documents d'archives qui portent trace des enquêtes sur les sous-préfets accusés et elle a analysé les discours publics. Même si le principe est introduit en 1832, nous n'avons pu trouver aucune preuve selon laquelle les individus l'utilisent ou le connaissent ; ce n'est pas surprenant, compte tenu du faible degré d'alphabétisation. Ce qui est toutefois intéressant, c'est que le principe de l'incompatibilité a été difficilement introduit et pratiqué dans les milieux administratifs, tout particulièrement au sein du gouvernement. Le patronage en était très probablement la cause. Mais un regard plus large sur le système légal de la Valachie peut compléter cette explication. Des défauts importants peuvent être observés dans l'application de toute loi ou code écrit, surtout lorsqu'ils règlementent des domaines déjà couverts par certaines pratiques. Le patronage peut expliquer pourquoi certains employés ne sont pas punis pour conflit d'intérêts, mais il ne peut pas expliquer pourquoi d'autres sont punis lorsque le conflit d'intérêts est accompagné de délits perçus comme mauvaise conduite. À ce propos, nous faisons l'hypothèse qu'une pratique pour sanctionner la corruption existait et concernait ce que nous avons nommé une norme « commune » pour la perception et la définition de la corruption,

26 ANR, fonds Vornicia Dinlăuntru, dossier 562/1835.

comme le simple préjudice matériel et/ou personnel aux membres du public. Pendant une décennie où la corruption était effectivement punie, cette norme semble prévaloir sur l'idée de l'incompatibilité qui a été finalement insuffisante comme raison pour sanctionner les employés.

DEUXIÈME PARTIE

**État contemporain et pratiques
de pouvoir (XIX^e-XX^e siècles)**

LES RECOMMANDATIONS À LA FIN DU XIX^e SIÈCLE AU
SEIN DES POSTES ET TÉLÉGRAPHES DU VAUCLUSE, ENTRE
PRATIQUES DE FAVEUR ET RÈGLES ADMINISTRATIVES

Christophe Portalez

Centre Norbert-Elias, université d'Avignon

Conseiller général et député, M. Fauconnet avait « le bras long », qu'il s'agisse d'obtenir une faveur, de faire réformer un conscrit à la révision ou d'intervenir dans les affaires de justice. Ainsi, durant les périodes de vacances, les quémandeurs affluaient-ils au château d'Agonges [résidence du député] qu'il habitait depuis la mort de son père.

Émile Guillaumin, *La Vie d'un simple*, 1943

Telle est la description que donne Émile Guillaumin, dans son célèbre ouvrage *La Vie d'un simple*, d'un ancien opposant républicain à l'Empire, devenu député dans les années 1880. Métayer dans l'Allier, Guillaumin donne ici sa vision du rôle d'un député à la fin du XIX^e siècle, notamment avec un attendu d'aide aux citoyens dans leurs démarches, par exemple pour obtenir un emploi public dans l'administration des Postes et Télégraphes.

Être recruté dans les Postes et Télégraphes nécessitait de répondre à un ensemble de critères et de règles, à la fois officiels, explicites, mais aussi officieux, où pouvait intervenir un élu par le biais par exemple de lettres de recommandation. Celles-ci étaient un mode particulier de médiation, touchant les sphères de l'économique, du politique et du social. Elles s'inscrivaient dans un rapport direct mais déséquilibré entre deux citoyens, dans le registre de la faveur¹.

Il y a toutefois un changement majeur à partir des débuts de la III^e République. Sous les régimes précédents les élus pouvaient, grâce à leurs ressources économiques, dispenser des biens privés pour compenser la faiblesse des biens

1 Benoît Agnès, « Le solliciteur et le pétitionnaire : infortunes et succès d'une figure sociale et littéraire française (première moitié du XIX^e siècle) », *Revue historique*, vol. 661, n° 1, 2012, p. 29.

publics à distribuer à leur clientèle, tel le baron de Mackau². Ce n'est plus le cas de la plupart des nouveaux élus républicains, au patrimoine parfois modeste³. Ceux-ci sont donc entièrement dépendants des ressources publiques octroyées par l'État tels les emplois dans les Postes et Télégraphes, pour lesquelles ces élus peuvent servir d'intercesseurs. La fin du XIX^e siècle étant marquée par l'augmentation du trafic postal, se pose la nécessité de créer des emplois pour traiter et distribuer le courrier. Ainsi, le Vaucluse passe de 104 facteurs en 1872 à 187 dix-huit ans plus tard⁴. Par ailleurs, la prise du pouvoir par les républicains à partir de 1879 entraîne la révocation de certains fonctionnaires liés de près ou de loin aux royalistes et aux bonapartistes, à la suite de demandes de militants ou d'élus républicains, et offre donc des postes supplémentaires à pourvoir⁵. Il semblerait néanmoins que les employés des Postes et Télégraphes n'aient pas connu une vague d'épuration comme celle subie par exemple par les magistrats⁶.

70

Les pratiques de recommandation concernant le recrutement de facteurs dans les Postes et Télégraphes du Vaucluse de 1879 à 1900 seront examinées comme un révélateur des relations politiques entre les élus et les citoyens. Leur étude permet aussi d'interroger la perspective téléologique qui pense l'histoire de l'administration française comme une avancée inéluctable vers un recrutement au seul mérite. Cette dynamique avait d'ailleurs été nuancée par Bruno Dumons et Gilles Pollet dans leur étude sur les municipalités sous la III^e République, qui montre qu'à côté de la démocratisation et de la modernisation du recrutement des employés « les pratiques traditionnelles comme celles du clientélisme, même adaptées et réappropriées, ainsi que les affiliations partisans et les sensibilités politiques perdurent et viennent brouiller les pistes⁷ ». Ainsi, les discours et les pratiques des acteurs autour des méthodes de recrutement dans les Postes et Télégraphes doivent être comparés. On analysera en particulier les

2 Daniel Gaxie, « Introduction. Le vote comme disposition et comme transaction », dans Daniel Gaxie (dir.), *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 1986, p. 16. Pour le cas du baron de Mackau : Éric Phélippeau, *L'Invention de l'homme politique moderne. Mackau, l'Orne et la République*, Paris, Belin, 2002.

3 Voir notamment à ce propos : René Dorandeu, « Les métiers avant le métier. Savoirs éclatés et modèle "notabiliaire" », *Politix*, vol. 7, n° 28, 1994, p. 27-34 ; Christian Sorrel (dir.), *Servir la République. Députés et sénateurs de la Savoie et de la Haute-Savoie (1871-1940)*, Montmélian, La Fontaine de Siloé, 2009.

4 Archives départementales du Vaucluse (désormais AD84), 6P, Postes et Télégraphes, « État nominatif des facteurs en fonction en 1891 ».

5 Voir notamment sur ce sujet : Guy Thuillier et Jean Tulard, « Les épurations administratives en France aux XIX^e et XX^e siècles », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 43, n° 3, 1977, p. 251-254.

6 Jean Pierre Machelon, « L'épuration républicaine », dans *id.*, *L'Épuration de la magistrature de la Révolution à la Libération*, Paris, Éditions Loysel, 1994, p. 69-102.

7 Bruno Dumons et Gilles Pollet, « De l'administration des villes au gouvernement des "hommes de la Ville" sous la III^e République », *Genèses*, vol. 28, n° 1, 1997, p. 52-75.

représentations que ces derniers se font de ces emplois, comme « récompenses » politiques pour leur militantisme républicain, et on soulèvera aussi la question des limites des pratiques de recommandations et de leur efficacité, notamment face aux règles nationales de recrutement.

LES RÈGLES DE RECRUTEMENT, ENTRE CONTRÔLE POLITIQUE DES CANDIDATS ET INTERCESSION DES ÉLUS

Pour devenir employé des Postes et Télégraphes, les candidats envoient leur demande à la fois au ministère et à la préfecture de leur département. En effet, l'article 5 du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative prévoyait que les candidatures des facteurs des départements autres que celui de la Seine devaient être examinées en premier lieu par le préfet, avant d'être avalisées par le ministère.

À réception d'une demande pour un emploi dans les Postes et Télégraphes, une enquête est diligentée par le préfet pour vérifier à la fois la moralité et les opinions politiques du candidat. Elle est réalisée par les sous-préfets ou les maires et, dans les grandes villes, par le commissaire central. Si le candidat est étranger au département, le préfet s'adresse à son homologue pour qu'il diligente cette enquête.

Être favorable au gouvernement de la République semble être une condition *sine qua non* pour voir sa candidature approuvée par le préfet. Ainsi le sous-préfet de Carpentras écrit, à propos de l'attitude politique d'un candidat à un emploi de facteur : « [il] appartient à une famille qui, de tout temps, a vécu au service de Messieurs Morard, dont l'un est conseiller général et l'autre ancien maire de l'Ordre moral », affirmant dès lors que son « attitude politique doit le faire résolument écarter »⁸. De la même manière, sollicité pour donner son avis à propos de la conduite politique et morale d'un candidat à un poste de facteur habitant Courthézon, près d'Orange, le maire républicain de la ville affirme que « ce jeune homme ainsi que tous les membres de sa famille sont d'une hostilité ouverte et très prononcée contre les institutions républicaines⁹ ». Ce constat amène le préfet à rejeter cette candidature.

Face au refus d'examiner une candidature, certains impétrants protestent. Madame Clere, de Gordes, se voit notifier par le préfet qu'en raison de renseignements qui lui ont été fournis, elle ne peut être admise comme

8 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emplois, notices, renseignements, 1880-1888 », lettre du sous-préfet de Carpentras à propos de M. Lambert, 10 mai 1880.

9 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emploi, notices, renseignements, présentation des candidats, 1888-1891 », lettre du maire de Courthézon, 27 septembre 1888.

postulante à une recette des Postes. En effet, le sous-préfet d'Apt a informé le préfet que le mari de celle-ci, avant d'être interné à l'hospice de Montdevergues, près d'Avignon, a subi deux condamnations pour vol et abus de confiance. Il ajoute que son père, pharmacien, est de mauvaise réputation¹⁰. La candidate proteste contre le rejet de sa demande en rappelant qu'elle a été « appuyée par M. Naquet, député ». Elle se plaint dans sa réponse de la difficulté de nourrir « ses trois enfants, dont le sort impitoyable [l]'a laissée seule à protéger », et des jalousies dont serait victime sa famille¹¹. Elle utilise ici un discours inscrit dans le registre de la charité, de l'aide d'un puissant envers une pauvre femme, face à l'échec dans un premier temps de la recommandation politique d'Alfred Naquet en sa faveur. Elle joint un certificat de bonne conduite signé du maire républicain de Cavaillon pour appuyer sa requête. Néanmoins celle-ci n'aboutit pas, preuve que l'enquête de moralité était extrêmement importante dans le processus de choix des personnels, plus qu'une recommandation d'un homme politique.

72

L'aptitude physique des candidats est aussi un élément essentiel du recrutement. Tel candidat se voit refuser que sa candidature pour un emploi de facteur rural soit examinée en raison de son « état maladif ». En effet ces employés avaient un travail pénible, notamment à cause des distances à parcourir. Leur quotidien a été évoqué par Guy de Maupassant dans *La Petite Roque*, nouvelle dans laquelle il décrit un facteur qui « allait au pas de gymnastique, son bâton sous le bras, les poings fermés, la tête en avant et son sac de cuir, plein de lettres et de journaux, qui lui battait les reins en cadence¹² ». Les invalides sont de fait exclus des emplois de facteurs, mais pas forcément de ceux de receveurs. Leur infirmité peut être évoquée dans les demandes d'emploi comme une raison pour privilégier, par sollicitude sociale, leur nomination¹³. Ainsi un dénommé Auguste Médard écrit au préfet qu'un emploi de facteur lui permettrait de subvenir au besoin de son père, garde-champêtre aux Taillades, près de Cavaillon, devenu aveugle le jour de la fête nationale suite à un accident lors du tir d'une salve d'artillerie¹⁴. La demande est d'ailleurs soutenue pour cette raison par le député de la circonscription Eugène Reboulin et par le maire du village voisin de Robion.

10 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emplois, notices, renseignements, 1880-1888 », lettre du sous-préfet d'Apt, 23 mars 1882.

11 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emploi, notices, renseignements, présentation des candidats, 1888-1891 », lettre de M^{me} Clerc, 15 juin 1882.

12 Guy de Maupassant, *La Petite Roque*, Paris, Victor Havard, 1885, p. 430.

13 Sur les politiques d'assistance de l'État, voir : Colette Bec, *L'Assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Belin, 1998.

14 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emploi, notices, renseignements, présentation des candidats, 1888-1891 », lettre d'Auguste Médard, 2 mai 1890.

Pour postuler à ces emplois, les citoyens peuvent être guidés dans leurs démarches par des parlementaires, en l'absence d'autres interlocuteurs. Ainsi le député du Vaucluse Alfred Naquet écrit à un candidat, qui souhaitait qu'il transmette sa candidature au ministre des Postes et Télégraphes : « Les facteurs n'occupent que secondairement le ministre. C'est du préfet qu'ils relèvent. Allez donc voir M. le préfet de ma part. Montrez lui cette lettre qui lui apprendra que vous êtes de mes amis et je suis certain qu'il fera pour vous le possible¹⁵ ». Le député Eugène Gaillard guide aussi ses candidats. Après avoir assuré, suite à une rencontre avec le préfet, à un dénommé Aimé Ribail qu'il devrait certainement être nommé facteur à Orange, Gaillard lui demande de renvoyer son dossier de candidature, qui a été perdu. Ainsi qu'une lettre « à part » selon ses propres termes, où il précisera qu'il a été recommandé par le député¹⁶. On observe néanmoins que, malgré l'assurance du député, la demande n'aboutit pas dans un premier temps, comme l'atteste une nouvelle lettre du candidat¹⁷. C'est seulement après avoir obtenu des renseignements positifs que la demande est examinée par le préfet, et que les lettres de recommandation des élus en faveur des candidats prennent leur importance. On peut donc constater à travers cet exemple que les préfets semblent faire primer les normes du régime en matière de moralité publique et de fidélité politique sur les patronages pour les recrutements de personnels des Postes et Télégraphes dans le Vaucluse de la fin du XIX^e siècle.

LE PROFIL DES DEMANDEURS

Dans les tableaux récapitulatifs des demandes réalisés par les préfets, on constate que la majorité des candidats sont désignés sous le terme de « cultivateurs ». Le Vaucluse est alors un département à dominante rurale, marqué par la crise du phylloxera dans les années 1880. Cette maladie détruit les vignes et ruine de nombreux agriculteurs, ce qui explique peut-être leur volonté de devenir employés des Postes et Télégraphes. De nombreux petits artisans sont aussi présents parmi les demandeurs tels des cordonniers, des boulangers, pour qui la nomination comme facteur pouvait être une forme de promotion sociale, vers une vie moins marquée par l'incertitude frumentaire et la peur du lendemain.

15 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emplois, notices, renseignements, 1880-1888 », lettre d'Alfred Naquet à Henri Tourrefort, 1880.

16 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emploi, notices, renseignements, présentation des candidats, 1888-1891 », lettre d'Eugène Gaillard à Aimé Ribail, 9 octobre 1888.

17 *Ibid.*, lettre d'Aimé Ribail, 15 octobre 1888.

De nombreux anciens soldats postulent aussi, fournissant à l'appui de leurs demandes des attestations de leur passé militaire, voire des lettres de leurs officiers certifiant leur morale publique et privée. La perspective d'un emploi dans les Postes et Télégraphes à leur sortie de l'armée leur offrait l'occasion d'une réinsertion dans la vie civile, au sein d'emplois de facteurs où leurs qualités d'endurance physique et d'obéissance à la hiérarchie étaient valorisées. Ainsi Jules Daladier, travaillant comme boulanger à Orange, précise dans sa demande qu'il a accompli un service militaire de 48 mois dans l'infanterie de marine, dont 36 à Madagascar, et que de ce fait il est « habitué à la fatigue et aux grandes marches¹⁸ ». Il ajoute qu'il a une excellente santé et un bon tempérament. Sa candidature est néanmoins écartée après l'enquête sur son attitude politique. Elle révèle qu'il est « nettement hostile au gouvernement de la République », et qu'il est un militant du « parti réactionnaire », c'est-à-dire les royalistes¹⁹.

Pour d'autres postulants, c'est leur fréquentation ou leur éducation par des congrégations religieuses, comme les frères maristes²⁰, qui entraîne le rejet de leur candidature, comme dans le cas d'un Orangeois nommé Marius Bouiron²¹. Lorsque quelques années plus tard il renouvelle sa demande, il est cette fois-ci recommandé par des élus républicains, comme le maire d'Orange, qui assure le préfet des idées « républicaines » du candidat, malgré son passé congréganiste²². Pour autant, sa candidature n'aboutit pas.

LES PRATIQUES DE RECOMMANDATION

La grande majorité des documents officiels encadrant le fonctionnement du recrutement des personnels des Postes et Télégraphes n'évoquent pas la question des recommandations politiques²³. Elles font partie de la politique informelle. Cette pratique a néanmoins été la cible de tentatives de régulation de la part de l'administration. Ainsi, dans une circulaire datée du 5 juin 1877,

18 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emploi, notices, renseignements, présentation des candidats, 1888-1891 », lettre de Jules Daladier, 2 décembre 1888.

19 *Ibid.*, lettre du sous-préfet d'Orange à propos de l'attitude politique de Jules Daladier, 9 décembre 1888.

20 Sur la question de l'enseignement en France, voir : Françoise Mayeur, *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, t. III, *De la Révolution à l'école républicaine*, Paris, Perrin, 2004. Sur l'enseignement privé plus précisément, voir : Bruno Poucet, *Liberté sous contrat. Une histoire de l'enseignement privé*, Paris, Éditions Fabert, 2009.

21 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emploi, notices, renseignements, présentation des candidats, 1888-1891 », rapport du sous-préfet d'Orange sur Marius Bouiron, 7 novembre 1888.

22 *Ibid.*, dossier personnel de Marius Bouiron comprenant les différentes demandes d'emplois et les renseignements sur sa personne.

23 Il y a par contre un opuscule, écrit par Vaughan, sur le favoritisme au sein du ministère : Ernest Vaughan, *Maison Cochery et C^o*, Paris, L. Ballière et H. Messager, 1883.

le directeur des Postes et Télégraphes avait « invité expressément tous les agents sans exception à s'abstenir » de solliciter des élus pour leur demander des lettres de recommandation²⁴. Il convient néanmoins de signaler que ces pratiques n'étaient nullement propres aux Postes et Télégraphes. De nombreuses administrations, comme l'a montré notamment Guy Thuillier, en l'absence de concours de recrutement ou d'un fonctionnement normé et contrôlé, fonctionnaient avec un certain nombre d'éléments informels dans la gestion de leurs personnels.

Les parlementaires sont clairement les plus nombreux parmi les signataires des lettres de recommandation ou des apostilles accompagnant les demandes présentes dans les archives des Postes et Télégraphes du Vaucluse de la fin du XIX^e siècle. Les maires, figures très accessibles pour les citoyens, sont aussi très présents, tout comme les conseillers généraux ou d'arrondissement, et enfin les conseillers municipaux. Tous sont républicains, radicaux ou modérés. Se faire recommander par un élu hostile au régime devait être jugé contre-productif. Alors que Sébastien Richez trouvait un certain nombre d'officiers, d'ecclésiastiques ou d'aristocrates parmi les signataires de lettres de recommandation du Calvados sous le Second Empire, ce n'est plus le cas dans le Vaucluse des débuts de la III^e République²⁵. Ces citoyens étant réputés trop proches des adversaires de la République, combattus tant sous l'Ordre moral que sous le Second Empire²⁶.

Par ailleurs, on ne trouve que peu de lettres de recommandation signées par des citoyens qui ne sont pas des élus, parmi les documents qui ont servi à cette étude, documents conservés dans le fonds des Postes et Télégraphe du Vaucluse aux archives départementales.

Néanmoins il existe des demandes collectives émanant de cercles, c'est-à-dire de lieux de sociabilité, souvent installés dans des débits de boisson, et qui dans le Midi sont aussi des lieux de discussions politiques, fréquentés par des militants républicains²⁷. Ainsi en 1886 les membres du cercle républicain d'Avignon s'adressent à leur député pour transmettre la demande d'un des leurs, nommé

24 Sébastien Richez, *Postes et postiers en Normandie. Témoins des transformations nationales (1830-1914)*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 128.

25 *Ibid.*

26 Jean-Marie Mayeur, *La Vie politique sous la Troisième République (1870-1940)*, Paris, Éditions du Seuil, 1984.

27 Sur les cercles, voir : Maurice Agulhon, *Le Cercle dans la France bourgeoise (1810-1848). Étude d'une mutation de sociabilité*, Paris, Armand Colin, 1977 ; Yves Rinaudo, « De la sociabilité en Provence », dans Christophe Charle, Jacqueline Lalouette, Michel Pigenet et Anne-Marie Sohn (dir.), *La France démocratique (combat, mentalités, symboles). Mélanges offerts à Maurice Agulhon*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1998, p. 106-113.

Chambon, qui souhaite devenir commis dans la recette principale de la Cité des papes²⁸.

On peut constater aussi que certains postulants, après avoir vu leur demande d'emploi exaucée, deviennent des intermédiaires : ils transmettent des requêtes d'autres citoyens aux parlementaires pour leur demander d'intercéder en leur faveur. Il est possible qu'après avoir obtenu satisfaction, ils aient pu confier à des amis qu'ils avaient bénéficié durant leurs démarches du soutien, perçu comme décisif, d'un élu. On peut citer l'exemple d'un certain Denis Brun, qui a obtenu grâce au député Alfred Michel un emploi de commis des Postes et Télégraphes à Pertuis, et qui, dans sa lettre de remerciements, en profite pour recommander un de ses amis qui cherche à obtenir un emploi similaire²⁹. Ce dernier n'a jamais obtenu satisfaction car il se sait lui-même « trop connu comme républicain par ses supérieurs³⁰ ». Daniel Brun en appelle donc à Alfred Michel, dans un esprit de solidarité radicale, espérant une forme de récompense pour son militantisme républicain. Cet aspect est très présent dans les lettres des impétrants.

76

RÉCOMPENSER LE MILITANTISME, ASSURER SON INFLUENCE POLITIQUE

Grâce à l'étude des demandes d'emplois, on s'aperçoit que les citoyens semblent juger légitime de bénéficier du soutien d'un élu. Celui-ci est perçu comme une forme de récompense politique. Par exemple, avoir souffert du fait de ses opinions républicaines sous l'Ordre moral ou le Second Empire est un fait mis en avant par les demandeurs pour justifier leurs requêtes. Ainsi un républicain proche du député vauclusien Eugène Guérin, qui apostille la lettre, écrit en 1891 à propos d'un candidat à un poste de facteur : « Je m'intéresse à cette famille dont je connais le passé politique, et M. Florès père est un de vos amis qui dans les moments difficiles n'ont pas craint de se montrer pour défendre la cause³¹. » Ici l'amitié n'est clairement pas personnelle entre le député et le père du candidat, mais politique, revendiquée comme étant un lien entre tous les républicains, même entre ceux qui ne se connaissent pas

28 Bibliothèque Inguimbertaine, Carpentras (désormais Bib. Ing), fonds Alfred Michel, carton 4.6, lettre collective signée par les membres du cercle républicain d'Avignon, 1^{er} octobre 1886.

29 Bib. Ing, fonds Alfred Michel, carton 4.5, lettre de Denis Brun, 1^{er} février 1885.

30 Le militantisme radical d'un postulant pouvait être jugé défavorablement par des supérieurs républicains modérés ou conservateurs, dans le cadre des tensions entre républicains radicaux et modérés durant les années 1880. Par ailleurs, cette expression est probablement une stratégie rhétorique de Denis Brun visant à présenter son ami comme une victime de ses supérieurs gênés par son militantisme politique, pour obtenir d'Alfred Michel sa recommandation comme une mesure de réparation de ce qui est présenté comme une injustice.

31 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emploi, notices, renseignements, présentation des candidats, 1888-1891 », lettre de M. Reybaud au préfet, 21 novembre 1891.

de visu. De la même manière, un ancien conseiller d'arrondissement républicain précise dans son apostille à destination du préfet, à propos d'un candidat, que celui-ci est « sincèrement républicain, fils d'un républicain fervent de notre arrondissement³² ». Et de continuer : « Il doit avoir non des privilèges mais une bonne part dans les avantages que distribue annuellement le gouvernement de la République [...] »³³.

La vacance d'un poste est parfois annoncée par les journaux républicains, et entraîne une multiplication de demandes recommandées par des élus. Ainsi le comité républicain de Vaison s'adresse en 1891 au député Eugène Gaillard pour qu'il recommande un de leurs membres, nommé Henri Monier, alors que le maire républicain de Mondragon s'appuie sur le sénateur Alphonse Gent pour soutenir un autre candidat. Le vocabulaire utilisé par le comité est révélateur des représentations des acteurs. Dans la pétition collective, Henri Monier est qualifié de « républicain sincère et militant », et il est indiqué : « Nous avons déjà assez de fonctionnaires réactionnaires »³⁴. Le maire de la ville est qualifié du même terme, alors que c'est un républicain modéré. Il s'agit dès lors de disqualifier tous ceux qui ne sont pas jugés assez républicains afin de favoriser la nomination d'un militant radical. Un dernier postulant, nommé Sauret, fait aussi sa demande, sans recommandation. C'est finalement Henri Monier qui est nommé facteur, la volonté de satisfaire un comité républicain semblant passer en priorité, pour le préfet qui a le choix entre des candidats aux profils similaires.

Pour les élus, recommander avec succès un candidat permet de récompenser des fidélités personnelles. Dans une lettre en faveur de la nomination comme facteur d'un citoyen du Thor nommé Magny, le député-maire d'Avignon Eugène Pourquery de Boisserin écrit que celui-ci a été « l'un des premiers à [le] soutenir dans cette ville et son concours courageux [lui] a été très utile³⁵ ». Ce dernier obtient satisfaction quelques mois plus tard. Face à la création en 1893 de postes de receveurs-distributeurs, mieux rémunérés, le député multiplie les recommandations pour son protégé. Ce dernier sollicite aussi l'appui d'Eugène Guérin, député du Vaucluse nommé alors garde des Sceaux, perçu peut-être comme plus influent du fait de ses fonctions ministérielles. Le préfet accuse d'ailleurs réception au demandeur de la recommandation dont il a bénéficié, affirmant : « J'ai pris une note spéciale de l'intérêt que veut bien

32 *Ibid.*, lettre de l'ancien conseiller d'arrondissement M. Aude, 11 octobre 1888. Ce dernier indique sous sa signature « pas boulangiste, encore moins réact [*sic*] », sûrement pour garantir ses opinions politiques au préfet.

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*, pétition du comité républicain de Vaison en faveur d'Henri Monier, 26 janvier 1890.

35 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emploi, notices, renseignements, présentation des candidats, 1888-1891 », lettre de Gaston Pourquery de Boisserin en faveur de M. Magny, 2 avril 1890.

vous porter M. le garde des Sceaux et je *m'efforcerai* [souligné dans le texte] d'en tenir compte³⁶. » Là encore, il est nommé au poste demandé, à Aubignan, l'année de sa candidature. Ce résultat semble être le fruit à la fois de demandes opportunes et de puissants appuis politiques.

De la même manière, Gaston Pourquery de Boisserin évoque dans une lettre de recommandation adressée au préfet l'importance de la nomination comme facteur du fils de son conseiller municipal Henri Combe, car c'est « un fidèle républicain qui dans la Barthelasse a toujours contrebalancé l'influence de M. de la Bastide³⁷ ». Dans ce quartier d'Avignon se situant sur une île du Rhône, Henri Combe apporte ainsi son influence au maire Pourquery de Boisserin lors des élections. Le député d'Avignon conclut sa lettre en demandant au préfet de signaler au père du candidat la démarche qu'il a réalisée, pour montrer qu'il agit pour ses amis politiques.

78

Parfois, les considérations politiques locales sont difficiles à cerner pour les décisionnaires. Ainsi le directeur général des Postes et Télégraphes écrit au préfet du Vaucluse pour avoir son avis sur une situation complexe :

M. Delpech, député, et M. le maire de La Bastide-des-Jourdans insistent très vivement pour que M^{me} Charasse, demeurant à Avignon, soit nommée titulaire de la recette mixte nouvellement créée à La Bastide-des-Jourdans. D'après eux, un intérêt politique très sérieux s'attacherait à cette nomination qui, si elle n'était pas effectuée, pourrait amener de graves difficultés locales. En présence de cette situation, je suis tout disposé à nommer M^{me} Charasse, bien qu'elle n'occupe pas le 1^{er} rang sur le classement des postulantes³⁸.

Elle était en effet seconde sur la liste des postulants réalisée par le préfet, derrière une candidate qui n'était apparemment pas soutenue par des élus. Néanmoins, suite à cette lettre madame Charasse est nommée à cet emploi quelques semaines plus tard, preuve de l'importance de l'intervention d'hommes politiques³⁹.

Si ces derniers répondent aux sollicitations des demandeurs, c'est notamment parce que faire obtenir un poste en période d'élections peut avoir un certain retentissement. Recommandant en 1889 une receveuse vauclusienne nommée Dideron qui souhaite obtenir sa mutation à Pierrelatte, dans la Drôme, Alfred

36 *Ibid.*, dossier de Magny, brouillon de réponse du préfet à Magny, 1890. Souligné par le préfet.

37 *Ibid.*, lettre de recommandation de Gaston Pourquery de Boisserin au préfet de Vaucluse, 18 novembre 1890.

38 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emploi, notices, renseignements, présentation des candidats, 1888-1891 », lettre du directeur général des Postes et Télégraphes au préfet du Vaucluse, 24 février 1891.

39 *Annuaire administratif, historique et statistique du département du Vaucluse*, s.l., 1893, p. 127.

Michel écrit au préfet : « Si tu peux faire quelque chose, fais le pour elle et aussi pour moi, en ce moment plus que jamais, je tiens – tu le comprends – à faire preuve dans la Drôme, et tout particulièrement à Pierrelatte, de bienveillance et d'influence⁴⁰. » On comprend ici, dans le contexte des tensions politiques locales causées par le boulangisme dans le Vaucluse, dont une partie des élus se sont ralliés au général Boulanger, l'importance pour le député Alfred Michel de préserver son influence et celles des autres républicains antiboulangistes dans le département voisin de la Drôme. Pour un autre candidat, Alfred Michel écrit dans une lettre au préfet que « sa nomination produirait un excellent effet⁴¹ » parmi les républicains, preuve de l'importance attachée à la dimension politique des nominations chez certains citoyens. Certains personnels peuvent être conscients des faveurs qui leur sont faites. La receveuse recommandée par Alfred Michel évoquée ci-dessus, après avoir obtenu sa mutation à Pierrelatte, écrit au préfet : « Vous n'obligerez pas une ingrate⁴² », et on peut imaginer qu'elle a écrit un message similaire aux parlementaires qui l'ont soutenue.

Les élus ne sont pas seulement sollicités pour les demandes d'emploi. On peut aussi leur demander d'intervenir pour empêcher des sanctions à l'encontre de postiers. L'un d'eux écrit en 1887 au député de Carpentras Alfred Michel : « L'atmosphère dans les bureaux est irrespirable [...] les républicains sont considérés comme des rebelles et des meneurs⁴³. » On observe toutefois qu'Alfred Michel est prudent concernant ce type de demandes, transmettant seulement les lettres au préfet, afin qu'il y ait une enquête. Suite à une de ces investigations, le préfet écrit à Alfred Michel que les accusations sont infondées, et que les chefs des bureaux des Postes et Télégraphes d'Avignon, qui étaient dénoncés comme des « réactionnaires » à Alfred Michel par un employé, sont « d'honorables républicains⁴⁴ ». On observe donc ici que l'intervention des élus, comme les lettres de recommandation, connaissent clairement des limites.

LES LIMITES DE L'INTERVENTION POLITIQUE

Les demandes de recommandation sont nombreuses dans les fonds d'élus, comme celui du député Alfred Michel conservé à la bibliothèque Inguimbertaine de Carpentras. Leur nombre laisse deviner le travail immense des parlementaires

40 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emploi, notices, renseignements, présentation des candidats, 1888-1891 », lettre d'Alfred Michel au préfet à propos de la demande de M^{me} Dideron, 7 mars 1889.

41 *Ibid.*, apostille d'Alfred Michel sur la lettre de Mathieu Blache, 12 novembre 1889.

42 *Ibid.*, lettre de M^{me} Dideron au préfet, 17 mars 1888.

43 Bibl. Ing, fonds Alfred Michel, carton 4.5, lettre de Cyprien Fabre à Alfred Michel, 3 avril 1887.

44 *Ibid.*

pour répondre aux demandes de recommandation. Ainsi Alfred Michel se plaint dans une lettre au préfet des « solliciteurs acharnés, que rien ne rebute ni ne lasse, qui vous harcèlent et vous obligent à harceler autrui et à se faire maudire autant qu'on les maudit soi-même⁴⁵ ». Et de conclure, après avoir recommandé deux candidates pour des mutations dans les Postes et Télégraphes : « Voilà pour les Postes ! Ouf ! Passons à l'enseignement », et de faire de même pour des employés de l'Instruction publique s'étant adressés à lui. Dans une autre lettre au préfet, il écrit : « Où prenez-vous vos facteurs ? Il y a bien longtemps que vous ne m'avez rien accordé, et pourtant je suis harcelé ! Comme vous seriez aimable si vous me nommiez [ces deux candidats]⁴⁶. »

80

Obtenir satisfaction n'est toutefois pas chose aisée. Ainsi en 1888 un tourneur sur bois d'Orange, Marius Thès, rappelle au préfet sa candidature faite il y a deux ans déjà pour un emploi de facteur dans sa ville de résidence, soutenue par le sénateur Alphonse Gent⁴⁷. Il obtient satisfaction l'année suivante, mais à Malaucène, à une quarantaine de kilomètres d'Orange. Le manque d'offres de postes explique les difficultés à satisfaire tout le monde. Un conseiller général écrit par exemple à propos de la demande d'un candidat qu'il est « le beau-frère de M. Redon, limonadier, qui a toujours lutté pour la République et qui est un des chefs dirigeants du parti républicain de Caderousse⁴⁸ », soulignant de fait l'importance politique d'une telle nomination. Le préfet lui répond qu'il a pris bonne note de la recommandation mais qu'il « ne veut pas laisser ignorer que l'administration est en possession d'un nombre considérable de demandes⁴⁹ ».

Certains citoyens sont conscients des démarches que font les députés en leur faveur et des difficultés qu'ils rencontrent. Ainsi un dénommé Charles Roux, nommé chargeur pour le courrier en gare d'Avignon et souhaitant obtenir un autre poste, écrit au préfet avec beaucoup d'honnêteté : « Je fatigue, je lasse la députation des Bouches-du-Rhône et malgré leur meilleure volonté ces messieurs n'obtiennent que des promesses⁵⁰. »

La protection d'un parlementaire n'est en réalité pas une garantie de succès, surtout lorsque plusieurs candidats recommandés par eux se trouvent en concurrence pour un même poste. Alfred Naquet commente en 1882, dans

45 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emploi, notices, renseignements, présentation des candidats, 1888-1891 », lettre d'Alfred Michel au préfet, à propos notamment de Mademoiselle Raynaud, 25 novembre 1888.

46 *Ibid.*, lettre d'Alfred Michel au préfet, 21 septembre 1890.

47 *Ibid.*, lettre de Marius Thès, 24 juillet 1888.

48 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emploi, candidats, 1891-1893 », lettre de recommandation du conseiller général d'Orange, Roux, et la copie de la réponse du préfet, février 1893.

49 *Ibid.*

50 AD84, 6P, Postes et Télégraphes, « Demandes d'emploi, notices, renseignements, présentation des candidats, 1888-1891 », lettre de Charles Roux au préfet, 29 août 1889.

une lettre à son frère Éliacin, alors conseiller général du Vaucluse, à propos d'une candidate à un emploi dans les Postes : « Les trois candidates présentées [...] sont toutes trois mes protégées, entre lesquelles je ne puis pas intervenir. Mais enfin elle a une chance sur trois et puis elle voit qu'on pense à elle⁵¹. » Les élus veulent montrer qu'ils agissent pour les citoyens qui s'adressent à eux, remplissant un rôle social attendu par ceux qui les ont choisis. Ainsi Éliacin Naquet écrit très naturellement au préfet à propos des lettres de recommandation qu'il lui transmet : « Je ne vous dissimule pas que mon insistance est peut-être fatigante, mais je fais mon métier de conseiller général, et vous nous rendriez un service à tous deux en nommant M^{lle} Malet à l'emploi demandé [...]»⁵². » Par ailleurs, on ne garde pas de trace des rencontres informelles qui ont nécessairement eu lieu entre le préfet et les maires pour recommander des candidats.

En conclusion, l'exemple du Vaucluse à la fin du XIX^e siècle montre que les recommandations d'élus étaient très importantes dans la procédure de recrutement et de gestion des personnels dans les Postes et Télégraphes. Cela va à l'encontre de l'idée, très présente dans l'historiographie, selon laquelle le processus de modernisation de cette institution a rendu la pratique de la recommandation moins influente, moins prépondérante sous la III^e République, du moins en ce qui concerne la première partie du régime⁵³. Par la suite, certaines procédures de recrutement ont été voulues plus transparentes, comme celui de victimes de la Grande Guerre au sein d'emplois réservés dans les Postes et Télégraphes en 1923 par exemple⁵⁴. On nuancera néanmoins notre constat pour la fin du XIX^e siècle en indiquant que la moralité des candidats et leurs idées politiques semblaient primer pour un préfet sur les lettres de recommandation d'un homme politique, preuve que certaines règles administratives communes à l'ensemble du territoire national s'imposent. La pratique même de la recommandation, si elle n'est pas toujours décisive, est prise en compte dans la mécanique administrative, le préfet répondant parfois aux soutiens politiques d'un candidat sur un imprimé pré-rempli leur indiquant la prise en compte de leurs démarches. Pour les élus, il s'agissait de récompenser des républicains qui avaient lutté sous des régimes

51 AD84, 6P. Postes et Télégraphes, « Demandes d'emplois, notices, renseignements 1880-1888 », lettre d'Alfred Naquet à son frère concernant des candidates à un emploi, 9 février 1882.

52 AD84, 6P. Postes et Télégraphes, « Demandes d'emplois, notices, renseignements 1880-1888 », lettre d'Éliacin Naquet au préfet, 3 septembre 1882.

53 Dominique Bertinotti-Autaa, *Recherches sur la naissance et de développement du secteur tertiaire en France. Les employés des PTT sous la Troisième République*, thèse sous la dir. de Jean Bouvier, université de Paris I, 1984, p. 95.

54 Peggy Bette, « Reclassement des victimes de la Première Guerre mondiale : Le cas de la loi du 30 janvier 1923 sur les emplois réservés en France, 1923-1939 », *Amnis*, n° 6, septembre 2006.

hostiles à leurs idées, et d'assurer leur influence politique dans leur département d'élection, construisant dès lors un réseau de fidèles. Ils répondaient ainsi aux représentations de certains de leurs contemporains qui jugeaient qu'intervenir en leur faveur faisait partie du métier d'élu. Malgré cela, face au nombre réduit de postes et aux nombreuses demandes, l'efficacité des démarches restait clairement limitée.

Sébastien Richez, dans son étude sur le Calvados, avait souligné que les différences entre les prises de position officielles et les actes administratifs quotidiens restent, au début du ^{xx}^e siècle, importantes, preuve d'une permanence avec la fin du ^{xix}^e siècle étudiée ici⁵⁵. Les pratiques de recommandations ont continué bien au-delà de 1914. L'étude des pratiques de recommandations dans le temps long permettrait de comprendre les évolutions des processus à l'œuvre, les changements de représentations des contemporains, le discours de nouveaux acteurs critiques, mais aussi les modifications du cadre légal du recrutement des emplois publics dans son rapport aux recommandations politiques.

82

55 Sébastien Richez, *Postes et postiers en Normandie*, *op. cit.*, p. 232.

« *FUNCTIONARISM* » :
LA RHÉTORIQUE DE LA CORRUPTION MORALE
ET INSTITUTIONNELLE AU XIX^e SIÈCLE EN ROUMANIE¹

Andrei Dan Sorescu
University College, Londres

Nous examinerons dans ce chapitre la fortune d'un phénomène considéré jusqu'à présent comme typiquement français : la « manie des places² ». Nous nous concentrerons sur ses avatars en Roumanie pendant la seconde moitié du XIX^e siècle, en roumain « *funcționarism*³ ». Débats au Parlement, articles de presse, pamphlets et monographies nous ont servi de corpus documentaire pour révéler le rôle majeur du *funcționarism* dans la relation entre corruption institutionnelle et corruption morale. Pour la France, la pathologie sociale nommée « manie des fonctions », ou « manie des places », se traduit par la tendance à trouver un emploi dans l'administration publique, le plus souvent par favoritisme, plutôt qu'à suivre l'impératif libéral de l'engagement dans le commerce ou l'industrie⁴. Bien que la promesse de monter les échelons de la hiérarchie bureaucratique fût attrayante, elle n'était pas assurée en l'absence de relations personnelles, beaucoup d'emplois étant mal rémunérés et sans espoir⁵. Peu avant la chute du régime napoléonien, la distinction toujours plus nette entre les « fonctionnaires » de carrière et les « employés » d'occasion, facilement manipulables, a entraîné la prolétarianisation de ceux-ci et du système

- 1 Traduit de l'anglais par Marina Vazaca. La recherche doctorale de Andrei Sorescu est généreusement financée par UCL SSEES (www.ucl.ac.uk/ssees) et CEELBAS (<https://www.dhi.ac.uk/ceelbas/>).
- 2 Paul Sager, « A Nation of Functionaries, a Colony of Functionaries. The Antibureaucratic Consensus in France and Indochina, 1848-1912 », *French Historical Studies*, vol. 39, n° 1, 2016, p. 145-146.
- 3 Le terme « *funcțomanie* » était aussi en usage, bien que moins fréquemment ; toutefois, cela apporte une preuve plus concrète du transfert intellectuel que d'une émergence endogène.
- 4 À partir de l'article fondamental de Luc Rouban, « Le nombre des fonctionnaires : le débat autour du fonctionnarisme, 1877-1914 » (*Revue française d'administration publique*, n° 3, 2010, p. 583-599).
- 5 David Lockwood, *The Blackcoated Worker: A Study in Class Consciousness*, Oxford, Clarendon Press, 1989, p. 19-25.

de formation des premiers⁶. À cette époque, le discours glorifiant la méritocratie attendait le soutien des critères ou des méthodes transparentes de promotion⁷. Créer les institutions qui assureraient la formation des fonctionnaires pour l'administration de l'État s'avéra un processus long à venir, même si on déplorait l'incompétence généralisée de l'appareil étatique⁸.

Vers 1830 déjà, des écrivains contemporains de Balzac brochaient des satires antibureaucratiques, emportés par la vague croissante de l'indignation publique face à la prétendue demande d'emplois dans l'administration, à l'indolence des employés de tout genre, et à tous les clichés qui aujourd'hui encore accompagnent la fonction publique⁹. Cela ne veut pas dire que la « manie des places » ait été prise à la légère : au tournant du siècle, le potentiel anarchique d'une *intelligentsia* au droit de vote limité, dans l'impossibilité de trouver un emploi de bureau et refusant à en envisager d'autres, devenait une source d'inquiétude, surtout que la révolution grondait dans la Russie des tsars¹⁰. Les droits politiques des employés de l'État étaient sujets à protestation¹¹. Il en allait ainsi du droit à s'organiser en différentes unions, à la retraite et à d'autres bénéfices, à mesure que certains groupes cultivaient un esprit d'appartenance professionnelle¹². Ils éditaient des journaux pour défendre leurs intérêts et leur honneur, voire pour combattre de l'intérieur la corruption et le favoritisme¹³.

84

Le phénomène tel que nous venons de le décrire ressemble beaucoup au *funcționarism* en Roumanie. Toutefois, du point de vue des acteurs utilisant ce terme à l'époque, celui-ci désignait davantage une réalité locale durable, que les symptômes d'une modernisation politique et institutionnelle. Tandis qu'ailleurs la manie des places était perçue comme affaiblissant à peine l'État et les classes moyennes, en Roumanie, on s'inquiétait davantage au sujet du *funcționarism*, qui freinait, croyait-on, l'ascension de la bourgeoisie autochtone. Car la

6 Clive H. Church, *Revolution and Red Tape: The French Ministerial Bureaucracy, 1770-1850*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1981, p. 287 ; Ralph Kingston, *Bureaucrats and Bourgeois Society: Office Politics and Individual Credit in France, 1789-1848*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, p. 133.

7 Christophe Charle, *Les Hauts Fonctionnaires en France au XIX^e siècle*, Paris, Gallimard, 1980, p. 29, 43 ; Guy Thuillier, *Les Pensions de retraite des fonctionnaires au XIX^e siècle*, Paris, Comité d'histoire de la sécurité sociale, 1994, p. 334-336.

8 Hugh Stuart Jones, *The French State in Question*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 32.

9 Ralph Kingston, *Bureaucrats and Bourgeois Society*, *op. cit.*, p. 114.

10 Jutta Scherer, « L'*intelligentsia* dans l'historiographie : entre révolution et spiritualité », *La Revue russe*, n° 30, 2008, p. 10-11.

11 Françoise Dreyfus, *L'Invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècle)*, Paris, La Découverte, 2000, p. 212-219.

12 Hugh Stuart Jones, *The French State in Question*, *op. cit.* ; Guy Thuillier, *Les Pensions de retraite des fonctionnaires au XIX^e siècle*, *op. cit.*

13 Guy Thuillier, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIX^e siècle*, Genève, Droz, 1980, p. 177-192.

préhistoire du *funcționarism* coïncide avec la transition vers un appareil étatique moderne, dans le contexte de l'influence croissante de l'Occident – de la France en particulier. Vers la fin du XVIII^e siècle, les voyageurs étrangers de passage dans les principautés danubiennes n'avaient de cesse de remarquer l'absence de la bourgeoisie. Pendant la première moitié du siècle suivant, beaucoup d'écrivains de Moldavie et de Valachie déploraient le désir unanime, paraissait-il, des personnes de toute condition de parvenir à la cléricature, afin d'obtenir différents privilèges, voire, peut-être, un petit titre de noblesse¹⁴.

Dès les années 1860, les deux principautés formaient un seul État, et les réformes concertées visant à le consolider supposaient – modèle français à l'appui – plus d'emplois dans les écoles, les mairies, les hôpitaux, dans tous les domaines de l'administration. Qui plus est, un système bipartite opposant sans cesse les libéraux aux conservateurs a vite entraîné le développement tentaculaire du clientélisme et du favoritisme qui ont envahi l'appareil étatique, tout comme le spectre des purges administratives s'était insinué dans l'imagination des experts en politique et des politiciens.

C'est bien ici que nous rencontrons pour la première fois le terme *funcționarism* accompagnant l'inquiétude, non confirmée par les statistiques, d'une hypertrophie de l'appareil étatique¹⁵. D'où le souci de l'apparition d'un prolétariat de bureaucrates ou d'intellectuels¹⁶. Avec une classe paysanne illettrée et majoritaire, exclue de la politique, mais que la démagogie plaçait au cœur des préoccupations de l'État, les classes moyennes des villes se sont réciproquement accusées de *funcționarism* jusqu'au début du XX^e siècle, quand les paysans se sont eux aussi rattachés à cette rhétorique des lamentations. Réfléchir au *funcționarism*, c'était réfléchir aux causes et aux effets, et à la logique du blâme. Le *funcționarism* était-il une pathologie morale préexistante, qui favorisait la corruption en politique? Le système politique encourageait-il de manière indirecte l'apparition du *funcționarism* par ses stratégies ineptes, ou bien le *funcționarism* était-il cultivé de manière intentionnelle et hypocrite? Nous examinerons ici plusieurs contextes dans lesquels ces questions étaient posées plus ou moins ouvertement, en montrant l'importance, voire l'omniprésence du

14 La préhistoire du *funcționarism* est bien documentée par Constanța Vintilă-Ghițulescu, *Evgheniți, ciocoi, mojiți. Despre obrazele primei modernități românești*, București, Humanitas, 2013, p. 58-96, 225-272.

15 En 1866, il y avait seulement 12 915 employés d'État sur quatre millions de citoyens; en 1910, 86 822 sur sept millions. Voir Andrei Sora, « Les fonctionnaires publics en Roumanie. Les sous-préfets (1866-1916) », *Revue des études sud-est européennes*, vol. 44, 2006, p. 234.

16 L'inquiétude visant la radicalisation politique croissante d'un prolétariat intellectuel a atteint un point culminant dans l'entre-deux-guerres; voir Dragoș Sdrobiș, *Limitele meritocrației într-o societate agrară: șomaj intelectual și radicalizare politică a tineretului în România interbelică*, Iași, Polirom, 2015.

funcționarism dans le discours public roumain : de la réforme de l'enseignement jusqu'à la « question juive », à la professionnalisation, ou à l'ascension des classes paysannes.

CONTRE LES CLASSIQUES : LES PIÈGES DE L'ÉDUCATION LIBÉRALE

86

À partir de 1860, dans les débats sur les prémisses sociales et administratives du *funcționarism*, on identifiait un rapport direct entre le mauvais système éducatif et les surenchères, dans l'espoir placé dans l'emploi public. Tant que les sciences appliquées et l'économie politique seraient sous-estimées par la bourgeoisie, attachée à l'éducation classique, disait-on, l'évolution de l'État serait freinée et le *funcționarism* s'épanouirait. Comme le remarquait pertinemment un économiste d'alors, il eût été imprudent de supposer « qu'on aurait pu confier tous les intérêts vitaux aux poètes et aux avocats, les meilleurs desquels poursuivront leur éducation secondaire en apprenant à traduire Homère et Virgile¹⁷ ». La tendance à créer de nouvelles chaires dans les facultés de droit, par exemple, au lieu de développer l'éducation technique et scientifique, était le résultat du clientélisme et du manque de transparence dans le recrutement académique, poursuivait-il. Ainsi, familiariser chaque étudiant avec des connaissances élémentaires d'agronomie aurait représenté la correction nécessaire : « Quand les autres sciences auront failli à lui assurer son gagne-pain, il pourrait profiter de ses connaissances d'agriculture plutôt que de rejoindre les rangs du prolétariat intellectuel¹⁸. »

Cet argument s'avéra très durable et fut plus tard largement adopté par les partis politiques. La réforme de l'éducation n'était pas une panacée, mais un premier pas nécessaire pour éliminer la tendance à la bureaucratie moyennant le clientélisme comme premier ressort. Les ministres avouaient avoir souvent été contactés par de jeunes licenciés en quête d'emploi : les privilèges attachés à une certaine fonction ou à un certain rang ayant disparu, parvenir dans l'administration était une voie à suivre, et l'insistance des jeunes à s'y engager était déconcertante, voire inquiétante. Car on constatait que les pétitionnaires étaient précisément les quelques agronomes censés sauver le pays¹⁹. Le plus grand souci venait des écoles, déjà dégénérées sous les effets du *funcționarism* ; dans les années 1870, un député affirmait que l'activité de deux écoles d'agronomie sur trois était insatisfaisante, et les élèves réduits à la mendicité par des enseignants sans scrupules et manquant à leur devoir : « Ici

17 Dionisie Pop Marțian, *Anale economice privitoare la partea Munteniei din România*, București, Tipografia Nifon Mitropolitul, 1860, p. 73-75.

18 *Ibid.*, p. 82-85.

19 Christian Tell, Chambre des députés, le 12 mars 1872, *Monitorul Oficial*, p. 460.

il n'y a pas d'école, mais toute une bureaucratie²⁰. » Dans les meilleurs des cas, disait-on un peu plus tard, une expérience acquise sous la direction de maîtres sans responsabilité, et qui aspiraient à des postes encore plus paisibles, offrait aux élèves le seul savoir d'écrire des pétitions contre chaque mesure proposée par l'école²¹.

Vers 1875, résoudre le problème de l'éducation semblait crucial pour éradiquer le *funcționarism*, car c'était l'éducation même qui entretenait cette pathologie. Pendant son mandat de ministre de l'Enseignement, le critique littéraire et membre du parti conservateur Titu Maiorescu a orienté sa critique des « formes sans contenu » – une tentative d'appliquer les formes institutionnelles occidentales récemment adoptées aux réalités locales – contre la structure de la classe moyenne dotée du droit de vote : « Ici, seuls les gens de lettres et les enseignants occupent la place réservée dans d'autres pays au *tiers état* »²². En même temps, Maiorescu était plus favorable au développement de l'enseignement dans les campagnes que dans le supérieur, dans des universités déjà suffoquées par la bureaucratie, et qui ne pouvaient que perpétuer l'esprit du *funcționarism*. La crainte du *funcționarism* rendait problématique la croissance même du corps éducatif, malgré le besoin impératif de se faire.

Vers 1880, les employés de l'État, nommés ou contrôlés par l'exécutif (y compris les enseignants) étaient interdits d'éligibilité, parce qu'on ne les considérait pas assez indépendants par rapport au gouvernement et parce qu'on leur supposait une influence sur leurs électeurs. Cela rendait la représentation encore plus problématique, alors même que la réforme électorale de 1884 avait élargi le droit de vote. À l'automne de la même année, l'élection de Constantin Dobrescu-Argeș, futur fondateur du parti paysan, maître d'école de campagne, fut contestée en raison de ces arguments. À la satisfaction des parlementaires, Dobrescu-Argeș condamna toute tentative du gouvernement d'influencer les maîtres d'école, estimant que cette pratique représentait « un crime contre la nation » et déclarant qu'il était du reste prêt à sacrifier sa carrière pour que les paysans puissent jouer un plus grand rôle en politique²³. Cette déclaration a déclenché un débat sur la légitimité de la représentativité des enseignants pour la classe paysanne : étaient-ils un simple outil entre les mains du système qui avait colonisé le gouvernement ou bien les représentants d'une véritable bourgeoisie paysanne, plus honnête que ceux qui avaient prétendu représenter les paysans

20 Chambre des députés, le 26 juin 1871, *Monitorul Oficial*, p. 809-810.

21 Titu Maiorescu, Chambre des députés, le 5 février 1876, *Monitorul Oficial*.

22 *Id.*, Chambre des députés, le 21 janvier 1876, *Monitorul Oficial*, p. 534-538.

23 Constantin Dobrescu-Argeș, Chambre des députés, le 19 novembre 1884, *Desbaterile Corpurilor Legiuitoare*, București, Parlement, 1881-1885, p. 34-35.

tout en les exploitant²⁴? Dans les villes et à la campagne, la confusion entre *funcționarism* et éducation a nourri la question cruciale et inquiétante de savoir s'il existait oui ou non une classe moyenne en Roumanie.

LE *FUNCȚIONARISM* ET LE PROLÉTARIAT JUIF

88

Une marotte de l'antisémitisme roumain, à savoir la protection d'une classe moyenne naissante et incapable de se consolider à cause de la concurrence juive, a trouvé un large écho dans le discours sur le *funcționarism*²⁵. En Roumanie, la population juive toujours plus nombreuse n'avait pas le droit collectif à la citoyenneté et rares étaient ceux qui l'avaient reçue suite à une demande personnelle adressée au Parlement²⁶. Cela rendait impossible l'entrée des Juifs dans l'administration : il leur restait les métiers du commerce, mais les Juifs récemment venus portaient déjà le stigmate du vagabondage. Pour les hommes politiques, l'ascension rapide du prolétariat juif immigré reflétait d'une manière inquiétante la transformation de la bourgeoisie roumaine en prolétariat bureaucratique. À partir de la fin des années 1860, dans les débats parlementaires, l'afflux de Juifs venus de Galicie était traité de « vagabondage » par des députés sûrs de se trouver dans leur droit en demandant de « fermer les frontières à la paupérisation²⁷ ». Ils s'attiraient des applaudissements lorsqu'ils proclamaient que chasser à coups de canon les Juifs « vagabonds » eût été une action aussi légitime du point de vue de la loi internationale que de repousser une invasion militaire²⁸. Bien que le ministère de l'Intérieur essayât de saisir aux frontières ou dans les villages « les nombreux Juifs sans commerce ni capital²⁹ », leur mobilité sociale était aussi appréhendée que leur mobilité géographique.

La question de savoir si le *funcționarism* avait créé les prémisses de l'immigration juive a été débattue dans l'Assemblée constituante de 1866, une conjoncture cruciale pour définir le cadre de la citoyenneté et de l'appartenance nationale. Tandis que les conservateurs critiquaient la manière d'agir des Roumains par le passé et se tracassaient pour l'avenir, les libéraux visaient les Juifs indigents

24 *Ibid.*, p. 28-36.

25 Silvia Marton, *La Construction politique de la nation. La nation dans les débats du Parlement de la Roumanie (1866-1871)*, Iași, Institutul European, 2009, p. 300, 305-306.

26 *Ibid.*, p. 313-315.

27 Cezar Bolliac, Chambre des députés, le 31 mars 1867, *Monitorul Oficial*, p. 476.

28 Gheorghe Chițu, Chambre des députés, le 17 décembre 1869, *Monitorul Oficial*, p. 1308-1309.

29 Ordre du ministère de l'Intérieur, 83/3 janvier, publié dans le *Monitorul Oficial*, 6 janvier 1870 ; des circulaires similaires avaient été appliquées à partir de 1867. Voir Silva Marton, *La Construction politique de la nation*, op. cit., p. 295.

dans l'immédiat, en considérant qu'ils étaient une « plaie sociale³⁰ » à guérir par une action déterminée. Bien que l'exclusion des Juifs du corps politique apparût comme une conclusion inévitable, on pouvait la justifier soit par le capital que les Juifs auraient ainsi assimilé, soit par l'absence de celui-ci. Ainsi, de l'avis d'un chef conservateur modéré, une classe marchande naissante mais œuvrant à sa propre ruine était seule responsable de la sédentarisation « d'une population [étrangère], sans tradition ni relations [en Roumanie], et détestée par les Roumains³¹ ». Il ajoute :

Et nos commerçants, qu'ont-ils fait de notre commerce, petit, il est vrai, mais national? Quand ils eurent amassé une petite fortune, ils se piquèrent d'être boyars, et honteux désormais d'aller souhaiter le bonjour à leurs parents. Ainsi se perdit notre commerce national! Ne soyons donc plus surpris qu'une population active, industrielle, ait occupé les places des Roumains. [...] Vous aurez beau inscrire des libertés dans la Constitution, sans une classe moyenne, bourgeoisie, *tiers état*, à la base de nos institutions, notre pays sera voué à la misère³².

Inversement, la faction libérale aurait pu interpréter l'idée ci-dessus comme une défense mal dirigée du capital juif non encore acquis. Ce qui ressemblait à de l'antisémitisme populaire devait s'expliquer par l'instinct économique du vulgaire: « Quand la nation se sent menacée, elle s'éveille – elle n'est pas intolérante, mais prudente³³. » L'acceptation supposée des capitalistes sépharades depuis longtemps établis au pays était aussi commune que l'appréhension des migrants ashkenazi plus récents, disait-on³⁴. En tant que tel, le capital ne représentait pas nécessairement une concurrence nuisible. La maladie qui empêchait l'émergence d'un tiers état roumain était bien l'invasion du pays par des « prolétaires tous azimuts, Juifs ou autres; [...] une colonie pour les paresseux, les bandits et les prolétaires de l'Europe [applaudissements]³⁵ ». Alors que le *funcționarism* existait bel et bien, cela représentait, paradoxalement peut-être, une stratégie pour éviter les abus administratifs – leur sang latin rendait les Roumains trop fiers pour tolérer les vexations, contrairement aux Juifs, habitués à la répression politique³⁶.

30 Manolache Costache Epureanu, dans Alexandru Pencovici, *Desbaterile Adunarei Constituante din anul 1866 asupra Constitutiunei și legeri electorale din România*, București, Tipografia Statului, 1884, p. 105-106.

31 *Ibid.*

32 *Ibid.*

33 Gheorghe Mîrzescu et Miltiade Tzony, *Regimul coruptiei si al terorii sau Guvernul lui, Ion C. Brătianu, op. cit.*, p. 107.

34 *Ibid.*, p. 108.

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*, p. 109.

Du reste, des échanges de la sorte ne reflétaient pas la complexité des attitudes face au capital étranger : les mêmes acteurs s’alarmaient à propos de la perspective d’un impérialisme économique pangermanique exercé soit par colonialisme manifeste, soit par déséquilibre commercial³⁷. Lorsqu’ils critiquaient un accord commercial avec l’Autriche-Hongrie en 1875, les libéraux roumains défendaient la bourgeoisie naissante par des mesures protectionnistes beaucoup plus directes, sans abandonner le thème du prolétariat juif que la sédentarisation aurait pu privilégier : « Ne dites pas que vous avez résolu la question sociale – vous l’avez fait, mais contre l’intérêt et la dignité de la nation³⁸. » L’« invasion du prolétarianisme juif », selon le titre d’un pamphlet de l’époque, demeurait étroitement attachée au souci pour une classe moyenne encore très fragile et sujette au *funcționarism*³⁹.

PROFESSIONNALISATION, PRÉCARITÉ ET MÉDIOCRITÉ

En février 1873, le parlement roumain débattait des coûts et des bénéfices d’une expansion du réseau roumain d’envoyés commerciaux, dans une tentative d’attirer l’attention internationale sur l’indépendance économique et politique du jeune État par rapport à l’Empire ottoman. Certaines propositions étaient du reste accueillies avec scepticisme : était-ce un luxe que de financer, par exemple, un bureau permanent à Washington ? À la satisfaction de ses collègues, un député déclara cette proposition comme un gaspillage du potentiel d’un homme qualifié, ironisant sur la Roumanie grâce à un exemple américain qu’il ne pouvait connaître :

Ce n’est pas en créant des postes, des sinécures, que les États-Unis se sont élevés à la hauteur où nous les voyons aujourd’hui. Savez-vous qui se fait fonctionnaire là-bas ? Celui seul qui ne peut faire d’autre métier. Et à la tête de cette nation nous avons vu le fils d’un laboureur, et ouvrier lui-même. C’est Lincoln. Qui n’est pas parvenu à cette position par la hiérarchie du *funcționarism*⁴⁰.

Cette définition négative de l’(in)compétence des clercs dénotait une double contrainte problématique. La réforme de l’enseignement voulait, du moins en théorie, accroître le plus possible le nombre de licenciés en économie et en sciences appliquées. Ainsi, les clercs devaient se recruter parmi les moins qualifiés

37 Le texte qui surprend le mieux cette crainte est celui de Dionisie Pop Marțian, *Coloniștii germani și România* [1860], București, Tipografia Statului, 1871.

38 Mihail Kogălniceanu, Chambre des députés, le 28 juin 1875, *Monitorul Oficial*, p. 3470-3472.

39 George Dumitrescu Cămarășu, *Invaziunea proletarismului jidovesc în Moldova: răspuns la scrisoarea d-lui Crémieux*, București, Tipografia Tribunei Române, s.d. [1870 ?].

40 Alexandre Lahovary, Chambre des députés, le 13 février 1873, *Monitorul Oficial*, p. 260.

intellectuellement, ce qui pouvait perpétuer la précarité de leur position : la faiblesse de l'entreprise privée montrait que les scribes à peine qualifiés étaient peu recherchés ailleurs que dans la bureaucratie d'État, elle-même à la merci des partis politiques.

Dans les deux cas, la professionnalisation de l'appareil étatique représentait un enjeu. Une définition opérationnelle de la professionnalisation pourrait inclure des demandes visant une formation de spécialité antérieure, des normes codifiées de procédure et d'éthique, une séparation nette des devoirs et des responsabilités, la prédictibilité institutionnelle comme norme et objectif de rendement, et finalement, une participation réfléchie à la culture organisationnelle, avec un sens partagé de l'appartenance à un certain groupe professionnel et de la reconnaissance publique du statut de celui-ci. Toutefois, les observateurs contemporains qui déploraient l'ascension du *funcționarism* remarquaient ce qui faisait obstacle à leur efficacité et professionnalisation, acclamant la publication de manuels universels, à demi officiels, qui garantissaient une formation sur place, malgré la précarité légale et individuelle :

Ailleurs, les fonctionnaires, du ministre jusqu'au plus humble de la hiérarchie, restent au service de l'État pendant des décennies, voire plus, et non seulement quelques mois ou quelques années. Ce n'est que chez nous que l'instabilité bureaucratique est devenue proverbiale. [...] Nommé aujourd'hui et chassé le lendemain, un employé public, qu'il soit préfet, percepteur, maire ou policier, a à peine le temps de réunir toutes les lois et procédures, tous les règlements, décrets et autres documents réglant sa fonction, sans jamais arriver à les comprendre⁴¹.

En effet, la popularité constante des recueils de documents législatifs, règlements institutionnels et formulaires témoigne de leur importance. Au tournant du siècle, certains avaient été édités six fois de suite après que leur diffusion fut étendue au grand public⁴². Notre définition opérationnelle semble chanceler, butant sur le clientélisme politique comme critère de sélection du personnel, ou sur le favoritisme pour les postes plus importants⁴³. Enfin, si on ajoute que les périodiques ne sont devenus qu'au fur et à mesure une

41 Bogdan Petriceicu Hașdeu, *Studii și articole de economie politică*, éd. Ionel Opreșan, București, Saeculum I. O., 2002, p. 124-126, analysant, *Itinerariul funcționarilor administrativi* de Ioan Bujoreanu (București, Imprimeria Statului, 1870).

42 Vizanti Marcoci, *Călăuza funcționarului comunal și polițienesc*, Roman, W. Haber, 1896.

43 Pour la prééminence des lettres de recommandation face à la qualification en France, voir Maurizio Gribaudi, « Le savoir des relations : liens et racines sociales d'une administration dans la France du XIX^e siècle », *Le Mouvement social*, vol. 228, n° 3, 2009, p. 9-38 ; voir l'article de Christophe Portalez dans le présent volume.

tribune pour les besoins des fonctionnaires de l'État en tant que catégorie, la professionnalisation à l'époque du *funcționarism* semble problématique⁴⁴.

Ce qui ne veut pas dire, du reste, que la médiocrité des clercs fût acceptée comme norme. Il suffit que les incompetents aient été incités à rechercher certaines institutions qui de ce point de vue étaient plus attractives que d'autres. Ainsi, le député Cezar Bolliac, poète contestataire et journaliste, décriait-il la manière dont les Archives de l'État recrutaient leurs employés parmi les moins compétents, car leur travail exécrationnable aurait pu priver de ses briques l'édifice d'un futur historien-architecte. En attendant que les historiens deviennent assez savants pour dépasser le niveau des récits mettant en scène des princes du Moyen Âge « tranchant les Turcs comme des concombres » et donc capables d'écrire une histoire sociale et institutionnelle de la nation, avertissait Bolliac, il y a le risque que [les] archives soient déjà inutilisables⁴⁵. Dans ces conditions, l'avenir de la nation n'était pas le seul enjeu du discours contre le « *funcționarism*-incompétence », son passé pouvait aussi bien en devenir un.

92

SOCIALISME ET *FUNCȚIONARISM*

Le pas suivant dans l'histoire du *funcționarism* fut son assimilation, dans les années 1880, par le mouvement socialiste naissant, à un moyen de souligner les effets du développement du capitalisme et le clivage toujours plus profond entre les classes sociales. D'un certain point de vue, c'était la faute du pouvoir en place et des effets associés à sa corruption, si les bureaucrates sans importance se trouvaient en position précaire et à la merci de l'humeur de leurs chefs omnipotents. Du point de vue de la structure toutefois, la dynamique de la prolétarianisation était consubstantielle à l'évolution amoralisée de l'État capitaliste, avec sa logique imparfaite de l'offre et de la demande d'emploi. Finalement, il y avait un sentiment de victoire dans l'engagement des socialistes dans cette question : en l'absence d'une force de travail instruite, l'audience de leurs journaux était faite de tous ces travailleurs intellectuels en danger. Attaqués par le pouvoir en place comme faisant partie d'un mouvement sans fondement, tant qu'il n'y aurait pas de prolétariat, urbain ou rural, les socialistes pouvaient s'orienter vers un groupe dont le statut prolétarien était plus vite reconnu par les partis parlementaires.

« Prolétaires en redingote noire » était une figure de style récurrente à partir du début des années 1880 et jusqu'à l'union de la faction sociale-démocrate du

44 Andrei Sora, « "Ce voim ?" Considerații asupra presei funcționarilor publici din România (1866-1916) », *Anuarul Institutului de Cercetări Socio-Umane C. S. Ploșor*, n° 8, 2007, p. 131-141.

45 César Bolliac, Chambre des députés, le 12 décembre 1875, *Monitorul Oficial*, p. 67-73.

parlement et de ses leaders avec le parti libéral, au tournant du siècle⁴⁶. Dans une brochure de vulgarisation datant de 1896, un article repris en boucle par les journaux socialistes offrait un compte rendu détaillé, localisé, des fortunes des prolétaires de la bureaucratie. Quand il est au pouvoir, le parti libéral « favorise l'apparition de cette classe, pour déconcerter les conservateurs » qui « ont à peine besoin de plus d'un scribe par-ci, par-là »⁴⁷. Selon le pamphlétaire, il s'agissait tant du manque d'une qualification professionnelle à proprement parler que de l'absence de flexibilité dans un milieu dominé par l'État. Le plus inquiétant, c'était le fait que « ces gens-là avaient du mal à se présenter ou à se représenter comme ouvriers, comme prolétaires! » ; pour les socialistes, un prolétaire était « quelqu'un qui n'avait que sa raison et ses bras pour gagner sa vie, et qui était condamné à mourir de faim une fois resté sans emploi »⁴⁸. Ce qui n'a pourtant pas empêché un discours moral, qui blâmait de manière ambiguë les crimes que le bureaucrate était obligé de commettre.

Observons aussi que pour les socialistes, le *funcționarism* était une pathologie génératrice d'immoralité, sans en découler, comme remarquait un autre journaliste :

Sous les conservateurs, les fonctionnaires des villes auront la mission de falsifier la Constitution par l'application partielle des lois et de faire face à la toute puissante bourgeoisie en ressuscitant le cadavre du Moyen Âge. [...] Sous les libéraux, à la ville comme à la campagne, ils en auront une autre : appauvrir économiquement toutes les classes sociales, vite et de force, et asservir la politique à l'économie ; aider à transformer la faillite en maladie chronique, à étouffer les grèves, à dévaster les rédactions des journaux, à ruiner les paysans et à abaisser leur propre classe⁴⁹.

Victimes des ordres de leurs maîtres plutôt que responsables de leur exécution, les bureaucrates n'avaient guère d'autre moyen de se sauver du dédale du clientélisme et de la précarité que le développement d'une conscience de classe.

46 En fait, *white collar* (col blanc). Cette figure de style et la réalité sociale qu'elle traduit sont largement analysées par David Lockwood, *The Blackcoated Worker*, *op. cit.*

47 « Sărăcii în haine negre » [« Ces pauvres en habits noirs »], *Carte de citire socialistă* [Manuel de lecture socialiste], Ploiești, Tipografia Modernă, 1896, p. 25-31.

48 *Ibid.*

49 *Lumea Nouă*, 13 juillet 1896.

À la fin du siècle, la portée sociale du *funcționarism* s'élargit suite à l'apparition d'un souci paternaliste pour les jeunes paysans sans espoir qui, ayant acquis une instruction élémentaire, pourraient se prolétarianiser en se laissant tenter par la bureaucratie. Des maîtres d'école qui luttaient pour l'émancipation des paysans remarquaient avec inquiétude que le *funcționarism* était responsable de la réticence des classes rurales à l'égard de l'éducation, parce que les paysans instruits étaient suspectés de devenir inévitablement des serviteurs publics rapaces, arrogants et malhonnêtes⁵⁰. Suivant la même source, la tendance des élites rurales à poursuivre leur éducation n'était pas nécessairement une raison d'inquiétude pour les enseignants, parce que la classe paysanne comptait le plus : « Que deviendraient les villes, avec leur population dégénéralant sans cesse, si les fils des paysans ne venaient pas les régénérer⁵¹? » Pourtant, tandis que l'éducation à la campagne et le niveau d'alphabétisation n'avaient guère enregistré d'amélioration, de pareilles inquiétudes étaient plus manifestes dans des publications décrivant les villages modèles des douze domaines qui avaient été donnés à la Couronne en 1884, dans l'intention, au départ, d'assurer un revenu supplémentaire à la famille royale et de soulager le budget de l'État. Intention qui devint secondaire par rapport à l'engagement proclamé de ces domaines de montrer le chemin dans la pratique administrative et d'offrir un modèle pour la régénération des villages par l'éducation, l'agriculture rationnelle et l'encouragement des petits métiers. C'eût été une perspective alarmante que celle de voir, là aussi, le *funcționarism* relever la tête.

Premièrement, ces domaines ont choisi l'auto-administration afin de fournir des opportunités légitimes d'emploi aux licenciés des facultés d'agronomie et de sylviculture, se dissociant ainsi d'une rapacité typiquement associée au métayage exercé par des étrangers sans qualification⁵². Deuxièmement, ces domaines décidèrent d'en finir avec l'ancienne relation tendue entre paysans et bureaucratie, portée à la violence et aux vexations. Une circulaire rappelait aux employés des domaines que, même en l'absence d'une demande légale explicite, ils étaient tous des citoyens roumains, dont « la plupart, fils de laboureurs⁵³ ». Ainsi, le document ne faisait pas appel à la seule solidarité ethnique et de classe, mais il laissait entendre que c'était un devoir pour les employés de rang inférieur que de combattre les racontars paysans sur le *funcționarism*.

50 *Invețământul Rural*, 1897, p. 113-114, 186-188.

51 *Ibid.*, p. 61-62.

52 Nicolae Șt. Noica et Ștefan Petrescu, *Domeniul Coroanei: Instituție model a lui Carol I după 130 de ani*, București, Vremea, 2014, p. 36-39.

53 Ion Kalinderu, *Îndrumări date agenților domeniului Coroanei*, București, Tipografia Gutenberg, 1900, p. 66-71.

Mais en même temps, les domaines de la Couronne mesuraient leur impact social de manière à légitimer le discours sur le *funcționarism*. Une compilation de textes sur les domaines de la couronne composée en 1906, à l'occasion du 40^e anniversaire du règne de Carol I^{er}, était augmentée d'un volume dédié aux écoles de village, dont un chapitre se distinguait plus particulièrement. Il retraçait les origines et la carrière des paysans licenciés de l'école de Bușteni, petite ville des Carpates, à proximité de la résidence royale du château de Peleş. Entre 1883 et 1906, soixante-deux jeunes hommes et quarante jeunes filles y avaient achevé le cours complet de six ans; parmi eux, un seul était devenu employé, soulignait-on en caractères gras. Il s'appelait Ion P. Bănescu, employé dans une mairie, et il était « un homme par ailleurs intelligent, qui [promettait] beaucoup par son application à la tâche⁵⁴ ».

Les responsables des domaines de la Couronne n'adressaient pas ce discours familier aux seuls lecteurs des villes. Ils savaient qu'il y en avait d'autres aussi, car on se devait de dissuader les paysans de devenir prolétaires, d'autant que la propriété terrienne l'emportait de loin sur l'industrie. En 1901, un écrivain et folkloriste roumain publia un « drame contre le fonctionnarisme » intitulé *Près de la terre*, qui devait être représenté dans les villages, y compris sur les domaines de la Couronne. C'était un mélodrame facile: dans une famille paysanne, un des garçons est plus ambitieux que l'autre et poursuit ses études pour devenir fonctionnaire à Bucarest; il y parvient, mais connaît bientôt le chômage; il rentre alors au foyer et y meurt tout honteux, alors que son frère avait prospéré en mettant à profit son savoir d'agriculteur. La morale: c'était la faute au jeune aspirant fonctionnaire, car la Roumanie était un pays libre, ce qui voulait dire aussi que prendre des risques était une décision personnelle qui pouvait entraîner la misère de toute une famille, comme dans le cas du protagoniste. Mourir « près de la terre », selon ses dernières paroles, restait son unique option morale⁵⁵.

Cet exposé tient pour assuré que le *funcționarism* est un phénomène historiquement circonscrit, qui s'est transmis dans l'Est de l'Europe au milieu du XIX^e siècle. Il est difficile de préciser quelles en sont ses manifestations les plus anciennes quand, pour la Roumanie, toute une rhétorique a déjà été déployée pour prouver l'absence de la bourgeoisie. Cependant, la ressemblance morphologique entre les discours roumain et français, que nous avons

54 Ion Bădulescu, A. M. Michăilescu, Pavel Herescu, B. V. Bălăbănescu et Petre Danilescu, *Monografiile școalelor din Gherghița, Rușețu, Panaghia, Bușteni și Găinești pe domeniile Coroanei*, București, Tipografia Gutenberg, 1907, p. 129-138.

55 Theodor Dorin Speranția, *Lângă pământ: dramă contra funcționalismului, în 3 tablouri*, București, Editura Librăriei Școalelor C. Sfetea, 1901.

soulignée, est à elle seule un argument assez convaincant en faveur d'un emprunt linguistique, plutôt que d'une évolution sociale convergente. Pourtant, il faut noter aussi que le *funcționarism* a été reconnu comme une réalité profondément autochtone: les écrivains analysant le *funcționarism* en Roumanie l'ont parfois placé dans un contexte comparatif, mais ils ne se sont guère montrés intéressés par l'origine du mot. Il y avait certes des exceptions: on supposait parfois que le *funcționarism* était une conséquence de la précarité morale commune aux « peuples latins »⁵⁶. Aussi l'action des premiers textes satiriques déplorant son apparition en Roumanie était-elle placée en France, peut-être pour échapper à la censure⁵⁷. De même, les ouvrages de Paul Leroy-Beaulieu – un des critiques les plus célèbres de l'État, de la bureaucratie et de la démocratie en France à la fin du XIX^e siècle – étaient connus du public roumain⁵⁸. L'attention demeurait du reste concentrée sur la nécessité de résoudre les questions locales, plutôt que de trouver une panacée contre la bureaucratie en général – une sorte de nationalisme méthodologique, qui pourrait bien convaincre l'historien de l'unicité locale du phénomène. Nous espérons enfin que cet exposé a montré, sinon la nécessité, du moins le potentiel d'une histoire transnationale plus large des différentes occurrences locales de la manie des places comme point de départ d'une approche historique du langage de la corruption au XIX^e siècle en Europe et ailleurs.

56 George Missail, « Timpul trecut și timpul nostru », *Foia societății Românismul*, București, Noua tipografie a laboratorilor români, 1871, p. 13-15.

57 Constantin D. Aricescu, *Scrieri alese*, București, Minerva, 1982, p. 223.

58 *Economia rurală*, 1884, p. 300. Sur Leroy-Beaulieu, voir Sharif Gemie, « Morality and the Bourgeoisie: The Work of Paul Leroy-Beaulieu, 1843-1916 », *Journal of Contemporary History*, vol. 27, n° 2, 1992, p. 345-362.

L'ÉLITISME DES RÉSEAUX : LES DIFFICULTÉS DE LA
PROFESSIONNALISATION DE LA POLITIQUE EN ROUMANIE
(1866-1914)

Silvia Marton

Université de Bucarest et alumna du New Europe College

La distinction bien connue de Max Weber entre « la politique comme vocation » et « la politique comme a-vocation¹ » s'applique à la transformation historique des hommes politiques en professionnels de la politique. C'est un processus progressif qui fait que les anciens amateurs deviennent des politiciens dédiés aux stratégies d'élection et d'obtention de postes². Ainsi, la politique comme domaine se transforme en une sphère autonome d'activité³. Ce chapitre propose une réflexion sur les difficultés de la différenciation fonctionnelle des rôles politiques, administratifs et culturels des élites roumaines de la fin du XIX^e siècle. Les hommes politiques roumains pratiquent la politique partisane et se présentent aux élections, mais ils sont, souvent simultanément, des hauts fonctionnaires dans la bureaucratie d'État, des journalistes, des dirigeants de grandes institutions culturelles et économiques, des professeurs, entre autres. La richesse et le statut social restent des critères majeurs de sélection dans la fonction publique et permettent de longues carrières politiques⁴. Les études permettent surtout de conserver et de reproduire le privilège social⁵. Néanmoins, elles deviennent progressivement un moyen pour l'ascension sociale.

- 1 Max Weber, « The Profession and Vocation of Politics », dans *Political Writings*, éd. Peter Lassman et Ronald Speirs, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 309-369.
- 2 Jean Joana, *Pratiques politiques des députés français au XIX^e siècle. Du dilettante au spécialiste*, Paris, L'Harmattan, 1999 ; *id.*, « L'invention du député. Réunions parlementaires et spécialisation de l'activité politique au XIX^e siècle », *Politix*, vol. 9, n^o 35, 1996, p. 23-41.
- 3 Michel Offerlé (dir.), *La Profession politique (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, Belin, 1999, p. 7-35.
- 4 Alexandra Iancu, « Knowledge and Power in the Romanian Case. University Education and its Legitimising force, 1866-2010 », dans Florian Bieber et Harald Heppner (dir.), *Universities and Elite Formation in Central, Eastern and South Eastern Europe*, Berlin, Lit Verlag, 2015, p. 111-129.
- 5 Dragoș Sdrobiș, *Limitele meritocrației într-o societate agrară : șomaj intelectual și radicalizare politică a tineretului în România interbelică*, Iași, Polirom, 2015, p. 69 ; Mihai Dinu Gheorghiu, *Intelectualii în câmpul puterii. Morfologii și traiectorii sociale*, Iași, Polirom, 2007.

Il faut souligner d'emblée que la classe politique roumaine n'a pas eu de source d'expertise en provenance de l'armée ou de l'aristocratie, comme les junkers en Prusse ou les grands corps techniques et administratifs de l'État en France⁶. Le développement de l'armée en Prusse, source de bureaucratisation, ou de l'idéologie républicaine méritocratique sous la Troisième République en France a pu promouvoir une certaine professionnalisation des métiers administratifs⁷. Il n'y a pas d'universités roumaines adéquates jusqu'aux dernières années du XIX^e siècle⁸, d'où l'absence de grands corps ou de « légistes d'État⁹ ». Les établissements supérieurs pour étudier les sciences administratives de l'État sont créés à partir de 1925¹⁰.

98

À ce jour il n'y a pas de recherche systématique sur la professionnalisation des élites et de la politique en Roumanie. Les rapports de clientèle et leur transformation, l'institutionnalisation difficile des corps de l'État ainsi que des critères de la sélection et de l'expertise politique, ou encore la sociologie des réseaux sont des thèmes marginalisés par les recherches sur les élites et la modernisation.

Les intellectuels d'Europe orientale sont nés au début du XIX^e siècle : ils étaient les acteurs les plus importants de la lutte pour l'émancipation nationale, aux plans culturel et politique, par rapport aux empires voisins¹¹. Pour Elena Siupiur, l'histoire de la formation de l'élite culturelle moderne est aussi celle de l'émergence de la classe politique moderne roumaine¹². Le privilège de la naissance comme moyen d'accès à la classe politique est progressivement remplacé par le professionnalisme de l'intellectuel¹³.

6 Thomas Hippler, *Citizens, Soldiers and National Armies: Military Service in France and Germany, 1789-1830*, Routledge, 2008 ; Marie-Christine Kessler, *Les Grands Corps de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 1986 ; Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, Paris, La Découverte, 2000.

7 Christophe Charle, *Les Élités de la République (1880-1900)*, Paris, Fayard, 1987.

8 Elena Siupiur, « The Role of the European Universities in Shaping the Romanian and South-East European Political Elites in the Nineteenth Century », *Analele Universității din București. Seria Științe Politice*, vol. 16, n° 1, 2014, p. 113-128 ; Lucian Nastasă, « Universitățile occidentale și formarea elitei intelectuale românești », dans Mihai Dinu Gheorghiu et Mihăiță Lupu (dir.), *Mobilitatea elitelor în România secolului xx*, Târgoviște, Paralela 45, 2008, p. 60-108.

9 Guillaume Sacriste, *La République des constitutionnalistes. Professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

10 Andrei Florin Sora, *Servir l'État roumain. Le corps préfectoral (1866-1940)*, București, Editura Universității din București, 2011, p. 139-140, 142-145.

11 Elena Siupiur, *Intelectuali, elite, clase politice moderne în sud-estul european. Secolul XIX*, București, Dominor, 2004.

12 *Ibid.*, p. 13, 26.

13 *Ibid.*, p. 89. On a noté avec justesse que l'intellectuel est rarement considéré en Roumanie comme une identité sociale polémique, mais plutôt comme une réalité historique, avec une mission historique à accomplir ; Dragoș Sdrobiș, *Limitele meritocrației într-o societate agrară*, op. cit., p. 296.

Cette simultanéité à la fois historique et fonctionnelle est justement l'enjeu de ce chapitre qui souhaite comprendre le passage de l'autorité – à la fois sociale et intellectuelle, en Roumanie – à la compétence¹⁴. En l'absence, pour l'instant, d'une recherche empirique plus large, nous proposons quelques pistes de réflexion au prisme de la transformation du clientélisme, considéré comme une forme d'influence. Cette analyse maintient que le clientélisme n'est pas une pratique « prémoderne » dans les temps modernes, mais qu'il est tout simplement une technique pour gouverner, qui évolue au fil du temps : en tant que telle, elle fait partie intégrante de la modernisation politique¹⁵. Les structures de fidélité clientélaire infiltrent les partis modernes, une fois qu'ils sont formés, tandis que le patron individuel est remplacé par l'organisation¹⁶.

À partir de la fin des années 1870, le parti national libéral et le parti conservateur s'institutionnalisent progressivement. Ils monopolisent la vie politique jusqu'en 1914, et leurs sources de recrutement ainsi que leurs réseaux de clientèle se consolident¹⁷. C'est une époque d'autonomie croissante pour les élites roumaines : la Constitution de 1866 est l'œuvre d'une constituante autochtone et non imposée par les grandes puissances, alors que c'était le cas de tous les documents constitutionnels antérieurs. Cela leur permet de définir la portée de leur action politique bien avant 1878, année de l'obtention de la souveraineté *de jure*.

Cette étude considère que l'élitisme – ayant comme critères les études supérieures en Occident et la consécration au projet national – est une forme d'expression du clientélisme. En tant que tel, il permet aux hommes politiques roumains de majorer leurs chances d'accès à des postes et de construire de longues carrières politiques tout en restant des dilettantes, et il reste un frein à la différenciation fonctionnelle des rôles. Les hommes politiques choisissent en effet de rester des *uomini universale*, ils veulent briller dans de nombreuses sphères d'activité. Et surtout ils font de la politique parce qu'ils ont une vision historique et culturelle sur les buts de la politique, à savoir la construction de l'État-nation et de l'identité nationale. Le clientélisme, sous sa forme d'élitisme

14 Christophe Charle, *Les Élités de la République*, *op. cit.*

15 Jens Ivo Engels, « La modernisation du clientélisme politique dans l'Europe du XIX^e et du XX^e siècle. L'impact du capitalisme et des nouvelles formes d'organisation politique », dans Frédéric Monier, Olivier Dard et Jens Ivo Engels (dir.), *Patronage et corruption politiques dans l'Europe contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 50.

16 Wolfgang Sofsky et Rainer Paris, *Figurationen sozialer Macht. Autorität-Stellvertretung-Koalition*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1994.

17 Cristian Preda, *Rumâniile fericiți. Vot și putere de la 1831 până în prezent*, București, Polirom, 2011 ; Silvia Marton, « "Faction" ? "Coterie" ? "Parti" ? L'émergence des partis politiques roumains au XIX^e siècle », dans Silvia Marton, Anca Oroveanu et Florin Țurcanu (dir.), *L'État en France et en Roumanie aux XIX^e et XX^e siècles*, actes du colloque organisé au New Europe College – Institut d'études avancées, 26, 27 février 2010, 2011, p. 85-138.

des réseaux, fonctionne surtout comme un mécanisme de contrôle institutionnel et de sélection politique par défaut. Tant que les réseaux de protection fonctionnent, la professionnalisation reste difficile et l'administration de l'État a du mal à devenir autonome.

La sémantique accompagne l'attitude universaliste envers la politique. L'expression *homme politique* et la dimension pragmatique et partisane de l'activité politique reçoivent une connotation péjorative. Les contemporains préfèrent utiliser l'expression *homme d'État* pour suggérer, d'un côté, une hiérarchie normative du savoir en politique et des préoccupations politiques. De l'autre côté, il s'agit d'éviter tout malentendu sur la nature de l'activité et le comportement du véritable homme politique, qui est au-dessus de la politique politicienne et qui est dédié au grand projet national¹⁸. Le mot *intellectuel* n'apparaît quant à lui dans aucun dictionnaire de la langue roumaine avant 1914, alors que le mot *intelligence* (« *inteligentă* ») est d'usage assez courant : il renvoie aux élites investies dans des occupations intellectuelles¹⁹.

100

La volonté énergique de l'État roumain de former les jeunes dans des universités occidentales, par des bourses offertes par l'État, afin de créer de l'expertise pour ses institutions modernes s'accélère à partir des années 1850-1860. Les études et surtout l'obtention d'un doctorat en Occident – notamment le doctorat en droit – signifient l'acquisition de la légitimité symbolique pour les jeunes ambitieux²⁰. Elles sont instrumentalisées pour leur permettre un accès privilégié à la sphère publique et au réseau des élites gouvernantes²¹. Rentrés au pays, ils sont promus quasi automatiquement à des fonctions administratives.

Les trois parcours analysés – Mihail Kogălniceanu (1817-1891), Titu Maiorescu (1840-1917) et Spiru Haret (1851-1912) – sont représentatifs dans le sens où ils illustrent une typologie des carrières dans la seconde moitié du XIX^e siècle, celle des hauts dignitaires de l'administration, de la politique et de la culture²². Chacun de ces hommes politiques a fait école à sa manière. Chacun s'est défini comme un acteur majeur au service du projet national, prêt soit à appuyer la volonté politique, soit à la mettre directement en œuvre de par sa fonction de ministre.

18 Armin Heinen, « Istoria politicului văzută ca dispută în jurul conceptelor : politică, om de stat, om politic, politician », dans Victor Neumann et Armin Heinen (dir.), *Istoria României prin concepte. Perspective alternative asupra limbajelor social-politice*, Iași, Polirom, 2010, p. 454-459.

19 Dragoș Sdrobiș, *Limitele meritocrației într-o societate agrară*, op. cit., p. 36.

20 Elena Siuțiu, « The Role of the European Universities in Shaping the Romanian and South-East European Political Elites in the Nineteenth Century », art. cit., p. 113-128.

21 Alexandra Iancu, « Knowledge and Power in the Romanian Case », art. cit.

22 On doit l'expression à Sorin Alexandrescu : « Populism și burghezie : România la începutul secolului xx », dans *id.*, *Privind înapoi, modernitatea*, București, Univers, 1999, p. 102-104.

Issu d'une famille aristocratique, Mihail Kogălniceanu est l'homme politique qui utilise son autorité à la fois sociale et personnelle d'historien pour construire une longue carrière politique, et qui survit à tous les régimes de l'après-1848²³. Dans ce sens, il illustre la professionnalisation naissante de l'homme politique. Il est membre de l'élite par son origine sociale et par ses études secondaires et universitaires en France et à Berlin. Son activité d'historien se limite à sa jeunesse, pendant ses études et pendant l'exil de l'après-1848. Mais c'est un capital symbolique qui détermine à la fois sa longue carrière politique et sa postérité. Pendant les années 1840, il dirige plusieurs revues de littérature et d'histoire et il publie des collections de documents sur l'histoire des Roumains. Il fonde la revue *Dacia Literară* (*La Dacie littéraire*) en 1840 dont le titre représente tout un programme dans la ligne du romantisme militant²⁴. En 1868, il est élu membre de l'Académie roumaine à peine deux ans après sa fondation. De 1887 à 1889 il est le président de l'Académie, lorsqu'il renoue avec son travail d'historien. C'est une consécration symbolique pour un ancien militant pour qui l'étude de l'histoire a représenté une finalité politique, à savoir la construction de l'État-nation roumain, qui a adopté une vision historique et culturelle sur les buts de la politique pendant toute sa longue carrière²⁵.

Kogălniceanu débute sa carrière politique très jeune dans le camp libéral, favorable à l'union des principautés et à l'émancipation des Roumains de la tutelle ottomane. Avant l'union de la Moldavie et de la Valachie sous le même prince, Alexandru Ioan Cuza, en 1859, il occupe déjà des positions gouvernementales et administratives dans une Moldavie sous domination ottomane et russe et il devient rapidement la figure centrale du parti national. Il est Premier ministre à partir de 1863 et il conserve cette fonction même après le 2 mai 1864 lorsque Cuza s'attribue les pleins pouvoirs. De ce fait il devient l'adversaire des anciens quarante-huitards (les « rouges ») après le coup d'État pacifique de 1866 et l'arrivée sur le trône de Charles de Hohenzollern. Il continue de défendre le règne quasi-bonapartiste de Cuza en tant que parlementaire et ministre. À partir de 1875, les différents courants libéraux s'institutionnalisent pour former le parti national libéral. Comme les grandes figures du libéralisme radical – notamment Ion Brătianu – prennent la direction

23 Sa biographie par Alexandru Zub, *Mihail Kogălniceanu, arhitect al României moderne*, Iași, Institutul European, 2005.

24 Mihail Kogălniceanu, *Programul Daciei Literare, Introducție*, dans *Opere*, Craiova, Scrisul românesc, 1930, p. 41.

25 Déjà dans la préface de son *Histoire de la Valachie, de la Moldavie et des Valaques transdanubiens*, rédigée en français et publiée en 1837, Kogălniceanu explique ainsi sa démarche pour écrire l'histoire (*Opere*, t. II, *Scriseri istorice*, București, Editura Academiei R.S.R., 1976, p. 44).

du parti, Kogălniceanu reste sur une position modérée et se dédie surtout à la diplomatie.

Il est ministre des Affaires étrangères, d'avril à juillet 1876 et d'avril 1877 à novembre 1878, pendant la crise orientale, puis devient le premier représentant à Paris du nouvel État indépendant. Il fait tout pour l'entrée de la Roumanie, comme alliée de la Russie, en guerre contre l'Empire ottoman, avec le but de faire reconnaître son indépendance par les grandes puissances. Si sa fidélité à l'héritage politique du prince Cuza l'a banni pendant de longues années des premiers rangs du parti libéral, son discours devant le Parlement en mai 1877, lorsque le gouvernement proclame l'indépendance, et son rôle de chef de la délégation roumaine au congrès de Berlin, l'ont placé parmi les plus grandes figures du panthéon politique roumain. À ce jour, toutes les biographies consacrées à Kogălniceanu le décrivent comme « l'architecte de la Roumanie moderne » et se limitent à ce registre quasi-mythique.

102

Si en tant que ministre des Affaires étrangères il peut mettre à l'œuvre son dévouement au projet national, en tant que ministre de l'Intérieur (d'octobre 1863 à janvier 1865, de novembre 1868 à janvier 1870, en novembre 1878 puis de juillet 1879 à avril 1880) il peut mobiliser son réseau à la fois politique et intellectuel et exprimer sa vision sur la façon de faire la politique. Par exemple, lors des élections pour la Chambre en 1869, le gouvernement et le ministre Kogălniceanu souhaitent ardemment empêcher la constitution d'une majorité libérale radicale ou « rouge ». Kogălniceanu ordonne des changements dans l'administration locale et il envoie aux préfets des listes avec des candidats officiels et plus de trois cents télégrammes confidentiels pour recommander la neutralisation des adversaires du gouvernement²⁶. Il entend mobiliser à tout prix ses amis révolutionnaires de 1848, les poètes et diplomates Costache Negri et Vasile Alecsandri, pour déposer leur candidature à la Chambre. Les lettres persuasives que Kogălniceanu leur envoie, sans pourtant atteindre leur but souhaité, dévoilent néanmoins la manière, légitime à ses yeux, dont il entend obtenir une majorité²⁷. La proximité sociale crée la confiance et assure l'élection des « gens comme il faut »²⁸. Kogălniceanu est un véritable patron prêt à promouvoir son réseau d'amis pour l'aider à « sauver le pays ». C'est la manière courante à l'époque de comprendre la représentation politique et le vote censitaire²⁹. Kogălniceanu est convaincu que la vertu principale de la

26 Ion Mamina et Ion Bulei, *Guverne și guvernanți (1866-1916)*, București, Silex, 1994, p. 27.

27 Mihail Kogălniceanu, *Scrisori. Note de călătorie*, éd. Augustin Z. N. Pop et Dan Simonescu, București, Editura Pentru Literatură, 1967, p. 75-78, 80-82.

28 *Ibid.*, p. 81.

29 Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p. 260-261.

représentation est que l'élu sait déceler les grands intérêts de la nation. À ses yeux, cette tâche doit revenir d'une manière quasi-naturelle aux élites œuvrant pour le projet national, seul dessein digne d'une carrière politique.

Fondée en 1864, la société intellectuelle Junimea (La Jeunesse) a remporté le plus de succès dans la stratégie de transformation des connaissances et de la science – homologuées par un diplôme occidental – en pouvoir dans la société roumaine. Véritable groupe de pression, elle promeut les jeunes qu'elle soutient à des positions culturelles et politiques clés, à leur retour au pays³⁰. Docteur en philosophie et ayant fait des études universitaires de droit et lettres à Berlin, Giessen et Paris comme boursier de l'État roumain, Titu Maiorescu est le seul, parmi les cinq fondateurs de Junimea (Iacob Negruzzi, Petre P. Carp, Theodor Rosetti, Vasile Pogor), qui n'est pas issu d'une famille aristocratique. Rentré au pays en 1861, il connaît une ascension publique prestigieuse. Le jeune homme de 22 ans devient professeur à l'université de Iași, à peine fondée en 1860, puis membre de l'Académie à 27 ans. Il incarne la figure de l'idéologue et du théoricien de la culture, sa carrière politique étant dominée par ce rôle. De 1867 – date de publication de son fameux essai critique *În contra direcției de astăzi în cultura română*³¹ – à 1881, Maiorescu est le maître du discours contestant institutions et pratiques publiques. À partir de la perspective de l'évolutionnisme organique, sa théorie des « formes sans fond » dénonce l'imitation de la culture et des institutions occidentales que la société roumaine a poursuivie sans discernement, en adoptant les « formes » étrangères sans prendre en considération le « fond » culturel autochtone³². Ses cibles sont les anciens quarante-huitards et les libéraux qui ont exercé un quasi-monopole sur la pensée sociale et politique roumaine depuis le début du XIX^e siècle³³.

En 1881, Petre P. Carp publie le programme de Junimea, *Era Nouă* (*La Nouvelle Époque*), qui définit la nouvelle direction politique du groupe, opposée à la fois aux libéraux et aux anciens conservateurs. À partir de ce moment, les hommes politiques rattachés à Junimea prennent la relève d'une manière décisive et ils se rangent explicitement du côté du parti conservateur. Ils renoncent à la contestation idéologique et ils passent à l'organisation des institutions et aux réformes politiques, alors que Maiorescu, dans sa longue carrière de parlementaire à partir de 1870 (entrecoupée de quelques épisodes ministériels), reste l'adjoint de Carp. Celui-ci devient le stratège politique officiel du groupe : preuve que la politique prend la relève sur la culture et sur la critique

30 Sorin Alexandrescu, « Junimea – discurs politic și discurs cultural », dans *id.*, *Privind înapoi, modernitatea*, op. cit., p. 47-90.

31 En français : *Contre la direction d'aujourd'hui dans la culture roumaine*.

32 Zigu Ornea, *Junimea și junimismul* [1978], t. I et II, București, Minerva, 1998.

33 Sorin Alexandrescu, « Junimea – discurs politic și discurs cultural », art. cit., p. 58.

normative³⁴. C'est aussi le témoignage d'une forme naissante de différenciation fonctionnelle et de professionnalisation de l'action politique. Les conservateurs et Junimea gardent néanmoins la suprématie dans la critique culturelle de la société roumaine et ont la capacité de modeler l'opinion publique, à défaut de pouvoir dominer la vie politique pendant le dernier quart du XIX^e siècle³⁵.

La structure interne stricte de Junimea, qui fonctionne au moins pendant les deux premières décennies de son existence, contribue amplement au succès de sa stratégie³⁶. Les cinq fondateurs, occupant des rôles prééminents dans leurs domaines respectifs et menant des carrières politiques et publiques prestigieuses, en forment le cercle intérieur. Le deuxième cercle est constitué des professions libérales et des politiciens de second rang. Le troisième et plus grand cercle est formé par les jeunes intellectuels prometteurs, mais issus de milieux sociaux modestes, qui sont à la recherche de puissants protecteurs, et dont l'accès à la politique active (et donc aux deux cercles supérieurs) est interdit s'ils n'arrivent pas à valider leurs études en Occident par un diplôme.

104

Maiorescu occupe le rôle le plus important pour assurer le mécanisme de reproduction du groupe dans la logique de cette hiérarchie³⁷. Son activité illustre la nouvelle conception des pratiques clientélares, transformées par les partis politiques, comme le montrent ses deux protégés, le poète Mihai Eminescu (1850-1889) et l'écrivain Ion Creangă (1837-1889)³⁸. C'est Maiorescu qui, en vrai « courtier social », dirige leurs études et consacre à la fois leurs carrières littéraires, en les invitant à présenter leurs œuvres dans le cercle exclusiviste de Junimea et en les publiant dans la revue de la société, *Convorbiri Literare*, et leurs carrières publiques. Tous les deux occupent des postes pendant la période où Maiorescu est ministre des Cultes et de l'Instruction dans le gouvernement conservateur (de 1874 à 1876) : Creangă est nommé instituteur, Eminescu devient boursier de l'État roumain à Berlin. Par la suite, il est nommé directeur de la bibliothèque centrale de Iași. Eminescu est révoqué de sa fonction de directeur par le gouvernement libéral qui prend la suite. C'est un lieu commun de l'époque : l'alternance entre les libéraux et les conservateurs signifie automatiquement la persécution (*prigoana*) des adversaires, dirigée contre les anciens ministres et leurs proches. Mais Maiorescu continue d'intervenir en leur

34 *Ibid.*, p. 60-65, 76-82.

35 Sorin Alexandrescu, « Modernism și anti-modernism. Din nou, cazul românesc », dans Sorin Antohi (dir.), *Modernism și antimodernism. Noi perspective interdisciplinare*, București, Cuvântul, 2008, p. 131.

36 Sorin Alexandrescu, « Junimea – discurs politic și discurs cultural », art. cit., p. 53-55.

37 *Ibid.*, p. 54.

38 George Călinescu, *Viața lui Mihai Eminescu* [1938], éd. Ileana Mihăilă, București, Editura Academiei Române, 2002 ; *id.*, *Ion Creangă (Viața și opera)*, București, Editura Pentru literatură, 1966.

faveur grâce à sa position de parlementaire. Puisqu'il ne parvient pas à obtenir son diplôme de doctorat à la fin de ses études à Berlin, Eminescu se voit confiné dans le troisième cercle de Junimea au rôle de poète par Maiorescu, tandis que sa promotion sociale est interrompue et que l'accès à la vie politique active et le rôle d'idéologue lui sont refusés³⁹. Le seul rôle public qui lui est accordé est celui de journaliste au profit du parti conservateur, mais ses idées nationalistes et xénophobes restent marginales dans l'idéologie de Junimea.

En tant que ministre, Maiorescu continue la pratique de l'État, qui consiste à envoyer des jeunes faire des études en Occident. Sans avoir organisé de concours, il choisit quatre autres jeunes de Junimea pour étudier l'histoire et la philologie à Paris. Seuls deux suivent le programme imposé par le maître⁴⁰. Dans leur cas, la science ne se transforme pas en pouvoir, mais ils bénéficient d'une sphère étatique qui est la leur en tant qu'intellectuels, à savoir les postes publics⁴¹. On voit donc que dans une société qui tient les intellectuels approuvés par l'État dans un grand prestige, le doctorat sert rarement à construire une carrière purement universitaire ou de recherche pendant la seconde moitié du XIX^e siècle. Au contraire, il ouvre la voie à des carrières politiques et administratives brillantes, et/ou à des carrières intéressantes de vulgarisation, par le journalisme, les essais et les traductions, notamment.

À la fin de sa carrière, Maiorescu publie ses discours parlementaires accompagnés de préfaces explicatives⁴². Au tout début du XX^e siècle, c'est une entreprise éditoriale vue comme le couronnement d'une carrière politique réussie. Même si Maiorescu décrit les préfaces comme une œuvre « d'histoire contemporaine impartiale », il s'agit de chroniques partisans de la vie politique. C'est le projet national qui motive leur rédaction et qui justifie, selon Maiorescu, son entrée dans la politique active : « L'indépendance de la Roumanie reconnue comme État libre dans le concert des puissances européennes⁴³. » C'est la seule motivation digne de l'activité politique d'un homme qui a une ambition totalisante, pourrait-on dire : par ses écrits scientifiques, il est considéré comme le créateur de l'esthétique philosophique et de la critique littéraire roumaine, où il consacre l'autonomie de l'esthétique⁴⁴. Il professe donc que l'art et la politique devraient être des domaines séparés dans une culture accomplie

39 Sorin Alexandrescu, « Junimea – discurs politic și discurs cultural », art. cit., p. 53-55, 72-74, 79.

40 Iacob Negruzzi, *Amintiri din Junimea* [1921?], București, Humanitas, 2011, p. 195-198.

41 Sorin Alexandrescu, « Junimea – discurs politic și discurs cultural », art. cit., p. 78.

42 Titu Maiorescu, *Discursuri parlamentare cu privire asupra dezvoltării politice a României sub domnia lui Carol I* [1866-1876], t. I, éd. Constantin Schifirneț, București, Albatros, 2001. Quatre tomes ont paru de 1897 à 1904.

43 Titu Maiorescu, *Istoria politică a României sub domnia lui Carol I*, éd. Stelian Neagoe, București, Humanitas, 1994, p. 33-34.

44 Zigu Ornea, *Junimea și junimismul*, op. cit., t. II, p. 7-134.

ou « vraie »⁴⁵. Il est aussi l'idéologue qui propose une critique normative du développement de la société roumaine. Professeur et recteur d'université, avocat et parlementaire, il se passionne pour l'analyse de la politique contemporaine tout en voulant faire de l'histoire.

Les parcours de Mihail Kogălniceanu et Titu Maiorescu montrent que le projet national reste le champ approprié de leur action politique. Ils considèrent que la politique peut et doit accomplir la construction de l'État-nation et donc que le registre des possibles dans la politique est assez limité. Ils restent des amateurs dans le sens où ils conçoivent leur rôle professionnel comme construction rhétorique de la nation. C'est une autre raison pour comprendre le poids politique et la longueur des débats parlementaires de l'époque. Tant que l'enjeu existentiel est la construction de l'État-nation, les juristes, les avocats et les littéraires dominent de loin les autres professions dans les réseaux clientélares. Et ce sont le droit et les lettres, au détriment des sciences naturelles et techniques, qui permettent l'ascension sociale et l'entrée dans la bureaucratie⁴⁶. À la fin du siècle, les études supérieures en Occident, et la diversification et la spécialisation du domaine des études, forment un idéal méritocratique qui remet en cause la sélection et la reproduction traditionnelle des élites, ainsi que la complémentarité entre la domination sociale et la domination politique des boyards⁴⁷.

C'est seulement vers 1900 que le questionnement de la classe politique commence à changer. Une connaissance sociologique et plus bureaucratique s'impose progressivement⁴⁸. La réflexion autour de la situation des paysans illustre le plus clairement ce tournant. Le paysan n'est plus seulement une question d'identité nationale quasi-mythique, mais il devient avant tout un enjeu de gouvernance. D'un symbole national et identitaire, avec une réalité surtout discursive, le paysan entre dans le concret de la gouvernance et des politiques publiques (sociales, médicales, économiques). La professionnalisation peut être comprise également comme la cristallisation d'une réflexion sur ce qui peut être fait et comment, en matière de gouvernement.

C'est Spiru Haret qui personnifie ce tournant. Il est l'homme politique créateur d'institutions. Il est considéré comme la figure de proue de la réforme scolaire roumaine, notamment dans les milieux ruraux. Pour son

45 Sorin Alexandrescu, « Junime – discurs politic și discurs cultural », art. cit., p. 74-76.

46 Armin Heinen, *Legiunea « Arhanghelul Mihail »*. *Mișcare socială și organizație politică. O contribuție la problema fascismului internațional* [1986], 2^e éd., trad. Cornelia et Delia Eșianu, București, Humanitas, 2006, p. 49.

47 Lucian Nastasă, « Universitățile occidentale și formarea elitei intelectuale românești », art. cit., p. 75.

48 C'est aussi l'époque de la naissance de la sociologie électorale, Andreea Zamfira, « Élections et électeurs aux XIX^e et XX^e siècles. Une généalogie de l'étude électorale en Roumanie », *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. 7, n° 2, 2007, p. 339-372.

60^e anniversaire, en 1911, un volume d'hommages lui est dédié: le processus de sa monumentalisation est entamé⁴⁹.

En 1874, c'est le ministre Titu Maiorescu qui l'aide à obtenir une bourse de l'État pour étudier les mathématiques à Paris et il y obtient son doctorat. Le jeune diplômé de 27 ans rentre au pays et devient tout de suite membre correspondant de l'Académie. Sa carrière est lancée, surtout après son entrée au parti libéral en 1882. En 1883 il devient inspecteur général des écoles et en 1885 il est nommé secrétaire général au ministère de l'Instruction publique. De 1897 à 1910 il est ministre de l'Instruction publique (1897-1899; 1901-1904; 1907-1910).

Autour de 1900, la situation économique, sociale et politique de la paysannerie devient un enjeu majeur pour tous les courants politiques et pour toutes les élites, surtout après des jacqueries paysannes violentes – comme celles de 1888 ou de 1907 –, conséquences des tensions sociales et idéologiques de la société roumaine et de la pauvreté du monde rural dominé par les grands propriétaires et les grandes surfaces agricoles en fermage⁵⁰. Si le village et le paysan sont depuis le programme romantique de la revue *Dacia Literară* des années 1840 au cœur de la représentation collective identitaire, deux courants agrariens imposent la « question paysanne » au cœur du débat public: le premier est le *sămănătorismul*, porté par la revue *Sămănătorul* (*Le Semeur*, fondée en 1901), et le second, qui s'exprime dans la revue *Viața Românească* (*La Vie roumaine*, fondée en 1906), est le *poporanismul*⁵¹. Les deux courants partagent certaines idées, comme le caractère agraire de la société roumaine, la critique du capitalisme, le vote universel ou le retour à un développement organique. Mais la primauté que le *sămănătorismul* attribue à la culture et à la renaissance morale le sépare du *poporanismul*, qui conçoit le développement du point de vue économique et politique et qui promeut des réformes agraires structurelles.

Haret est plus proche du *poporanismul*, dont l'animateur, Constantin Stere, est d'ailleurs son collaborateur. Haret est convaincu qu'il faut regarder le paysan dans son quotidien et que la réforme du monde rural doit passer par la simultanéité de la réforme économique et de l'éducation, une autre manière de lutter contre la pauvreté. Son activité en faveur du développement des banques populaires, qui prolifèrent d'une manière spontanée dans les villages à partir de 1891, illustre le plus clairement cette conviction. Il les codifie par un projet de loi en 1903⁵². Dans *Chestia țărănească* (*La Question paysanne*, publié

49 Cătălina Mihalache, « Haret, școala și politica », *Xenopoliana*, vol. 13, n° 1-4, 2005, p. 173.

50 Keith Hitchins, *România, 1866-1947*, trad. George G. Potra et Delia Răzdolescu, București, Humanitas, 1996, p. 178-179, 186-203.

51 Zigu Ornea, *Sămănătorismul* [1970], 3^e éd., București, Editura Fundației Culturale Române, 1998; *id.*, *Poporanismul*, București, Minerva, 1972.

52 Keith Hitchins, *România, op. cit.*, p. 194-195.

en 1905 et republié en 1907), texte qui a eu un écho public tout particulier à l'époque, on voit que Haret comprend que l'action et les décisions politiques doivent avoir une autonomie spécifique. Pragmatisme et idéalisme se retrouvent dans ses mesures et dans ses écrits⁵³. Comme le but de l'enseignement est de former de bons citoyens pour le développement de l'État, il considère que l'école doit être un instrument d'action sociale. Ses réformes nombreuses couvrent des domaines très variés, de la consolidation du caractère obligatoire de l'enseignement et l'augmentation du nombre des écoles (surtout rurales), à la professionnalisation du corps enseignant et la création de l'enseignement professionnel absent auparavant. Ses réformes visent les activités extrascolaires nombreuses et l'implication sociale et économique des instituteurs dans les villages, par l'enseignement pratique agricole, ou par la lutte contre l'alcoolisme, entre autres. Elles ont soulevé les critiques les plus fortes de ses adversaires⁵⁴.

108

À sa manière, Haret est l'homme des réseaux. En tant que ministre, il continue la pratique de l'État roumain d'offrir des bourses d'études. Il mobilise un réseau large de personnalités culturelles de l'époque, en leur passant des commandes ou en leur offrant des subsides, et il fonde de nombreuses associations professionnelles, sociales ou scientifiques dans des domaines variés⁵⁵.

Haret est surtout adepte de l'intervention ample de l'État. Comme la priorité de l'école doit être la consolidation de l'État et de sa nation, l'État doit organiser l'école afin d'être capable de former les esprits dans le sens de « l'amour du pays et la fierté de la race⁵⁶ ». Haret considère que l'intervention de l'État est indispensable pour la consolidation de la nationalité roumaine et de sa culture, d'où également l'éventail si large de ses réformes dans l'enseignement et son attitude missionnaire. La réforme sociale par la réforme de l'éducation est au cœur de la méthode de Haret. Le contraste est assez manifeste par rapport au questionnement idéologique de Junimea qui porte sur ce qui fait la réalité d'une communauté nationale : on a tendance à oublier que les sources philosophiques de Maiorescu ou d'Eminescu sont instrumentalisées pour leur engagement politique au service du projet national⁵⁷.

53 Par exemple, Spiru Haret, « Rapport adressé à Sa Majesté le roi de Roumanie sur l'activité du ministère de l'Instruction publique et des Cultes », București, Institut d'arts graphiques Carol-Goebel, 1903.

54 Cătălina Mihalache, « Haret, școala și politica », art. cit., p. 168-170 ; Nicolae Isar et Cristina Gudin, *Din istoria politicii școlare românești*, București, Editura Universității din București, 2004.

55 Constantin Dinu, *Spiru Haret*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 1970.

56 « *Iubirea de țară și mândria de neam* » (Cătălina Mihalache, « Haret, școala și politica », art. cit., p. 175).

57 Cécile Folschweiller, *Les Prémisses philosophiques du discours des intellectuels roumains aux temps de la construction de la nation (1866-1919)*, thèse sous la dir. de Catherine Durandin, Paris, INALCO, 2009.

L'École sociologique de Bucarest de Dimitrie Gusti (1880-1955) poursuit et élargit l'approche de Haret pendant l'entre-deux-guerres, dans le sens de la transformation de la société rurale roumaine par la culture et par l'action sociale⁵⁸. Mais lorsque Gusti, à son retour au pays après des études en France et en Allemagne, dit dans une conférence de 1910 que les hommes politiques et la politique doivent être assistés par la science et les universités, il annonce déjà l'âge de la « politique scientifique » de l'après-1918 et la professionnalisation de la politique par la science⁵⁹. D'une manière moins systématique, l'activité réformatrice de Haret va dans le sens de l'ingénierie sociale de Gusti. Sauf que pour Gusti, l'école n'est plus suffisante pour mener à bien la mission d'éducation des paysans, c'est à l'élite culturelle que revient cette tâche difficile⁶⁰ : les équipes d'étudiants, l'élite en formation, arpentent le pays pour à la fois connaître et éduquer le monde rural. Haret partage implicitement le nationalisme de Gusti que celui-ci envisage comme une science de la nation, dans ce sens une science « totale », à laquelle toutes les institutions nationales doivent œuvrer. Toutefois, Haret n'a eu ni les moyens institutionnels, ni la formation nécessaire en sciences sociales, ni l'opportunité politique pour se lancer dans une telle démarche totalisante, même s'il partage la même ambition de connaissance que Gusti⁶¹.

Kogălniceanu, Maiorescu, Haret et toute l'élite politique d'avant 1914 sont persuadés que l'État est un instrument entre leurs mains, pour leur projet de développement et de construction nationale et de modernisation. À côté de la pratique du clientélisme et de la mise en marche des réseaux, l'instrumentalisation de l'État participe à la définition élitiste de l'action politique et à la difficulté de la professionnalisation de la sphère politique.

Avant la constitution des grands corps de l'État et de la fonction publique dans une logique plus bureaucratique, et en l'absence de références nationales pour mesurer le mérite et la spécialisation, venue du manque d'universités adéquates, l'obtention d'un doctorat en Occident, comme étalon pour la méritocratie, et le travail au service du projet national font les carrières des hauts dignitaires. On a également vu que les réseaux clientélares ont un rôle de médiation vers les fonctions dans l'État et ils ont un rôle essentiel pour le recrutement politique et administratif. De 1914 à 1919, l'État roumain mène une modernisation

58 Antonio Momoc, *Capcanele politice ale sociologiei interbelice. Școala gustiană între carlism și legionarism*, București, Curtea Veche, 2012 ; Zoltán Rostás, *Atelierul gustian : o abordare organizațională*, București, Tritonic, 2005.

59 Antonio Momoc, *Capcanele politice ale sociologiei interbelice, op. cit.*, p. 43-54, 95-107.

60 *Ibid.*, p. 350-353.

61 Notamment par son souhait d'expliquer toute la société par la science, Ana Bazac, « Spiru Haret, *Mecanica Socială* : semnificații epistemologice », *Studii și comunicări/DIS*, vol. 5, 2012, p. 199-210.

accélérée du point de vue administratif, médical, industriel, et pas seulement militaire, surtout par des échanges avec les alliés dans le domaine des corps spécialisés⁶². Cette étape de création des corps professionnels est complétée par la codification du statut des fonctionnaires publics en 1923 dans une logique de plus en plus bureaucratique⁶³. Après la guerre, les mécanismes de consécration intellectuelle se consolident et le champ culturel est une réalité à contours clairs du point de vue sociologique⁶⁴.

Plus visible donc, cette professionnalisation de l'après-guerre permet la cohabitation d'autres logiques pour le recrutement politique et administratif. L'élitisme des réseaux n'est plus le seul moyen d'accès à la politique et à l'administration, quoique le rapport de clientèle continue de rester important⁶⁵. La première étape de la modernisation discursive est suivie par la modernisation institutionnelle et bureaucratique plus avancée. D'autant plus que 1918 change la donne, l'État roumain parachève son projet national : le territoire est doublé par rapport au territoire d'avant-guerre. Dorénavant, il reste l'épreuve la plus difficile, à savoir gérer la rupture entre la politique et la culture⁶⁶. Cette rupture touche sa forme extrême chez les (néo)traditionalistes des années 1920-1930 qui critiquent la professionnalisation de la politique et la démocratie parlementaire et qui opposent à la politique la tradition autochtone et la culture, considérées comme les seules sources de vérité et d'authenticité nationale, les seules opposables au « mensonge » des institutions de la politique démocratique⁶⁷.

110

62 La dimension militaire est étudiée par Jean-Noël Grandhomme, *La Roumanie en guerre (1914-1919). De la Triplice à l'Entente*, Saint-Cloud, Sotecal/14-18 Éditions, 2009 ; *id.*, *Henri-Mathias Berthelot (1861-1931). Du culte de l'offensive à la stratégie globale*, Ivry, ECPA-D, 2011.

63 Andrei Florin Sora, *Servir l'État roumain*, *op. cit.*, p. 106-117, 130-134.

64 Dragoș Sdrobiș, « O identitate disputată în România interbelică : intelectualul. Între tribulații generaționale și diferențe specifice », dans Lucian Nastasă et Dragoș Sdrobiș (dir.), *Politici culturale și modele intelectuale în România*, Mega, Cluj-Napoca, 2013, p. 327 et *passim*.

65 Cristian Preda, *Rumâniilor fericiți*, *op. cit.*, p. 153-184 ; Stelu Șerban, *Elite, partide și spectru politic în România interbelică*, București, Paideia, 2006.

66 Sorin Alexandrescu, « Modernism și anti-modernism. Din nou, cazul românesc », art. cit., p. 132.

67 Florin Țurcanu, *Intellectuels, histoire et mémoire en Roumanie. De l'entre-deux-guerres à l'après-communisme*, București, Editura Academiei Române, 2007, p. 11-35 ; Sorin Alexandrescu, « Modernism și anti-modernism », art. cit., p. 138-140.

ÉLUS ET RECOMMANDATIONS DANS LE DÉPARTEMENT
DE LA MEUSE AU XX^e SIÈCLE : MÉTHODOLOGIE ET
PERSPECTIVES D'ANALYSES

Julie Bour
CRULH, université de Lorraine

Des centaines de lettres du député Louis Jacquinot (1898-1993), sont conservées aux archives départementales de la Meuse. Ces courriers, adressés à des particuliers, datent des années 1965-1974 et concernent des recommandations. Les sujets sont variés : il s'agit de demandes, faites par des personnes privées, pour des logements, des emplois, des aides ou des décorations. Une correspondance qui laisse apparaître le quotidien des Meusiens, mais pas seulement. Ces documents donnent également un aperçu du travail routinier d'un élu au sein de sa circonscription. Ce type de fonds ne constitue pas une exception dans les archives françaises de cette période, bien au contraire. Face à une telle abondance de documents, nous avons développé nos propres méthodes et grilles d'analyse, afin d'exploiter au mieux une source abondante et souvent laissée de côté par les chercheurs.

Cependant, il fallait aussi, de notre point de vue, ouvrir cette étude et aller au-delà d'un individu, Louis Jacquinot, pour mieux s'interroger sur le degré de diffusion de cette pratique au sein du personnel politique local. En effet, il existe des recherches, relativement peu nombreuses en France, qui combinent l'approche biographique – un homme politique, souvent connu – et l'analyse de ces pratiques routinières de traitement des demandes individuelles, grâce à leurs traces épistolaires. En revanche, on connaît mal ce qu'il en est dans un territoire donné, lorsque l'on mesure ces phénomènes, non pas à l'aune d'un élu à un moment déterminé, mais d'un ensemble ou d'un groupe d'élus, en bref d'un personnel politique pendant une durée plus longue, de la III^e à la V^e République. En changeant de focale, en passant d'un élu isolé pendant un laps de temps court, à un groupe d'élus pendant presque un siècle, les phénomènes observés prennent un autre relief. L'enjeu n'est plus de comprendre comment un homme ou une force politique use des recommandations ou gère une politique de clientèles. L'objectif est cette fois de montrer qu'il s'agit d'une pratique collective qui perdure, voire même s'accroît, et dont s'accommode un personnel

politique. Cette pratique semble moins dépendante d'une individualité, d'un parti politique ou d'un régime, que de médiations qui obéissent à des logiques en partie spécifiques.

On peut, en d'autres termes, formuler l'hypothèse qu'il s'agit d'un rôle, officieux et connu, attendu des élus par leurs électeurs. Faut-il parler d'une coutume sociale diffuse ou plutôt d'un habitus des élus défini – après Norbert Elias et Pierre Bourdieu – comme une disposition à agir qui, intériorisée, ne suscite guère de réflexions et d'états d'âme, « tant il lui paraît aller de soi¹ » ? Ne faudrait-il pas évoquer des questions de transmission ou d'héritage ? De telles interrogations ouvrent la voie à des questions relativement complexes, en tout cas largement inexplorées, sur le lien entre familles politiques et pratiques de recommandation ou de faveur. On peut en effet se demander si ce travail routinier n'est pas un point commun à des hommes politiques d'appartenances très diverses et de bords différents. En somme, les recommandations et les plaintes seraient une constante du métier politique, tel qu'il se codifie à partir du début de la III^e République. Ce rôle permettrait aux élus d'espérer obtenir une reconnaissance, et par conséquent des suffrages, en tissant ainsi des liens de fidélité.

112

Pour mieux présenter cette hypothèse, nous avons choisi de prendre en compte l'ensemble du département de la Meuse sous trois Républiques. Bien entendu, les études déjà publiées sur ces pratiques dites « de clientèle » et sur d'autres hommes politiques français ont été largement prises en compte, afin de multiplier les points de comparaison et d'offrir la vision la plus contrastée possible de ces pratiques.

LA POLITIQUE DE CLIENTÈLE

La corruption est devenue depuis une vingtaine d'années une question d'actualité récurrente dans les débats publics. Pourtant, le mot même de *corruption* reste flou. Faut-il y associer ou non le clientélisme, qui ne repose pas sur des échanges pécuniaires ? Il ne s'agira pas dans ce chapitre de ce type d'échanges, mais de faveurs, d'appuis, de protection, de parrainage, de passe-droits, de « piston », accordés à une personne dans le but de créer, au-delà d'un éventuel échange avec un vote, une relation personnelle fondée sur la dépendance et la verticalité².

1 Pierre Bourdieu, « La fabrique de l'habitus économique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 150, 2003, p. 79.

2 Jean-François Médard, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, vol. 26, n° 1, 1976, p. 103-131.

Les recherches sur l'histoire du clientélisme doivent beaucoup aux travaux des sociologues, des anthropologues et des politistes des années 1970 notamment, qui ont contribué à renouveler largement cette question. Pensons en particulier, aux études sur l'Amérique latine, l'Asie et l'Europe méditerranéenne, avec par exemple les travaux de Julian Pitt-Rivers sur l'Espagne, ou ceux de Frederick George Bailey sur l'Inde³.

Pendant ces années, les sciences politiques et la sociologie analysent le clientélisme dont ils proposent des modèles d'interprétation ; ils investissent également l'étude des rapports de clientèle. Celui-ci semble, pour certains de ces chercheurs, lié à une aire culturelle, ou à une aire géographique. Les sociétés méditerranéennes en seraient le lieu d'élection, en particulier l'Italie (*clientelismo*), l'Espagne (*caciquismo*)⁴ ou la Corse (clanisme)⁵. Les études portent aussi sur l'Amérique latine, qui représente un terrain propice d'études, notamment l'Argentine avec le péronisme.

Ces remarques concernent principalement la période la plus récente de l'histoire contemporaine, et les historiens modernistes étudient pour leur part ces sujets dans l'Europe du XVI^e au XVIII^e siècle. Ils proposent, pour la France, une analyse des patronages aristocratiques⁶, mais aussi de l'usage de la faveur royale comme mode de gouvernance⁷. En revanche, l'étude ne va pas au-delà de la fin de la société d'Ancien Régime. Dans la France contemporaine, l'activité de la recommandation par un élu est un phénomène mal connu, ou qui reste dans l'ombre dans les travaux des historiens du contemporain, du fait de

- 3 Julian Pitt-Rivers, *The People of the Sierra*, Chicago, Chicago University Press, 1954 ; Frederick George Bailey, *Politics and Social Change: Orissa in 1959*, Berkeley, University of California Press, 1963.
- 4 Manuel Marin, *Clientélisme et domination politique en Espagne. Catalogne, fin du XIX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 2006 ; José Varela Ortega (dir.), *El Poder de la influencia. Geografía del caciquismo en España (1875-1923)*, Madrid, Centro de estudios políticos, 2001 ; Stéphane Michonneau, « Clientélisme, caciquisme, caudillisme », *Genèses*, n° 62, 2006/1, p. 2-24.
- 5 Jean-Louis Briquet, *La Tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, 1997 ; Gérard Lenclud, « De bas en haut, de haut en bas. Le système des clans en Corse », *Études rurales*, n° 101-102, 1986, p. 137-173.
- 6 Thierry Rentet, *Anne de Montmorency. Grand maître de François I^{er}*, Rennes, PUR, 2011. Voir également Yves Durand (dir.), *Clientèles et fidélités en Europe à l'époque contemporaine. Hommage à Roland Mousnier*, Paris, PUF, 1981 ; Sharon Kettering, *Patronage in Sixteenth and Seventeenth Century France*, London, Ashgate, 2002 ; Katia Béguin, *Les Princes de Condé. Rebelles, courtisans et mécènes dans la France du Grand Siècle*, Seyssel, Champ Vallon, 1999 ; Ariane Boltanski, *Les Ducs de Nevers et l'État royal. Genèse d'un compromis (ca 1550 – ca 1600)*, Genève, Droz, 2006 ; Jean Duma, *Les Bourbons-Penthièvre (1678-1793). Une nébuleuse aristocratique au XVIII^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1995.
- 7 Nicolas Le Roux, *La Faveur du roi. Mignons et courtisans au temps des derniers Valois (vers 1547-vers 1589)*, Seyssel, Champ Vallon, 2000.

l'absence de sources ou du manque d'intérêt pour ce type de sources⁸. Pourtant le clientélisme permet de comprendre les relations des Français avec le pouvoir politique. Cela étant, on peut citer quelques études de cas sur ces questions : celle de Frédéric Monier sur la politique des plaintes, autour de la personnalité d'Édouard Daladier, député du Vaucluse⁹, celle de Gaëlle Charcosset, qui a examiné le cas des demandes traitées par Laurent Bonnevey, député du Rhône et garde des Sceaux (1921-1922)¹⁰. Quant à Jean Bousquet-Mélou, il a travaillé pour sa part sur Louis Barthou, député des Pyrénées-Atlantiques et président du Conseil en 1913¹¹. Ces travaux observent ces pratiques de clientélisme sous la III^e République ; en revanche, jusqu'à présent, il n'existe pas d'études de ce type sur le clientélisme sous la V^e République, après 1958, à l'exception du cas de Marseille exploré par Cesare Mattina, pour les années 1970-1990¹². L'exemple de Louis Jacquinot, comme celui – loin de la Méditerranée – de la Meuse, représente un cas remarquable pour l'histoire politique. Cela tient d'une part à la quantité des sources documentaires, et d'autre part à la période concernée.

Pour l'époque la plus récente, des travaux de politistes montrent que le paradoxe veut que si beaucoup de Français ordinaires s'indignent des scandales de corruption, un certain nombre d'entre eux sont plutôt complaisants avec le favoritisme et les échanges informels avec les élus. C'est ce que Pierre Lascoumes nomme « les arrangements avec la probité¹³ ». Cela démontre l'ambiguïté qui domine dans les attitudes à propos de la corruption et la multiplicité des critères de jugement. De tels échanges sont en effet une pratique courante mais qui demeure discrète, ce qui explique en partie la rareté des études.

Pour certains chercheurs, notamment Arnold J. Heidenheimer, la corruption peut être différenciée selon trois niveaux : la corruption « noire » unanimement condamnée, la « grise » qui divise l'opinion, et la corruption « blanche », largement tolérée¹⁴. La pratique de la faveur demandée à, et obtenue d'un

8 Notamment Jean-François Eck, *Louis Marin et la Lorraine (1905-1914). Le pouvoir local d'un parlementaire sous la III^e République*, thèse sous la dir. de Raoul Girardet, Institut d'études politiques, Paris, 1980, qui n'aborde qu'en filigrane cette question.

9 Frédéric Monier, *La Politique des plaintes. Clientélisme et demandes sociales dans le Vaucluse d'Édouard Daladier (1890-1940)*, Paris, La Boutique de l'histoire, 2007.

10 Gaëlle Charcosset, « Entre solidarité et clientélisme : un député du Rhône, Laurent Bonnevey (1902-1942) », dans Pierre Guillaume (dir.), *Les Solidarités (2). Du terroir à l'État*, actes du colloque de Bordeaux, juin 2002, Pessac, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2003.

11 Jean Bousquet-Mélou, *Louis Barthou et la circonscription d'Oloron (1889-1914)*, Paris, Pedone, 1972.

12 Cesare Mattina, *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.

13 Pierre Lascoumes (dir.), *Favoritisme et corruption à la française. Petits arrangements avec la probité*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

14 Arnold J. Heidenheimer, *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, Transactions Publishers, 2009.

homme politique élu fait partie de cette dernière catégorie. La corruption est donc un phénomène difficile à cerner et à définir en raison de la diversité des situations dans lesquelles elle existe, mais aussi à cause des degrés de perception du phénomène, non seulement par les acteurs eux-mêmes mais également par la population. C'est donc cette corruption « blanche », finalement banale et tolérée dont il va être question dans ce chapitre.

ÉTUDIER DES RECOMMANDATIONS

Le département de la Meuse dispose d'un grand nombre de fonds d'archives d'hommes politiques. Notamment, celui de Jules Develle¹⁵ (1845-1919) qui fut député de l'Union républicaine (1885-1898) et sénateur de la Meuse (1910-1919), ainsi que ministre à douze reprises sous la III^e République. Seules quelques centaines de documents sont disponibles, qui éclairent le phénomène au début de la III^e République, des années 1885 à 1890. Dans le même dépôt, un registre tenu par le préfet de la Meuse entre novembre 1923 et octobre 1924, répertorie des demandes : elles viennent de nombreux parlementaires, aussi bien de la Meuse que de France¹⁶. La pratique est pérenne, comme l'illustre une série de quelques lettres de Raymond Poincaré¹⁷. De même, des pièces sur le député communiste de la Meuse André Savard (1911-1997), montrent qu'il emploie aussi ces pratiques durant la IV^e République¹⁸. Un autre document retrouvé dans les archives de la préfecture de la Meuse signale qu'André Beauguitte, député de la Meuse de 1932 à 1942, puis de 1956 à 1978, recourt lui aussi à ce système¹⁹.

Reste que le fonds Louis Jacquinot est celui qui contient le plus de recommandations²⁰. Il compte près de 17 000 interventions pour la période allant de 1965 à 1974. Louis Jacquinot est une figure mal connue en France²¹.

15 Archives départementales de la Meuse (désormais ADM), 58 J.

16 ADM, 1251 W 669.

17 ADM, 96 J. Les papiers de Raymond Poincaré sont conservés aux Archives nationales. Député (1887) puis sénateur de la Meuse (1903), ministre de l'Instruction publique (1892), des Finances (1895 et 1896), des Affaires étrangères (1912) et président de la République (1913-1920).

18 Il n'existe pas de versement propre à cet élu, l'échantillon est donc limité, mais révélateur. Au total, 58 demandes sont conservées ; elles sont réalisées entre 1946 et 1951, pendant le premier mandat du député.

19 ADM, 1251 W.

20 Constitué de près de 350 cartons, une partie de celui-ci est consacré aux courriers échangés avec les particuliers, et représente à lui seul, 17 cartons.

21 Julie Bour, *Entre national et local. Louis Jacquinot, l'archétype du notable modéré*, thèse sous la dir. d'Olivier Dard, université de Lorraine, 2015, à paraître dans une version remaniée aux PUR. Voir également Julie Bour, Lydiane Gueit-Montchal, Olivier Dard et Gilles Richard (dir.), *Louis Jacquinot. Un indépendant en politique*, Paris, PUPS, coll. « Mondes contemporains », 2013.

Pourtant il a exercé des fonctions gouvernementales sous la III^e République et a été ministre à plusieurs reprises sous la IV^e et la V^e République, notamment de la Marine, des Anciens combattants et de l'Outre-mer. À l'échelle locale, il occupe une place importante : élu député de la Meuse de 1932 à 1973, il est également président du conseil général de la Meuse de 1945 à 1973. Cette carrière, d'une grande longévité, se réalise au sein de la droite modérée, en tant que républicain indépendant d'abord, puis comme gaulliste membre de l'Union pour la nouvelle République (UNR).

116

Les archives départementales de la Meuse comptent un fonds plus récent qui documente également ces pratiques : celui de Jean Bernard²² (1924-2007), avec des pièces datant des années 1980-1990. Jean Bernard représente la gauche dans le département en tant que membre du Parti socialiste. Il met fin à la carrière de Louis Jacquinot, en le battant aux élections législatives de 1973. Le nombre de recommandations est moindre que dans le cas de son prédécesseur, mais est toutefois d'envergure. Les recherches démontrent que pour dix années d'exercice, il existe environ 3 500 à 4 000 demandes traitées.

Cet inventaire succinct des archives du département de la Meuse montre qu'il existe une quantité importante de sources disponibles. Celles-ci sont variables. Dans certains cas, seules les lettres des demandeurs ou solliciteurs sont conservées : la correspondance passive, notamment avec Jules Develle. Dans d'autres cas, il s'agit simplement de la réponse du député : copie de la correspondance active, comme pour Louis Jacquinot. Dans d'autres cas encore, l'ensemble des courriers perdure, comme pour Jean Bernard. Ces sources abondantes permettent d'ouvrir un vaste chantier : celui des demandes individuelles et des pratiques de faveurs des députés de la Meuse pendant un siècle et surtout pour l'ensemble du spectre politique, de la droite modérée au communisme.

Face à tant de sources disponibles et à tant de documents, comment gérer le traitement et l'analyse de ceux-ci ? Ce nombre important de sources n'est pas sans poser des problèmes. Le premier est lié au choix d'une analyse quantitative : transformer la source « brute », c'est-à-dire les nombreux courriers disponibles, en données. La saisie informatique permet la constitution d'une telle base de données. Celle-ci implique de clarifier les objectifs de recherche, et de modéliser le processus routinier de la recommandation politique, grâce aux études déjà publiées. Ces choix méthodologiques visent à trier les informations sur les personnes qui demandent ou sollicitent un député. Ces renseignements sont souvent lacunaires, notamment pour la profession qui est rarement indiquée. Une difficulté majeure concerne les objets demandés : il a fallu établir une grille de classement, quitte à créer des catégories de demandes. Il a été facile

22 ADM, 181 J.

de regrouper toutes les sollicitations à caractère militaire : incorporations, sursis, mutations, permissions, etc. D'autres objets sociaux sont plus rétifs aux classements, comme les bourses scolaires. Fallait-il les classer comme affaire de scolarité ou demande d'aide sociale ?

Ces difficultés sont également liées à la compréhension des processus qui gouvernent les pratiques de faveurs. Ainsi, en amont, certaines personnes recommandent le solliciteur ou le demandeur, au député. Ce dernier se tourne, à son tour, vers un tiers – fonctionnaire par exemple – pour répondre à la demande. Il existe donc des « courtiers de la faveur » ou *brokers*, selon la formule anglaise. Nous ne pouvons pas prendre en compte les demandes qui ont été adressées directement à l'élu, lors de ses permanences dans sa circonscription, ou lors de rencontres. Certaines réponses l'évoquent – « [...] comme vous me l'avez signalé lors de notre rencontre... ». La part d'oralité dans ce clientélisme ne peut donc pas être prise en compte numériquement, mais doit toutefois être mentionnée.

ANATOMIE D'UNE PRATIQUE EN MEUSE

Pour exposer de manière non exhaustive les résultats de l'analyse sur la recommandation dans la Meuse, nous centrons notre propos sur le cas Louis Jacquinot. Cet exemple permet des comparaisons dans la Meuse et au-delà.

Peut-on donner une mesure quantitative du phénomène ? Entre le mois de novembre 1965 et celui de décembre 1974 – près de neuf années –, Louis Jacquinot réalise 13 211 recommandations, pour 16 768 courriers. L'ampleur du phénomène est évidente, lorsque l'on considère que la population du département de la Meuse en 1968 est de 210 000 habitants, ce qui signifie qu'environ 8 % de la population serait concernée par la recommandation. Les points de comparaison existent, avec le député Édouard Daladier, dont Frédéric Monier a étudié 5 000 à 6 000 requêtes sur les années 1924-1940²³. L'étude de Gaëlle Charcosset sur le député Laurent Bonnevey montre que sur les 3 000 lettres conservées dans ses archives, les trois quarts sont des remerciements pour services rendus entre 1902 et 1942²⁴. Les archives de Paul Painlevé, président du Conseil et ministre de la Guerre dans les années 1920, contiennent de nombreux cartons d'« interventions », classés par ordre alphabétique des solliciteurs²⁵.

23 Frédéric Monier, *La Politique des plaintes*, op. cit.

24 Gaëlle Charcosset, « Entre solidarité et clientélisme : un député du Rhône, Laurent Bonnevey (1902-1942) », art. cit.

25 Inventaire Archives Painlevé : <http://www.archivesnationales.culture.gouv.fr/chan/chan/AP-pdf/313-AP.pdf>, consulté le 14 avril 2017 ; l'ouvrage d'Anne-Laure Anizan, *Paul Painlevé. Science et politique de la Belle Époque aux années folles* (Rennes, PUR, 2012) n'a pas étudié cette question.

La pratique était connue des contemporains. Robert de Jouvenel note en 1914, dans *La République des camarades*, que les députés qui reçoivent 40 lettres d'électeurs par jour ne sont pas des exceptions. Selon lui, « le Parlement ne règne pas, ne gouverne pas, il écrit²⁶ ». En d'autres termes : « Le régime qui préside à nos destinées n'est ni la royauté, ni l'autocratie, ni la démocratie – c'est la correspondance²⁷. » Certains acteurs en conservent un souvenir amer dans leurs mémoires. Roger Duchet signale en 1975 que, lorsqu'il était ministre des Postes (1951-1953), il dut signer « mille cinq cents réponses à des interventions parlementaires : il s'agissait de choisir sur épreuves deux cents demoiselles du téléphone²⁸ ».

Cela explique que, sans avoir étudié le phénomène, certains historiens mentionnent la pratique au passage. François Roth note que Raymond Poincaré « ne se contentait pas d'obtenir des décorations pour ses amis politiques ; il mettait ses compétences au service des communes et intervenait en leur faveur auprès des administrations centrales²⁹ ». Christine Manigand parle quant à elle « des dizaines de milliers de lettres » de recommandation d'Henry de Jouvenel, sénateur de Corrèze de 1921 à 1933³⁰.

À l'échelle de la Meuse, ce phénomène prend une ampleur nouvelle avec Jacquinet³¹. Un rapide calcul indique que 1 400 à 1 500 recommandations sont traitées chaque année. Cela signifie 120 à 130 courriers par mois, soit quatre à cinq courriers de recommandation par jour. Ce chiffre peut d'ailleurs être revu à la hausse, puisqu'une demande entraîne la rédaction de plusieurs courriers par l'élu : un au solliciteur, un au service administratif concerné, et enfin un autre au demandeur une fois l'affaire traitée. Or, tous ces courriers ne sont pas toujours conservés. En comparaison, le successeur de Louis Jacquinet dans la Meuse, le socialiste Jean Bernard, traite selon nos estimations entre 3 500 et 4 000 demandes en douze ans, soit environ 40 à 50 lettres par mois.

Qui sont ces demandeurs ? Les doléances semblent davantage présentées par des hommes (à 65 %). Département fortement exposé lors des deux guerres mondiales, la Meuse compte un grand nombre de veuves. Elles représentent 21 % des femmes demandeuses, qui forment, elles, une catégorie minoritaire (17 % du total). On devine de lentes évolutions dans le lien entre genre et pratique :

26 Robert de Jouvenel, *La République des camarades*, Paris, Grasset, 1914, p. 24.

27 *Ibidem*.

28 Roger Duchet, *La République épinglée*, Paris, Alain Moreau, 1975, p. 265.

29 François Roth, *Raymond Poincaré*, Paris, Fayard, 2000, p. 90.

30 Christine Manigand, *Henry de Jouvenel*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2000, p. 193.

31 Dans son ouvrage sur le chanoine Polimann, député meusien de droite sous la III^e République, André Gaillemin indique que 242 interventions du chanoine ont été enregistrées à la préfecture durant la période 1941-1944 (André Gaillemin, *Un prêtre député. Le chanoine Polimann*, Paris, La Pensée universelle, 1973, p. 148).

avec Jules Develle, avant 1900, sur un échantillon d'une centaine de lettres, seule une demande est effectuée par une femme. Dans les années 1970-1980, avec Jean Bernard, près de 41 % des courriers sont adressés par des femmes. La pratique semble se féminiser, dès lors que la femme s'émancipe davantage.

Il est aussi possible de connaître la part des demandes collectives. Dans le cas Jacquinot, elles représentent 8 % du total. Réalisées pour l'essentiel par les maires du département pour leurs communes (à 95 %), elles mettent aussi en scène des associations : anciens combattants, associations sportives, ou musicales. La recommandation demeure un acte personnel.

D'où proviennent les nombreuses demandes adressées au député-ministre Jacquinot ? 66 % des 13 000 courriers sont réalisés par des Meusiens. Ce premier constat confirme donc bien qu'il s'agit d'un système de recommandations mis en place et entretenu par l'élu pour se maintenir dans son fief. Cela n'est pas nouveau : dans la correspondance antérieure à 1914 conservée dans le fonds de Jules Develle, deux demandes sur trois le sont pour des Meusiens. Il en va de même pour André Savard, communiste : ses 48 demandes durant la IV^e République sont toutes réalisées pour la Meuse. De son côté, le socialiste Jean Bernard s'occupe en 1973 de Meusiens à 95 %, et à 80 % en 1983. Si Jules Develle et Louis Jacquinot traitent davantage de demandes extérieures au département c'est, selon nous, qu'ils sont tous deux des ministres avant d'être des élus locaux. Les originaires de la Meuse, installés à Paris ou ailleurs, s'adressent sans doute plus facilement à eux.

Peu de courriers (21 % pour Jacquinot) mentionnent les professions exercées par les sollicitateurs. Les plus présents sont les élus du département. Les maires occupent la première place et représentent 24 % de ces demandes, devant les conseillers généraux et les conseillers municipaux. On comprend aisément pourquoi Louis Jacquinot a à cœur de les satisfaire : la Meuse compte 500 communes et 669 demandes proviennent de maires. Une cartographie détaillée montre que seules 9 communes de sa circonscription électorale ne lui adressent pas de demandes sur les 238 que compte celle-ci, soit moins de 4 %. La Meuse est un département essentiellement rural et peu peuplé. Pour Louis Jacquinot, le soutien accordé au maire d'une localité peut augurer un soutien plus large en retour : celui de ses administrés à qui l'édile aura relayé les interventions du député. Le deuxième milieu professionnel le plus représenté dans les sollicitateurs est le milieu scolaire : professeurs, instituteurs, directeurs d'établissement, surveillants (11 %). Le troisième, celui des policiers et gendarmes (9 %).

Alors qu'elles arrivent en seconde place chez Louis Jacquinot, les professions de l'Éducation nationale représentent la majorité des demandes envoyées à Jean Bernard. Il est logique de les trouver si présentes auprès du député socialiste,

puisqu'il s'agit de sa base électorale. Pourtant, en 1983, les demandes provenant de ces catégories reculent de 24 % du total à 8 %. Les sans profession prennent la tête de la cohorte des solliciteurs. Cela correspond sans doute à deux réalités : le chômage ne cesse d'augmenter en Meuse et le poids électoral de Jean Bernard décroît. Il est d'ailleurs battu aux législatives de 1986.

Tableau 1. Objets des demandes (Meuse/France)

	Develle (1910- 1911)	Barthou (1899- 1914)	Bonnevay (1902- 1942)	Savard (1946- 1951)	Beauguitte (avril-sept. 1955)	Jacquinet (1965- 1973)	Bernard (1973)	Bernard (1983)
1	Emplois	Affaires militaires	Affaires militaires	Aides sociales	Affaires militaires	Emplois	Aides sociales	Logements
2	Subventions	Secours	Emplois	Logements	Emplois	Affaires militaires	Pensions/ Retraites	Emplois
3	Décorations	PV/petits délits	Secours	Emplois	Aides sociales	Aides sociales	Scolarité	Aides sociales
4	Scolarité	Emplois				Décorations	Emplois	Impôts
5		Bourses/ concours				Pensions/ retraites	Logements	Affaires communales

120

On constate avec les données présentées (tableau 1) que c'est l'État qui est sollicité : employeur, dispensateur d'aide sociale et protecteur. Il faut aussi souligner le poids des affaires militaires arrivant en tête dans trois des sept cas. Il s'agit en majorité de demandes de sursis d'incorporations, de permissions et en particulier de permissions agricoles dans un département rural comme la Meuse. La question de l'emploi s'avère présente pour tous les parlementaires. La majorité des demandes se fait pour des recherches d'emplois mais aussi des demandes de mutations, en particulier sous la V^e République de la part des fonctionnaires de police et de l'Éducation nationale. La catégorie de l'aide sociale ou du secours, absente seulement dans le cas de Jules Develle, est également au cœur du processus.

Qu'en est-il du parcours de la demande ? Par quelles voies, quels circuits passent ces hommes politiques pour traiter une requête ? Dans le cas Jacquinet, une demande sur deux est adressée aux ministères, un quart aux préfetures et en particulier au préfet de la Meuse, enfin le dernier quart est dirigé vers différentes institutions et organismes, comme les organismes de retraite ou les organismes sociaux. André Savard ne s'adresse qu'à deux reprises à des ministères, mais cela est probablement dû à la position du parti communiste dans le système politique français à cette période. Une vraie différence s'observe entre Louis Jacquinet et Jean Bernard. Le député socialiste ne s'adresse en effet que dans 6 % des cas aux ministères, quand le premier le fait dans 45 % des cas. Il en va de même pour le préfet de la Meuse sollicité dans 9 % des cas par Jean Bernard,

et dans près de 28 % des dossiers par Louis Jacquinot. En revanche, le député socialiste s'adresse à l'Éducation nationale et surtout à l'ensemble du système social français. Nous sommes donc en présence de deux manières différentes de pratiquer la recommandation.

Sous la III^e République, il existe toujours un intermédiaire. On s'adresse à son député non pas directement, mais toujours par le biais d'une tierce personne, avec une sorte de respect de la préséance. Pour les plus modestes, il s'agit d'un membre de la famille : père, oncle, gendre, ou alors de notabilités : maires, sénateurs, ministres, membres de la haute fonction publique. Sous la V^e République, les choses se modifient, et l'intercesseur tend à disparaître. Il en existe dans 24 % des demandes de Louis Jacquinot (la famille dans 21 %). Ce pourcentage baisse encore dans les demandes traitées par Jean Bernard. Cela peut se lire comme la fin d'une culture de la déférence, ou comme le signe d'une société qui s'individualise.

Les élus perçoivent cette pratique comme normale : pour eux, c'est une « fonction » découlant de leur mandat. Cependant, d'autres facteurs semblent entrer en compte. Parfois, la situation du demandeur touche l' élu, qui se sent dès lors investi d'une mission de secours. Dans d'autres cas, notamment sous la III^e République, il s'agit de récompenser les mérites d'un citoyen, « bon républicain », et l'aide qu'il a apportée dans les campagnes électorales, ou les liens amicaux qui peuvent exister avec l' élu. Ces hommes politiques semblent surtout guidés par le souci de ne pas s'aliéner d'éventuels électeurs, voire de s'attirer leurs bonnes grâces et d'entretenir leur clientèle. Il ne s'agit pas en tout cas d'obtenir de l'argent ni des présents en retour, mais bien d'entretenir son fief électoral.

Pour conclure, les lettres de recommandation peuvent-elles se prévaloir d'une réelle efficacité politique ? Pour Louis Jacquinot, la recommandation a une importance du point de vue électoral. Il considère qu'en retour il obtiendra un suffrage de la part de son électeur, selon le triptyque de Marcel Mauss : donner-recevoir-rendre³². On ne peut pas mesurer cela avec certitude, mais on peut toutefois constater que Louis Jacquinot reste élu de la Meuse pendant 41 ans.

Raymond Poincaré fut député puis sénateur de la Meuse pendant 40 ans, et André Beauguitte député pendant 31 ans. Nous sommes en présence d'élus meusiens à la longévité souvent impressionnante même s'ils ne font pas exception. Toutefois, la durée du mandat peut-elle être expliquée en partie par le clientélisme et la recommandation ? Rien n'est moins sûr. Cependant, elle

32 Marcel Mauss, « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés primitives », *L'Année sociologique*, seconde série, 1923-1924.

semble pour ces élus être à la fois une nécessité et une obligation liée à leurs fonctions. Malgré son caractère chronophage, la pratique n'est jamais refusée.

Ce chapitre a voulu apporter un éclairage sur la pratique et l'exercice de la recommandation, une histoire faite d'objets banals. Ce corpus, sous différents angles, a montré que celle-ci est enracinée dans des territoires, ici la Meuse, depuis la III^e République jusqu'à nos jours. Si le contenu et le profil des demandeurs changent en un siècle, les objets sociaux et les procédures de gestion, les normes pratiques, restent quasiment les mêmes.

122

Cette question du clientélisme amène à réfléchir plus largement sur le fonctionnement de l'État, mais également de la démocratie, car le principe de l'égalité des chances laisse place au particularisme et au favoritisme. Ce mode de redistribution particulariste ou cette « corruption de proximité » selon l'expression de James C. Scott³³, démontre que la V^e République est encore celle des notables et l'exemple de la Meuse en est une confirmation. Ces différents cas renvoient à la question de la transition entre l'époque moderne et contemporaine. Ces réseaux, héritage d'anciens systèmes de patronage, sont finalement encore très présents. « Les notables passent, le système notabiliaire demeure », estimait Pierre Grémion en 1976³⁴. Ce travail met fin à l'idée que le clientélisme est une pratique méridionale (bassin méditerranéen français, Corse, Italie, Espagne). En réalité, cet usage est bien le fait de l'ensemble des élus français. Le cas du modéré Jacquinet, tout comme ceux d'élus communiste et socialiste, s'inscrit en faux contre l'idée d'un clientélisme développé par le radicalisme à partir de 1900. Cette histoire des sollicitations sur un temps long, un siècle, dans un territoire donné, fait écho à d'autres études de ce type, et invite à des comparaisons avec d'autres espaces. À moyen terme, les analyses précises et localisées devraient pouvoir rendre compte de la globalité du phénomène.

33 James C. Scott, « An Essay on the Political Functions of Corruption », *Asian Studies*, vol. 5, n° 3, 1967, p. 501-522.

34 Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil, 1976, p. 261.

UN AUTRE REGARD SUR LES RELATIONS INDUSTRIELLES :
CLIENTÉLISME, FAVEURS ET PATERNALISME
DANS LE MONDE MINIER

Marion Fontaine
IUE, Centre Norbert-Elias, université d'Avignon

Peut-on analyser les relations industrielles¹, celles qui unissent et opposent les employeurs, les salariés et leurs représentants, sous l'angle des faveurs, du patronage ou du clientélisme? En apparence, la cause est entendue. La relation de subordination salariale telle qu'elle se met peu à peu en place avec l'industrialisation relèverait soit d'une analyse en termes économiques (le travail en échange d'un salaire), soit d'une analyse politique, critiquant par exemple la domination, l'aliénation que ce type de rapport entraîne. Elle se prêterait mal en revanche à une approche par le biais du clientélisme². Ce dernier concept, au sens contemporain³, touche en effet à la confusion entre la sphère publique-politique et les intérêts privés, quand les relations industrielles, dans le système économique libéral, sont en théorie du seul côté des intérêts privés. Il consiste en un échange de faveurs, directes ou indirectes (emplois, logements, aides sociales), entre des acteurs (le patron et son client) disposant de ressources inégales et dans un but en général politique (le soutien, le vote), alors que le pouvoir du chef d'entreprise ou de l'ingénieur ne dépend pas de tels mécanismes et ne s'inscrit pas dans ce genre de contexte.

Un certain nombre de groupes engagés dans ces relations industrielles ont toutefois déjà été analysés sous l'angle de la corruption ou du clientélisme,

- 1 On a choisi ici délibérément le concept le plus large, décalqué de l'anglais (« *industrial relations* ») parce qu'il permet d'insister non seulement sur les différents partenaires de la relation (patronat, salariés, puissance publique), mais également sur le lieu – l'usine, le site industriel – de cette relation.
- 2 Voir par exemple Frédéric Monier, *La Politique des plaintes. Clientélisme et demandes sociales dans le Vaucluse d'Édouard Daladier (1890-1940)*, Paris, La Boutique de l'histoire, 2007 ; Frédéric Monier, Olivier Dard et Jens Ivo Engels, *Patronage et corruption politiques dans l'Europe contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2014.
- 3 Pour les questions de définition, voir Frédéric Monier, « Mais la véritable corruption n'existe plus. Les patronages à l'ère de la critique », dans *ibid.*, p. 17, 23 et Jean-Louis Briquet, « La politique clientélaire. Clientélisme et processus politique », dans Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki (dir.), *Le Clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, 1999, p. 7-37.

mais de manière dissociée. Jens Ivo Engels a noté par exemple les effets de l'industrialisation sur l'entrée dans une nouvelle ère de la corruption politique⁴. Elle entraîne ainsi une proximité entre les entrepreneurs financiers, industriels et une partie des professionnels de la politique, avec à la clé des jeux d'influence mutuelle (lobbying...), des échanges effectifs de faveurs (pots-de-vin, décorations, financement des partis et autres)⁵. Sur l'autre bord l'on sait que les partis se réclamant de la classe ouvrière (socialistes et communistes), à partir du moment où ils s'ancrent, en particulier sur le plan local, ont cherché à user des ressources qui sont celles par exemple de l'institution municipale, à distribuer des faveurs à leur base électorale et ont donc déployé à leur tour des pratiques clientélistes⁶. On observera en revanche que, au moins dans le cadre français, les pratiques syndicales dans ce domaine n'ont presque pas été étudiées, surtout sur le temps long⁷.

124

Si toutes ces études apportent des éléments, elles n'abordent pas les relations industrielles dans leur globalité ; c'est ce que l'on tentera de faire ici, au moins à titre d'expérience. Celle-ci revient à postuler que ces relations, surtout si on les observe avec une certaine épaisseur chronologique, ne se résument pas forcément au seul face-à-face, adossé à la rationalité économique, du patron et du salarié, ni même à une permanente lutte des classes. Les entreprises industrielles, ancrées dans un territoire, peuvent être le terrain de relations plus variées, faisant intervenir des éléments politiques ; ces relations sont certes tissées d'affrontement, mais aussi d'échanges, de faveurs, d'influences et de pressions qui, sans relever du clientélisme à proprement parler, lui empruntent certains éléments.

4 Jens Ivo Engels, « La modernisation du clientélisme politique dans l'Europe du XIX^e et du XX^e siècle. L'impact du capitalisme et des nouvelles formes d'organisation politique », dans Frédéric Monier Olivier Dard et Jens Ivo Engels, *Patronage et corruption politiques dans l'Europe contemporaine*, op. cit., p. 37-42.

5 Outre la référence précédente, voir les articles rassemblés dans le chapitre, « Politique et influence », dans Jean-Claude Daumas (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010, p. 1181-1233.

6 Pour une synthèse : Jens Ivo Engels, « La modernisation du clientélisme politique dans l'Europe du XIX^e et du XX^e siècle », art. cit., p. 44-47. Voir encore Rémi Lefebvre, « Ce que le municipalisme fait au socialisme. Éléments de réponse à partir du cas de Roubaix », dans Jacques Girault (dir.), *L'implantation du socialisme en France au XX^e siècle. Partis, réseaux et mobilisation*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, p. 129-130.

7 Sauf des travaux récents et très polémiques, qui témoignent aussi de la délégitimation de l'action syndicale telle qu'elle s'était organisée après la seconde guerre mondiale, voir Roger Lenglet et Jean-Luc Tougly, *Syndicats. Corruption, dérives, trahisons*, Paris, First Éditions, 2013. Quelques éléments par ailleurs sur le financement de la CGT d'avant 1914 et les problèmes associés dans Michel Pigenet, « Les finances, une approche des problèmes de structure et d'orientation de la CGT (1895-1914) », *Le Mouvement social*, n° 172, juillet-septembre 1995, p. 63-86.

Pour tester cet ensemble d'hypothèses, on partira du cas de l'industrie minière, en particulier celle du Nord - Pas-de-Calais. Même si ce n'est pas le seul secteur dans cette situation, il y a là des entreprises dont l'influence sur le territoire a, en concurrence ou en collaboration avec d'autres acteurs, très largement débordé le seul périmètre de l'exploitation du charbon, de l'activité productive. On a à faire en outre à des entreprises qui vivent, au second xx^e siècle, deux ruptures successives : la nationalisation des charbonnages, officialisée par la loi du 24 avril 1946, qui crée un établissement public (les Charbonnages de France), fédérant les nouvelles entreprises chargées de gérer chaque bassin d'exploitation (pour le Nord, les Houillères nationales du bassin Nord - Pas-de-Calais, HBNPC) ; le processus de fermeture, qui s'enclenche à partir des années 1960, et mène à une déstructuration à la mesure du poids qui avait celui de l'entreprise dans les régions charbonnières. Il s'agira de montrer que ces ruptures, souvent envisagées du point de vue d'une histoire sociale ou économique « classique », sont susceptibles d'être observées sous un autre jour, comme autant de moments où sont mises à l'épreuve et sont redéfinies (ou non) les relations industrielles propres aux territoires miniers.

PATERNALISME ET RÉGIME DE FAVEURS : L'IMPOSSIBLE RUPTURE

L'organisation des relations industrielles dans le bassin du Nord à la fin du xix^e siècle confirme la transformation repérée pour cette époque par Gérard Noiriel à propos de l'industrie métallurgique⁸. À ce moment s'affaiblissent les formes traditionnelles de patronage, celles qui persistaient, dans un environnement encore marqué par l'empreinte du monde rural, entre un patron et ses ouvriers-clients liés entre eux par des relations de proximité, reposant sur le salaire mais aussi l'attribution de faveurs et d'aides diverses. Au tournant du xix^e et du xx^e siècle, sur fond de structuration du mouvement ouvrier, de républicanisation de la société, de modernisation du travail, s'esquissent de nouveaux rapports, englobés dans le terme de paternalisme : ils se fondent sur une autre définition des rôles (non plus patron/ouvrier, mais maître de la production/employé), une distanciation plus grande et en même temps une volonté de contrôle plus systématique de tous les aspects de la vie ouvrière (logement, santé, éducation, loisirs), de la part de dirigeants qui aspirent moins à être des seigneurs ou des notables qu'à exercer les fonctions d'aménageurs et d'ordonnateurs, celles d'une puissance publique en fait. Tous ces éléments se

8 Gérard Noiriel, « Du "patronage" au "paternalisme" : la restructuration des formes de la main d'œuvre ouvrière dans l'industrie métallurgique française », *Le Mouvement social*, n° 144, juillet-septembre 1988, p. 17-34.

retrouvent pour le Nord charbonnier. Après les violentes grèves d'Anzin (1884)⁹, les relations à l'intérieur du bassin se structurent et se stabilisent : mise en place des premiers représentants ouvriers (loi sur les délégués-mineurs en 1890), ébauche de relations contractuelles entre syndicats et patronat (conventions d'Arras en 1891), organisation de la protection sociale (1894). En parallèle, les compagnies s'imposent comme les véritables maîtresses des territoires, gérant non seulement la production, mais aussi le fonctionnement des cités qu'elles font bâtir autour de Lens, Béthune, Courrières, ainsi que des infrastructures (voirie, écoles, dispensaires, etc.) qui les accompagnent¹⁰.

126

Ce paternalisme – dont les mines, avec la métallurgie sont les exemples les plus emblématiques – n'exclut cependant pas la présence ou la persistance de relations qui ne sont pas à proprement parler des relations de clientèle, mais font entrer en ligne de compte les faveurs, les services, les passe-droits et les petits privilèges. Le rôle n'est guère joué par le directeur de la compagnie, ce personnage lointain, mais plutôt par les ingénieurs-responsables des fosses¹¹ et surtout ces intermédiaires que sont les contremaîtres ou encore les gardes employés par les compagnies pour protéger les installations industrielles, gérer les logements, la voirie, assurer la police des rues dans les cités, etc.¹². Ces différents acteurs concourent à faire du paternalisme un système moins brutal au sens strict – même s'il peut l'être – qu'en permanence arbitraire : l'allocation d'un logement, d'un jardin plus grand ou d'autres avantages, varie en fonction des compagnies, des relations avec les acteurs de la vie des cités qui peuvent être tentés de privilégier les uns ou les autres pour jouir d'autres faveurs en retour, pour en obtenir plus de fidélité ou plus d'efficacité dans un domaine ou dans un autre. Ce phénomène se perçoit fort bien dans la vie associative. À Oignies, près de Lille, le club de football est contrôlé, comme souvent, par un ingénieur et les agents de maîtrise de la Compagnie des mines d'Ostricourt. La correspondance échangée entre adhérents à ce club et dirigeants montre bien, à côté des protestations de déférence des seconds envers les premiers,

9 Sur leur impact dans la redéfinition des relations minières : Donald Reid, « Industrial Paternalism: Discourses and Practices in Nineteenth Century in French Mining and Metallurgy », *Review of Comparative Study of Society and History*, n° 27, octobre 1985, p. 579-607.

10 Voir par exemple Marcel Gillet, *Les Charbonnages du Nord de la France au XIX^e siècle*, Paris/Den Haag, EPHE/Mouton, 1973 ; Joël Michel, *Le Mouvement ouvrier chez les mineurs d'Europe occidentale (Grande-Bretagne, Belgique, France, Allemagne). Étude comparative des années 1880 à 1914*, thèse sous la dir. de Yves-Claude Lequin, université Lyon 2, 1987.

11 Étienne Dejonghe, « Ingénieur et société dans les Houillères du Nord - Pas-de-Calais de la "Belle Époque" à nos jours », dans André Thépot (dir.), *L'Ingénieur dans la société française*, Paris, Éditions ouvrières, 1985, p. 173-190.

12 Sur ces personnages clés, voir Richard Berthollet et Marion Fontaine, *L'Œil des Houillères*, documentaire télévisé, France 3, 2017.

comment ces sociétés sont aussi des lieux où circulent les microfaveurs (un meilleur poste pour le travail au fond, un allègement d'emploi du temps, voire le retour d'un camp de prisonniers durant l'Occupation), qui visent à augmenter le rendement sportif des joueurs, créent simultanément des allégeances (le mineur-joueur comme « fidèle » du porion ou du dirigeant), tout comme elles suscitent jalousies et rumeurs à l'encontre des privilégiés¹³.

L'un des enjeux de la nationalisation des compagnies minières est de remettre en débat, au moins un temps, ce système. Cette modification de statut ne relève pas uniquement en effet d'une décision étatique ; elle s'accompagne d'une intense ébullition sociale, qui perdure jusqu'aux grèves de 1947-1948¹⁴. Pour les militants, communistes et cégétistes en premier lieu, qui participent à cette ébullition et prennent, pour quelques années, une place majeure dans les nouvelles structures de gestion de l'entreprise, la nationalisation ne doit pas se résumer à un simple transfert de propriété¹⁵. Elle n'aura de sens que si elle est synonyme de participation et, dans le même mouvement, de modernisation et d'organisation, contre les privilèges et l'arbitraire du « temps des compagnies ». C'est également dans ce contexte qu'il faut comprendre l'adoption, le 14 juin 1946, du statut du mineur. Ce règlement met fin à l'hétérogénéité des situations sociales et salariales selon le bon vouloir des compagnies et fixe des règles en principe applicables à tous : droit au logement, au charbon et aux soins gratuits pour tous les employés et leurs ayants droit, grille de classement salarial, congés... À la tête du service de l'organisation sociale, le syndicaliste Léon Delfosse cherche, de la même façon, à égaliser et à distribuer de manière transparente les biens et les services (vacances, loisirs, maisons) offerts auparavant de manière opaque et très variable par les différentes compagnies. Dans le même temps, la critique à l'égard des faveurs et des passe-droits devient plus explicite et publique, comme l'attestent les discussions à l'intérieur du comité du groupe (l'ancienne compagnie) de Lens¹⁶. Un membre s'indigne ainsi qu'un mineur de Wingles ait pu être muté aux ateliers centraux, « parce qu'il était musicien » ; un autre dénonce le fait que le garde refuse de

13 Archives nationales du monde du travail (désormais ANMT), association sportive Sainte-Barbe d'Oignies : 1994 057 032 (Renseignements et correspondances diverses, joueurs et dirigeants, 1938-1943), 1994 957 033 (mouvements d'adhérents et relations avec les joueurs 1938-1943).

14 Voir par exemple, Rolande Treppe, *Les Trois batailles du charbon (1936-1947)*, Paris, La Découverte, 1989.

15 On se permettra de renvoyer à : Marion Fontaine, *Le Racing Club de Lens et les « gueules noires »*. *Essai d'histoire sociale*, Paris, Les Indes savantes, 2010, p. 105-118.

16 Ce type de comité rassemble, jusqu'en 1948, représentants de l'employeur, des ingénieurs et des ouvriers pour discuter de toutes les décisions concernant la vie du groupe.

respecter les décisions de la commission syndicale de répartition des logements et cherche à favoriser ses amis¹⁷.

La seule récurrence de ces dénonciations tend à montrer que la modernisation et la démocratisation rêvées ne se réalisent que de manière très relative. À cela, plusieurs explications. La pénurie de certains biens, en particulier les logements, empêche l'application du droit et accentue au contraire, dans ces années d'après-guerre, le jeu des demandes et des influences auprès de ceux qui allouent les maisons dans les cités, c'est-à-dire les gardes et les ingénieurs¹⁸. Les débats internes au comité du groupe de Lens démontrent en outre que les syndicalistes cégétistes eux-mêmes, tout occupés qu'ils sont à conforter leur influence dans les cités, participent en réalité au système et se mobilisent par exemple pour obtenir moyens de transport et facilités diverses pour les sociétés musicales ou sportives de « leur » cité¹⁹, quitte à dénoncer un instant après les privilèges des employés, par exemple la qualité des logements ou du charbon octroyé. On notera enfin que le grand bouleversement des relations industrielles espéré par les militants ouvriers ne dure guère. Les grèves violentes de l'automne 1947-1948 se soldent par une répression sans concession (plusieurs milliers de mineurs sont licenciés ou condamnés par la justice)²⁰, par la reprise en main des mines, en tous les cas par l'éviction des communistes des postes dirigeants et la suppression des comités de tous ordres²¹.

La conduite des relations industrielles durant les décennies qui suivent – jusqu'à la fin des années 1960 environ – obéit dans ces conditions à un paradoxe. D'un côté l'octroi des biens sociaux liés à la profession de mineur et à la vie dans les cités se déroule de manière plus encadrée, plus bureaucratique dans le cadre du statut du mineur et des règles d'une entreprise publique. De l'autre, on s'aperçoit que ces biens et ces avantages restent en partie des faveurs, conditionnés au soutien de tel ou tel acteur influent dans l'entreprise, acteurs

17 Centre historique minier de Lewarde (désormais CHM), 91 W 42, réunions du comité du groupe de Lens, ici celles du 10 juillet 1945 et du 19 avril 1946.

18 Voir les entretiens avec Auguste Wantiez et Wladislas Tylski, anciens gardes du service de surveillance des HBNPC, 8 février 2017.

19 Par exemple, CHM, 91 W 42, réunion du comité du groupe de Lens, comité du 22 janvier 1947, intervention du délégué-mineur Boulissière en faveur de la société de gymnastique du Grand Condé.

20 Marion Fontaine et Xavier Vigna, « La grève des mineurs de l'automne 1948 en France », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 121, 2014, p. 21-34.

21 Les comités d'entreprise ne se remettent à fonctionner, avec la participation de la CGT, qu'après 1968... Olivier Kourchid et Anne Kuhmunch, « Un système de comités : des comités de puits au comité central des services sociaux aux HBNPC, 1945-1948 », dans *L'Enfance des comités d'entreprise, de leur genèse dans les conditions de la défaite de 1940 à leur enracinement dans les années 1950*, actes du colloque national du Centre des archives du monde du travail, Roubaix, Éditions du Centre des archives du monde du travail, 1997, p. 209-236.

qui sont restés les mêmes : contremaîtres, ingénieurs et gardes désormais intégrés dans un très officiel « service de surveillance ». Les souvenirs d'Alexis Destruys, d'abord ingénieur au groupe de Lens, puis secrétaire général des HBNPC, témoignent, avec une certaine candeur, de cet aspect. Dans les années 1950 encore, c'est l'ingénieur de la fosse qui peut aider à placer une jeune fille dans la domesticité, un employé blessé à un poste moins exposé ou faciliter l'attribution d'une maison à une « famille méritante²² ». C'est lui encore qui soutient les associations de la cité, les aide à faire des « caisses noires » (en revendant de la ferraille...) et récolte en échange leur affection et leur soutien fidèle²³. Lorsque l'on observe, de la même manière, la correspondance adressée au directeur du groupe de Lens (devenu groupe de Lens-Liévin)²⁴, on constate qu'elle est composée avant tout de sollicitations, de plaintes et de demandes – pour être embauché comme garde, pour voir augmenter sa subvention, pour obtenir le soutien, pour obtenir un don supplémentaire en charbon – qui, en retour, contribuent à enraciner l'entreprise et ses représentants comme les centres ou les références majeures de la vie locale.

Ce système ne commence à vaciller qu'à la fin des années 1960. La fermeture des puits organisée par le plan Bettencourt (1968), les injonctions du ministère des Finances pour réduire le déficit des Charbonnages, amènent l'entreprise à diminuer les biens et les services dispensés aux habitants des cités. Dans le même temps, le paternalisme fait l'objet de critiques de plus en plus vives, de la part de nouveaux acteurs ou d'observateurs extérieurs, qui dénoncent la corruption morale et la dépendance qu'il entraîne, et considèrent que ce système est incompatible avec la modernité industrielle et démocratique²⁵. L'une des plus virulentes dénonciations de la perversion qu'entraîne le paternalisme s'exprime au milieu des années 1970 sous la plume de François Ewald, un temps militant maoïste dans le bassin du Pas-de-Calais. Il se livre à une attaque véhémement du « rouffionnage », c'est-à-dire :

La règle de surveillance permanente, le régime de suspicion généralisée, le principe de délation mutuelle qui assujettit chacun à chaque autre, l'ingénieur au mineur, les lie l'un à l'autre, fait l'unité des cités minières et les constitue, comme on l'a dit, en « ghettos ». Jeu du pouvoir et du savoir qui maintient l'ordre, dont tout un chacun tire profit, profit de pouvoir, de domination et de

22 Alexis Destruys, *Mémoires professionnels. 1^{re} période, de 1943 à 1968*, Paris, Glyphe Éditions, p. 80.

23 *Ibid.*, p. 188-196.

24 CHM, 1W 71, correspondance du personnel de Lens-Liévin avec le personnel et avec l'extérieur, 1953.

25 Marion Fontaine, *Fin d'un monde ouvrier. Liévin, 1974*, Paris, Éditions de l'EHESS, p. 52-77.

production pour les uns, profit d'intérêt, d'égoïsme, de tranquillité et de lâcheté pour les autres. Le rouffionnage, c'est à la fois ce qui gangrène le « peuple des mines », en fait une masse anonyme et impersonnelle, un troupeau immoral et dégradé, et explique la résistance de tous les instants de l'ouvrier qui ne veut pas sombrer dans le même avilissement²⁶.

Qu'il s'agisse du régime de surveillance, ou des faveurs et attributions arbitraires (qui entraînent aussi le système de délation que signale, avec une incroyable noirceur, Ewald), c'est ici tout un système de relation dont ni l'efficacité, ni la légitimité ne sont plus reconnues, au moins de l'extérieur.

L'ALLIÉ, L'INTERCESSEUR, LE PROTECTEUR :

LES AVATARS DES REPRÉSENTANTS OUVRIERS DANS LE BASSIN MINIER

130

La crise de ce système n'affecte en tous les cas pas seulement l'entreprise elle-même ; elle rebat les cartes pour l'ensemble des acteurs, à commencer par les représentants syndicaux et politiques des mineurs. Le rôle de ces derniers s'est édifié en effet sous des auspices assez particuliers, du moins dans le cadre français²⁷.

Le syndicat des mineurs, emmenés dans le Nord, à la fin du XIX^e siècle, par des acteurs comme Émile Basly, Arthur Lamendin, ou Raoul Briquet, se structure sur une double base. L'une est syndicale : elle repose sur le réseau des délégués-mineurs élus, qui font office de représentants des ouvriers, et sur des formes de négociation précoces, entérinées dès 1891, avec le patronat. L'autre est municipale : aux alentours des années 1900, les militants du syndicat investissent peu à peu, sous l'étiquette socialiste, les différentes municipalités du bassin (Lens pour Émile Basly, Liévin pour Arthur Lamendin, etc.). Jusqu'à l'entre-deux-guerres au moins, ces deux éléments sont toutefois d'importance inégale. Le fondement principal demeure l'activité syndicale, alors que l'action municipale, comme l'action partisane²⁸, demeurent entravées par la prépondérance de l'entreprise minière sur le territoire : par exemple à Lens celle-ci est la propriétaire de la moitié du territoire de la commune... Sans que l'on dispose encore sur ce point de

26 François Ewald, « La condition du mineur », préface à André Théret, *Parole d'ouvrier*, Paris, Grasset, 1978, p. 10-11.

27 Marion Fontaine, « Mineurs français et britanniques. Un réformisme syndical ? », *Mil neuf cent*, n° 30, 2012, p. 73-88.

28 Voir les remarques de Frédéric Sawicki, *Les Réseaux du parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin, 1997, p. 98-107.

beaucoup d'éléments²⁹, on peut remarquer que se développe un syndicalisme qui est moins fondé sur l'action revendicative, ou du moins pas uniquement, que sur les services (juridiques, de conseil), la défense des mineurs face aux ingénieurs ou aux gardes en échange de la fidélité au syndicat lors des élections des délégués-mineurs, l'ancrage municipal permettant en outre de disposer de relais locaux – le milieu des petits commerçants, le monde associatif non minier – pour étendre cette influence. On a là en tous les cas un modèle très différent – c'est un euphémisme! – du syndicalisme d'action directe ou de ce « jansénisme ouvrier », pour reprendre la belle expression de Jacques Julliard, qui a longtemps caractérisé la CGT, à laquelle d'ailleurs le syndicat des mineurs n'adhère qu'en 1908. Georges Dumoulin, représentant de ce jansénisme cégétiste du début du siècle, n'a d'ailleurs pas de mots assez durs pour dénoncer le réformisme, mais aussi la pourriture et la corruption qui, à ses yeux, caractérisent ce type de fonctionnement, ainsi la collusion entre syndicats et commerçants pour satisfaire leurs visées électoralistes et/ou leurs intérêts matériels :

À Lens, tout le conseil municipal est syndiqué, c'est-à-dire fait partie du « vieux syndicat », les conseillers qui ne sont pas mineurs ou anciens mineurs versent comme membres honoraires, c'est le comité directeur du syndicat. Tout ce monde-là est commerçant : Van Peteguem (marchand de liqueurs), Popot (alimentation) et le reste cabaretier. [...] C'est la foire à Lens le 4 décembre, c'est la foire électorale aussi, l'unité des bistrots est faite, les pièces de quarante sous du « vieux syndicat » ont leur place toute trouvée. Malheureusement, c'est la force du « vieux syndicat ». Députés, conseillers municipaux, cabaretiers, trilogie détestable contre laquelle nous luttons en vain³⁰.

Les années 1944-1948, celles de la nationalisation, infléchissent en partie cette situation. Elles voient le syndicat CGT des mineurs passer en effet dans l'orbite des communistes et ces derniers s'emparer, de manière plus ou moins durable, de toute une série de municipalités. Durant ces années, le mouvement communiste est donc en mesure d'asseoir son influence, et ses clientèles, sur les délégués-mineurs à l'échelle des fosses, comme sur les élus ; tant que ses représentants

29 Les archives de la Maison syndicale de Lens viennent tout juste d'être déposées au centre historique minier de Lewarde. On manque en général de travaux sur les formes d'influence des syndicats à l'échelle des fosses ou encore sur ces personnages clés que sont les délégués-mineurs.

30 Lettre de Georges Dumoulin à Pierre Monatte, 7 octobre 1907, citée dans Jacques Julliard, « "Modérés et radicaux" : jeune et vieux syndicats chez les mineurs du Pas-de-Calais (à travers les papiers de Pierre Monatte) », dans Jacques Julliard, *Autonomie ouvrière. Études sur le syndicalisme d'action directe*, Paris, Gallimard/Éditions du Seuil, coll. « Hautes Études », 1988, p. 85-86.

exercer quelque pouvoir au sein des HBNPC, ils peuvent en outre, on l'a vu, user des ressources de l'institution pour affermir leur présence. Des recherches restent à mener à cet égard, par exemple sur les archives de la centrale du personnel des mines du Nord - Pas-de-Calais³¹. Contrôlée par les militants communistes, elle sert aussi de gisements d'emplois pour les camarades ou les fidèles, tout en étant susceptible de peser sur la vie sociale et politique : aide aux syndicats et aux municipalités « amis », soutien alimentaire aux grévistes, quand il est refusé aux « jaunes », etc.³². La répression qui suit les grèves de 1947-1948 et la restauration entreprise par les dirigeants des Houillères limitent ce genre de pratiques, même si les communistes conservent toute leur importance à la tête de la CGT des mineurs et de nombreuses localités. Quant aux socialistes, qui restent la première force politique du bassin, ils sont contraints de reconfigurer leurs réseaux, en direction de FO, du monde enseignant et des sociabilités laïques, du monde associatif en général³³.

132

Dans ces circonstances la sphère d'action municipale tend à s'étendre et à s'autonomiser ; maires et élus se distinguent davantage des délégués-mineurs (surtout dans les localités socialistes) et reprennent en partie le rôle de ces derniers en tant que protecteurs de la population minière. Mais cette fonction ne peut s'exercer que de manière très limitée³⁴. Jusqu'aux années 1960, les représentants municipaux ne contrôlent qu'une partie du territoire – le centre-ville – et des ressources locales : que ce soit pour les logements (plus de 120 000 dans le bassin du Nord en 1969), les emplois, les aides sociales, ce sont les représentants des Houillères qui restent les véritables maîtres de ces ressources, donc des faveurs. Cette situation, qui caractérise le Nord, et qui se retrouve en Lorraine, ne cesse d'étonner les observateurs :

Or, l'une des difficultés qui fait que ces cités minières ne sont pas des villes au sens propre, c'est qu'elles n'ont pas de véritable vie urbaine, note l'une d'entre elles. Le terrain appartient aux Houillères et tous les bâtiments publics appartiennent aux Houillères. Alors, le conseil municipal existe bien, comme dans toutes les villes, mais il n'a pas grand-chose à faire, il n'a guère de finances à

31 ANMT, 1997 932, archives de la coopérative centrale du personnel des mines du Nord - Pas-de-Calais.

32 Outre la note précédente, ANMT, 1989 001 0002, lettres des responsables de la coopérative La Prévoyante à propos de la CCPM (29 janvier et 14 juin 1947). Voir aussi le témoignage (certes partial, mais corroboré) d'Alexis Destruys, *Mémoires professionnels*, *op. cit.*, p. 99.

33 Frédéric Sawicki, *Les Réseaux du parti socialiste*, *op. cit.*, p. 107 et sq.

34 Outre la note précédente, Fabien Desage, *La Bataille des corons. Le contrôle des logements miniers, enjeu politique majeur de l'après-charbon dans l'ancien bassin minier du Nord - Pas-de-Calais*, mémoire pour le DEA de sciences politiques, sous la dir. de Frédéric Sawicki, IEP de Lille, 1999, p. 40-41.

gérer. Dans les communes du Bassin lorrain, que je connais bien, il a fallu faire une restitution pour que le cimetière ne soit pas également la propriété de la mine, et il a fallu essayer de donner deux ou trois bâtiments publics à gérer au conseil municipal³⁵.

Que les élus ne soient pas en mesure de satisfaire les demandes, et qu'ils évoluent toujours en somme dans un contexte de « clientélisme contrarié³⁶ », ne signifient pour autant que leur rôle est nul. La correspondance adressée à la direction des HBNPC à Douai concernant deux sujets cruciaux que sont le logement d'une part, l'allocation en charbon de l'autre, l'atteste³⁷. Le dossier, qui court des années 1950 aux années 1980, et même s'il n'est pas très épais, laisse deviner en effet une véritable « politique des plaintes » à l'échelle minière. Bien sûr, le destinataire prioritaire de ces plaintes, c'est le directeur des Houillères, ce personnage un peu mystérieux auquel on s'adresse pour obtenir une aide ou la réparation d'une injustice, imputée le plus souvent à l'autoritarisme ou à l'excès du pouvoir du garde : le retrait ou la diminution de l'allocation en charbon, la perte du logement (qui est retiré par exemple aux veuves, si elles se remarient avec un non-mineur...) ou sa mauvaise qualité. Si certaines de ces plaintes parviennent directement à Douai, la plus grande part passe par le biais d'un intercesseur : maire, conseiller général, député, inspecteur d'académie... Ce sont eux qui les font parvenir, ajoutent quelques mots, expliquent le caractère pressant de la demande, le mérite de l'intéressé(e)... Si les élus ici ne sont pas directement les dispensateurs des faveurs, ils sont les messagers et les intermédiaires nécessaires et confortent ainsi leur statut de protecteurs de la population minière.

La nationalisation et le statut du mineur ont bien visé, en théorie, à créer une allocation transparente et équitable des biens et des droits, mais s'ils aboutissent à une certaine réorganisation du système autour de trois piliers (syndicaux, municipaux et miniers), ils ne l'ont pas fait disparaître, pas plus que les critiques qui l'accompagnent. Le paternalisme crée son propre jeu de demandes et de plaintes qui toutes dénoncent ce qui est perçu comme une injustice, un arbitraire et entendent qu'on leur apporte réparation. En 1983 encore, le gendre d'une veuve de mineur, arrivée de Pologne en 1892, écrit au Premier ministre, Pierre Mauroy, resté en même temps le maire de Lille, la figure clé de la vie politique nordiste et qui transmet la missive au directeur des HBNPC. L'auteur de la

35 Intervention d'Odette Voillard, à la suite de Pierre Bruyelle, « Charbon et urbanisation dans l'Europe du Nord-Ouest », dans Louis Trénard (dir.), *Charbon et sciences humaines*, Paris, Mouton, 1966, p. 343.

36 Fabien Desage, *La Bataille des coronas*, op. cit., p. 41.

37 ANMT, 2004001 368, direction des HBNPC, « Logements et avantages en nature ».

lettre explique que sa belle-mère vit désormais à Wattignies, dans la banlieue lilloise, mais qu'elle souhaiterait garder son logement à Marles, dans le Pas-de-Calais :

Sa maison des mines, elle voudrait la conserver tant qu'elle vit, allez lui faire comprendre les lois ? Elle dit qu'elle est rentrée dans cette maison depuis soixante ans et qu'elle aimerait y finir ses jours, mais les Houillères nationales ne l'entendent pas de cette oreille et pour la faire partir on lui a supprimé son allocation de chauffage depuis janvier 1979 [...] Elle voudrait au moins récupérer son allocation chauffage, c'est son dû³⁸.

134

On comprend mieux, en saisissant la virulence et l'importance de ces plaintes, à quel point la progressive fermeture des puits, qui s'étale jusqu'en 1990 dans le Nord, recèle des conséquences bien plus massives que la destruction des emplois³⁹. C'est tout un jeu d'affrontements et de coopérations, de division implicite des tâches, de définition des rôles sociaux des uns et des autres, qui s'effondre. Alors que l'extinction des Houillères signifie celle du syndicat CGT des mineurs (même si celui-ci perdure, jusqu'à aujourd'hui, en tant que garant pour les retraités et leurs ayant-droits), les élus locaux demeurent seuls maîtres du terrain. Les effets conjugués de la disparition des mines, puis de la décentralisation leur donnent une marge de manœuvre qu'ils n'avaient jamais eu auparavant et surtout font d'eux les distributeurs privilégiés des ressources en emplois et en aides sociales. Ils cherchent dans le même temps, et finissent par parvenir, à remettre la main sur le gigantesque patrimoine mobilier des Houillères que leur disputent les derniers gestionnaires des Charbonnages de France⁴⁰. La situation de l'ancien bassin minier dès lors se banalise et les formes de clientélisme électoral/partisan qui s'y développent tendent à rejoindre le modèle commun. Le poids et l'héritage des relations industrielles minières continuent néanmoins de se faire jour : si les élus peuvent vraiment, avec la disparition des HBNPC, devenir des « patrons⁴¹ », ils doivent aussi compter avec des attentes et des plaintes auxquelles désormais ils sont seuls à répondre, s'exposant de ce fait aux mécomptes, aux désillusions et avec le risque cette fois de subir, de plein fouet, leur effets politiques...

38 ANMT, 2004 001 406, lettre de Jean Kras (Wattignies) à Pierre Mauroy, 30 août 1983.

39 Pour une analyse sur le vif de ces effets multiples, Jean-Claude Rabier (dir.), *La Remonte. Le bassin minier du Nord - Pas-de-Calais entre passé et avenir*, Villeneuve d'Ascq, les Presses universitaires du Septentrion, 2002.

40 La question ne sera vraiment réglée qu'au tout début des années 2000, après bien des péripéties : Fabien Desage, *La Bataille des corons*, op. cit.

41 Voir par exemple Ariane Chemin, « Après trente ans de règne, Jean-Pierre Kucheida, l'homme de fer de Liévin, vacille », *Le Monde*, 15 mai 2012.

TROISIÈME PARTIE

**Discours critiques et régulations
(XIX^e-XX^e siècles)**

LE POUVOIR À L'ABRI DES SANCTIONS.
LES DÉBUTS DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE
EN ROUMANIE

Alexandra Iancu
New Europe College, université de Bucarest

La Chambre, en essayant d'asservir de plus en plus le pouvoir exécutif, s'est au contraire, asservie elle-même au ministère; c'est-à dire au groupe d'hommes qui s'est emparé du pouvoir par tous les moyens et qui, grâce à l'intimidation et à la corruption électorale sous ses mille formes, dispose comme il veut de la majorité.

Georges Lahovari, *Histoire d'une fiction.*
Le gouvernement des partis, 1897.

Les premières tentatives d'institutionnalisation de la représentation politique en Europe ont visé l'adoption de mesures graduelles de constitutionnalisation du pouvoir et la transformation des systèmes électoraux¹. Ces mutations ont apporté partout de la fluidité politique et favorisé une lutte pour la suprématie au pouvoir. Dans ce contexte, un consensus venait d'apparaître quant à la nécessité d'introduire des procédures pour la limitation des abus de pouvoir. Une solution rapide et quasi automatique avait été identifiée dans la domination de l'organe législatif. Le renforcement du rôle du contrôle parlementaire se trouvait par ailleurs dans un accord parfait avec la pensée libérale de l'époque, qui voyait dans les dispositifs institutionnels des mécanismes permettant la censure des gouvernants et la mise en pratique de la volonté générale des citoyens².

Cependant, la parlementarisation des régimes politiques, pensée comme une formule vectrice de responsabilité politique, ne s'est pas avérée être un processus

- 1 Stefano Bartolini, *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building and Political Structuring Between the Nation State and the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 91; Ingrid Van Biezen, *Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe*, London, Palgrave Macmillan, 2003, p. 20-24.
- 2 Pietro Costa, « The Rule of Law: A Historical Introduction », dans Pietro Costa et Danilo Zolo (dir.), *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*, Dordrecht, Springer, 2007, p. 134.

facile. La création de dispositifs législatifs forts et efficaces dans le contrôle des pratiques politiques n'a pas porté ses fruits de la même manière parmi les régimes politiques européens. Un tel exemple paradigmatique de l'impact limité des nouvelles institutions – gardiennes de l'intégrité en politique – est fourni par les États de l'Europe centrale et orientale. Dans ces pays, à la fin du XIX^e siècle déjà, le discours de la légalité et l'adoption des instruments de la transparence politique (la presse libre, la publication des débats parlementaires, l'ouverture des séances parlementaires au public ou encore la création des commissions d'enquête, etc.) se sont accompagnés de nombreux scandales de corruption³.

138

Les tensions politiques entre les normes et les pratiques ont caractérisé la plupart des processus de modernisation. Bien au-delà des styles nationaux, les processus de démocratisation ont déterminé la redéfinition des mécaniques institutionnelles. Les adaptations progressistes ou réactionnaires indiquent un horizon politique atypique pour les parlementarismes classiques. Dans les pays de l'Europe centrale et orientale, ces innovations législatives visaient en plus une logique synchrone, de mimétisme institutionnel, par rapport à « l'Occident ». Ces États devaient et voulaient obéir aux attentes implicites des partenaires tels que la France, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, afin de sauvegarder leur bonne réputation⁴. Néanmoins, l'adoption des institutions modernes avait soulevé des doutes quant à la capacité des leaders politiques à intérioriser les fondements politiques et sociaux de ces institutions⁵. En fait, des résistances à la parlementarisation du régime ou encore des interprétations *sui generis* des normes ont plutôt favorisé le clientélisme et le patronage politique⁶. Le cas roumain ne fait pas exception. Au milieu du XIX^e siècle, la refonte institutionnelle du pays a été substantielle. Inspirée de la Constitution belge, la Constitution roumaine de 1866 a réussi à instituer une forme de régime politique quasi parlementaire. En outre, les réformes de l'époque ont mis en avant la recherche des innovations

3 Andrew Janos, *East Central Europe in Modern World, The Politics of the Borderlands from Pre to Postcommunism*, Stanford, Stanford University Press, 2000, p. 97.

4 *Ibid.*

5 Cristina E. Parau, « Romania's Transnational Constitution: A Tradition of Elite Learning and Self-Empowerment », dans Denis Galligan et Mila Versteeg (dir.), *The Social and Political Foundations of Constitutions*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 497-532.

6 Alina Mungiu-Pippidi et Wim Van Meurs (dir.), *Ottomans into Europeans: State and Institution Building in South-Eastern Europe*, Boulder, Columbia University Press, 2010 ; Gerd Bender et Michael Stolleis (dir.), *Konflikt und Koexistenz. Die Rechtsordnungen Südosteuropas im 19. und 20. Jahrhundert*, t. 1, *Rumänien, Bulgarien, Griechenland*, Frankfurt, Vittorio Klostermann, 2015 ; Silvia Marton, « Patronage, représentation et élections en Roumanie de 1875 à 1914 », dans Frédéric Monier, Olivier Dard et Jens Ivo Engels (dir.), *Patronage et corruption politiques dans l'Europe contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 141-166.

législatives en tant que facteurs de modernité politique. Cependant, comme on souhaite le montrer dans ce chapitre, ces mécanismes du parlementarisme naissant ont, à cette échelle, joué un rôle plutôt limité.

La faiblesse du parlementarisme dans le cas roumain, avant son institutionnalisation, n'est pas le résultat d'une définition fragile du législatif ou encore d'une relative incompréhension du rôle de l'Assemblée. Au contraire, pour certains contemporains de la fin du XIX^e siècle, comme Lahovari, il s'agissait plutôt d'un effet pervers d'une ambition trop grande de la Chambre qui avait essayé de limiter et d'asservir le pouvoir exécutif. Cette inefficacité du législatif, dans la censure des abus du pouvoir, redéfinit les rapports de force. L'échec de cette tentative d'instaurer une forme de domination parlementaire a été ainsi l'effet direct de la compétition naissante entre les institutions modernes qui cherchaient à établir de nouvelles coutumes décisionnelles.

Afin de mieux comprendre les nouvelles significations attachées aux formes de contrôle politique, nous nous proposons de regarder de plus près les commissions d'enquête parlementaire en fonctionnement à la fin du XIX^e siècle. Nous considérons ces institutions en tant qu'instances de régulation de la corruption, des instruments du parlementarisme moderne, qui se sont donné comme objectif fondamental la lutte contre les fraudes électorales et la mise en accusation des gouvernements jugés malhonnêtes et corrompus. L'analyse de cette institution nous permettra de mieux saisir les rapports entre exécutif et législatif, mais aussi d'identifier les pathologies développées par la greffe institutionnelle libérale dans une société qui venait d'abandonner, au début du XIX^e siècle et d'une manière très rapide, l'héritage d'un siècle de domination phanariote. De la sorte, même si dans la Constitution de 1866 les commissions parlementaires jouaient un rôle important dans la sanction juridique des gouvernements (notamment pour le non-respect de la loi et le gaspillage de l'argent public), ces mécanismes de contrôle ont constitué, dans la pratique parlementaire, plutôt des prétextes pour la dénonciation de la « corruption » d'un adversaire et son exclusion du jeu politique. Dans le cas roumain, les commissions d'enquête parlementaire, utilisées souvent en référence à un modèle britannique, ont été dépouillées ainsi de leur fonction originelle, car cette forme de contrôle n'a pas visé avant tout à apporter une responsabilité juridique des exécutifs⁷. En contrepartie, comme ce chapitre le montrera, les commissions d'enquête parlementaire ont constitué plutôt des instances morales « saisonnières », instrumentalisées d'une manière temporaire contre les opposants politiques.

7 András Sajó, *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*, Budapest, Central European University, 1999, p. 134.

LE BRICOLAGE INSTITUTIONNEL :

LA MISE EN ACCUSATION DU GOUVERNEMENT DE LASCĂR CATARGIU

140

Le mécanisme du contrôle parlementaire a été mobilisé pour la première fois dans le nouveau régime après 1866. Bien que mentionnée dans la Constitution, la mise en accusation des ministres restait peu définie dans le système politique. Les premiers débats sur la procédure ont émergé lors d'un scandale de corruption visant la concession par l'État roumain à un consortium allemand, Strousberg, de la construction de voies ferrées (ayant comme but de connecter Bucarest et Iassy). Suite à l'affaire, la reconnaissance de l'indépendance du pays avait été conditionnée au versement par l'État roumain de compensations aux actionnaires allemands⁸. Lors de cette première affaire, les députés avaient décidé de ne pas poursuivre les ministres impliqués. Néanmoins, le moment politique soulève les premières interrogations, quant à la signification concrète de la mise en accusation des ministres, et, en l'absence d'une loi sur la responsabilité ministérielle, sur les procédures censées être utilisées dans un cas précis pour une enquête parlementaire⁹. Les dilemmes visant le fonctionnement de cette nouvelle institution du parlementarisme roumain réapparurent lors de la première mise en accusation d'un gouvernement pour des abus de pouvoir. Les accusations contre le gouvernement conservateur de Lascăr Catargiu (1871-1876) dénonçaient toute une panoplie de mauvaises pratiques politiques concernant à la fois des actions abusives et des faits illégaux. Le terme *corruption*, utilisé dans le débat parlementaire surtout en relation avec la fraude électorale, semble ainsi un concept second, par rapport au point central du rapport de la commission d'enquête qui parlait avant tout de la dénonciation d'une « falsification de la représentation nationale »¹⁰.

La chute du gouvernement conservateur le 25 avril 1876 fournit le prétexte politique pour le déclenchement de la procédure de mise en accusation du gouvernement. Les libéraux arrivaient au pouvoir après une période de stabilisation politique, mais dans un contexte caractérisé au plan intérieur par la croissance du déficit budgétaire et l'émergence de scandales concernant les concessions de travaux publics. En outre, la scène politique internationale était profondément marquée par la mise en débat de la question d'Orient et les demandes d'indépendance des pays de la région. Le nouveau gouvernement avait ainsi besoin d'un consensus. Immédiatement après la formation d'un

8 Dan Moroianu, « Problema cailor ferate si afacerea Strousberg », www.muzeu-valcea.ro/buridava/B8_23.moroianu.pdf, consulté le 17 avril 2017.

9 Silvia Marton, *Republica de la Ploiești si inceputurile parlamentarismului in Romania*, București, Humanitas, 2016, p. 277.

10 « La séance de présentation du rapport à la Chambre de Députés, 19 mars 1877 », *Monitorul Oficial*, vol. 45, n° 78, 8 avril 1877, p. 2376.

gouvernement libéral, l'assemblée a nommé une commission d'enquête afin de sanctionner les anciens ministres conservateurs pour abus de pouvoir, falsification des élections, intervention dans des affaires judiciaires et emploi de l'argent public à des fins privées. En fait, la procédure offrait à la majorité libérale une opportunité politique de se consolider, car toutes les figures notoires du *leadership* conservateur étaient visées par l'enquête.

En 1876, en session extraordinaire de la Chambre des députés ont été présentées deux propositions pour la mise en accusation du gouvernement¹¹. L'initiative de création d'une commission d'enquête parlementaire a reçu le vote de la majorité des élus dans les deux chambres (avec 36 voix pour et 31 contre au Sénat, et 91 voix pour et 4 contre à la Chambre). Le déclenchement de la procédure de mise en accusation des ministres a cependant réactivé les questions sur son rôle et son fonctionnement dans le système constitutionnel roumain. Comment une telle procédure devait-elle organiser et faire fonctionner une commission parlementaire? Quel serait le statut du rapport fourni par une telle commission d'enquête parlementaire? Au delà du texte constitutionnel, seul l'article 77 du règlement de la Chambre prévoyait que la mise en accusation d'un ministre devait être faite par écrit, motivée et soutenue par au moins vingt membres. Les propositions devaient être remises à toutes les sections (commissions parlementaires) et ensuite débattues en séance plénière. Elles ne pouvaient déboucher qu'avec une majorité des deux tiers.

Malgré l'absence de procédures, le processus de mise en accusation du gouvernement conservateur s'est rapidement déroulé. Un comité d'instruction, comptant sept membres, a été formé. Le rapport initial a été présenté en séance plénière le 19 juillet et approuvé à une large majorité (98 pour, 1 contre). Des accusations individuelles, qui restaient générales dans leur formulation, ciblaient chaque membre de l'exécutif. Par exemple, Petre Mavrogheni, l'ancien ministre des Finances était accusé d'avoir faussé la communication du ministère et d'avoir trompé le parlement quant à la situation réelle du budget du pays¹². Le ministre devait également répondre pour le déficit budgétaire, l'utilisation de ressources publiques à des fins privées, des abus de pouvoir et le non-respect de la Constitution¹³. À l'occasion des débats portant sur l'organisation des suites de la procédure, les élus ont également décidé que les accusations préliminaires

11 George D. Nicolescu, *Parlamentul român, 1866-1901. Biografii și portrete*, București, I. V. Socecă, 1903; Titu Maiorescu, « Caderea și darea în judecată a ministerului Lascăr Catargi la 1876 », *Convorbiri literare*, n° 3-4, avril 1897, p. 314-329.

12 Constantin Bacalbașa, *Bucureștii de altădată, 1871-1877*, București, Humanitas, 2014, p. 305.

13 *Monitorul Oficial*, vol. 149, n° 8, 20 juillet 1876.

pourraient être ensuite complétées par d'autres infractions révélées par l'enquête parlementaire, en accord avec l'article 102 de la Constitution.

L'accord quasi unanime visant l'enquête sur les ministres n'impliqua pas d'acceptation consensuelle sur la procédure et le fonctionnement d'un tel comité d'enquête. En suivant le modèle de la Constitution belge, le texte constitutionnel roumain prévoyait succinctement, que seules les deux Chambres ou le roi avaient le droit de demander la mise en accusation des ministres qui étaient censés être jugés devant la Cour de cassation. À la différence du cas français, où les ministres étaient jugés devant des cours de justice politiques, la décision finale de condamnation des ministres roumains appartenait ainsi à la Cour de cassation, une juridiction formée par des magistrats professionnels. À partir de la Constitution de 1866, la Cour de cassation, qui avait comme fonction première de juger les causes en dernière instance (après un procès normal, cassé par une cour d'appel), reçut une nouvelle attribution politico-juridique¹⁴.

142

La sentence de la Cour était sans appel. Face à l'absence d'un cadre législatif plus élaboré concernant la procédure explicite de mise en accusation, deux camps furent rapidement en opposition. On trouvait d'une part, les défenseurs de l'idée selon laquelle la Chambre avait le droit de mettre les ministres en accusation, de conduire l'enquête et de soutenir la mise en accusation devant la Cour de cassation. D'autre part, l'autre camp a mis en exergue l'importance de la séparation des pouvoirs. Pour ces derniers, l'enquête proprement dite devait être conduite par la Cour qui devait juger le cas et non pas par la Chambre qui mettait en accusation¹⁵. Ainsi, la résolution de Anastase Stolojan voulait que, conformément au règlement de la Chambre, le comité d'enquête reçoive, par le biais de l'article 101 de la Constitution, le droit de se transformer en un organe d'instruction. Selon le député libéral, le comité pouvait déléguer les compétences à l'un de ses membres qui pourrait développer le réquisitoire et la mise en accusation devant la Cour.

Une proposition alternative de George Misail considérait que le comité devait avoir un rôle différent, celui d'une commission d'enquête à part entière, qui pouvait interroger des témoins et agir au nom de l'État. Le comité nommé par l'assemblée aurait ainsi eu pour but d'enquêter sur les faits, rédiger les réquisitoires et soutenir l'accusation devant la Cour de cassation. Finalement, des opinions modérées, dont celle d'Ion Câmpineanu, ont suggéré une solution de compromis : au comité tous les droits à s'organiser en tant qu'organe

14 Voir les textes des débats autour de l'adoption de la Constitution de 1866 et de la loi électorale publiés dans Alexandru Pencovici (dir.), *Desbaterile Adunarei Constituante din anul 1866 asupra Constitutiunei si Legei electorale din Romania*, București, Tipografia Statului, Curtea Serban Voda, 1883.

15 George D. Nicolescu, *Parlamentul român, 1866-1901, op. cit.*, p. 249-250.

d'investigation sans avoir la capacité d'approuver la mise en arrestation préventive des ministres.

L'absence de réglementation préalable a créé les prémisses pour la contestation du travail du comité. Aucun des ministres conservateurs ne fut contraint de se justifier devant la commission, alors même que le comité avait formulé cinq sommations à comparaître. En fait, les dirigeants impliqués ont contesté la légalité de la procédure et ont refusé de reconnaître aux membres de la commission le droit de les interroger, en argumentant qu'ils allaient répondre uniquement devant la Cour de cassation¹⁶. La position de ces ministres était d'autant plus forte que l'activité de la commission d'enquête reposait sur un bricolage institutionnel et une construction par analogie. Les membres de la commission ont considéré que vu la source de l'inspiration de la Constitution et l'absence de réglementation nationale, ils étaient tenus d'appliquer le principe de responsabilité ministérielle de la même manière que dans le pays qui avait fourni le modèle constitutionnel d'origine. Ainsi, le rapport final explique que la méthode de travail est une application des normes procédurales du système politique belge :

Nous avons tous tenu à prendre des précautions, dans l'absence d'une loi et d'une procédure spéciale sur la responsabilité ministérielle. Même si nous avons recherché la lettre et l'esprit de notre Constitution, du règlement de l'Assemblée, tout comme des précédents qui ont été établis dans la matière dans d'autres États présentant des cas identiques, en fait nous avons dû, dans beaucoup d'aspects créer une nouvelle procédure... Cela n'a pas visé les seules questions générales, mais aussi des questions de détail. La procédure du comité a coïncidé avec la procédure complète annexée par le ministère de la Justice belge à la base de la nouvelle loi concernant la responsabilité ministérielle proposée à l'Assemblée en 1870. La demande d'autorisation faite par le Sénat, la convocation des témoins, la demande auprès des autorités des dossiers et des documents nécessaires, l'interrogatoire des accusés, les arrêtés de perquisitions, voilà tout ce sur quoi nous avons travaillé. Nous sommes heureux de constater que, même si nous manquons d'un texte de loi précis, nous avons procédé exactement comme on l'a fait en Belgique. Cette coïncidence, notre comité y est arrivé par l'intelligence de notre Constitution, qui, étant presque identique à la Constitution belge, ne pouvait s'appliquer que de manière analogue¹⁷.

16 Titu Maiorescu, « Caderea si darea in judecata a Ministerului Lascăr Catargi la 1876 », art. cit., p. 330-331.

17 Chambre des députés, session ordinaire prorogée, séance du 19 mars 1877, *Monitorul Oficial*, n° 78, 8 [20] avril 1877, p. 2373.

Le comité a travaillé pendant six mois entre le 1^{er} août 1876 et le 31 janvier 1877. Le rapport final ainsi constitué a été rendu public le 19 mars 1877¹⁸. Malgré les controverses sur le statut du document fourni par la commission d'enquête, le rapport constitue un véritable outil pour la compréhension du régime politique de l'époque. Il s'agit d'un rapport très détaillé, de 946 pages, qui retient des accusations concrètes contre cinq des ministres. Selon le rapporteur, 500 dossiers, des mémoires, des informations, 140 correspondances déclassifiées, 600 communications avec les autorités locales, 100 témoignages, trois enquêtes sur le terrain ont été utilisés. Deux grandes dimensions de l'activité du gouvernement Cartagiu étaient prises en compte. Premièrement, la falsification de la représentation par le biais des fraudes électorales, l'intervention des préfets dans le processus électoral, l'achat des voix, la manipulation des listes des votants. Deuxièmement, pour l'activité proprement dite de l'exécutif, les travaux publics surpayés, avec des avantages économiques à des clientèles pour le transport des marchandises et des concessions. Le rapport dénonçait la continuité d'une politique du gré à gré, et cela, en dépit de l'adoption des institutions modernes :

Les factions et les coteries ont gravité autour d'un pouvoir amoral... Tout a été monopolisé en faveur des étrangers. C'est donc ici [qu'il faudrait identifier la source] des emprunts onéreux et des contraintes qui pèsent sur le budget de l'État qui doit allouer plus de moitié des revenus pour le paiement d'intérêts censés couvrir des dépenses insensées. Afin d'asservir le pays au pouvoir législatif, à la faveur des concessions étrangères, ils ont peuplé toutes les fonctions publiques d'êtres prêts à toutes les fraudes électorales¹⁹.

La présentation du rapport n'a pas constitué le point final de l'enquête. De nouvelles contradictions apparurent. Dans quelle mesure avait-on besoin d'un vote politique pour ratifier les conclusions inscrites dans le rapport de la commission parlementaire ? Est-ce qu'on pourrait demander l'arrestation préventive des ministres ainsi mis en accusation ? Pour certains parlementaires, la commission était toujours investie du pouvoir d'un juge d'instruction et elle devait assumer le rapport sans l'approbation d'un vote final. Néanmoins, les membres de la commission rejetèrent cette interprétation en faisant toujours appel à la politique comparée :

Le comité n'avait pas travaillé en tant que juge d'instruction... Le comité d'enquête a travaillé au nom de l'Assemblée nationale, car l'Assemblée formée

18 Rapport présenté à la séance du 19 mars 1877, *Monitorul Oficial*, n° 78-96, 11-28 avril 1877.

19 Rapport à la Chambre de députés, 19 mars 1877, *Monitorul Oficial*, 45, n° 78, 8 avril 1877, p. 2377.

de 150 membres ne pouvait pas elle-même examiner les dossiers, rechercher ces questions en détail et clarifier chacun des faits par rapport à chaque accusé. L'Assemblée avait dit que cette tâche devait être réalisée par une commission qui travaille au nom de l'Assemblée... Voyons: la procédure que nous avons suivie n'est pas de notre invention. Dans la législation autrichienne on suit la même procédure; on finit l'instruction, on fait le réquisitoire, et on présente à la Chambre les personnes à mettre en accusation afin d'obtenir une décision définitive. De la même manière, la loi belge suit la même procédure²⁰.

Devant l'absence de consensus concernant le rapport et dans un contexte politique marqué par la guerre d'indépendance, les parlementaires ont ajourné l'envoi du rapport devant la Cour de cassation à maintes reprises durant toute l'année 1877. Le contexte international a affaibli l'enthousiasme des élus, d'autant que la commission d'enquête a par ailleurs produit les effets politiques escomptés par les libéraux, notamment l'exclusion des conservateurs de la participation à la prise de décision politique. Seuls trois des sept membres de la commission ont contresigné le rapport final. La situation politique incertaine des dirigeants conservateurs a traîné jusqu'en 1878. Finalement, le 26 janvier 1878, à l'occasion du débat portant sur le traité de San Stefano et la rétrocession de la Bessarabie, la question de la mise en accusation du gouvernement Catargiu réapparaît dans les débats de l'Assemblée. Le moment festif de la proclamation de l'indépendance du pays avait apporté également une fin brusque à l'affaire. Le Premier ministre libéral, Ion I. C. Brătianu lança un appel à clôturer l'affaire, qui reçut le vote quasi unanime de la Chambre :

Je ne me suis pas mêlé jusqu'à présent de la mise en accusation des ministres et je ne suis pas intervenu dans les questions de procédure, je n'ai jamais pris la parole, j'ai laissé l'Assemblée faire à son gré... Je crois qu'on n'a jamais eu un moment plus favorable qu'aujourd'hui de mettre fin à cette malheureuse question. Quels que soient nos sentiments face à l'ancienne administration, oublions tout, et moi, au nom des intérêts du pays je vous propose de retirer l'accusation contre les anciens ministres²¹...

²⁰ Extrait du discours de Nicolae Fleva, membre du comité d'enquête, publié dans le *Monitorul Oficial*, n° 96, 28 avril 1877, p. 2819. Dans la séance qui succède à la présentation des conclusions du rapport le 20 mars 1877, Nicolae Fleva propose une motion pour la détention provisoire des ministres qui seraient mis sous accusation. Voir le *Monitorul Oficial*, n° 97, 29 avril-11 mai 1877.

²¹ Le compte rendu du débat de la Chambre des députés, session ordinaire, 26 janvier 1878, *Monitorul Oficial*, n° 21, 27 janvier [8 février] 1878, p. 451.

La première commission parlementaire pour la mise en accusation d'un gouvernement pour des faits de corruption (fraudes électorales, détournement de fonds, etc.) avait fini par un consensus politique visant l'oblitération de l'affaire. Le rapport de la commission reste un document qui offre une radiographie précise du fonctionnement du système politique de l'époque. En outre, la commission crée un précédent, car les interprétations fournies et les procédures définies lors de la commission ont imprimé un modèle de comportement parlementaire bien après la fin de l'affaire. L'institutionnalisation d'une logique consensuelle au sein des assemblées législatives a lieu au nom de l'intérêt (ou plutôt du projet) national. Les dispositifs destinés à censurer les abus politiques de l'exécutif ont fini par soutenir un pouvoir politique à l'abri de toute sanction. Le patriotisme et la défense de l'intérêt national deviennent ainsi des facteurs de légitimation pour la collusion d'une élite. En même temps, d'un point de vue strictement instrumental, la mise en accusation du gouvernement Catargiu a réussi à neutraliser tout le courant conservateur pour une période d'une année. Il a aussi montré le pouvoir potentiel d'une majorité parlementaire à l'intérieur du système politique roumain.

L'enquête sur le gouvernement Catargiu a incité les acteurs politiques à adopter finalement une loi sur la responsabilité des ministres. La loi de 1879 édictait de nouvelles contraintes pour l'exercice ministériel et incluait des mesures censées éliminer certaines dérives du pouvoir, surtout les dérives politiques retenues dans le rapport du 19 mars 1877 sur l'activité du gouvernement conservateur²². De nouvelles infractions et sanctions ont été introduites dans la nouvelle loi – à savoir l'interdiction d'occuper une nouvelle fonction publique après une condamnation définitive pour non-respect de la Constitution ou pour faits de fraude ou violence dans le processus électoral. Une interdiction d'occuper une fonction publique (de trois ans jusqu'à la perpétuité) visait les ministres qui n'avaient pas obéi à la loi, provoqué des préjudices pour le pays ou qui avaient faussé la vérité politique, et trompé le Parlement sur la situation des affaires de l'État. De telles mesures suivaient un idéal de transparence, de publicisation des décisions politiques et de renforcement du pouvoir législatif par rapport à l'exécutif. En même temps, des restrictions temporelles étaient prévues, car les infractions pour les faits spéciaux prévus par la loi étaient censées être prescrites dans un délai de cinq ans (art. 39). En outre, des aspects de procédure

22 La loi 21/1879 concernant la responsabilité ministérielle est publiée dans le *Monitorul Oficial*, n° 98, 2 mai 1879, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=73754, consulté le 17 avril 2017.

étaient clarifiés, en multipliant les étapes et les commissions parlementaires qui analysaient les pratiques gouvernementales.

Selon la nouvelle loi, vingt députés ou dix sénateurs initiaient la proposition pour la mise en accusation en précisant par écrit les infractions. L'assemblée, en session plénière, pouvait décider à la majorité absolue d'envoyer la proposition à une commission d'information préalable composée de sept parlementaires. Cinq jours après la présentation du rapport de la commission, l'assemblée devait discuter et voter la mise en accusation : une majorité des deux tiers était nécessaire. Ensuite, un nouveau comité d'instruction était élu. Les membres du comité bénéficiaient de tous les pouvoirs d'un juge d'instruction, à part le droit de placer un inculpé en détention provisoire. Le comité d'instruction devait présenter le résultat de ses travaux durant la même session parlementaire. Si les conclusions du comité d'instruction « blanchissaient » les ministres, un vote des deux tiers était nécessaire afin d'abandonner les poursuites. Finalement, le mandat du comité d'instruction achevé, l'Assemblée élisait un comité d'accusation afin de soutenir les accusations devant la Cour de cassation.

Au niveau politique, malgré l'intention du législatif de rendre publics les abus du gouvernement conservateur, le rapport de la commission n'a pas influencé les carrières politiques des acteurs. Les anciens ministres ont continué à occuper de hautes fonctions publiques, y compris la fonction de ministre dans des gouvernements ultérieurs. En revanche, le moment politique 1876-1878 a eu des conséquences sur la polarisation de la compétition politique. Ainsi, le 25 janvier 1889 à la Chambre, Nicolae Blaremburg a déposé une proposition de mise en accusation visant, cette fois, le gouvernement libéral Brătianu qui avait parrainé la mise en accusation du gouvernement conservateur²³. La proposition, discutée le 31 janvier 1889, citait la nouvelle loi portant sur la responsabilité ministérielle et retenait dix grandes catégories d'accusations contre le gouvernement. En fait, plusieurs points reproduisaient de manière symétrique des accusations formulées contre les conservateurs douze ans auparavant : fraudes et violences électorales, limitation de la liberté de réunion, tentatives d'assassinat contre les représentants de la nation (lors des manifestations anti-gouvernementales des 14 et 15 mars 1888), incitations à des violences contre les journalistes de l'opposition, complicité de fausses allégations contre des citoyens et promotion de mesures anticonstitutionnelles. Plusieurs allégations portent sur la corruption de ce gouvernement, et visent l'enrichissement personnel grâce à des abus, la création d'une politique de pots-de-vin par millions, la manipulation du Parlement dans des affaires d'État (la

23 George D. Nicolescu, *Parlamentul român, 1866-1901, op. cit.*, p. 507-508.

Bessarabie), tout comme l'emploi de fonds publics à des fins personnelles²⁴. Cette première mise en accusation est rejetée. Une seconde initiative, plus générale, est mise en discussion et approuvée (avec 101 pour et 41 contre). Le nouveau document fait référence à des faits d'évasion fiscale, à la limitation de la liberté de réunion, à des arrestations abusives, contre les journalistes d'opposition, et à l'emploi de ressources publiques à des fins privées.

La commission d'information constituée à cette occasion a déposé son rapport avec un retard substantiel, le 17 janvier 1890. La majorité se déclarait d'accord avec la mise en accusation du gouvernement. Cependant, le 30 janvier 1890, après huit jours de débats, la majorité des deux tiers nécessaire à la mise en accusation du gouvernement Brătianu ne fut pas atteinte. Le roi et le premier ministre de l'époque, le général Manu, se sont prononcés contre le rapport préliminaire. Il faudrait mentionner cependant qu'à la différence du cas Catargiu, le parti majoritaire n'avait pas voté en bloc. Une partie des ministres de l'ancien gouvernement conservateur, tels que Titu Maiorescu, lui-même antérieurement mis sous accusation, se sont exprimés directement contre cette nouvelle initiative en se justifiant ainsi :

Si c'était dangereux de diviser le pays en deux camps comme le ministère de Brătianu l'a fait avec la mise en accusation du gouvernement Catargiu, êtes-vous sûrs aujourd'hui que la mise en accusation du gouvernement Brătianu ne sera pas aussi mauvaise et ne divisera pas le pays de nouveau en deux parties et, [un tel pays affaibli], ne devrait-il pas affronter toujours des dangers venant de l'extérieur? Qui pourrait affirmer chez nous, au centre de l'Orient européen, qu'un pays bénéficie d'une stabilité intérieure suffisante [...] pour pouvoir permettre à un parti de mettre les représentants de l'autre parti en accusation²⁵.

Le parlementarisme roumain a fonctionné selon un modèle de constitutionnalisme libéral pendant une période très courte, juste après l'adoption de la Constitution de 1866²⁶. Les hommes politiques dénonçaient l'intrusion de l'exécutif dans les élections des deux Chambres et la transformation des parlementaires en instruments politiques dociles : « Un luxe, une dépense ou un moyen de corruption²⁷ ». Après une étape d'instabilité politique, pendant la période de 1881 à 1914 aucun gouvernement désigné par le roi ne perdit les élections qu'il avait organisées²⁸. Les distorsions électorales et les pratiques

²⁴ *Ibid.*, p. 509-510.

²⁵ Le sténogramme du débat parlementaire, Chambre des députés, 31 janvier-1 février 1890, publié dans *Romania libera*, vol. 13, n° 3418, jeudi 21 février 1890.

²⁶ Tudor Draganu, *Inceputurile si dezvoltarea regimului parlamentar in Romania pina in anul 1918*, Cluj, Dacia, 1991, p. 253.

²⁷ George D. Nicolescu, *Parlamentul român, 1866-1901, op. cit.*, p. 11.

²⁸ Keith Hitchins, *Romania, 1866-1947*, București, Humanitas, 2013, p. 111.

d'achats des voix, les procédures de *gerry-mandering* tout comme les pratiques parlementaires proprement dites – discours fleuves, réduction du rôle de l'opposition parlementaire – ont contribué à assurer une majorité parlementaire aux dépens du pouvoir législatif²⁹. Le moment de mise en accusation du gouvernement Lascăr Catargiu reste ainsi comme l'une des rares tentatives de l'assemblée d'accroître son rôle et de censurer les dérives de l'exécutif.

Le vide législatif a joué en faveur de l'assemblée. Malgré le caractère strictement juridique de la procédure constitutionnelle de mise en accusation d'un gouvernement, l'échec de la commission d'enquête constitue l'expression directe d'un choix politique. L'idéal national, tout comme l'idée de la nécessité de préserver la cohésion politique, s'est imposé face aux faits illustrés dans le rapport détaillé de la commission d'enquête. L'esprit de corps s'est manifesté dans un accord visant à limiter l'instrumentalisation des procédures parlementaires dans le combat contre l'adversaire politique.

Les conséquences de l'affaire Catargiu semblent à première vue apporter des résultats concrets. La loi sur la responsabilité ministérielle a été finalement adoptée et elle a inclus des normes qui peuvent être considérées comme des réponses adaptées aux accusations formulées contre le gouvernement conservateur et ses ministres. Les lois suivantes telles que celle de 1911 ont continué cette politique en proposant de rendre responsables les ministres soupçonnés d'avoir trop dépensé les ressources de l'État, en créant ou en creusant un déficit budgétaire dans un ministère³⁰. L'idée s'imposa d'une responsabilité politique ministérielle mesurable par le biais du respect des procédures. La codification extensive n'apporta cependant pas de mutations notables des pratiques politiques. En matière d'héritage politique, le rôle de la commission d'enquête sur le gouvernement Catargiu a plutôt ouvert la porte à une politique consensuelle, de collusion des élites au nom de l'intérêt national. Dorénavant, les institutions de l'intégrité politique allaient fonctionner avec demi-mesure, comme un moyen d'exclure temporairement l'opposition politique.

²⁹ *Ibid.*, p. 263-310.

³⁰ Paul Grecianu, « Bazele constitutionale ale organizatiunii financiare », *Constitutia din 1923 in dezbaterile contemporanilor*, București, Humanitas, 1990, p. 442.

LES PRATIQUES DE CORRUPTION DANS LA CARICATURE ÉLECTORALE. LE SCRUTIN DE 1919 EN ROUMANIE

Domnica Gorovei
Université de Bucarest

Le présent chapitre propose une analyse des pratiques de corruption décrites par la caricature dans le contexte des élections législatives roumaines de 1919. L'hypothèse de départ est que même dans le contexte de l'importante réforme électorale de 1919, marquée par l'introduction du suffrage universel masculin, la caricature politique se limite à sa fonction satirique et polémique. Les journaux ne font pas usage de cet outil pour éduquer les nouveaux électeurs ou pour évoquer de potentiels changements que les nouvelles réglementations électorales impliquent. Au contraire, dans un contexte de forte propagande politique, où les journaux sont très partisans, la caricature est utilisée pour discréditer les adversaires et critiquer des pratiques qui par ailleurs devraient être associées à l'ancien régime. Or, les illustrations n'évoquent pas l'espoir de « l'assainissement » de la vie politique que le suffrage universel devrait apporter mais dénoncent la persistance des pratiques héritées de la période du vote censitaire. Celui-ci est blâmé justement pour son caractère limité et pour le maintien d'un vote indirect. Ainsi, les auteurs des caricatures assument implicitement la perspective de l'échec de cette réforme avant même qu'elle ne produise des effets – par la manipulation des nouveaux électeurs, la classe politique se trouve des moyens pour perpétuer les pratiques de corruption de l'ancien régime électoral.

La caricature politique est l'une des premières formes que prend la satire politique. Depuis le XVIII^e siècle, l'aspect le plus important de la satire est la critique de l'abus du pouvoir et de l'injustice perpétrée par le ou les partis au pouvoir¹. La frontière reste floue entre la satire, qui implique « l'usage du ridicule, de l'ironie, du sarcasme » et la caricature, qui représente « une image ou description ludique qui exagère les caractéristiques ou les défauts d'une

1 Anjali Suniti Bal, Leyland Pitt, Pierre Berthon et Philip Des Autel, « Caricatures, Cartoons, Spoofs and Satires: Political Brands as Butts », *Journal of Public Affairs*, n° 9, 2009, p. 230.

personne ou des choses² ». Ainsi, cette dernière peut être placée soit en tant que sous-classe de la satire (une satire en images), soit en tant que combinaison entre paroles et images³.

L'analyse du discours électoral permet l'identification des messages que les acteurs politiques, partis ou leaders, veulent transmettre, le moyen de prédilection de cette communication étant la presse⁴. De ce point de vue, les caricatures abordant des thèmes électoraux sont encore plus illustratives, voire efficaces, car par l'intermédiaire de cet outil, les abus et les actes de corruption du pouvoir sont critiqués de manière humoristique, simpliste, à la fois acide et sans compromis.

Dans le présent chapitre le terme *corruption* est utilisé dans son acception large, en tant qu'abus des acteurs politiques, de violation des règles, écrites (Constitution, lois) ou non écrites (traditions, habitudes, mœurs).

LE CONTEXTE POLITICO-JURIDIQUE

Les élections de 1919 – du 2 au 4 novembre pour la Chambre des députés, du 7 au 9 novembre pour le Sénat – se déroulent dans un contexte politique particulier au moins pour trois raisons. Premièrement, il s'agit des premières élections après la Grande Guerre. Deuxièmement, c'est le premier test électoral après la Grande Union de 1918, quand les provinces de Transylvanie, du Banat, de la Bessarabie décident l'unification avec la Roumanie. Ainsi, de l'union du Vieux Royaume (créée en 1859 par les principautés de Moldavie et de Valachie) et de ces nouveaux territoires naît ce que sera dans l'entre-deux-guerres la « Grande Roumanie ». Troisièmement, c'est la première fois que le vote universel masculin est appliqué. De plus, le corps législatif soumis au suffrage des électeurs devrait fonctionner également comme Assemblée constituante, ce qui augmente les enjeux du scrutin. Dans la mesure où la loi fondamentale de 1866 était toujours en vigueur, il était évident que les nouvelles réalités demandaient la reformulation des repères constitutionnels.

Une révision constitutionnelle avait introduit, le 17 juillet 1917, le vote universel masculin, direct, égal et obligatoire. Mais, en dehors de ces caractéristiques générales, en 1919 le régime électoral reste sous le signe de l'hétérogénéité. Pour le Vieux Royaume et la Bessarabie la nouvelle loi électorale

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*, p. 232.

4 Sorin Radu, *Electoratul din România în anii democrației parlamentare, 1919-1937*, Iași, Institutul European, 2004, p. 199; Alfred Bulai, *Mecanismele electorale ale societății românești*, București, Paideia, 1999, p. 202.

introduite en 1918⁵ consacre la représentation proportionnelle⁶. En août 1919 la Bucovine et la Transylvanie se dotent chacune de lois électorales avec un mode de scrutin majoritaire⁷. D'ailleurs l'uniformisation du mode de scrutin n'a lieu qu'en 1926⁸.

L'agrandissement du territoire de la Roumanie et ces nouvelles lois électorales entraînent la modification du système de partis : le bipartisme est remplacé par le multipartisme, qui caractérise l'entre-deux-guerres. Si depuis la fin du XIX^e siècle le parti conservateur et le parti national libéral (PNL) avaient monopolisé la scène politique – ce qu'on a appelé « *rotativa guvernamentală* » –, après la guerre le paysage politique devient plus complexe. Si le PNL continue d'être l'un des principaux acteurs politiques, le parti conservateur sort très affaibli de la guerre – parce qu'il a été le seul parti à s'opposer au vote universel, a perdu sa base électorale suite à la loi agraire qui faisait disparaître les grands propriétaires terriens et suite aux mauvaises décisions de ses leaders dans les derniers mois de la Grande Guerre. Ce ne sont que quelques explications pour sa disparition complète, au début des années 1920. Par exemple, en 1919 l'un des leaders conservateurs, Alexandru Marghiloman, dépose une liste sous un nom modifié, le parti conservateur progressiste, sans grand succès. Un parti important est la Ligue du peuple, constituée autour de la figure du général Alexandru Averescu, qui jouit d'une grande popularité en vertu des succès de son leader dans la Grande Guerre. Un troisième mouvement est le parti conservateur démocrate, dirigé par Take Ionescu, qui avait quitté dès 1908 le parti conservateur et créé cette formation politique. Le quatrième grand parti est le parti socialiste, qui se proposait de promouvoir les intérêts des travailleurs. Le parti national démocrate, fondé en 1910 par Nicolae Iorga et Ion Gheorghe Duca, complète le paysage politique. Deux autres formations importantes des nouvelles provinces s'y ajoutent : le parti paysan dirigé par Ion Mihalache, basé en Transylvanie, et le parti national roumain de Iuliu Maniu, fortement implanté au Banat et en Transylvanie. À ces partis s'ajoutent d'autres groupes plus petits ou régionaux, ainsi que les organisations des minorités.

Immédiatement après la dissolution du Parlement, en novembre 1918, le libéral Ionel I. C Brătianu est nommé Premier ministre par le roi Ferdinand. Mais il démissionne en septembre 1919 pour permettre à un autre gouvernement indépendant, neutre par rapport aux partis politiques, d'organiser les élections

5 Décret-loi publié dans le *Monitorul Oficial*, n° 291, 16 novembre 1918.

6 Pour une description détaillée voir Cristian Preda, *Rumâniile fericiți. vot și putere de la 1831 până în prezent*, Iași, Polirom, 2011, p. 134-139 et Sorin Radu, *Electoralul din România în anii democrației parlamentare, 1919-1937*, op. cit., p. 19-24.

7 *Ibid.*

8 Cristian Preda, *Rumâniile fericiți*, op. cit., p. 142.

législatives. Ainsi, le 27 septembre 1919 le roi Ferdinand nomme à la présidence du Conseil des ministres le général Arthur Văitoianu, connu comme un proche du leader libéral.

LA PRESSE ET LA CARICATURE AU DÉBUT DU XX^e SIÈCLE

En 1913, le journaliste Tiberiu Constant définissait la presse comme :

La totalité des publications quotidiennes, les journaux qui chaque jour tiennent le public au courant de tous les faits importants du monde qui ont des effets ou peuvent avoir des effets sur les intérêts moraux ou matériels d'un groupe de personnes, et discutent les questions les plus importantes et préoccupantes à un moment donné⁹.

154

La définition a été reproduite *in extenso* tout d'abord pour saisir l'esprit de l'époque mais aussi pour la référence à une morale, qui de nos jours peut paraître étrange. Dans cette vision des choses, la presse était censée, en dehors de sa mission informative, cultiver l'esprit, civiliser et éduquer le lecteur. Tiberiu Constant classe la presse en deux catégories : (1) la presse mercantile, qui a comme unique but d'informer, selon une logique commerciale, en cultivant le sensationnel afin de plaire au public ; (2) la presse de parti, qui réunit tous les autres journaux : ils soutiennent les intérêts d'un parti politique et proposent une lecture des faits qui leur est favorable, « parfois insinuant des calomnies contre l'adversaire ». Tiberiu Constant évoque également la presse qu'il qualifie de « nomade, ambulante », c'est-à-dire « le grand nombre de petites gazettes qui apparaissent aujourd'hui pour disparaître demain¹⁰ ». Ces publications touchent un public restreint et ont des fonds limités, le siège du journal étant le domicile même du directeur et propriétaire, qui cumule toutes les autres fonctions (rédacteur, secrétaire, comptable, etc.). Il s'agit dans la plupart des cas d'anciens journalistes rebelles, bohèmes, qui veulent se lancer seuls dans une telle entreprise, avec au résultat un succès très modeste.

En 1919, il existe déjà une pléiade de journaux politiques, à laquelle s'ajoute la cinquantaine de nouvelles publications créées cette même année¹¹. Dans leur quasi-totalité, ce sont des journaux de parti, extrêmement politisés. C'est ce type de publication qui fait l'objet de notre étude : les journaux engagés des partis politiques publiés dans la période allant d'octobre à décembre 1919, notamment celui du parti national libéral – *Viitorul (Le Futur)* –, de la Ligue du

9 Tiberiu Constant, *Publicul și presa*, București, Tipografia Progresul, 1913, p. 12.

10 *Ibid.*, p. 13-14.

11 Voir la liste dans Marian Petcu, *Istoria jurnalismului din România în date*, Iași, Polirom, 2012, p. 358-379.

peuple – *Îndreptarea (Le Redressement)* –, du parti paysan – *Țara nouă (Le Pays nouveau)* –, du parti socialiste – *Socialismul (Le Socialisme)* –, du parti national démocrate – *Neamul românesc (Le Peuple roumain)*. Il est à noter que cette politisation de la presse est transparente, car ces publications expriment sans équivoque leurs sensibilités politiques.

La recherche a visé un deuxième type de publication, se penchant aussi sur quatre journaux se présentant comme « indépendants » : *Adevărul (La Vérité)*, *Dimineața (Le Matin)* et *Avântul (L'Élan)* – ayant néanmoins des affinités avec la gauche –, ainsi que *Universul (L'Univers)* – se rapprochant d'une sensibilité de droite. En réalité extrêmement engagés, ces journaux indépendants s'impliquent directement dans la compétition politique, en critiquant le pouvoir et en soutenant des partis plus petits ou des candidatures indépendantes, parfois le patron étant aussi candidat « indépendant » aux scrutins. Les trois premiers journaux cités sont publiés par le journaliste le plus connu de l'époque, Constantin Mille, qui justifie cette diversité par le désir de « démocratiser la presse ». Mais, du point de vue des informations et des approches, peu de différences existent entre ces trois publications.

De manière générale, les journaux utilisent un langage très violent et agressif, les accusations se faisant sans ménagement. Dans un paysage personnalisé, les calomnies et les diffamations ne manquent pas. De plus, les journaux communiquent les uns avec les autres, par la reprise d'articles, de déclarations visant à contrecarrer les arguments d'une autre publication.

La caricature se trouve uniquement dans quatre des journaux consultés : dans le journal officiel du PNL, *Viitorul*, et dans les trois publications indépendantes de Constantin Mille. Ainsi, même si la caricature existe en Roumanie au moins depuis le XIX^e siècle, après la première guerre mondiale les journaux qui font appel à ce mode d'expression constituent plutôt l'exception. Une explication est à trouver dans le fait que les journaux indépendants visaient un public plus large et étaient donc censés arriver entre les mains d'illettrés.

De façon générale, la caricature revêt une forme identique : un dessin accompagné dans la quasi-totalité des cas par un texte, pour expliquer sans équivoque l'objet de contestation ou ce qui est tourné en ridicule. C'est une formule qui vient répondre au taux élevé d'analphabètes dans la société. Il s'agit plutôt de caricatures du type « portrait-charge qui fait des personnalités choisies ses victimes¹² ». Les hommes politiques sont ridiculisés dans la majorité des caricatures (Ion I. C. Brătianu, le général Averescu, Take Ionescu, etc.). Toutefois, derrière ce choix de personnaliser les caricatures, les illustrations

12 Michel Dixmier et Annie Duprat (dir.), *Quand le crayon attaque*, Paris, Autrement, 2007, p. 48.

critiquent, sans utiliser explicitement le terme de « corruption », des pratiques qui y sont associées : abus de pouvoir et fraudes. Par contre, dans les sources consultées, le journal des socialistes n'hésite pas à utiliser le terme « corruption » à propos des partis de l'ordre politique ancien et oligarchique.

LA CAMPAGNE ÉLECTORALE

La campagne de 1919 se remarque tout d'abord par le fait qu'elle est la plus longue de toutes les élections – il y en eut dix – organisées dans l'entre-deux-guerres¹³. C'est la conséquence de six reports successifs du scrutin.

156

La campagne est marquée par le thème de la création de la Grande Union, le projet national par excellence. Mais en dépit de cette unification, en 1919 trois élections semblent se dérouler de manière parallèle en Transylvanie, en Bucovine ainsi que dans le Vieux Royaume et en Bessarabie¹⁴. Notre étude se concentre sur les représentations de la campagne dans les journaux publiés à Bucarest et pour les partis actifs dans le Vieux Royaume.

L'autre grand thème de campagne est le changement de statut de la paysannerie, qui devient un acteur politique suite à l'introduction du vote universel et à la loi agraire. C'est le thème d'une illustration réalisée par le célèbre peintre roumain Nicolae Tonitza pour le journal de gauche *Avântul* (*L'Élan*). Le dessin imagine un dialogue entre le leader libéral Ionel Brătianu et une personne habillée en militaire, qui représente probablement le premier ministre Arthur Văitoianu (fig. 1). Ce dernier dit : « Patron, la terre tremble », ce à quoi Brătianu réplique : « Ne t'inquiète pas, nous sommes en terrain sûr. » La première observation à faire est que le terme *patron* est choisi pour montrer que c'est toujours Brătianu qui détient le pouvoir, en dépit du changement formel à la tête du gouvernement. Le tremblement de terre est justement une métaphore pour désigner la paysannerie. Ainsi, les deux ne semblent pas être conscients des implications que peut avoir pour le PNL, et pour la scène politique dans son ensemble, le vote des paysans, qui allait bouleverser le système en place et qui pouvait créer – comme le laissent voir le fond et la faux du paysan sur laquelle les deux personnages sont assis – une vraie tempête, voire un tremblement de terre. Le contraste entre les figures calmes des deux personnages et la figure fatiguée, pensive du paysan au premier plan vient renforcer l'idée du fossé entre la bourgeoisie et la paysannerie.

13 Sorin Radu, *Electoralul din România în anii democrației parlamentare, 1919-1937*, op. cit., p. 200.

14 Cristian Preda, *Rumâniile fericiți*, op. cit., p. 147.



— Șefule, se cutremură pământul.
— Fii pe pace, stăm pe teren sigur.

1. *Avântul*, le 8 novembre 1919, p. 1

« Patron, la terre tremble. — Ne t'inquiète pas, nous sommes en terrain sûr. » (DR)

Cette campagne a mis en évidence l'existence de la distinction entre le nouveau et l'ancien, voire d'une dispute entre les formations politiques anciennes et celles qui sont nouvellement créées, et assument ouvertement la critique du discours démagogique « des vieux ». Ainsi, l'abondance des dénonciations dans la presse de l'opposition, partisane aussi bien qu'indépendante, a justement pour but d'alimenter la campagne négative et de discréditer le principal parti ancien, le parti national libéral. Dans les discours de campagne, on note une dispute liée à l'utilisation du terme *démocratique*, car tous les partis se l'approprient et nient à l'adversaire cette qualité¹⁵.

158

L'autre distinction employée dans le discours politique est à remarquer : entre l'« opposition » et le « pouvoir ». Après la nomination de Văitoianu à la tête du Conseil des ministres, la toute relative neutralité du gouvernement en place devient un thème de campagne en soi. Même si ce gouvernement se dit politiquement neutre, les principaux opposants aux libéraux – la Ligue du peuple du général Averescu, le parti démocrate de Take Ionescu (ces deux formations constituant l'opposition unie) et le parti socialiste, à côté des indépendants (candidats et journaux) – rejettent cette neutralité et considèrent Văitoianu comme l'homme de Ionel Brătianu.

D'ailleurs, l'idée d'une stratégie déloyale entre le roi Ferdinand et Ionel Brătianu est déplorée dès la démission de ce dernier de la présidence du Conseil des ministres. L'idée que le roi mime la neutralité politique – alors qu'il ignore en fait la volonté d'une opposition qui demandait un nouvel ajournement des élections, et ne fait que s'entendre avec les Brătianu, est évoquée avec fréquence. Une caricature publiée dans le journal *Adevărul* illustre ce type d'accusation, en présentant une conversation entre le roi et Ionel Brătianu (fig. 2). Le roi demande au libéral : « Quel genre d'homme veux-tu que je nomme au gouvernement ? » À cela Brătianu répond, en tenant dans ses mains un guignol : « Pour ne pas laisser place aux interprétations, je présente à Votre Majesté un échantillon. » Il s'agit de tourner en ridicule l'idée du changement à la tête du gouvernement, tout en illustrant la volonté du leader libéral de s'assurer que le prochain Premier ministre sera un homme de paille, une marionnette qu'il pourra manipuler. Il faut dire également que cette image caricaturale est l'une des rares qui représentent le roi. En-dehors de ce dialogue plus qu'explicite, la position des deux personnages est elle aussi réfléchie : représenté assis, le roi reste dans une position de supériorité par rapport à Ionel Brătianu qui est lui debout. On laisse entendre une complicité, voire une familiarité entre les deux hommes : le roi fume et semble être à l'aise en compagnie de son ancien Premier ministre.

15 Sorin Radu, *Electoralul din România în anii democrației parlamentare, 1919-1937*, op. cit., p. 201.



2. « *Demonstrație* (Démonstration) », *Adevărul*,
XXXII^e année, n° 10901, le 21 septembre 1919, p. 1

« [Le Roi:] Quel genre d'homme veux-tu que je nomme au gouvernement? [Brătianu:] Pour ne pas laisser place aux interprétations, je présente à Votre Majesté un échantillon. » (DR)

Dans ce contexte électoral, à partir de ces deux dichotomies : pouvoir-opposition et anciens-nouveaux, nous proposons une lecture de la compétition en deux temps. L'image que forge le journal officiel des libéraux, pendant la campagne, à propos de ses principaux opposants retiendra notre attention. On illustrera ensuite les critiques et les accusations que les adversaires du PNL reprennent dans les journaux, et plus précisément les fraudes électorales qu'on y dénonce.

L'IMAGE DES OPPOSANTS DU PNL DANS LE JOURNAL LIBÉRAL VIITORUL

Le PNL se présente comme le parti qui a rendu possible la Grande Union, le principal artisan du suffrage universel et de l'expropriation (la loi agraire). Il s'affiche comme un défenseur de toujours de toutes les catégories sociales, sans distinction, y compris des paysans et des minorités, dans le but de développer la démocratie et l'indépendance économique. La campagne négative du journal

officiel du PNL, *Viitorul*, est centrée sur la discréditation des deux principaux adversaires, Take Ionescu et Alexandru Averescu.

Un premier aspect dénoncé est lié à la tactique des « takistes et des averescanes » de « s'abstenir du scrutin »¹⁶. Pour les libéraux, le simple fait qu'ils choisissent le boycott signifie qu'ils ne comprennent pas l'importance du moment et l'enjeu du scrutin. Il leur manque toute conviction politique : ils ne participent pas aux élections car en réalité ils n'ont pas de programme politique et ne savent pas ce qui convient au pays. *Viitorul* dénonce la stratégie de Take Ionescu et d'Averescu, les accusant de ne pas vouloir se confronter à l'électorat, qui pourrait leur demander des explications sur les choix passés. Pour *Viitorul* les deux adversaires des libéraux ont corrompu l'idéal national. On les qualifie de traîtres car ils n'ont pas été loyaux envers leur pays et ont compromis l'intérêt national, par la négociation de conditions de paix défavorables à la Roumanie, qu'ils ont vendue.

160

Une caricature du 19 octobre 1919 (fig. 3) évoque cette idée, même si l'explication qui accompagne le dessin est axée sur l'angle économique : « Monsieur Take Ionescu et le général Averescu sont favorables aux concessions économiques pour les étrangers. » Sur cette caricature, le lecteur peut voir Take Ionescu demandant à son allié à propos d'une femme, qui est à son côté : « Qu'est-ce que tu en dis ? On la lui donne ? ». La réponse du général Averescu est sans équivoque : « Mais bien sûr, tu es spécialiste de ces questions. » Un quatrième personnage figure sur l'illustration, habillé à l'occidentale et avec de l'argent dans les mains. L'image souligne de manière explicite la complicité des deux hommes, l'entente parfaite entre eux, et l'idée de chuchotement laisse entendre des intérêts obscurs. Les petits détails accentuent ce message : la position des corps des deux leaders, les vêtements du troisième homme, qui suggèrent qu'il est étranger, ses mains pleines d'argent, ainsi que sa position de supériorité. Il porte un chapeau, tandis que les deux autres n'ont rien sur la tête, Take Ionescu tenant son chapeau à la main. Enfin, si d'habitude Averescu est présenté dans les caricatures en militaire, il est cette fois-ci habillé en civil, pour accentuer l'idée d'un arrangement clandestin. L'intense campagne menée par ce journal pour présenter les documents qu'Averescu a signés à la fin de la guerre en tant que ministre des Affaires étrangères, dans le but de le discréditer, permet de comprendre que la femme est une allégorie des territoires roumains perdus (la Dobroudja), tandis que l'étranger représente l'Allemagne.

16 « *Takiştii și averescanii* » (*Viitorul*, « Les takistes suivent les averescanes. Les partis qui n'ont aucune croyance s'unissent pour s'abstenir des élections », n° 3482, 7 octobre 1919).



3. *Viitorul*, XII^e année, n° 3490, le 19 octobre 1919, p. 3

« M. Take Ionescu : Qu'est-ce que tu en dis ? On la lui donne ? M. général Averescu : Mais bien sûr, tu es spécialiste de ces questions. » (DR)

Le couple Averescu-Ionescu est ridiculisé dans une autre caricature (fig. 4). Le général, beaucoup plus imposant cette fois-ci, porte sur le dos un Take Ionescu aux dimensions réduites mais qui semble être en effet un lourd fardeau, en vertu des décisions prises dans le passé et qui sont représentées sous la forme des dossiers qui sortent de son sac. Le général s'exclame : « Lourd fardeau. Nous allons certainement nous écrouler tous les deux. » On y retrouve les accusations répétitives du journal, visant la vente du pays aux étrangers, les intérêts privés du général dans la gestion du pétrole (qu'il vend toujours aux étrangers), ou bien la perte du comitat de Torontal dans le Banat, en faveur des Serbes.



4. Viitorul, XII^e année, n° 3487, le 16 octobre 1919, p. 3

« Le général Averescu : Lourd fardeau. Nous allons certainement nous écrouler tous les deux. » (DR)

Cette idée de trahison au profit des étrangers est suggérée dans un autre dessin de ce même journal, qui présente une rencontre entre les deux leaders et un paysan qui leur demande s'ils sont des Roumains (fig. 5). Averescu et Take Ionescu d'un côté, le paysan de l'autre, eux habillés comme des bourgeois, voire des étrangers, le paysan en habit traditionnel, la dichotomie oligarchie-paysannerie est évidente, pour dénoncer le fait que les deux n'ont pas agi en faveur de la paysannerie,



5. *Viitorul*, XII^e année, n° 3594, le 3 novembre 1919, p. 3

« Le paysan : Vous aussi, vous êtes des Roumains ? » (DR)

contrairement au PNL. Le troisième adversaire politique des libéraux, le parti socialiste, est une autre cible constante dans *Viitorul*. Cette fois-ci la critique passe uniquement par le biais d'articles, sans le recours à des images caricaturales. Selon cette publication, le soutien du PS au boycott initié par Averescu et Ionescu n'est pas logique, car c'est une alliance avec les oligarques, que l'idéologie socialiste dénonce. Donc cette alliance est à placer sous le signe de l'opportunisme. De plus, le journal doit minimiser l'écho rencontré par l'appel à la grève générale que le PS a lancé pour les jours du scrutin. Or la population s'est mobilisée dans les urnes car elle a su comprendre l'importance du moment.

Pour synthétiser, la corruption des opposants aux libéraux se conjugue selon ces derniers sous la forme des manœuvres « politiciennes », de l'opportunisme, de la démagogie, pire encore, de la trahison de l'intérêt national.

LA DÉNONCIATION DES ABUS DE LA FAMILLE BRĂTIANU DANS LES JOURNAUX ANTILIBÉRAUX

164

De manière générale, le lexique utilisé par les journaux qui critiquent les libéraux est particulièrement agressif. Les exagérations et les détournements de sens sont fréquents et injurieux, parfois à la limite de la calomnie. Les adversaires du gouvernement Văitoianu et des libéraux n'hésitent pas à dénoncer la « dynastie des Brătieni » pour marquer le fait qu'une nouvelle génération de cette famille continue de dominer la scène politique. Le gouvernement Văitoianu est qualifié de dictature militaire et deux jours après l'arrivée de celui-ci au pouvoir, *Adevărul* l'accuse de vouloir confisquer les élections en faveur du PNL. Dans une caricature de juillet 1919 (fig. 6), publiée dans le contexte tumultueux des ajournements successifs des élections et avant que Ion Brătianu ne démissionne de la présidence du Conseil des ministres, *Adevărul* dénonce les abus de la famille Brătianu. La critique use d'un jeu de mots fondé sur le slogan traditionnel du PNL, « Par nous-mêmes », pour souligner l'importance accordée aux ressources nationales. Mais dans la caricature cette formule est transformée par les trois frères Brătianu – Ionel, Vintilă et Dinu – par l'expression « Pour nous-mêmes ». L'illustration les présente portant chacun dans ses bras un objet représentatif d'un secteur de l'économie, pour symboliser leur contrôle : un sac de farine pour l'agriculture, un navire miniature pour la flotte et deux barils de pétrole pour l'industrie extractive. C'est l'une des caricatures les plus suggestives en ce qui concerne la dénonciation de la corruption de la famille Brătianu.

La critique des libéraux dans le contexte électoral de 1919 devient encore plus évidente par l'intermédiaire des caricatures qui dénoncent les fraudes électorales du PNL et des « Brătieni ». Ainsi, cette dernière partie se concentre-t-elle sur l'étude de quelques dessins de presse sélectionnés, qui ont pour base des situations concrètes et qui, sous un prétexte humoristique, se proposent de mobiliser le lecteur, par l'appel fait à son esprit critique. Toutes les caricatures présentées ci-dessous sont tirées de la presse indépendante de gauche, qui a pour cible les trois frères Brătianu et qui soutient les socialistes et « l'opposition unie ».

L'institution de la censure et de l'état de siège pendant les campagnes électorales a représenté « des formes d'agressivité politique et des moyens d'influencer le corps électoral, dont les gouvernements de l'entre-deux-guerres ont fait un usage constant¹⁷ ». Le scrutin de 1919 n'a pas fait exception, les arguments avancés

17 Sorin Radu, *Electoratul din România în anii democrației parlamentare, 1919-1937*, op. cit., p. 214.



6. « Prin noi înși-ne (Par nous-mêmes) », *Adevărul*, XXXII^e année, n° 10836, le 17 juillet 1919, p. 1
« ... et surtout pour nous-mêmes! » (DR)

étant la situation économique difficile après guerre et l'urgence des réformes¹⁸. La censure visait les publications, tandis que l'état de siège réglementait les conditions de déroulement des réunions politiques et des déplacements dans le territoire¹⁹. En 1919, ayant constaté le poids de ces contraintes, le général Averescu et Take Ionescu boycottent et demandent un nouvel ajournement du scrutin. D'ailleurs, pendant presque une année le pays est gouverné par des décrets-lois, procédure que l'opposition qualifie d'abusive et qui renforce l'idée de la dictature, brătienne, puis militaire.

Lorsque le général Văitoianu lève l'état de siège, le 2 octobre 1919, il promet que son gouvernement prendra les mesures pour organiser des élections « libres ». La campagne négative de l'opposition essaie de démontrer qu'un gouvernement de généraux n'est pas à même de réaliser ces desiderata. Toute une série de caricatures déplorent l'emploi de la force, se concentrant sur

18 L'état de siège imposé par décret royal aux élections de 1919, 1920, 1921, 1924, 1925, 1927, 1928, 1929, 1930, 1933, 1934, 1935, 1936, 1938, dans Sorin Radu, *Electoratul din România în anii democrației parlamentare, 1919-1937*, op. cit., p. 223.

19 *Ibid.*, p. 214.



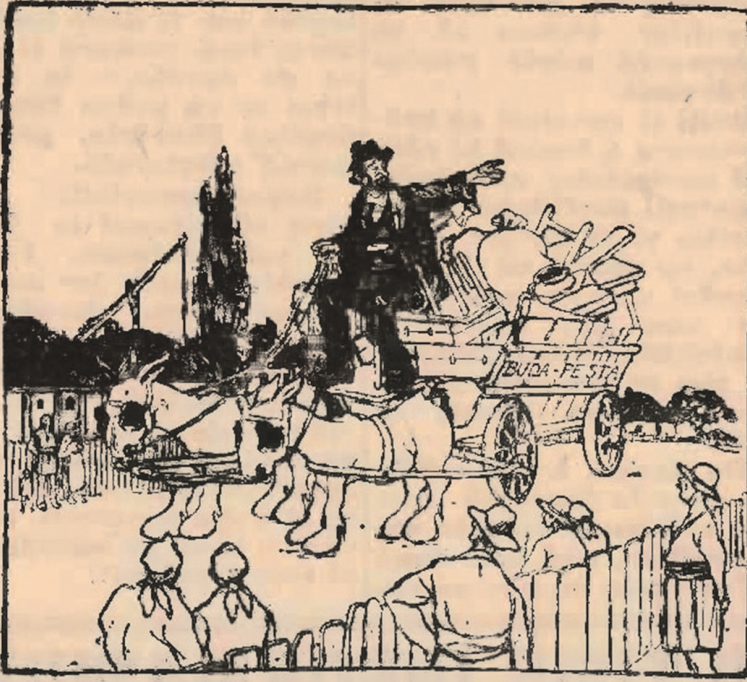
7. *Avântul*, le 5 novembre 1919, p. 1
« Ionel: Je garde le contrôle de la situation. » (DR)



8. « Alegeri Libere (Élections libres) », *Adevărul*, XXXII^e année, n° 10912, le 2 octobre 1919, p. 1
 « Comme symbole des élections libres, nous avons également les canons devant notre club! » (DR)

l'image du gendarme ou du policier armé d'une matraque, pour critiquer la force répressive de l'État dirigée contre l'opposition, contre les paysans et contre toute personne qui ne soutient pas les libéraux. Ionel Brătianu est la cible des caricaturistes, qui souhaitent ainsi souligner le fait qu'il est celui qui détient le contrôle effectif du gouvernement, de l'armée et de la police. Une illustration du journal *Avântul* (fig. 7) présente Ion Brătianu en uniforme militaire, le fusil à la main, disant contrôler la situation, tandis que dans une caricature de *Adevărul* (fig. 8) il est représenté, habillé en civil cette fois-ci, contemplant les canons placés devant le club libéral, censés garantir la liberté des élections, qui se fait selon le journal... en faveur des libéraux. Notons que pour les libéraux, l'enjeu de la campagne était de démontrer que les élections ont été libres: ils mobilisent leurs ressources de propagande en ce sens, mettant l'accent sur le faux patriotisme de ceux qui utilisent toutes les ressources pour ne pas participer aux élections et trahissent ainsi l'intérêt national.

Rechiziție electorală



168

BRĂȚIANU. Care mai votează cu noi... Avem pluguri, mașini, sfoară, zahăr...

9. « *Rechiziție electorală* (Réquisition électorale) », *Adevărul*, XXXII^e année, n° 10873, le 23 août 1919, p. 1. « Brătianu : Qui vote encore pour nous... Nous avons des charrues, des machines, de la ficelle, du sucre... » (DR)

Les méthodes que l'armée et la gendarmerie utilisent pendant la campagne pour maintenir l'ordre pouvaient prendre la forme d'arrestations des candidats ou des agents électoraux, la dispersion des assemblées électorales de l'opposition, la confiscation des manifestes électoraux, l'interdiction de la campagne de l'opposition, surtout dans les zones rurales, voire même la confiscation des manifestes électoraux²⁰.

Le pot-de-vin électoral est une autre pratique de corruption dénoncée par la caricature de l'époque. Dans une illustration publiée en août 1919 (fig. 9), le journal *Adevărul* présente Ionel Brătianu en pleine campagne électorale, dans un chariot, s'adressant aux paysans et leur offrant, en échange de leur vote, des biens de première nécessité (comme le sucre), aussi bien que... des charrues, pour leur activité agricole. Le libéral s'exclame : « Qui vote encore pour nous...

²⁰ *Ibid.*, p. 287. Pour l'illustration des cas d'abus en 1919, voir p. 287-288.

Nous avons des charrues, des machines, de la ficelle, du sucre. » La légende de la caricature indiquant « Réquisition électorale », laisse entendre l'idée sous-jacente d'abus de l'administration. Comme les réquisitions impliquent des sanctions, on introduit également, avec ce terme, l'idée de la contrainte et de l'obligation. Enfin, le mot *encore* est utilisé pour montrer l'affaiblissement de la force électorale des libéraux, Brătianu ne s'appuyant que sur le vote de ceux qui votent « encore » pour le PNL.

L'opposition déplore également l'utilisation par les libéraux des ressources de l'État comme moyens illicites. Une caricature d'*Adevărul* du 24 octobre 1919 (fig. 10) a pour légende : « Des avions militaires ont jeté des manifestes libéraux à Prahova. » Le personnage principal du dessin est toujours un paysan, qui s'exclame : « Les rats volent ! » La représentation des personnages politiques en tant qu'animaux est une caractéristique de la caricature dès le XIX^e siècle, et il est effectivement fréquent que les opposants aux libéraux assimilent ces derniers à ces rongeurs de mauvaise réputation. L'illustration met en scène, à la place des avions, trois rats avec les visages des frères Brătianu. La candeur dans l'exclamation du paysan laisse comprendre que les nouveaux électeurs ne sont pas habitués aux abus de pouvoir et aux mécanismes utilisés par les libéraux.

S'il y avait une lacune importante lors du scrutin de 1919, ce serait sans conteste la mauvaise élaboration des listes électorales sur lesquelles seulement 12,53 % de la population totale du pays a été représentée²¹. Par contre, les dessins de la presse d'opposition se concentrent davantage sur l'inscription de personnes décédées sur ces listes, plutôt que sur le grand nombre de non-inscrits. Le thème des morts qui viennent voter pour le gouvernement est abordé avec prédilection. Dans une caricature publiée le 3 novembre dans le journal indépendant *Adevărul* (fig. 11), des squelettes deviennent « les électeurs soumis de S. M. le Roi » et affirment : « Nous avons reçu la lettre du roi et nous sommes venus voter ! » Le caricaturiste les a représentés entourés par des gendarmes, probablement pour mettre en évidence le fait qu'il faille utiliser la force pour mobiliser même les morts mais aussi pour rappeler que des abus sont perpétrés par les forces de l'ordre.

Un rôle important dans la campagne revenait aux agents électoraux, dont la tâche était d'organiser les réunions, et de transmettre aux citoyens les messages du parti qu'ils soutenaient²². L'agressivité de ces agents électoraux du gouvernement est un autre thème récurrent dans la caricature de la période de l'entre-deux-guerres dans son ensemble. Dans un dessin publié dans

21 Pour les données sans la Transylvanie, *ibid.*, p. 75.

22 *Ibid.*, p. 165.

„Aeroplane militare au aruncat manifeste liberale în Prahova”



Țăranul : Uite, mă, Șobolani cari zboară !!

10. « *Aeroplane militare au aruncat manifeste liberale în Prahova* (Des aéroplanes militaires ont jeté des manifestes libéraux à Prahova) », *Adevărul*, XXXII^e année, n° 10934, le 24 octobre 1919, p. 1
« Le paysan : Regarde, des rats qui volent!! » (DR)



11. « *Supușii alegători ai M. S. Regelui* (Les électeurs soumis à S.M. le Roi) », *Adevărul*, XXXII^e année, n° 10945, le 3 novembre 1919, p. 1

« Nous avons reçu la lettre du roi et nous sommes venus voter! » (DR)

Avântul (fig. 12) après l'organisation des élections, le 22 novembre 1919, le peintre Tonitza imagine une conversation entre deux agents électoraux qui disent avoir voté plusieurs fois : « Quelle raillerie ! On ne reconnaît pas notre travail ! Comment le roi peut-il dire que les élections ont été faites dans l'ordre alors que nous avons voté au moins 10 fois ! » D'ailleurs, la question du vote multiple est elle aussi constamment décriée dans les caricatures, une fois de plus pour décrédibiliser la manière avec laquelle les autorités organisent le processus électoral.

La falsification des résultats lors du dépouillement des voix est un autre aspect que la presse antilibérale critique en 1919. Par exemple, dans une caricature postélectorale (fig. 13), publiée par *Dimineața* le 6 novembre, un candidat malheureux regarde avec stupéfaction l'urne car il constate n'avoir obtenu aucun vote. La fraude lors du décompte des bulletins est évidente, car il n'y retrouve pas même son propre vote. Cette fois-ci, le responsable n'est plus le gendarme mais le juge qui doit veiller sur l'opération de dépouillement : il tient l'urne électorale et arbore un sourire. Ce thème est présenté avec fréquence dans la période précédant la campagne et a pour but d'alerter les consciences afin d'éviter de tels détournements. L'image caricaturale intitulée « L'opération de Ionel » (fig. 14) accuse une fois de plus l'ancien Premier ministre. On moque sa disponibilité à tout faire afin d'occuper à nouveau la fonction de président du Conseil des ministres : il est présenté manipulant une urne transformée en machine à moudre qui lui permet, en actionnant la manivelle, d'extraire des bulletins dans un panier. La machine semble improvisée et Ionel – en tenue de travail, sans gilet, manchettes levées, ce qui lui donne un air assez désespéré – se dit : « Je fais moudre les candidats à la présidence du Conseil jusqu'à ce qu'il ne reste plus que moi ! »

NOTA ZILEI



Agenții electorali.—Bătae de joc! Nu ni se recunoaște muncuțija noastră! Să spue regele că alegerile s'au făcut în ordine, când numai noi am votat de câte 10 ori!...

12. *Avântul*, le 22 novembre 1919, p. 1

« Les agents électoraux: Quelle raillerie! On ne reconnaît pas notre travail! Comment le roi peut-il dire que les élections ont été faites dans l'ordre alors que nous avons voté au moins 10 fois!... » (DR)

Despuierea scrutinelor



— Nici un vot? Bine, nu m'a votat ta'ta, nu m'a votat fra'tele meu
dar votul meu unde e?

13. « Despuierea scrutinelo (Le dépouillement des voix) »,
Dimineața, XVI^e année, n° 4855, le 6 novembre 1919, p. 7

« Aucun vote? Très bien, papa n'a pas voté pour moi, mon frère n'a pas voté pour moi, mais où est mon vote? » (DR)

CHESTIA ZILEI

Operațiunea lui Ionel



**— Macin la candidați de președinție de
Consiliu până n'oi rămâne decât tot eu!**

14. « *Operațiunea lui Ionel* (L'opération de Ionel) », *Adevărul*,
XXXII^e année, n° 10897, le 17 septembre 1919, p. 1

« Je fais moudre les candidats à la présidence du Conseil jusqu'à ce qu'il ne reste plus que moi! »
(DR)

LES RÉSULTATS DU SCRUTIN

Les élections ont créé deux surprises. La première est liée au grand nombre de bulletins annulés et au taux de participation. Seuls 69,10 % des électeurs inscrits se présentent aux urnes²³. 30,2 % du total des votes exprimés sont annulés ou nuls²⁴. L'importance de ces aspects est à relier au débat sur le vote universel et à la question de l'analphabétisme des nouveaux électeurs incapables à comprendre le processus électoral. Une autre explication est liée à l'appel au boycott des élections lancé par l'opposition unie. Le général Averescu et Take Ionescu indiquent que ce boycott peut prendre soit la forme de l'absence soit – comme le vote était obligatoire sous peine d'amende –, l'annulation du bulletin. Cette perspective est validée si on regarde les résultats des élections de 1920, quand uniquement 9,52 % des votes exprimés ont été annulés²⁵.

En 1919, la deuxième surprise a été qu'en dépit du boycott des trois principaux partis de l'opposition, le PNL ne gagne pas, à l'échelle de la Grande Roumanie, les élections. Il est affaibli par les partis régionalistes des nouveaux territoires annexés et par le parti paysan. Le plus grand nombre de mandats (environ 35 %) revient au parti national roumain de Transylvanie, suivi par le parti paysan (22 %) et seulement à la troisième place le PNL (18 %). Le parti démocrate de l'union, quant à lui gagnant en Bucovine, se situe seulement à la sixième place au niveau national²⁶.

Après le scrutin, Văitoianu démissionne et le roi nomme à la fonction de président du Conseil des ministres Alexandru Vaida-Voevod du parti national roumain. L'année 1919 n'est pas synonyme de fin de la crise politique : ce gouvernement a en effet une durée éphémère (décembre 1919-mars 1920), et de nouvelles élections législatives sont organisées en mai 1920.

La présente contribution a fait une sélection des pratiques que la presse dénonce dans le contexte électoral de 1919. Les mécanismes évoqués par les illustrations (le vote multiple, les violences des autorités, le fait d'empêcher l'électeur de voter, les abus dans la distribution des certificats d'électeur, etc.) sont d'ailleurs des pratiques sanctionnées dans le décret-loi de novembre 1918 à la section « Sanctions²⁷ ». Des précédents ont existé et la presse anticipe la continuité de ces pratiques de corruption, car le changement de la loi électorale ou l'introduction de ces sanctions pénales n'entraîne pas nécessairement l'élimination des abus. D'où l'appel à la vigilance. Mais il s'agit également d'une

23 1 324 563 votants de 1 916 225 inscrits (*ibid.*, p. 94).

24 399 539 voix annulées du total de 1 324 563 votes exprimés (*ibid.*, p. 96).

25 *Ibid.*, p. 96.

26 Cristian Preda, *Rumâniile fericiți*, op. cit., p. 147.

27 Section VII, articles 84-102.

stratégie des nouveaux partis et des journaux indépendants pour discréditer leurs adversaires, et avant tout le PNL et la famille Brătianu, perçus comme les héritiers et les responsables de la persistance des mauvaises pratiques, ceux qui continuent de maintenir le contrôle sur les institutions étatiques notamment le Conseil des ministres.

Mais en dépit de cette récurrence des pratiques de corruption dénoncées, des modifications importantes se produisent en 1919. La représentation politique change de contenu : de nouveaux partis politiques apparaissent, d'autres disparaissent ou changent d'étiquette, des identités régionales viennent s'ajouter à celles du Vieux Royaume, des logiques propres aux coalitions et aux alliances font irruption dans un paysage qui n'est plus bipartite mais multipolaire. Dans ce contexte, les mentalités et les mœurs changent et les tabous deviennent plus flous, comme on peut le voir lors des débats sur la question des minorités ou bien à propos du suffrage universel²⁸.

28 Le parti socialiste milite déjà depuis 1919 pour les droits électoraux des femmes.

LA FABRIQUE SOCIALISTE DE LA MORALE : INTÉRÊTS, CONFLITS ET NORMES DANS LE PARTI DE LÉON BLUM

Frédéric Monier

Centre Norbert-Elias, université d'Avignon

Dans l'un de ses premiers textes politiques intitulé *Pour être socialiste* et publié à l'automne 1919, Léon Blum écrit que « le socialisme est donc une morale et presque une religion, autant qu'une doctrine¹ ». Cette brochure a connu un vif succès, qui ne s'est pas démenti au fil des ans, et cette formule est restée célèbre. Elle exprime l'idée que le socialisme n'est pas réductible au seul marxisme, mais qu'il a aussi une dimension éthique, visant l'émancipation de l'humanité grâce à une entreprise de moralisation. Cette idée n'est évidemment pas propre à Léon Blum : en France, elle court, note Christophe Prochasson, des socialistes utopistes du XIX^e siècle jusqu'à Jean Jaurès². Cette ambition morale se retrouve dans d'autres pays et dans d'autres formations socialistes³. Elle est en général inextricablement liée à la critique marxiste. Cela explique que, à partir des années 1880-1890, les socialistes s'érigent en censeurs de ce qui leur apparaît comme la corruption des régimes bourgeois : la cause de l'honnêteté, ou de la vertu, véhicule une idéologie politique. Cette dénonciation s'exprime de façon préférentielle dans des scandales, comme celui du Panama (1892) en France, ou de l'affaire Krupp (1914) en Allemagne. Les socialistes, il est vrai, ne sont pas les seuls acteurs qui arborent la lutte contre la corruption comme un étendard politique. En France comme dans le reste de l'Europe, les nationalistes et antisémites s'emparent des mêmes scandales et dénoncent les compromissions des gouvernants. Mais il s'agit cette fois de promouvoir une cause opposée : la corruption n'est pas vue comme le symptôme inévitable de l'oppression capitaliste, mais comme le signe de la décadence morale de la nation, voire de la dégénérescence de la race⁴.

1 Léon Blum, *Pour être socialiste*, Paris, Librairie du Parti socialiste et de *L'Humanité*, 1919, réédité dans Léon Blum, *L'Œuvre*, t. I, 1914-1928, Paris, Albin Michel, 1972, p. 23. On trouvera le texte numérisé sur le site de l'office universitaire de recherche socialiste.

2 Christophe Prochasson, *La Gauche est-elle morale ?*, Paris, Flammarion, 2010.

3 *Cahiers Jaurès*, vol. 209, n° 3, « La corruption et ses critiques », 2013.

4 René Rémond, « Scandales politiques et démocratie », *Études*, vol. 336, n° 6, 1972, p.856.

Au-delà du cas de la corruption, les recherches historiques récentes ont permis de mieux comprendre l'émergence et la portée de ces morales politiques en Europe, et notamment dans la France du XIX^e siècle⁵. Elles ont, en revanche, laissé un peu de côté le XX^e siècle, dont la première moitié correspond à un moment de profondes remises en cause des régimes libéraux sur le continent. Ces remises en cause sont liées à l'apparition d'acteurs collectifs nouveaux : le mouvement communiste et les fascismes. Eux aussi dénoncent les vices supposés de certains hommes politiques ou gouvernements, vite assimilés à des soi-disant tares des régimes représentatifs libéraux. Communisme et fascismes promeuvent des systèmes éthiques qui se veulent radicalement opposés aux morales dominantes, tant religieuses que civiles. Plusieurs travaux récents ont insisté, à juste titre, sur l'altérité profonde des valeurs portées par ces forces politiques, qui entendent bâtir un homme nouveau et qui construisent, en pratique, de nouveaux régimes de subjectivité et de perception de soi⁶.

178

En ce sens, l'historiographie a souvent eu tendance à étudier les relations entre partis politiques et morale publique sous deux rapports. Plusieurs travaux, initiés par les études de Martin Shefter dans les années 1970, ont mis en évidence les pratiques de patronage partisan, l'existence de machines politiques personnelles et de réseaux informels d'intérêts⁷. D'autres analyses en revanche ont reconnu aux partis une force critique dans les débats publics. Dans la plupart des affaires de corruption contemporaines, des groupes politiques, dénonçant des pratiques jugées vénales, ont contribué, avec les médias, à créer des scandales politico-financiers. Par contre, l'historiographie a en général laissé de côté d'autres aspects, qui ne tiennent ni aux pratiques de pouvoir et d'intérêts, ni aux dénonciations publiques et aux stratégies d'instrumentalisation des scandales. Ces aspects concernent la fabrique partisane de règles éthiques. Situé dans la lignée de deux recherches antérieures, ce chapitre souhaite montrer comment une organisation politique, ici le parti socialiste français entre les deux guerres, crée et applique à ses propres membres des normes morales⁸.

5 Sébastien Hallade (dir.), *Morales en révolutions. France (1789-1940)*, Rennes, PUR, 2015.

6 Pour le communisme, voir par exemple Claude Pennefier et Bernard Pudal (dir.), *Le Sujet communiste. Identités militantes et laboratoires du « moi »*, Rennes, PUR, 2014 ; pour le nazisme, voir par exemple Johann Chapoutot, *La Loi du sang. Penser et agir en nazi*, Paris, Gallimard, 2014.

7 Martin Shefter, « Party and Patronage : Germany, England and Italy », *Politics and Society*, n° 7, 1977, p. 403-452.

8 Frédéric Monier, « Enquêter sur la corruption : Jaurès et la commission Rochette », *Cahiers Jaurès*, vol. 3, n° 209, 2013, p. 71-91 ; Frédéric Monier, « La vertu au premier rang ? Socialistes et communistes français face à la corruption (1892-1941) », dans Michel Biard, Philippe Bourdin, Hervé Leuwers et Alain Tourret (dir.), *Vertu et Politique. Les pratiques des législateurs (1789-2014)*, Rennes, PUR, 2015, p. 339-352.

Bien entendu, celles-ci ne sont pas isolées des systèmes de valeurs publiques qui imprègnent une société dans son ensemble, ici une société française soumise, depuis les années 1870, à des processus de républicanisation qui suscitent de fortes contestations. En d'autres termes, s'il existe des règles de conduite particulières aux socialistes, ou une morale socialiste militante, elle est nécessairement articulée à des systèmes autres, comme la morale civique portée par le régime républicain ou les morales du salut fixées par les Églises. Ce serait pourtant une erreur que de minorer le rôle et la fonction des partis politiques, et, dans ce cas, d'un parti socialiste qui veille au respect de règles propres, y compris avec des procédures disciplinaires.

En bref, pour en revenir à la citation de Léon Blum en 1919, si le socialisme est bien une morale, reste à savoir comment il y parvient et à quel prix. Selon l'hypothèse présentée ici, le système de valeurs défini par le parti est largement issu de débats publics sur la corruption. Cet ensemble de valeurs militantes conduit à remettre en cause certaines convenances sociales. À travers la question de la corruption, les socialistes modifient le tracé de la frontière entre sphères privée et publique, en fonction d'exigences politiques et idéologiques nouvelles.

DES DÉPUTÉS IMMORAUX ? INTÉRÊTS PRIVÉS, HONNEUR PERSONNEL ET DISCIPLINE PARTISANE (1926-1928)

En avril 1927, le XXIV^e congrès national du parti socialiste, Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO), place devant les militants une question liée à l'activité professionnelle de plusieurs dirigeants du parti. Il s'agit en particulier de Léon Blum et de Joseph Paul-Boncour. Tous deux sont parlementaires, Blum depuis 1919, Paul-Boncour depuis plus longtemps encore. Tous deux sont aussi des avocats, depuis le début de sa carrière pour Paul-Boncour, et depuis une date plus récente pour Léon Blum. Magistrat de l'ordre administratif depuis 1896, Léon Blum a dû démissionner du Conseil d'État une fois élu député, à la fin de l'année 1919. Il s'est inscrit en novembre 1921 au barreau de Paris comme avocat afin de compléter ses revenus. Cette situation n'est pas du tout exceptionnelle dans la III^e République, dont les contemporains ont souvent dit, avec raison, qu'elle était une « République des avocats ». En effet, ceux-ci y formaient un groupe professionnel dominant au sein du monde parlementaire, avec un point d'orgue entre 1900 et 1914⁹. Un certain nombre de parlementaires socialistes se trouvent dans ce cas durant les années 1920.

Les recherches sur ces députés-avocats socialistes n'ont pas permis de cerner leurs pratiques professionnelles, notamment leurs clientèles et les types

9 Gilles Le Béguec, *La République des avocats*, Paris, Armand Colin, 2003.

d'affaires traitées. Toutes ne sont pas liées à des réseaux militants. Pour le dire autrement, ces avocats-députés de gauche ne sont pas toujours, ou pas uniquement des défenseurs de causes¹⁰. Ils conseillent également des intérêts privés, et notamment des entreprises ou des membres du patronat. C'est cela qui vient en débat en avril 1927 devant la SFIO. En effet, Blum et Paul-Boncour défendent, depuis 1926 semble-t-il, des industriels du textile dans les Vosges : Marcel Boussac, défendu par Blum, est en litige avec Paul Lederlin, défendu par Joseph Paul-Boncour. Ils ne sont pas les seuls à le faire. Proche ami de Blum, le député socialiste et avocat Vincent Auriol a lui aussi fourni une consultation juridique à Marcel Boussac en 1925¹¹. Mais cela ne s'est pas su, et Auriol n'est pas mis en cause dans les débats.

Jean Archenoul, secrétaire de la fédération socialiste des Vosges, rapporte ainsi les faits devant le congrès :

180

La semaine dernière à Épinal notre ami Blum est venu défendre le grand industriel Boussac dans un procès contre Lederlin qui, lui, était défendu par Paul-Boncour. Les Jeunesses patriotes d'Épinal ont répandu 10 000 tracts qu'ils ont collés contre les murs, distribués dans les rues, dénonçant les chefs de notre parti. J'ai été profondément ému par cette manifestation qui nous touchait au fond du cœur, mais je n'ai pas apporté de critiques¹².

En d'autres termes, l'activité professionnelle des deux députés nuit à la cause socialiste et est exploitée contre le parti par ses adversaires nationalistes, ici les Jeunesses patriotes. « L'émotion » est forte chez les ouvriers, note Jean Archenoul, qui demande à Blum et Paul-Boncour de s'abstenir de traiter de telles affaires :

Cela nous gêne beaucoup, et tout en exerçant leur profession, je crois qu'il serait facile, aussi bien à Léon Blum qu'à Paul-Boncour de ne pas se faire les avocats des grands industriels des Vosges et de ne pas prendre en main des dossiers pareils, car de tels faits nous gênent beaucoup dans notre propagande [applaudissements]¹³.

10 Liora Israël, « Quand les professionnels de la justice revendiquent leur engagement », dans Jacques Commaille et Martine Kaluszynski (dir.), *La Fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007, p. 119-142 ; *Le Mouvement social*, vol. 3, n° 240, « Défendre l'ennemi public », dir. Liora Israël et Maria Malatesta, 2012.

11 Archives nationales, centre des archives du monde du travail, fonds Boussac, 1987003 0482, consultations juridiques, dossier n° 4.

12 XXIV^e congrès national tenu à Lyon les 17, 18, 19 et 20 avril 1927, *Compte rendu sténographique*, Parti socialiste SFIO, Paris, au siège du parti socialiste, 1927, p. 452.

13 *Ibid.*, p. 63.

Archenoul est applaudi : il est vrai que les députés sont perçus avec suspicion par de nombreux militants. À leurs yeux, relève Noëlline Castagnez, « leur entrée au Parlement les soumet, peut-être malgré eux, à la tentation et aux compromissions¹⁴ ». Pour la gauche du parti socialiste, il s'agit de comportements scandaleux. Jean Maurin (dit Maurice Maurin), dirigeant de l'aile gauche de la SFIO, animateur du journal *L'Étincelle socialiste*, ne se fait pas faute de les dénoncer. Cela ne suscite pas de réactions particulières de Paul-Boncour, mais provoque l'ire et l'indignation de Blum. La commission nationale des conflits, instance nationale de la SFIO qualifiée de justice du parti par les militants, est saisie par la fédération socialiste du Rhône. Elle condamne Maurin le 1^{er} mars 1927, pour des motifs que rappelle Salomon Grumbach devant le congrès quelques semaines plus tard :

Cette première sanction de six mois de suspension, prononcée par la commission nationale des conflits, concerne les attaques dirigées contre Blum, attaques au cours desquelles Blum s'est vu accusé, comme avocat, d'avoir serré la main d'un de ses clients, non parce que cette main pouvait être considérée par lui – je cite *L'Étincelle* – comme la main d'un honnête homme, mais « parce que cette main était garnie de chèques » [...] ¹⁵.

Maurin, sanctionné par son parti, est aussi dénoncé durant le congrès d'avril 1927 pour ses relations avec les communistes. Ceux-ci ont instrumentalisé l'affaire Boussac-Lederlin : Blum et Paul-Boncour sont, selon eux, la preuve vivante d'une compromission du socialisme avec le capitalisme industriel. Dès octobre 1926, la dénonciation par *L'Humanité* est très vive : « Si les Boussac et les Lederlin sont l'illustration même et la condamnation du régime capitaliste, les députés avocats Paul-Boncour et Léon Blum sont, eux, la flétrissure mortelle de la social-démocratie tout entière¹⁶. » Les deux dirigeants socialistes ne sont pas les seuls parlementaires de la SFIO mis en cause par Maurin et par les communistes. Marius Moutet fait lui aussi l'objet d'une attaque, après avoir plaidé pour une compagnie marocaine, la Compagnie des moulins du Maghreb. Moutet s'indigne, en plein congrès, de l'article intitulé « Affameur et avocat », publié contre lui par Maurin dans son journal. À la différence de Blum, qui garde le silence, Moutet choisit de s'expliquer. Il dit accepter le principe d'une responsabilité publique devant le parti, pour ses activités professionnelles privées : « Je suis un militant et, par conséquent, je

14 Noëlline Castagnez, « Discipline partisane et indisciplines parlementaires », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, vol. 6, n° 2, 2006, p. 45.

15 XXIV^e congrès national, *loc. cit.*, p. 415.

16 Marcel Say, « Dans la faune capitaliste. Marcel Boussac, roi du coton et "client" de Léon Blum », *L'Humanité*, 15 octobre 1926.

dois vivre dans une maison de verre¹⁷. » En revanche, il fait valoir une règle morale – la défense de son honneur – contre une mise en cause qu’il assimile à une entreprise de diffamation : « Je dois dire au parti que si vraiment nous devons être condamnés sur une question d’honneur, je n’accepterais pas cette condamnation¹⁸. »

L’affaire Boussac-Lederlin en 1926-1927 intervient à un moment – la seconde moitié des années 1920 et le début des années 1930 – où des scandales de corruption retiennent l’attention du public, en France, en Roumanie et dans d’autres pays, comme l’Allemagne¹⁹. Au regard de ces scandales très médiatisés, et qui ont des conséquences politiques majeures dans ces différents pays, la polémique autour des avocats députés Blum, Paul-Boncour et Moutet est mineure. Elle ne suscite que pas ou très peu d’échos, en-dehors de la presse communiste. Il s’agit bien, en un sens, d’une sorte d’affaire interne au parti socialiste français, qui repose sur la contradiction entre une morale militante et une réalité professionnelle plus complexe et plus ambiguë. La morale militante implique le primat du dévouement à une cause, dans ce cas sociale (ouvrière) et politique (socialiste), tandis que des députés – membres des élites du parti – font valoir d’autres lignes de démarcation. Dans le cas de Blum, il s’agit de défendre la séparation entre sphère politique publique et domaine privé des activités professionnelles. Dans le cas de Moutet, la soumission à la norme de la « maison de verre » est accompagnée ou contre-balançée par un garde-fou : le respect de l’honneur personnel. La commission nationale des conflits, « justice du parti », sanctionne le perturbateur, Maurin, sans régler les questions sur le fond. Or, ces questions pendantes sont importantes. Elles tiennent au primat de l’intérêt militant sur la carrière professionnelle, mais aussi à ce que l’on pourrait nommer, avec un anachronisme volontaire, l’ancêtre de la transparence (« la maison de verre »). Celle-ci est entendue ici comme une catégorie analytique.

182

CONFLITS DE POUVOIR, « CONJURATION » ET CORRUPTION (1930-1931)

Dans ce contexte de multiplication des scandales de corruption aux échelles nationale et internationale, il n’est pas très étonnant que ces questions irrésolues reviennent peu après sur le devant de la scène socialiste. À la fin de 1930, une « campagne acharnée » est menée dans la fédération de l’Oise contre Jules Uhry, député et avocat, par d’autres militants socialistes²⁰. Les accusateurs sont : Pierre

17 XXIV^e congrès national, *loc. cit.*, p. 432.

18 *Ibid.*, p. 444.

19 Pour la Roumanie, voir le chapitre 13 de ce livre, sur l’affaire Škoda.

20 Justinien Raymond, notice « UHRY Jules », <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article133313>, version mise en ligne le 30 novembre 2010.

Ruillier, conseiller général et surtout secrétaire de la fédération socialiste de l'Oise, Octave Jacottet, conseiller municipal et membre de la commission administrative de la fédération, Jules Dégremont, maire et membre, lui aussi, de cette instance administrative, et enfin un militant socialiste nommé Seguelas, dont on ne sait à peu près rien²¹. Selon ses accusateurs, Uhry a vendu « contre un pot-de-vin de 500 000 francs la concession des eaux de Creil-Montataire²² », à la Société lyonnaise des eaux. Trois autres griefs sont formulés. Uhry aurait usé de son influence de député comme conseil d'un nommé Lavayssière, dirigeant de la société Roche-Lavayssière. Avocat de la société Nord-Lumière, il aurait obtenu pour cette dernière des marchés publics dans l'Oise. Enfin, avocat d'un dénommé Manin, il aurait aidé celui-ci à obtenir l'autorisation de créer un lotissement immobilier dans la commune de Chantilly. Cela fait beaucoup.

Le cas du député Uhry est examiné par la commission des conflits de la fédération socialiste de l'Oise. Saisie des accusations de corruption, elle prononce la peine maximale : il est exclu du parti socialiste SFIO à la demande de Pierre Ruillier le 31 décembre 1930. Peu de temps après (le 6 janvier 1931), l'un des accusateurs, Octave Jacottet, est arrêté par la police pour... escroquerie et abus de confiance. Jules Uhry adresse, le 12 janvier 1931, une lettre-circulaire à tous les députés socialistes dans laquelle il dénonce « une véritable tentative d'assassinat moral », une « parodie d'exclusion, à la fois grotesque et abominable »²³. Il fait appel de son exclusion devant la commission nationale des conflits du parti socialiste. En privé, il se plaint à Léon Blum, se disant « malheureux d'une telle conjuration²⁴ ».

La commission nationale des conflits rend son verdict le 18 mars 1931 : Jules Uhry est réintégré, et des sanctions sont demandées contre les auteurs de ce que le parti socialiste considère désormais comme des rumeurs infondées et des calomnies. L'accusateur, Ruillier, est exclu à son tour du parti socialiste. Pourtant, la fédération locale du parti socialiste traîne des pieds. Un an après, le 17 mai 1932, le congrès de la fédération départementale de l'Oise entérine la réintégration de Jules Uhry : par 87 mandats contre 28 et 19 abstentions. L'enjeu de cette décision collective au plan local est d'ordre électoral : il faut désigner des candidats socialistes aux élections législatives de mai 1932. Jules Uhry est

21 Justinien Raymond, notice « RUILIER Pierre », version mise en ligne le 30 mars 2010 ; <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article96377> ; Jean-Pierre Besse, notice « JACOTTET Octave », <http://maitron-en-ligne.univ-paris1.fr/spip.php?article96377>, version mise en ligne le 2 novembre 2010.

22 Rapport de la commission nationale des conflits du parti socialiste SFIO, s.d. [mars 1931], fonds Blum, archives de Sciences Po, inventaire 1, dossier 130.

23 Jules Uhry, lettre circulaire aux députés du groupe socialiste, 12 janvier 1931, fonds Blum, archives de Sciences Po, inventaire 1, dossier 130.

24 Jules Uhry, lettre à Léon Blum, 23 janvier 1931, fonds Blum, archives de Sciences Po, inventaire 1, dossier 130.

désigné candidat et est battu. Pierre Ruillier, qui l'a calomnié, soutient un autre candidat, de gauche modérée (radical), qui sort vainqueur des élections.

Il s'agit à nouveau d'un scandale interne, que la SFIO s'efforce de contrôler le plus possible sans vraiment y parvenir. La presse socialiste est très peu loquace sur cette question, ce qui contraste avec la prolifération de journaux opposés à la SFIO, qui dénoncent la corruption du député Uhry, puis critiquent sa réintégration. À la gauche communiste, *L'Humanité* s'indigne des « tripatouillages du député social-fasciste Uhry²⁵ ». Les nationalistes s'emparent de l'affaire, notamment le quotidien *L'Ami du peuple* dirigé par François Coty. Les lacunes de la documentation font que l'on ne dispose que du relevé de décisions, motivé, de la commission nationale des conflits, rendu en mars 1931 et conservé dans les archives de Léon Blum. Celui-ci n'a d'ailleurs laissé aucune note ou lettre, dans ses papiers, sur cette question.

184

La décision de la commission nationale des conflits fait apparaître une procédure quasi judiciaire. Son travail repose sur un examen des dossiers constitués par les parties en présence, et sur une audition de plusieurs témoins, dont certains ne sont pas membres du parti socialiste, comme l'entrepreneur Lavayssière. La forme même de la décision montre que l'instance partisane se conforme à un modèle externe : elle est, sans le dire, un tribunal d'instance statuant en appel. La « justice du parti » rappelle à plusieurs reprises les manquements de l'accusateur, Ruillier, qui a failli à sa tâche. Selon la commission, Ruillier a fait part de ses accusations à des « ennemis avérés du socialisme », et a provoqué « un grave dommage au parti »²⁶. Il est jugé coupable d'avoir fait passer sa vengeance et sa rancune personnelle avant « l'intérêt supérieur du socialisme²⁷ ».

Les accusations portées contre Uhry, infondées, sont assimilées à une entreprise de diffamation. Selon la commission, Ruillier a porté atteinte à « son honneur privé et public²⁸ », et ce en pleine connaissance de cause. Il a « fait preuve d'une rare duplicité d'esprit » relève la décision de la commission et ses pratiques ainsi que celles de ses proches témoigneraient de la « plus regrettable mentalité²⁹ ». La faute politique du militant Ruillier se doublerait d'une série de fautes morales de l'homme public : calomnie, duplicité, absence de respect de la parole donnée à ses pairs. En bref, l'exclusion de l'accusateur est une mesure d'épuration morale, qui doit aussi englober ses proches : la commission nationale des conflits « tient à signaler à la CAP [commission administrative permanente du parti] le très

25 Laurent Darnar, « Tous dans le bain ! », *L'Humanité*, 13 mai 1931, p. 1.

26 Fonds Blum, archives de Sciences PO, inventaire 1, dossier 130.

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*

grave danger que l'introduction de telles mœurs dans [son] organisation ferait courir au parti tout entier³⁰ ».

Une fois de plus, les accusations de corruption portées par des militants socialistes ou des dirigeants locaux contre des membres des élites parlementaires du parti (des députés avocats) suscitent ou nourrissent des conflits internes, tranchés par les instances partisans. Or, la commission des conflits, à l'échelle nationale, sanctionne en fait les dénonciateurs : Maurin en 1927, Ruillier en 1931. Blum, Paul-Boncour, Moutet, tous mis en cause en 1926-1927, Jules Uhry, attaqué en 1930, sont disculpés par leur parti, qui prend en charge la défense de leur honneur personnel. Ces affaires contribuent, d'une façon ou d'une autre, à discréditer le parti socialiste aux yeux de ses adversaires, en particulier l'extrême gauche communiste, mais aussi les droites nationalistes. Très sourcilieuse sur le chapitre de l'honneur et sur la réputation collective du parti, la SFIO est nettement plus discrète sur les règles à suivre pour éviter de tels événements. En effet, le parti socialiste s'avère incapable, avant 1931, de définir des normes concrètes concernant les éventuels conflits d'intérêts entre rôle public des députés et activités professionnelles privées des avocats. Il ne prend position sur cette question lancinante qu'après l'affaire Uhry. Ce retard relatif est d'autant plus troublant que la question fait l'objet de plusieurs débats au Parlement à partir de la fin des années 1920.

INVENTER DES NORMES :

DES INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS SOCIALISTES

Les débats publics sur les incompatibilités parlementaires, correspondant à ce que l'on nomme au début du XXI^e siècle des conflits d'intérêts, sont souvent entraînés par des scandales politico-financiers. Dans la France de la seconde moitié des années 1920, c'est le cas avec l'affaire Marthe Hanau qui met en cause le ministre Jean Hennessy³¹. Les débats publics suscités par cette affaire très médiatisée aboutissent au vote, en décembre 1928, d'une loi sur les incompatibilités parlementaires à la Chambre des députés. Ce texte est fort mal connu. Il est vrai que les députés l'adoptent sans tambours ni trompettes, le 31 décembre, comme un complément apporté à la loi de

30 *Ibid.*

31 François Dubasque, « Une virago de la finance devant la justice : l'affaire Marthe Hanau », dans Frédéric Chauvaud et Gilles Malandain (dir.), *Impossibles victimes, impossibles coupables. Les femmes devant la justice (XIX^e-XX^e siècles)*, Rennes, PUR, 2009, p. 251-264 ; *id.*, « L'affaire Hanau : Entre indignation, pratiques politiques déviantes et tentatives de normalisation de la vie publique au tournant des années 1930 », dans Olivier Dard, Jens Ivo Engels, Andreas Fahrmeir et Frédéric Monier (dir.), *Scandales et corruption à l'époque contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 96-108.

finances pour l'année 1929 (article 88). En réalité, ce texte est plus important qu'il n'y paraît : il modifie l'une des lois fondatrices de la III^e République, celle du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, étendue ensuite, en 1887, aux sénateurs. Cet article de la loi de finances de 1929 édicte en fait le premier ensemble vraiment consistant d'incompatibilités entre les mandats parlementaires et certaines activités professionnelles dans la France du xx^e siècle.

La première de ces incompatibilités vise les fonctionnaires d'État, à l'exception des ministres, sous-secrétaires d'État, des professeurs des universités (ou équivalents), et des ministres des Cultes dans les départements d'Alsace et de la Moselle, où prévaut un régime concordataire. L'innovation réside dans les autres incompatibilités créées par ce texte.

La deuxième concerne les « fonctions de directeur, administrateur, membre du conseil de surveillance, gérant ou représentant dans les sociétés » bénéficiant de subventions d'État ou d'avantages équivalents³². Cette norme englobe les activités de « conseil juridique ou technique » assurées de façon permanente « moyennant une rémunération fixe ». En d'autres termes, les ingénieurs-conseils et les avocats-conseils travaillant pour des sociétés financées, en tout ou en partie, sur fonds publics, ne peuvent plus devenir parlementaires. Cette nouvelle norme épargne cependant la plupart des députés avocats d'affaires et des entreprises qui sont leurs clientes, à la condition que le conseil soit occasionnel et que l'avocat exerce de façon libérale.

La troisième norme interdit « à tout membre du gouvernement, à tout sénateur ou député, sous peine de déchéance de mandat législatif, de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité ministérielle ou parlementaire sur tous documents quelconques destinés à la publicité et relatifs à une entreprise financière, industrielle ou commerciale³³ ». Il s'agit, avec ce texte, d'empêcher que se reproduise un scandale politico-financier comme l'affaire Hanau. Celle-ci, directrice d'une revue financière, la *Gazette du Franc*, avait abondamment utilisé des cautions parlementaires pour ses affaires, qui s'avèrent vraiment douteuses, plus proches de l'escroquerie que du placement boursier.

Au regard de ce texte, la SFIO, qui s'est pourtant confrontée à ce sujet en 1926-1927, met peu d'empressement à élaborer ses propres règles. Ce n'est pas l'affaire Uhry de la fin 1930 qui la pousse à mettre cette question à l'ordre du jour, mais un débat parlementaire. En mars 1931, vient en discussion à la Chambre des députés un projet de loi relatif à l'exploitation de la ligne

32 *Journal officiel de la République française [JO], Lois et décrets*, 31 décembre 1928, p. 13666, art. 88, & III.

33 *Ibid.*, p. 13667.

aérienne France-Amérique du Sud. Il s'agit en fait d'une des discussions sur l'affaire de l'Aéropostale³⁴. Quelques jours auparavant, la mise en liquidation judiciaire de la compagnie a conduit à s'interroger sur ses relations financières avec les pouvoirs publics en général, et sur le rôle de Pierre-Étienne Flandin, ministre des Finances et avocat, en particulier. Mis en cause par l'opposition, notamment socialiste, pour avoir été conseiller juridique de la Compagnie générale aéropostale, Flandin riposte le 12 mars 1931.

Comme le relève Jean-Noël Jeanneney, il choisit de se défendre en attaquant : il pointe du doigt, de façon très elliptique et sur le mode de l'insinuation, les agissements de plusieurs dirigeants socialistes³⁵. Le premier visé est Léon Blum, dont Flandin rappelle qu'il a été un avocat d'affaires, de Marcel Boussac notamment. Selon Flandin, Blum aurait aussi intrigué auprès de la compagnie Hispano-Suiza pour qu'elle embauche son fils, Robert Blum, ingénieur. Cette rumeur, infondée, est démentie en séance par un autre parlementaire³⁶. En revanche, l'affaire Boussac-Lederlin et le rôle joué en 1926-1927 par le tandem Blum - Paul-Boncour ne peuvent l'être. Les discours de Blum et de Paul-Boncour, en réponse aux insinuations de Flandin, dissipent ce qui constitue une sorte d'opération de diversion voire de calomnie, de la part d'un ministre mis sur la sellette et qui souhaite détourner l'attention sur d'autres. Pourtant, sur le fond, « le malaise n'était pas niable », comme le note avec justesse Gilles Candar³⁷.

Le XXVIII^e congrès du parti socialiste, à Tours en mai 1931, s'empare de la question, sans parvenir à trancher tant les intérêts individuels et collectifs en jeu sont divergents. Il est entendu qu'une commission doit être nommée. La direction du parti, la CAP, décide donc de mandater Jean Longuet, Jean Zyromski et Léo Lagrange, lui-même avocat, pour proposer des règles internes et mettre fin à une question qui empoisonne la vie du parti. Ce rapport, intitulé « les incompatibilités socialistes », est adopté par le conseil national du parti socialiste le 1^{er} novembre 1931³⁸. Le texte reconnaît que ces problèmes « ont été posés plus particulièrement au cours de ces dernières années devant l'opinion publique ». Le principe général est qu'il y a incompatibilité entre « la qualité de militant socialiste et toute forme d'activité professionnelle », qui entre en conflit

34 Nicolas Neiertz, « Argent, politique et aviation. L'affaire de l'Aéropostale (1931-1932) », *Vingtième siècle*, vol. 24, n° 1, 1989, p. 29-40.

35 Jean-Noël Jeanneney, *L'Argent caché*, Paris, Fayard, 1981, p. 77-78.

36 Le débat est retranscrit au *JO, Débats*, chambre des députés, 13 mars 1931 (2^e séance du 12 mars), p. 1977-1998.

37 Gilles Candar, *Jean Longuet. Un internationaliste à l'épreuve de l'histoire*, Rennes, PUR, 2014, p. 230.

38 « Les incompatibilités socialistes », parti socialiste SFIO, XXIX^e congrès national, mai-juin 1932, *Rapports*, Paris, Librairie populaire, 1932, p. 23-26.

« avec les intérêts directs des organisations de la classe ouvrière » représentée par le parti socialiste, mais aussi les syndicats et les coopératives. Le principe ne soulève, en lui-même, aucune difficulté. Le corollaire, selon ce rapport, est le rejet « de l'argument du soi-disant "mur de la vie privée" ». C'est l'axiome de la « maison de verre » des militants, énoncé par Marius Moutet lors du congrès d'avril 1927, qui prévaut.

La difficulté surgit, en revanche, lorsqu'il s'agit de passer de ces principes généraux à des « règles de conduite et de morale socialiste », qui concernent en particulier deux professions : les journalistes et les avocats. S'agissant des journalistes travaillant dans des entreprises de presse non contrôlées par le parti, le rapport Lagrange-Longuet-Zyromski renvoie à des règles déjà édictées quelques mois plus tôt. Le nœud du problème tient aux avocats et, même si le rapport ne le dit pas explicitement, aux députés avocats. Le rapport affirme l'existence d'un droit de regard et de contrôle du parti, qui a « le devoir de signaler à ses adhérents, membres du barreau, les inconvénients et même les dangers » de leur participation à des « procès pouvant entraîner des conséquences politiques ». En cas de désaccord, les avocats socialistes sont tenus de suivre « la décision prise par la CAP ». Le texte ne précise pas quelle sanction éventuelle pourrait frapper un avocat réfractaire. Cela étant, dans le contexte de 1931, il ne fait aucun doute pour les protagonistes que la commission nationale des conflits serait saisie.

188

Au tournant des années 1920 et 1930, la question de la corruption joue donc un rôle décisif au sein du parti socialiste dans la création et la mise en application de normes morales et de règles de conduite politiques. Portées par des affaires jugées scandaleuses, bien que souvent mineures ou peu médiatisées, ces questions provoquent de vifs débats internes. Elles engendrent ou accompagnent des conflits qui sont à la fois idéologiques et personnels, que ce soit au plan local – dans l'Oise par exemple – et au plan national. La difficulté du parti socialiste à fixer des normes d'action claires en matière éthique est flagrante. Après tout, il se trouve plus vite une majorité parlementaire à la Chambre des députés pour édicter des règles (les incompatibilités) qu'une majorité militante capable de l'imposer lors d'un congrès socialiste. On peut donc parler d'un retard, d'un échec relatif, voire d'une forme d'impuissance de l'organisation partisane à donner un contenu concret à une éthique politique. Cela peut s'expliquer par plusieurs raisons.

Ces dissensions s'exacerbent dans un contexte qui est celui d'une crise interne au parti socialiste. Après la séparation entre socialisme et communisme, qui connaît un point culminant en décembre 1920 au congrès de Tours, mais qui occupe en réalité les années 1918 à 1923, les années 1929-1933 sont marquées

par des tensions croissantes autour de deux questions. La première est celle de la participation au pouvoir, de concert avec les radicaux – soit la gauche modérée. Refusée par la gauche socialiste et le centre, que conduit Blum, elle est revendiquée par la droite, dite participationniste, dont fait partie Paul-Boncour. La deuxième question litigieuse concerne le renouveau de la doctrine socialiste, le planisme en particulier. Ce renouveau est porté par un courant dit « néo-socialiste » qui, condamné par la majeure partie des militants, fait scission en 1933. Les tensions suscitées par les accusations de corruption ou par les soupçons de vénalité ne recoupent pas exactement les clivages idéologiques entre les différentes tendances et courants socialistes. En revanche, dès 1930-1931, les deux lignes de failles interagissent : les conflits autour de la morale socialiste nourrissent les débats politiques entre gauche socialiste et droite néo.

L'incapacité relative du parti socialiste à définir une morale politique acceptée par tous a pour corollaire une entrée en crise générale du système politique français. Ce phénomène est perceptible dès les années 1928-1930. Il apparaît de façon flagrante au moment où, sur fond de remontée de la violence militante, une nuit d'émeutes devant le Palais-Bourbon le 6 février 1934 provoque la démission du gouvernement, une recomposition politique brutale de la majorité parlementaire et des réactions collectives très vives face à ce que beaucoup de Français de gauche perçoivent comme une menace fasciste. Or, dans ce processus, c'est un scandale de corruption, l'affaire Stavisky, qui tient le rôle de déclencheur ou de catalyseur. En d'autres termes, si la question de la corruption, sous la forme de scandales médiatisés, joue le rôle de dissolvant pour le régime politique dans son ensemble, il n'est guère étonnant qu'elle laisse l'une des forces politiques, le parti socialiste, dans un état de division et de relative impuissance.

Ce n'est sans doute pas un phénomène spécifique à telle ou telle famille idéologique, et on le retrouve même parmi les partis les plus critiques et les plus opposés au système républicain. La question de la morale contribue à les transformer. C'est le cas – pour se borner à cet exemple – au parti communiste français (PCF). Sur ce plan comme sur d'autres, la stalinisation du mouvement communiste français modifie en profondeur normes et pratiques. En 1931, le PCF publie les premières brochures contenant des noms de « renégats » et « d'agents provocateurs »³⁹. Cela prélude à la publication de listes noires à partir de 1933. On trouve dans ces listes d'anciens militants exclus du parti pour raisons politiques. Un certain nombre sont en plus soupçonnés, ou accusés d'être vénaux : « renégats », ce sont aussi des « canailles » et des « aventuriers ». Cette dénonciation d'anciens militants considérés comme des traîtres va de pair avec

39 Pierre Séward, *Brochettes de renégats*, Paris, Bureau d'éditions du PCF, 1931 ; Anonyme, *Une brochette d'agents provocateurs*, Paris, Bureau d'éditions du PCF, 1931.

une autre obsession : démasquer les voleurs et les escrocs. Il s'agit d'ailleurs, selon Sylvain Boulouque et Franck Liaigre, du motif le plus fréquent d'inscription sur les listes noires entre 1933 et 1937 : les accusés de vol représentent 34 % du total, loin devant les trotskystes ou réputés tels (11,5 %) ⁴⁰. Quant aux « exclusions pour des atteintes à la moralité et à l'image morale du parti », elles représentent 10 % des cas ⁴¹. S'il n'est pas question ici de corruption au sens habituel du terme, en revanche c'est bien de pureté militante qu'il s'agit, et de soumission à des normes devenues omniprésentes avec l'entrée dans les années 1930.

190 À la différence du mouvement communiste en France, dont le système de valeurs militantes se crée largement par transfert depuis un centre externe – l'Internationale communiste et le pouvoir stalinien –, le mouvement socialiste ne régule pas une morale politique hétéronome. Les débats internes au parti montrent que des valeurs sociales diffuses en France – l'honneur personnel par exemple – y ont, si l'on peut dire, force de loi, y compris face à des impératifs militants. Il en va de même pour les pratiques : il existe une « justice du parti ». Pourtant, ces procédures disciplinaires ne sont pas conçues comme des rivales de la justice ordinaire, ni bâties sur un modèle antithétique ou alternatif. En un mot, la morale socialiste est ouverte et son ambition d'autonomie, par rapport à la morale civique républicaine, est limitée. Les normes définies avec difficulté par le parti s'adaptent aux règles changeantes de la vie publique et des pratiques de pouvoir, autant qu'elles s'efforcent de les modifier. Au cœur de ces valeurs, se trouve l'idée d'une transparence militante – « maison de verre » contre « mur de la vie privée » – qui bouscule régulièrement la frontière mouvante entre sphères publique et privée. Cette relation ouverte à la morale commune est du même coup source d'ambivalences, de tensions sinon d'impuissances.

40 Sylvain Boulouque et Franck Liaigre, *Les Listes noires du PCF*, Paris, Calmann-Lévy, 2008, p. 79.

41 *Ibid.*, p. 81.

UN CAS MAJEUR DE CORRUPTION DANS LA ROUMANIE DE L'ENTRE-DEUX-GUERRES : L'AFFAIRE ŠKODA

Matthieu Boisdron
SIRICE, Université de Nantes

Si l'affaire Škoda ne constitue pas le seul scandale de corruption dans la Roumanie de l'entre-deux-guerres, son retentissement reste tout à fait singulier. C'est la raison pour laquelle son étude permet d'associer deux approches de ce phénomène qu'est la corruption politique.

D'abord, ses implications sur le fonctionnement institutionnel du royaume permettent de mesurer son ampleur dans le champ considéré et donc son historicité. Ténues, contradictoires, manipulées, rapportées par des témoins compromis ou malhonnêtes, les nombreuses traces laissées par l'affaire peuvent être difficiles à appréhender tant l'investissement émotionnel ou personnel des acteurs a pu biaiser sa relation. L'éloignement temporel accentue ces déformations de la perception déjà fortes du temps des contemporains. Malgré ces écueils dont il faut se défier, elle apparaît manifestement comme un symptôme de la crise sévère que traverse le royaume et comme un facteur d'accélération de son affaiblissement.

Ensuite, l'affaire Škoda éclaire les forces profondes à l'œuvre derrière les seuls événements et révèle le degré de maturité démocratique de ce pays en développement de la périphérie européenne de l'entre-deux-guerres. Elle donne ainsi à voir, en creux, des pratiques de pouvoir installées mais aussi l'émergence de leur puissante contestation, alimentée par les effets de la crise et la détérioration de l'environnement extérieur.

Née des conditions de souscription d'un contrat d'armement, l'affaire Škoda est d'abord le fruit d'un contexte. Elle éclate dans un pays très soucieux de sa sécurité extérieure et s'inscrit dans un cadre économique, social et politique dégradé qui explique la nature de ses conséquences comme sa postérité.

À la suite des traités de paix, la « Grande Roumanie » devient une puissance régionale aux marges de manœuvre obérées par son positionnement géostratégique particulier et par ses capacités budgétaires et militaires réduites.

L'édification nationale du royaume repose sur un nationalisme inquiet dont l'ambition est de garantir sa tutelle sur des régions périphériques où résident de fortes minorités nationales, hostiles au centralisme d'un État dont les frontières demeurent contestées. L'URSS focalise les craintes, elle qui ne reconnaît pas l'annexion de la Bessarabie ; région qui s'était affranchie de la tutelle de Moscou en décembre 1917 avant de proclamer son indépendance en janvier 1918 puis de s'unir à la Roumanie en mars 1918. La convention de Paris du 28 octobre 1920 entre la Roumanie d'une part, la France, le Royaume-Uni, l'Italie et le Japon d'autre part, devait permettre cette reconnaissance. L'absence de signature par les États-Unis et la Russie soviétique, mais surtout la longue procédure de ratification par la Chambre française des députés, qui n'intervint qu'en mars 1924, laissa longtemps entière la question de la garantie des frontières orientales de la Roumanie, davantage suspendue au sort de discussions entre Moscou et Bucarest, qui n'aboutiront pas, qu'aux lenteurs du Parlement français. C'est seulement en juin 1926, que la Roumanie et la France concluent un traité, peu contraignant, d'assistance militaire. Cet engagement soulève les protestations de l'URSS qui réitère alors ses revendications¹.

192

L'inquiétude des dirigeants roumains n'est pas injustifiée : entre les 15 et 18 septembre 1924, une insurrection bolchevique éclate dans la localité de Tatar Bunar. Cette initiative n'est pas sans lien avec l'échec des négociations roumano-soviétiques engagées à Vienne au mois de mars 1924 au cours desquelles la question d'un plébiscite pour la Bessarabie avait été posée par la délégation soviétique. Œuvre de combattants moldaves autonomistes arrivés en Bessarabie depuis l'Ukraine voisine, la tentative de coup de force se solde par un échec. À la mi-octobre 1924, en réponse à la répression roumaine, une république socialiste soviétique moldave autonome est constituée au sein de la république socialiste soviétique d'Ukraine². Le vaste procès qui se déroule devant une cour militaire, à Chișinău, d'août à septembre 1925, sert une virulente propagande soviétique anti-roumaine³.

1 Traian Sandu, *Le Système de sécurité français en Europe centre-orientale. L'exemple roumain, 1919-1933*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 122-130, 135-138, 139-141, 219-226.

2 Ludmila Rotari, *Mișcarea Subversivă în Basarabia, 1918-1924*, Iași, Editura Enciclopedică, 2004.

3 *Ibid.*, p. 246. 85 des 489 accusés sont condamnés à la prison ou aux travaux forcés. Voir Henri Barbusse, *Les Bourreaux*, Paris, Flammarion, 1926.

Dans ce contexte qui voit la Roumanie demeurer relativement seule face à des revendications soviétiques prégnantes, le renforcement des capacités militaires du pays constitue la priorité.

Malgré la volonté politique des responsables du parti national libéral (Partidul național liberal) de Ion I. C. Brătianu, qui dominant le pouvoir dans les années 1920, d'assurer au secteur industriel national travaillant pour la défense les moyens nécessaires à son développement, l'évolution défavorable des finances publiques puis la dégradation de la conjoncture se combinent aux problèmes structurels du pays et de l'armée.

La crise contribue à l'amointrissement des ressources de la Roumanie dont l'économie repose sur une agriculture aux faibles rendements qui manque de capitaux, d'investissements et d'équipements. L'effondrement des prix agricoles, fragilisés depuis 1926, intervient dès 1929 et précipite les paysans, endettés à des taux usuraires, dans de graves difficultés qui touchent ensuite le secteur bancaire puis les petits épargnants. Cette situation se conjugue avec les carences structurelles du pays. La Roumanie, dont le Trésor avait été évacué vers la Russie fin 1916 et début 1917 puis conservé par les Bolcheviques, ne peut compter que sur de faibles ressources fiscales⁴. Ni le gouvernement, par manque de moyens financiers, ni le secteur de l'armement, par manque des moyens industriels, ne sont en mesure de fournir à l'armée le matériel qui lui fait défaut.

Les dépenses militaires de la Roumanie sont parmi les plus faibles des pays européens et font de l'armée royale une force notoirement sous-équipée⁵. Les insuffisances sont criantes en matière d'artillerie. À l'issue de la Grande Guerre, elle compte une cinquantaine de modèles de pièces⁶. Par ailleurs, la livraison par la France d'une grande quantité de munitions commandée au cours du conflit (trois mille wagons) a immédiatement constitué un lourd fardeau financier. Cette situation a conduit à des problèmes de stockage qui ont rendu nécessaire la destruction de ces projectiles. Le devenir funeste d'une commande réalisée auprès de Škoda en 1921 – ces munitions seront détruites en 1924 – pour des motifs davantage politiques que militaires démontre le gaspillage des ressources. Les efforts de rationalisation des calibres entrepris à partir de 1922 ne sont pas

4 Vlasta Štěpová, « Le Trésor national roumain », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Documents de séance, session ordinaire de 2002 (troisième partie), 24-28 juin 2002*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002, t. V, documents 9391, 9429-9470, p. 107-109.

5 Larry L. Watts, *Romanian Cassandra: Ion Antonescu and the Struggle for Reform, 1916-1941*, East European Monographs, Boulder, Columbia University Press, 1993, p. 47 et le témoignage d'Henri Prost : *Destin de la Roumanie*, Berger-Levrault, 1954, p. 59.

6 Adrian Stroea et Gheorghe Băjenaru, *Artileria română în date și imagini*, București, Editura Centrului Tehnic-Editorial al Armatei, 2010, p. 68.

suffisants. En 1930, les armes en service possèdent globalement toujours les mêmes caractéristiques techniques et balistiques qu'en 1919⁷.

À la fin des années 1920, la Roumanie n'a plus d'autre choix que de trouver à l'étranger le matériel qui lui manque pour répondre aux menaces qu'elle croit peser sur ses frontières.

L'ACQUISITION DE PIÈCES D'ARTILLERIE AUPRÈS DE ŠKODA

Škoda, contrôlée depuis 1919 par le groupe français Schneider, est un partenaire d'autant plus naturel pour les dirigeants roumains que, dans l'esprit des contemporains, l'entreprise tchécoslovaque est destinée à « devenir l'arsenal de la Petite Entente⁸ ».

194

Facteur de cohésion en Europe centrale, l'Union européenne industrielle et financière – société *holding* qui unit Schneider et la Banque de l'union parisienne (BUP) pour la prise de participations dans l'ancien espace austro-hongrois – se heurte néanmoins à la réorientation des productions de Škoda vers des fabrications civiles et au morcellement de l'Europe en de multiples États indépendants qui pratiquent une politique protectionniste assumée. Certes, Schneider permet à Škoda de compenser la rétraction de ses marchés d'Europe centrale et orientale en ouvrant à ses productions les marchés d'Europe occidentale dynamisés par les besoins de la reconstruction en lui donnant accès à son réseau de distribution *via* un accord commercial signé en avril 1921. Mais il n'en va pas de même pour les secteurs où les productions de Škoda entrent en concurrence avec celles de la société dominante. Les affaires relatives à l'artillerie en sont ainsi exclues. Une entente particulière est conclue en mai 1922 qui réserve à Schneider les marchés français, belge, espagnol et latino-américain (à l'exception du Mexique) et 75 % des marchés des pays non réservés. Škoda obtient les marchés tchécoslovaque, autrichien, roumain, mexicain et 25 % des marchés non réservés⁹. Dans cette situation qui associe diversification des productions de Škoda, réduction des marchés potentiels, manque de moyens financiers des pays clients et réticences des gouvernements à s'approvisionner hors de leurs frontières, il est possible de supposer qu'une forte pression devait peser sur les représentants de Škoda chargés de vendre les pièces d'artillerie et les conduire à adopter des pratiques commerciales agressives.

7 *Ibid.*, p. 68-69; Adrian Stroea (dir.), *Enciclopedia artileriei române*, București, Editura Centrului Tehnic-Editorial al Armatei, 2014, p. 153.

8 Claude Beaud, « Une multinationale française au lendemain de la première guerre mondiale : Schneider et l'Union européenne industrielle et financière », *Histoire, économie et société*, 1983, vol. 2, n° 4, p. 626-627.

9 *Ibid.*, p. 636-638.

L'évolution politique explique également le recours à Škoda. Les projets des nationaux-libéraux pour la création d'une industrie d'armement nationale ne donnent pas les résultats escomptés. La loi du 25 juin 1925 a certes permis l'entrée en vigueur de l'accord préalable de janvier 1925 entre l'État roumain, l'entreprise britannique Vickers et la société Reșița pour constituer la société des Usines métallurgiques de Copșa Mică et de Cugir (Uzinele metalurgice din Copșa Mică și Cugir) en vertu duquel la fabrication de l'armement d'infanterie revient à Cugir et celle des pièces d'artillerie et des munitions à Copșa Mică. Toutefois, le manque de participation de l'État et les réticences de Reșița à travailler avec un concurrent empêchent le fonctionnement normal des arsenaux avant le milieu des années 1930. En 1931, Vickers se retire de Copșa Mică et en 1936 de Reșița. C'est Škoda et l'État tchécoslovaque qui prendront la place de l'entreprise britannique et le contrôle des arsenaux roumains par l'entremise de la seconde entreprise d'armement tchécoslovaque, Česka Zbrojovka, qu'ils contrôlent, et qui acquiert les parts de Reșița que Vickers lui cède¹⁰. Au surplus, la mort, à l'été 1927, du roi Ferdinand I^{er}, fidèle soutien des libéraux, celle de Brătianu en novembre, l'accession au trône de Mihai, petit-fils du roi défunt âgé d'à peine six ans, enfin la création d'un conseil de régence installent un certain vide du pouvoir. Les élections législatives de 1928 sont ainsi les plus sincères depuis 1919¹¹. L'écrasante victoire du parti national-paysan (Partidul național-tărănesc), avec 77,76 % des voix, et l'arrivée à la tête du gouvernement de Iuliu Maniu entraînent un infléchissement de la politique protectionniste initiée par les libéraux. Pour les nationaux paysans, « l'industrie roumaine est une création artificielle du parti libéral, vivant aux dépens de l'État et au seul profit d'une étroite clientèle politique¹² ».

À l'aube des années 1930, toutes les conditions (militaires, politiques, commerciales) sont réunies pour que la Roumanie s'engage aux côtés de Škoda en vue du renforcement de ses capacités militaires.

10 Larry L. Watts, *Romanian Cassandra. op. cit.*, p. 46 ; Adrian Stroea (dir.), *Enciclopedia artileriei române, op. cit.*, București, 2014, p. 154 ; Philippe Marguerat, *Le III^e Reich et le pétrole roumain (1938-1940)*, Genève, Institut universitaire des hautes études internationales, 1977, p. 44-47 ; *id.*, « Positions économiques de la France dans la zone de la Petite Entente au cours des années trente », dans Saul Friedländer, Harish Kapur et André Reszler (dir.), *L'Historien et les relations internationales. Recueil d'études en hommage à Jacques Freymond*, Genève, Institut universitaire des hautes études internationales, Droz, 1981, p. 341, n. 13.

11 Voir l'article de Domnica Gorovei, dans ce volume.

12 Archives diplomatiques du ministère des Affaires étrangères, Nantes, fonds București (désormais AMAE), dépêche n° 63, 10 février 1930.

Le 17 mars 1930, une commande de 5,15 milliards de lei est passée auprès de Škoda – le premier contrat d'ampleur signé à l'étranger depuis la fin de la guerre – dans le cadre d'un plan de dotation de l'armée voulu par le cabinet Maniu¹³.

Ce sont 24 canons de 75 mm avec 48 000 projectiles, 62 obusiers de 100 mm avec 47 000 projectiles, 45 (ou 42, selon les sources) canons de 150 mm avec 36 000 projectiles et 25 batteries anti-aériennes de 75 mm avec 50 000 projectiles qui sont commandés¹⁴. Le 18 juillet 1930, malgré l'accord commercial Schneider-Škoda, 45 canons lourds de 105 mm et 45 lots de munitions sont commandés auprès de Schneider pour 1,7 milliards de lei¹⁵. Sous la pression des ministères français des Affaires étrangères et de la Guerre, Schneider accepte ce contrat « en dépit de sa répugnance très nette¹⁶ ». En effet, comme l'écrit Philippe Marguerat :

Les accords de marché qui réservent la zone de la Petite Entente à Škoda semblent rester inconnus du Quai d'Orsay et de l'État-major jusqu'en 1930 [...] de 1932 à 1938, ils ne semblent pas être vraiment compris : à plusieurs reprises le Quai d'Orsay intervient [...] pour favoriser des commandes d'artillerie [...] contre des commandes adressées à Škoda¹⁷.

Enfin, des mitrailleuses ZB sont commandées auprès de Česka Zbrojovka (CZ) pour 1,8 milliard de lei¹⁸. L'État tchécoslovaque possède il est vrai 78 % des actions de Zbrojovka et Škoda, qui y exerce une influence déterminante, le reste. Les dépendances roumaines de Škoda-Zbrojovka exploitent de nombreuses licences tchèques. C'est le cas des mitrailleuses produites sous licence Zbrojovka par les usines de Copșa Mică et de Cugir. Rappelons qu'en juillet 1936, c'est à Zbrojovka que Vickers cède ses dernières actions de Reșița. Après cette transaction, un accord est conclu entre les usines tchécoslovaques et roumaines

13 Le contrat n° 6102/1930 auprès de Škoda s'élève à 5 148 810 660 lei ; *Procesul D-lui Bruno Seletzky, reprezentantul uzinelor Škoda în România. La consiliul de război al corpului II de armată. Actul de acuzare și depozițiile martorilor după note stenografice*, București, Bucovina, 1933, p. 18, 26.

14 Ministère des Affaires étrangères, *Bulletin périodique de la presse roumaine* (désormais MAE, *Bulletin*), n° 124, 30 janvier-15 mars 1935, p. 5 ; Adrian Stroea (dir.), *Enciclopedia artileriei române*, op. cit., p. 155.

15 Le contrat n° 14350/1930 s'élève à 1 741 507 430 lei ; *Procesul D-lui Bruno Seletzky*, op. cit., p. 18.

16 Cité par Agnès d'Angio, « Schneider et C^{ie} face aux risques géopolitiques en Europe centrale et orientale (1918-1939) », *Les Cahiers Irice*, vol. 6, n° 2, « Entreprises, États et risques géopolitiques au xx^e siècle », dir. Laurence Badel et Alain Beltran, 2010, p. 50 ; Philippe Marguerat, « Positions économiques de la France dans la zone de la Petite Entente au cours des années trente », art. cit., p. 341-342, n. 13.

17 *Ibid.*, p. 345-346.

18 L'État tchécoslovaque possède 78 % des actions de Zbrojovka, Le contrat n° 20915/1930 s'élève à 1 816 199 540 lei. Le montant cumulé des trois contrats – Škoda, Schneider et Zbrojovka – est de 8 746 517 000 lei. *Procesul D-lui Bruno Seletzky*, op. cit., p. 18.

qui réserve à chacune des parties la moitié des commandes roumaines pour certaines armes légères. En 1938, Zbrojovka possède ainsi 19 % du capital des usines de Copșa Mică et de Cugir¹⁹.

Le général Dumitru « Sică » Popescu, inspecteur général de l'artillerie et secrétaire général du ministère de la Guerre, le général Henri Cihoski, ministre de la Guerre, et Bruno Seletzky, représentant de Škoda, sont les artisans de ce contrat dont l'objectif est de doter l'armée d'une artillerie moderne aux calibres rationalisés²⁰. Si le souci d'agir vite conduit les donneurs d'ordres à s'affranchir des règles d'adjudication – la direction de l'artillerie n'a pas été consultée – aucune irrégularité n'est toutefois constatée pendant une année entière²¹.

Nommé en mai 1931 ministre de la Guerre dans le gouvernement de Nicolae Iorga – composition voulue par le roi pour imposer un cabinet constitué hors des partis – le général Constantin Ștefănescu Amza envoie à Pilsen une commission placée sous la direction du général Vasile Rudeanu, inspecteur général de l'armée, qui juge inadaptées la mobilité et la portée du canon de 75 mm. À la demande de Škoda, une seconde commission de six officiers examine à nouveau le matériel et confirme les premières conclusions. En conséquence, au mois de décembre 1931, le cabinet Iorga suspend l'exécution de la commande²². La négligence avec laquelle auraient été rédigés le contrat et le cahier des charges est mise en cause. Toutefois, on ne peut pas non plus exclure que cette décision ait été un moyen commode pour le gouvernement d'éviter de payer des pénalités en cas d'annulation d'un contrat que la situation budgétaire rendait difficile à honorer.

Dès le refus du matériel signifié, Amza demande le remplacement de Seletzky et confie au colonel Constantin Georgescu le soin d'assurer la liaison entre le ministère et l'entreprise. Seletzky est en outre bientôt soupçonné, à la fin de l'année 1932, d'avoir mis en place, dans le cadre du contrat passé avec Škoda, un vaste système de fraude fiscale pour un montant de 69 millions de lei. Le 10 mars 1933, des enquêteurs perquisitionnent son bureau au 6, rue Batiștei et son domicile au 63, rue Cantacuzino²³. Ils découvrent des documents codés, des informations sur des officiers supérieurs, des documents relatifs aux commandes de l'armée, des listes de noms associés à des sommes d'argent. Prévenu, le colonel Victor Pomponiu, premier commissaire royal, chef du parquet militaire du 2^e corps d'armée, doit cesser ses investigations à

19 Philippe Marguerat, *Le III^e Reich et le pétrole roumain*, op. cit., p. 47-49, 341

20 *Procesul D-lui Bruno Seletzky*, op. cit., p. 5, 13, 25, 47; Mihai Chioveanu, « Afacerea Škoda », *Sfera Politicii*, n° 84, 2000, p. 19.

21 MAE, *Bulletin*, n° 112, 19 mars-4 mai 1933, p. 5.

22 *Ibid.*, p. 5; Adrian Stroea (dir.), *Enciclopedia artileriei române*, op. cit., p. 155.

23 Alexandru I. Vasilescu, *Cascada calomniei. Škoda*, București, Tipografia ziarului Universul, 1935, p. 17; *Procesul D-lui Bruno Seletzky*, op. cit., p. 11-12.

la demande du ministre de la Justice national-paysan Mihai Popovici²⁴. Cet ordre est confirmé par le général Nicolae Uică. Les documents sont remis au coffre, placé sous scellés. Lors de la reprise de l'enquête, le 12 mars, les enquêteurs constatent que certains scellés ont été arrachés et que des documents ont disparu²⁵.

De décembre 1931 à mars 1933, de la suspension de la commande au déclenchement de l'enquête, Iorga est remplacé dans un premier temps par Alexandru Vaida-Voevod (juin 1932) qui cède bientôt sa place à Maniu (octobre 1932) qui lui-même doit rendre le pouvoir à Vaida-Voevod (janvier 1933). Cette instabilité n'est pas étrangère à la divulgation des malversations liées au contrat Škoda.

LA DIVULGATION DE L'« AFFAIRE ŠKODA » ET SES IMPLICATIONS

198

Dans la lutte qui oppose entre eux les membres d'une classe politique soumis à la pression constante d'un souverain peu enclin à la ménager, l'affaire Škoda devient un outil commode entre les mains de certains pour jeter le discrédit sur leurs adversaires.

Le déclenchement d'une enquête et l'intervention d'un membre du gouvernement pour en limiter ses effets poussent Nicolae Lupu, député du parti paysan (Partidul țărănesc) siégeant dans l'opposition de gauche, à révéler les faits. Le 20, le 21 et le 22 mars il s'exprime devant l'Assemblée des députés avant d'interpeller le gouvernement le 23²⁶. Il affirme que Seletzky a fraudé l'État pour plusieurs dizaines de millions de lei, qu'il se trouvait en possession de documents militaires secrets, qu'il a corrompu des militaires et responsables politiques, qu'une part du contrat aurait pu être confiée à l'industrie nationale et que le matériel acquis était d'une qualité médiocre. Enfin, sera bientôt divulguée l'information selon laquelle la Yougoslavie aurait bénéficié d'un tarif inférieur de 18 à 20 % pour une commande similaire²⁷.

24 *Raportul în afacerea Škoda*, Monitorul Oficial și Imprimeriile Statului, București, Imprimeria Centrală, 1934, p. 13, 96-101.

25 *Procesul D-lui Bruno Seletzky*, *op. cit.*, p. 11-12, 36 ; MAE, *Bulletin*, n° 112, *op. cit.*, p. 5 ; AMAE, dépêche n° 122, 24 mars 1933 ; Roger Mennevé, « L'Internationale des armements. Le scandale Škoda en Roumanie. Les conclusions du rapport de la commission parlementaire d'enquête », *Les Documents politiques, diplomatiques et financiers*, vol. 15, n° 12, décembre 1934, p. 606.

26 *Afacerea Škoda. Lupta dusă de D-l Dr. N. Lupu, Președintele Partidului țărănesc, pentru apărarea cinstei și intereselor țării românești. Discursuri rostite în Cameră, cu o prefață de Tudor Teodorescu-Braniște*, s.l., Editura partidului țărănesc, s.d.

27 *Procesul D-lui Bruno Seletzky*, *op. cit.*, p. 23-24 ; Cercul de studii al partidului național-liberal, *Afacerea Škoda și înarmarea țării*, București, s.n., 1935, p. 9-12.

Malgré ces révélations, la thèse du complot extérieur développée par Lupu – l'idée selon laquelle Seletzky aurait été lié à un agent des services soviétiques – s'effondre rapidement. Le président du Conseil, Vaida-Voevod, qui semble avoir joué un rôle dans l'arrêt des premières investigations et dont on apprend que le fils a été recruté comme ingénieur chez Škoda, répond certes de façon évasive mais semble bien peu au fait de la situation et promet de faire toute la lumière avant que le ministre de la Défense, le général Nicolae Samsonovici, ne s'engage à rendre publics tous les détails de l'enquête²⁸. En outre, le général Amza est à son tour incriminé par le général Popescu, devenu commandant du 1^{er} corps d'armée à Craïova²⁹. Enfin, les donneurs d'ordre apportent des explications plausibles. Le 1^{er} avril, au Sénat, le général Cihoski, publiquement soutenu par le maréchal Constantin Prezan, une des plus hautes autorités militaires du pays, dément le fait que le prix du contrat ait été exagéré³⁰. Le gouvernement tient bon. Les conséquences sont l'arrestation de Seletzky le 24 mars et le suicide du général Popescu cinq jours plus tard.

Les nationaux-paysans sont attaqués mais c'est bien Maniu qui est visé. La bonne volonté de Vaida-Voevod pourrait ainsi trouver son explication dans le conflit qui oppose les deux dirigeants au sein de leur parti. De plus, le roi et son entourage auraient exercé des pressions pour orienter l'instruction dans un sens hostile à Maniu³¹. En effet, Carol II, s'il a pu bénéficier de l'appui de Maniu lors de son retour en juin 1930, entre très vite en conflit avec lui. Par ailleurs, il apparaît que Carol II semble avoir été informé dès 1930 par Alexandre de Yougoslavie de la surévaluation des prix appliqués à la commande roumaine sans que le souverain ne réagisse³². Le souci du roi était-il d'éviter la disqualification du parti national-paysan, solution gouvernementale à laquelle il avait dû revenir après l'échec du cabinet d'union nationale de Iorga, en faisant porter toute la responsabilité sur Maniu ? Cherchait-il plutôt à se débarrasser d'un opposant dénonçant sa volonté d'exercice personnel du pouvoir ? Des considérations plus intimes – l'hostilité de Maniu à la concubine du roi ou encore la proximité de Carol avec les dirigeants de l'industrie nationale de l'armement (Max Auschnitt, Nicolae Malaxa) – sont-elles entrées en jeu ?

Quoiqu'il en soit, ces révélations provoquent dans le pays une grande émotion et appellent des suites politiques et judiciaires qui peinent pourtant à intervenir.

28 AMAE, dépêche n° 122, 24 mars 1933 ; Larry L. Watts, *Romanian Cassandra*, op. cit., p. 64 ; MAE, *Bulletin*, n° 112, op. cit., p. 5.

29 *Ibid.* ; Larry L. Watts, *Romanian Cassandra*, op. cit., p. 64.

30 P.-J. Thomas, *Les Roumains, nos alliés ?*, Paris, Sorlot, 1939, p. 134 ; Claude Beaud, « Une multinationale française au lendemain de la Première Guerre mondiale : Schneider et l'Union européenne industrielle et financière », art. cit., p. 639.

31 Larry L. Watts, *Romanian Cassandra*, op. cit., p. 65.

32 Mihai Chioveanu, « Afacerea Škoda », art. cit., p. 18.

Seul Seletzky est mis en cause et condamné en août 1933 par un tribunal militaire à cinq ans de prison. L'opposition libérale ne se satisfait pas de cette conclusion qui ne permet pas de faire la lumière sur l'identité des bénéficiaires des commissions versées par Seletzky recensés sous différents noms de code, et notamment le terme récurrent de « *Palaelibus*³³ ».

Après les élections législatives de novembre 1933, les libéraux revenus au pouvoir diligentent une enquête parlementaire en mai 1934. Les conclusions du rapporteur Aurelian Benteoiu, livrées en fin d'année, confirment la surévaluation des prix, le versement de commissions pour un montant connu de près de vingt millions de lei et le fait qu'un tiers environ du contrat aurait pu revenir aux entreprises roumaines. La commission propose la mise en accusation du général Cihoski et de Popovici et laisse entendre que Romulus Boilă, un sénateur national-paysan proche de Maniu, devrait sa récente fortune à un trafic d'influence lié à l'affaire³⁴. Le 13 avril, l'Assemblée des députés vote le renvoi du général Cihoski devant la Cour de cassation fonctionnant comme Haute Cour de justice et le renvoi devant les instances chargées du contrôle des fortunes de Popovici et de Boilă. Le quorum des deux tiers nécessaire à la mise en accusation de Popovici n'est pas atteint, pour huit voix manquantes³⁵.

Dans le même temps, le gouvernement cherche une issue avec Škoda. Certains nationaux-libéraux – et en premier lieu le chef du gouvernement Gheorghe Tătărescu – considèrent, contre la vieille garde emmenée par Constantin I. C. Dinu Brătianu, et comme certains officiers supérieurs – notamment le général Ion Antonescu – que la Roumanie ne peut subvenir par elle-même à ses besoins. Engagées en juillet 1934, les nouvelles négociations aboutissent le 24 février 1935 à la signature d'un accord préalable avec Löwenstein, le directeur général de Škoda, qui consent une réduction de 15,5 % sur le contrat de 1930 à laquelle s'ajoute une réduction de 16,6 % égale à la dévaluation subie par la couronne tchécoslovaque en février 1934 ; compensant exactement la surévaluation du premier contrat. La quantité de matériel est revue à la baisse. Škoda ne livrera que les pièces de 100 et 150 mm. Tandis que la commande initiale s'élevait à 1 040 millions de couronnes, elle est réduite à 606 millions³⁶. Approuvé le 9 avril par l'Assemblée des députés et le 11 par le Sénat, l'accord définitif est signé le 27. Škoda obtient également la libération

33 *Procesul D-lui Bruno Seletzky, op. cit.*, p. 25, 35.

34 Roger Mennevée, « L'Internationale des armements Le scandale Škoda en Roumanie. Les conclusions du rapport de la commission parlementaire d'enquête », art. cit., p. 606.

35 MAE, *Bulletin*, n° 125, 16 mars-10 mai 1935, p. 6.

36 MAE, *Bulletin*, n° 124, *op. cit.*, p. 5.

discrète de Seletzky qui prend par la suite la direction des exportations de l'entreprise³⁷.

L'abandon de la fourniture des pièces de 75 mm pousse la Roumanie, au printemps 1934, à solliciter la France pour compenser ses insuffisances en matière d'artillerie légère³⁸. Le Quai d'Orsay préconise un prêt plutôt qu'une vente. La question des dettes roumaines et celle du sort de la commande des 45 batteries d'artillerie lourde passée auprès de Schneider – compromise en raison de difficultés budgétaires signifiées par Bucarest en février 1933 – imposent ce choix³⁹. Début septembre 1934, la France confirme le prêt de 25 batteries de 75 mm⁴⁰. Entre temps, les trop faibles versements du gouvernement roumain à Schneider conjugués aux désaccords qui surviennent sur les caractéristiques du prototype impliquent des surcoûts qui poussent le groupe français à suspendre le contrat⁴¹. C'est seulement dans la foulée des accords franco-roumains du 7 février 1936 que Bucarest peut enfin acquérir le canon de 105 mm modèle 1936 SR (« Schneider Roumanie ») contre une garantie sur son pétrole⁴². Concomitamment à ces derniers règlements, tous les protagonistes encore en délicatesse avec la justice – le général Cihoski, le colonel Georgescu et Boilă – sont mis hors de cause.

L'enquête permet de confirmer que le contrat d'armement a donné lieu au versement de commissions mais sans aboutir à l'identification des auteurs. L'armée, et notamment sa haute hiérarchie, est exonérée de toute responsabilité : un tacite consensus transcende les rivalités politiques. La modestie des suites judiciaires permet l'extinction rapide de l'affaire qui suit de près le règlement technique avec Škoda.

De l'affaire Škoda, il est possible de tirer quelques enseignements. Elle marque le coup de grâce de la première expérience démocratique qu'a connue la Roumanie depuis 1919. Portés au pouvoir après des élections relativement

37 Sur le remplacement, le 1^{er} juin 1939, de Seletzky par Albert Göring, le frère anti-nazi d'Hermann Göring, et les raisons de sa fuite en Suisse, voir James Wylie, *Goering and Goering. Hitler's Henchman and his Anti-Nazi Brother*, Gloucestershire, The History Press, 2011, p. 145.

38 Ministère des Affaires étrangères, *Documents diplomatiques français* (désormais DDF), série 1932-1935, t. VI, 13 mars-26 juillet 1934, n° 308, 8 juin 1934, Paris, Imprimerie nationale, 1972, p. 653.

39 *Ibid.*, p. 654 ; Agnès d'Angio, « Schneider et C^{ie} face aux risques géopolitiques en Europe centrale et orientale (1918-1939) », art. cit., p. 50.

40 DDF, série 1932-1935, t. VII, 27 juillet-31 octobre 1934, n° 223, 3 septembre 1934, note du sous-directeur d'Europe, Paris, Imprimerie nationale, 1979, p. 334-335.

41 Agnès d'Angio, « Schneider et C^{ie} face aux risques géopolitiques en Europe centrale et orientale (1918-1939) », art. cit., p. 51.

42 *Ibid.*, p. 54-55 ; DDF, série 1932-1935, t. VI, 13 mars-26 juillet 1934, n° 308, 8 juin 1934, *loc. cit.*, p. 654.

libres, les nationaux-paysans, bientôt profondément divisés, doivent gérer la crise avec des options limitées, créant du mécontentement. Ils engagent une politique d'austérité et réduisent les appointements des fonctionnaires qui parfois ne reçoivent pas leurs salaires pendant des mois. Ils doivent également accepter l'ingérence de conseillers techniques étrangers, notamment français, puis le contrôle de la SDN pour la stabilisation de la monnaie et le rétablissement des comptes publics. Il leur faut aussi assumer les conséquences de la répression de la grève des mineurs de Lupeni, en août 1929, et celle des ateliers ferroviaires Grivița, en février 1933, qui se soldent respectivement par une vingtaine et sept tués. L'affaire ruine cet effort et contribue au discrédit de la monarchie parlementaire car elle n'offre pas aux nationaux-libéraux – qui ont cherché avec trop d'outrance à récupérer l'affaire à leur profit – l'occasion de soigner leur différence.

202

Si la presse est au cœur du processus de révélation et de condamnation publiques, elle est d'abord mobilisée au service de forces politiques engagées dans une lutte à mort et dont l'objectif est la disqualification à n'importe quel prix de l'adversaire. Le déploiement des outils du contrôle parlementaire, *a priori* voués à garantir la sincérité d'une enquête judiciaire que le pouvoir avait tenté d'étouffer, n'est pas l'indicateur du fonctionnement sain des institutions démocratiques mais plutôt celui de leur délitement car il constitue d'abord le moyen de l'instrumentalisation politique. L'affaire alimente ainsi le discours de Corneliu Codreanu dirigé contre l'éthique des élites, le régime et sa politique extérieure⁴³. Elle participe aussi de l'offensive du roi contre les partis au profit de son programme d'exercice personnel du pouvoir. Elle agit donc d'abord comme un puissant vecteur anti-démocratique.

Si le scandale – dont la genèse est consubstantielle à l'industrialisation contrariée du royaume – a contribué à ce que la Roumanie renonce à une politique trop protectionniste, il suscite néanmoins des difficultés avec ses partenaires⁴⁴. Les faits sont dévoilés quelques jours seulement après la signature du pacte d'organisation de la Petite Entente qui prévoit la création d'un conseil de coordination économique des trois États⁴⁵. Malgré la discrétion de Prague et les discussions entre les ministres des Affaires étrangères roumain, Nicolae

43 Lors des élections de juillet 1932, le mouvement de Codreanu obtient cinq sièges de députés. L'extrême droite réunie obtient vingt-trois sièges (12 % des voix), ce qui correspond à trois fois son résultat de 1931; Matthieu Boisdrion, *La Roumanie des années trente. De l'avènement de Carol II au démembrement du royaume (1930-1940)*, Anovi, 2007, p. 44-45, 54-55.

44 David Thomas, *Nationalisme économique et industrialisation. L'expérience des pays de l'Est (1789-1939)*, Genève, Centre d'histoire économique internationale de l'université de Genève, Droz, 2009, p. 175-185.

45 Article 7 du pacte d'organisation de la Petite Entente du 16 février 1933, dans *Revue générale de droit international public*, n° 40, 1933, p. 527-528.

Titulescu, et tchécoslovaque, Edvard Beneš, l'affaire Škoda, qui touche par ailleurs Paris d'assez près, agit de surcroît comme un agent de disjonction relatif entre Bucarest et ses alliés.

L'affaire révèle aussi la captation des pouvoirs par une élite consciente de son impunité et dont la culture politique n'est pas subordonnée au fonctionnement démocratique des institutions malgré le cadre institutionnel formel dans lequel elle évolue⁴⁶. L'étroite tutelle qu'exerce l'exécutif sur un système économique oligopolistique provoque une subordination qui s'affermi encore davantage dans un contexte de crise en raison de l'élaboration d'une législation *ad hoc*⁴⁷. Cela alimente la corruptibilité de la fonction publique qui est mise à profit comme moyen de rétribution de clientèles. Selon Henri Prost, « [le gouvernement] en réduisant des émoluments déjà faméliques [...] incitait les fonctionnaires à se procurer des revenus obliques et ne faisait que généraliser la corruption⁴⁸ ». Les diplomates français estiment que « la pléthore de fonctionnaires est incroyable [...] et comme ils sont peu ou pas payés, ils trouvent tout naturel de se procurer des ressources en trafiquant de leur influence⁴⁹ ». Par conséquent, l'affaire interroge les mœurs et traditions de la classe dirigeante qui entrent désormais en conflit avec les aspirations nouvelles d'une part croissante de la population depuis peu engagée sur le chemin de son émancipation politique.

46 Mihai Chioveanu, « Afacerea Škoda », art. cit., p. 20.

47 David Thomas, *Nationalisme économique et industrialisation*, op. cit., p. 181-183.

48 Henri Prost, *Destin de la Roumanie*, op. cit., p. 56.

49 AMAE, dépêche n° 86, 14 mars 1932.

DÉNONCER L'IMPROBITÉ PUBLIQUE DANS UNE « VILLE MAUDITE » : ACTEURS, RHÉTORIQUES ET CONTEXTES DE LA CRITIQUE DE LA POLITIQUE MARSEILLAISE DEPUIS LES ANNÉES 1980

Cesare Mattina
LAMES, Aix-Marseille université

Les idées positivistes et à portée normative propagées par une partie des sciences sociales européennes des années 1990 font le plus souvent coïncider l'augmentation des scandales politiques avec une croissance objective de la corruption¹. Or, à l'encontre de ces thèses, l'hypothèse opposée paraît plus vraisemblable : l'augmentation des scandales et des affaires est plus la conséquence de dynamiques croissantes de dénonciation et de critique sociale des mondes politiques et économiques, que le fruit d'une augmentation – impossible à mesurer objectivement – des pratiques corrompues. Dans les pays d'Europe occidentale, la période comprise entre les années 1950 et la fin des années 1970 connaît des scandales publics moins nombreux que dans les années 1880-1930 ou dans la phase postérieure, à partir des années 1980². Mais cela ne signifie en rien qu'il s'agissait d'une période de plus grande probité publique, ni que l'ère postérieure, avec les vagues d'enquêtes judiciaires en Espagne, en Italie et en France, est forcément plus corrompue³. C'est donc ailleurs qu'il faut chercher les clés explicatives de l'augmentation des scandales politico-financiers à l'œuvre depuis les années 1980-1990, du moins en Europe occidentale, comme le suggèrent fort bien Philippe Garraud et Jean-Louis Briquet⁴. Dans la lignée

- 1 Donatella Della Porta et Yves Mény, « Démocratie et corruption », dans Donatella Della Porta et Yves Mény (dir.), *Démocratie et corruption en Europe*, Paris, La Découverte, 1995, p. 31, et plus globalement Yves Mény, *La Corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992 ; Jean-Cartier-Bresson, *Économie politique de la corruption et de la gouvernance*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- 2 Frédéric Monier, *Corruption et politique : rien de nouveau ?*, Paris, Armand Colin, 2011.
- 3 Véronique Pujas et Martin Rhodes, « Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France », *West European Politics*, vol. 22, n° 3, 1999, p. 41-63.
- 4 Philippe Garraud, « Les nouveaux juges du politique en France », *Critique internationale*, vol. 3, n° 1, 1999, p. 125-139 ; Jean-Louis Briquet, Philippe Garraud (dir.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, PUR, 2001.

de plusieurs travaux socio-historiques et constructivistes⁵, c'est du côté des processus historiques de critique sociale et de dénonciation publique qu'il faut chercher des pistes. Les logiques de recompositions professionnelles au sein des mondes politiques, médiatiques et judiciaires ainsi que les interactions entre ces différents groupes doivent être gardées à l'esprit.

Dans cette optique, le cas d'une ville comme Marseille est fort intéressant à étudier. Comme d'autres « villes maudites », dénoncées et stigmatisées, Marseille se prête bien aux actions critiques et de dénonciation de la politique⁶. Elle devient par moments un laboratoire de la dénonciation et des expérimentations politiques, technocratiques, médiatiques et judiciaires autour de la moralisation de la vie publique. Elle a été le théâtre depuis une trentaine d'années de nombreux événements marquants : affaires politico-financières (affaire des fausses factures à la mairie en 1982, affaire Urba en 1988), multiples rapports de la Cour des comptes (CDC), puis de la chambre régionale des comptes (CRC) sur la gestion des collectivités locales depuis les années 1980, remise en question de la gestion municipale ou du clientélisme venant des milieux politiques (Gaston Defferre entre 1977 et 1985, Robert Vigouroux au moment de son élection à la mairie en rupture avec les partis traditionnels), débat des élections primaires du parti socialiste en 2013 en vue des municipales de 2014, multiplication d'enquêtes judiciaires depuis 2009-2010 concernant les frères Alexandre et Jean-Noël Guérini ou le financement frauduleux d'associations (notamment l'affaire Andrieux), affaire de la fédération socialiste des Bouches-du-Rhône en 2014, entre autres.

Marseille est un cas d'école, paradigmatique de la « ville maudite » et stigmatisée⁷. Pourtant, même elle avait vécu, entre les années 1950 et la fin des années 1970, une période caractérisée par un nombre très limité de scandales et de dénonciations⁸. Selon notre hypothèse, un système de gouvernement et de régulation politique – fondé sur la redistribution clientélaire à certains groupes privilégiés et familles – rarement dénoncé dans l'espace public connaît des

5 Olivier Dard, Jens Ivo Engels, Andreas Farmheir et Frédéric Monier (dir.), *Scandales et corruption à l'époque contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2014.

6 Mathieu Lapointe, *Nettoyer Montréal. Les campagnes de moralité publique. 1940-1954*, Québec, Septentrion, 2014 ; Peter Jones, *From Virtue to Venality: Corruption in the City, Manchester*, Manchester University Press, 2013 ; James Moore et John Smith (dir.), *Corruption in Urban Politics and Society, 1780-1950*, Aldershot, Burlington, Ashgate, 2007.

7 Laurence Montel, « "Marseille-Chicago" : naissance d'une représentation », *Faire Savoirs*, n° 11, « Délinquance, criminalité et banditisme dans la région marseillaise », 2014, p. 9-18.

8 Nicolas Maïsetti, « L'affaire de l'urbaine immobilière à Marseille. Corruption de fonctionnaires et économie politique de la production urbaine dans les années 1960 », communication à la journée d'étude doctorale « Patronages et clientèles politiques en Europe », 4 mai 2016, université d'Avignon.

attaques à partir de la fin des années 1970⁹. Elles sont d'abord ponctuelles, puis de plus en plus régulières. Parmi d'autres, deux logiques de la dénonciation de l'improbité publique et de la politique marseillaise nous paraissent importantes à traiter ici. La première est gestionnaire et néo-managériale. Portée par des acteurs judiciaires (magistrature comptaible et ordinaire), elle s'attaque à la mauvaise gestion et au clientélisme dans un contexte de transformation du gouvernement urbain depuis la fin des années 1970. La deuxième logique est essentialiste et culturaliste : ayant comme cible Marseille en tant que ville clientéliste et corrompue, elle est portée par différents acteurs de la dénonciation.

LA LOGIQUE NÉO-MANAGÉRIALE DE DÉNONCIATION DES PRATIQUES POLITICO- INSTITUTIONNELLES : LA MONTÉE EN PUISSANCE DES MAGISTRATURES COMPTABLES

Une première remise en question débute à Marseille dans la deuxième moitié des années 1970 à l'initiative de Gaston Defferre lui-même. Il est soutenu par un nouveau personnel politique et technocratique recruté à cette époque dans le parti et à la mairie, dont Michel Pezet et Philippe Sanmarco¹⁰. Ce renouveau est dû principalement à la volonté politique de Gaston Defferre de rompre avec les vieux compagnons de la Résistance au moment des accords d'union de la gauche et de son accession imminente aux plus grandes responsabilités politiques au côté de Mitterrand¹¹. Mais on ne doit pas sous-estimer la logique gestionnaire qui sous-tend ce processus, et accompagne le tournant néo-managérial des collectivités locales au même moment¹². Même si elle n'est pas encore explicite dans les années 1977-1985, cette logique de dénonciation cible indirectement la mauvaise gestion municipale, le « clientélisme », les pratiques de redistribution et de favoritisme comme des facteurs déterminants de mauvaise gestion et de gaspillage d'argent public. À partir des années 1980, les magistratures comptables, en particulier la Cour des comptes puis la chambre régionale des comptes, se saisissent de ces dossiers. Elles exercent ainsi un pouvoir de critique et de dénonciation des pratiques et des mœurs politiques. En février 1981, la CDC publie un rapport reprochant au maire de Marseille le manque d'orthodoxie dans ses méthodes de gestion comptable.

- 9 Cesare Mattina, *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.
- 10 Bernard Morel et Philippe Sanmarco, *Marseille, l'endroit du décor*, Aix-en-Provence, Édisud, 1985 ; Cesare Mattina, *Clientélismes urbains, op. cit.*
- 11 Gilbert Rochu, *Marseille. Les années Defferre*, Paris, Alain Moreau, 1983 ; Gérard Unger, *Gaston Defferre*, Paris, Fayard, 2011.
- 12 Renaud Payre, *Une science communale ? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, Paris, CNRS Éditions, 2007.

À partir de ce moment-là, les rapports des magistratures se multiplient et ont un impact croissant.

Dans un des très rares travaux de sciences sociales sur la magistrature comptable, Olivier Benoît montre que les CRC, créées par les lois de décentralisation de 1982 afin d'exercer un contrôle comptable, financier et gestionnaire n'acquièrent que progressivement un rôle majeur contre la mauvaise gestion. Ce rôle s'étend de manière indirecte, à la lutte contre la corruption et les phénomènes clientélares¹³. À partir des années 1990, les médias reprennent leurs rapports et lettres d'observation aux organismes contrôlés, y compris dans les grandes villes.

208 Cette médiatisation se vérifie dans les Bouches-du-Rhône dans les années 1990 au moment du contrôle exercé sur la mairie d'Istres et sur François Bernardini, leader local du parti socialiste. Il est désigné par la CRC comme le « comptable de fait » d'une association d'Istres subventionnée par le conseil général des Bouches-du-Rhône, dans lequel Bernardini siégeait comme élu. La CDC et la CRC enquêtent dans les années 1995-1996 sur la mairie d'Istres, le conseil général et François Bernardini. Cela conduit à l'inéligibilité de cet élu, contraint de quitter ses responsabilités politiques. L'action de la CRC rencontre alors un grand retentissement médiatique et politique car Bernardini n'est pas une figure secondaire du PS. Entré au parti en 1974, à seulement 21 ans, il a été l'un des jeunes cadres de la zone de l'étang de Berre formé sous l'aile de Michel Pezet. Adjoint au maire d'Istres en 1983, puis premier secrétaire de la fédération socialiste des Bouches-du-Rhône en 1990, il accède à la haute responsabilité de président du conseil général en 1998.

Entre février et novembre 1995, Bernardini reçoit trois lettres d'observations (deux de la CDC et une de la CRC), en qualité d'adjoint au maire, pour la gestion de la commune d'Istres et pour des subventions à des associations dont il est, considère-t-on, le véritable gérant. Un deuxième dossier est ouvert pour son mandat de conseiller général. Après de multiples rebondissements judiciaires, en mai 1998, la CRC déclare Lucien Weygand – à l'époque leader socialiste marseillais au conseil général – et Bernardini « comptables de fait » des deniers du département des Bouches-du-Rhône versés à une association entre 1990 et 1994. Ce processus de mise en examen est alors sans précédent, par son ampleur, dans la France des années 1990.

Cette remise en question des hommes politiques et de leurs pratiques, de la part d'institutions judiciaires, aboutit à des résultats. Alors que la gestion comptable de fait existant depuis la loi de finances du 23 février 1963 était jusqu'alors

13 Olivier Benoît, *Les Chambres régionales des comptes. Étude d'une institutionnalisation*, thèse sous la dir. d'Alain Garrigou, Paris X Nanterre, 2001.

tolérée, elle le devient de moins en moins. Le processus d'institutionnalisation de la magistrature financière et comptable et sa légitimité à juger des pratiques politico-administratives étaient encore loin d'être acquis. Mais les CRC se sont progressivement installées dans le paysage grâce à leur capacité à sortir gagnantes de luttes institutionnelles et grâce à une médiatisation conférant à leur contrôle de gestion une importance considérable¹⁴.

L'analyse de différentes lettres d'observation de la CRC concernant quatre collectivités territoriales liées à Marseille (ville de Marseille, communauté urbaine Marseille-Provence, département des Bouches-du-Rhône et région Provence-Alpes-Côte d'Azur ou PACA) et à d'autres organismes publics entre 2000 et 2012 confirme cela. Les magistratures comptables ont un rôle croissant dans la remise en question des pratiques politiques et de gestion. Ainsi, les CRC s'expriment en termes d'évaluation des politiques publiques, pointant – dans un langage feutré – les pratiques clientélares et le favoritisme. Des termes comme *clientélisme*, *favoritisme*, *emplois fictifs*, *gaspillage d'argent public* ne sont certes pas explicitement employés dans leur argumentaire. Pourtant, en lisant parfois entre les lignes, beaucoup de remarques de la chambre font référence à ces phénomènes. Nous avons ainsi repéré – parmi d'autres – deux exemples.

Plusieurs lettres d'observation de la CRC paraissent exemplaires de cette remise en cause de pratiques jusqu'alors ordinaires et tolérées, comme la redistribution de ressources à la circonscription d'un élu, à l'occasion d'élections. Dans un rapport de 2005, la CRC soulève la question du versement d'une subvention extraordinaire de fonctionnement du conseil régional PACA à une commune :

Le volontarisme peut être illustré par des versements récents de subventions de fonctionnement, alors qu'au cours de la période sous revue, la région n'en avait auparavant jamais attribué à d'autres collectivités. Ainsi le 13 décembre 2002, le conseil régional a-t-il décidé d'une subvention de ce type « exceptionnelle, globale et forfaitaire » à la ville d'Arles, d'un montant de 2,49 millions d'euros dans le cadre d'un projet d'aménagement du territoire ; cette délibération faisait également état d'une subvention d'investissement de 164 688 euros à la ville de Caumont-sur-Durance ainsi que d'une subvention d'investissement, également attribuée à la ville d'Arles, d'un montant de 120 000 euros pour la requalification du tissu urbain de Salin-de-Giraud¹⁵.

14 Olivier Benoît, « Les chambres régionales des comptes face aux élus locaux. Les effets inattendus d'une institution », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, 2003, p. 535-558, ici p. 545.

15 CRC PACA, *Rapport d'observations définitives sur la gestion de la région Provence-Alpes-Côte d'azur. Années 1994 à 2000*, 22 mars 2005, p. 9.

La commune d'Arles est le territoire électoral de l'ancien président de la région PACA Michelle Vauzelle (1998-2015). Là se trouve sa circonscription (la 16^e des Bouches-du-Rhône) dont il a été député de 1986 à 2017 (à l'exception des mandats de 1993-1997 et de 2002-2007). Il a été conseiller municipal d'Arles de 1977 à 2001, maire de 1995 à 1998 et conseiller général du canton d'Arles-Ouest entre 1992 et 1997. Sans jamais le dire ouvertement, la CRC estime injustifié, non réglementé, ce transfert d'argent public à la circonscription électorale du président de la région, au moment de la campagne électorale. Sous couvert de gestion, une politique régionale sans critères clairs est pointée du doigt par la CRC. Celle-ci va à l'encontre des redistributions massives de ressources aux clientèles électorales d'une circonscription.

210

La critique gestionnaire de la CRC paraît – en dépit de son langage feutré – encore plus radicale dans les lettres adressées au bailleur social du département des Bouches-du-Rhône OPAC Sud (devenu 13 Habitat). Il s'agit des politiques d'attribution des logements sociaux. La CRC pointe la grande quantité de demandes de logements HLM adressées à 13 Habitat : 26 500 demandes en 2008 pour un parc d'un peu plus de 30 000 logements. Elle remarque également un taux de rotation extrêmement faible (3,2 % des logements en 2007) et en constante baisse depuis 2005¹⁶. Les attributions mensuelles ne dépassent pas les 160 logements par mois. En 2001 et en 2008, la CRC remet fortement en question les méthodes d'attribution des logements sociaux du bailleur du département : elle juge excessif le recours, dans les années 2000, à des attributions effectuées en dehors de la commission *ad hoc*. La CRC note que :

L'examen des bilans annuels d'activités de la commission d'attribution pour les exercices de 1993 à 1998 inclus conduit à observer que la commission ne se réunit pas systématiquement tous les mois, contrairement aux dispositions de l'article 5 du règlement intérieur, ce qui a pour conséquence un recours anormalement élevé aux attributions directes par le président de la commission¹⁷.

Les données fournies par l'OPAC à la CRC montrent que sur 520 attributions en 1993, 244 ont été effectuées directement par le président sans passer par un examen des candidatures en commission. Ces années coïncident avec la présidence de Jean-Noël Guérini qui occupe cette responsabilité entre 1987 et 1998, au moment où il commence à construire patiemment son pouvoir au sein du parti socialiste et dans le département. La CRC critique comme des

16 Le taux de rotation est le pourcentage de noyaux familiaux sortant à leur initiative d'un appartement HLM.

17 CRC, *Lettre d'observation définitive relative à la gestion de l'OPAC sud*, 26 décembre 2001, p. 10-11.

dysfonctionnements ce qui permet une redistribution clientélaire des logements sociaux hors de toute logique objectivable.

L'analyse de l'action de la magistrature financière et comptable à Marseille à partir des années 1990 montre que la remise en cause gestionnaire et financière des pratiques politico-institutionnelles et du clientélisme est la conséquence, non pas d'une supposée augmentation soudaine de ces phénomènes, mais plutôt de deux facteurs concomitants. Le premier est un changement du système normatif quant aux modalités de gestion institutionnelle. Cela implique, comme le montre l'affaire Bernardini, l'introduction de nouvelles règles dans la gestion des associations. Le second est la montée au créneau d'acteurs comme la CDC et la CRC. Porteuses de ce changement de normes, elles saisissent de nouvelles opportunités et s'érigent, pour le dire comme Howard Becker, en entrepreneurs de morale et en acteurs critiques de la politique à l'échelle locale¹⁸.

DÉNONCER LA POLITIQUE MARSEILLAISE :

RHÉTORIQUES CULTURALISTES ET RÔLES SOCIAUX DES DÉNONCIATEURS

Alors que dans les années 1980 et 1990 la dénonciation de la politique à Marseille ne visait pas la ville en tant que telle, la situation se modifie dans les années 2008-2012. On assiste de façon croissante à une mise en dénonciation de Marseille, ville du Sud, clientéliste et corrompue. Les protagonistes de cette dénonciation sont essentiellement des journalistes, des magistrats et quelques hommes politiques qui agissent dans une arène médiatique à la fois locale et nationale. Ces arguments s'emploient à propos d'acteurs politiques marseillais définis de façon ethnique, en particulier lorsqu'on évoque les « Corses de Marseille ». Dans le premier cas que nous allons évoquer (celui de l'affaire Guérini), cette rhétorique culturaliste est au centre de la logique de dénonciation de Marseille. Dans le deuxième cas, celui de l'affaire Montebourg-fédération socialiste des Bouches-du-Rhône, Marseille est plutôt le théâtre idéal de la quête de visibilité et de la construction d'une carrière politique autour de la dénonciation de l'improbité publique.

Le processus de remise en question de la politique marseillaise qui avait subi un certain ralentissement à partir de 1997 connaît une forte accélération à partir de 2008. Cela est dû tout d'abord à l'éclatement de ce que la presse a nommé l'« affaire Guérini ». Cette affaire, implique au départ Alexandre Guérini, chef d'entreprise du secteur des déchets et militant du PS, ainsi que plusieurs élus et fonctionnaires de l'agglomération marseillaise. Elle finit pour toucher son

18 Howard Becker, *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*, New York, The Free Press, 1973.

frère, Jean-Noël Guérini, président du conseil général, plusieurs fois mis en examen depuis septembre 2011 pour des délits comme ceux de corruption et d'association de malfaiteurs. La dénonciation des frères Guérini par les médias et la magistrature va bien au-delà de la critique pour mauvaise gestion, corruption ou clientélisme. Elle fait apparaître une rhétorique culturaliste dont les composants se renforcent mutuellement.

La première est le caractère « mafieux » des pratiques observées. Les mots *mafia*, *mafieux*, *milieu* ou encore *banditisme* reviennent systématiquement dans le langage des journalistes et des enquêteurs. Ces mots sont utilisés dès les premières révélations dans la presse, notamment par le journaliste de *La Provence*, Denis Trossero. Il y a là une convergence rhétorique entre le langage journalistique et celui des enquêteurs (gendarmes, policiers ou magistrats, qui restent anonymes). *La Provence* présente ainsi des informations provenant d'« une source proche de l'enquête » :

212

On est dans un véritable système mafieux au sens littéral du terme [...], avec des chefs d'entreprise peu regardants sur les méthodes, des hauts fonctionnaires, des décideurs et des personnages en lisière du milieu. Que veut-on de plus ? Et tout cela se passe au soleil, comme en Italie du Sud¹⁹.

De « bonne source », on évoque « un statut aussi féodal que mafieux, avec un homme [Alexandre Guérini] qui décide, qui recrute et qui arbitre et un degré de complaisance de ses interlocuteurs qui s'explique assez mal »²⁰.

Des liens entre les frères Guérini et des entreprises d'hommes appartenant au « milieu » ou au « grand banditisme » sont évoqués par les journalistes à partir des enquêtes du juge d'instruction Duchaine. Les références à la mafia ou au banditisme relèvent plus du jugement de valeur de « sources proches de l'enquête » que de l'analyse journalistique distanciée. L'utilisation de ces mots donne aux journalistes plus de relief et d'impact, alors que le langage des accusations est souvent technique et juridique – trafic d'influence, abus de biens sociaux – et peu évocateur pour le grand public. On retrouve ces argumentaires, non seulement chez les journalistes mais aussi dans les milieux judiciaires. La deuxième demande de levée d'immunité parlementaire adressée en novembre 2012 par le juge Duchaine au Sénat à l'encontre de Jean-Noël Guérini estime que :

19 Denis Trossero, « Marchés publics : la folle journée d'Alexandre Guérini », *La Provence*, 30 novembre 2010, p. 2.

20 Denis Trossero, « L'omnipotence d'Alexandre Guérini révélée », *La Provence*, 1 décembre 2010, p. 2.

[...] compte tenu de la gravité de l'affaire, de sa très grande complexité et du caractère mafieux de l'organisation mise à jour [...] Alexandre Guérini était le trait d'union entre le milieu et la bonne société, entre le monde politique et la sphère économique²¹.

En plus de ces évocations explicites de la mafia et du milieu, plusieurs articles de presse pointent l'omniprésence d'Alexandre Guérini, ses méthodes menaçantes et sa capacité d'influence dans les administrations publiques, telles que la communauté urbaine Marseille-Provence Métropole, le conseil général, plusieurs mairies du département et la société HLM 13 Habitat.

Le deuxième registre culturaliste de dénonciation, particulièrement utilisé par les journalistes met l'accent sur les origines corses d'Alexandre et de Jean-Noël Guérini. Ces origines sont censées expliquer le caractère clientéliste de leur comportement et leur népotisme. Si la thématique familiale est évoquée implicitement dans la presse locale, qui reprend le terme « Monsieur Frère » pour désigner l'influent Alexandre Guérini, on retrouve la stigmatisation culturaliste dans les médias nationaux. Ils font référence tour à tour au Midi, à Marseille ou à la Corse. Voici un extrait tiré du *Journal du Dimanche* :

De purs dialogues à la Audiard, ces écoutes téléphoniques entre les frères Guérini ! Laurent Ruquier pourrait en faire une pièce tellement les deux frères, Jean-Noël, président PS du conseil général des Bouches-du-Rhône, et Alexandre, entrepreneur en décharges d'ordures, manient une langue théâtrale. À lire les comptes rendus sur procès-verbaux, mêlant transcriptions phonétiques du corse, onomatopées et bordées de jurons, on entend leur accent chantant du Sud. Se dégage aussi une drôle d'ambiance. « L'ambiance de la côte », résume un enquêteur [...].

Les deux frères, apparemment par peur des écoutes, alternent le corse et le français. Ce même 27 avril, ils se reparlent à 16 h 41, uniquement en langue corse, que les gendarmes transcrivent phonétiquement. Sauf pour quelques jurons d'Alexandre (« ce fils de pute », « c'est vraiment une salope, hein ! »), Jean-Noël le reprend : « Parle en corsu, enfin ! »²².

Voici comment, dans un article censé rendre compte d'une affaire judiciaire, avec la retranscription d'écoutes téléphoniques, apparaissent des références à des phénomènes réputés du Midi comme « l'ambiance de la côte ». Ces citations d'enquêteurs anonymes légitiment des commentaires relevant du cliché et du

21 Fred Guilledoux et Denis Trossero, « Aux couleurs d'un dossier "mafieux" », *La Provence*, 28 novembre 2012, p. 3.

22 Laurent Valdiguier, « Dans les secrets des frères Guérini », *Le Journal du Dimanche*, 19 février 2011.

sens commun : le langage théâtral, l'accent « chantant » et le parlé vulgaire et grossier, sur lequel plusieurs articles de presse s'attardent longuement. Tout cela est en lien avec la langue corse, supposée incarner, comme par essence, le caractère secret d'une conversation.

Ce levier est facile à agiter et suscite l'adhésion de larges parties de l'opinion publique surtout, vu de Paris, auprès d'une bonne partie de la presse nationale. Cela devient ainsi audible et participe à la dénonciation de phénomènes pour lesquels les explications liées à la culture et à l'appartenance ethnico-territoriale apportent un supplément d'âme et une couleur folklorique²³.

214 Marseille, cible de rhétoriques essentialistes et culturalistes, offre des opportunités à des acteurs en quête de visibilité dans le champ médiatique local et national. Dans ce contexte, Marseille devient un laboratoire de la dénonciation de la politique, de la part d'entrepreneurs en moralisation. L'exemple le plus intéressant est celui des lourdes accusations portées par le député socialiste Arnaud Montebourg contre les pratiques existant au parti socialiste des Bouches-du-Rhône et contre son leader Jean-Noël Guérini au début des années 2010.

Le 2 mars 2011, l'hebdomadaire *Le Point*, suivi le lendemain par *La Provence*, publie un rapport confidentiel adressé à la secrétaire nationale du PS, Martine Aubry, le 8 décembre 2010 par Arnaud Montebourg, ex-secrétaire national du PS, après une visite à Marseille en juin 2010²⁴. Plusieurs aspects du fonctionnement de la fédération socialiste des Bouches-du-Rhône sont pointés et durement dénoncés : l'emprise du conseil général sur le parti, le clientélisme, les méthodes autoritaires de Jean-Noël Guérini, les pratiques de menace et d'intimidation utilisées à l'encontre de militants, élus et fonctionnaires des collectivités locales. Dénonçant une politique de la machine clientéliste, le document est particulièrement explicite, voire virulent :

[...] Tout le système fédéral est construit autour de la domination du conseil général sur le parti. Le conseil général, machine à distribuer des postes d'élus ou d'employés, est utilisé comme instrument clientéliste, non pas aux fins de développer le parti, combattre la droite, faire rayonner nos valeurs et notre idéal, mais tout au contraire à asseoir sans partage le pouvoir de son président sur le parti, sur les autres collectivités locales, que ce soit l'agglomération marseillaise ou, jusques et y compris, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

23 Pour une critique très pertinente du culturalisme dans un autre contexte, voir François Buton, André Loez, Nicolas Mariot et Philippe Olivera, « 1914-1918 : retrouver la controverse », *La Vie des idées*, <http://www.laviedesidees.fr/1914-1918-retrouver-la-controverse.html>, mis en ligne le 10 décembre 2008, consulté le 18 avril 2017.

24 François Tonneau et Philippe Faner, « Le rapport qui fait mal au PS », *La Provence*, 3 mars 2011, p. 2.

L'argent public y est notoirement utilisé pour faire pression sur les élus socialistes afin de s'assurer de leur soutien sans faille – pour ne pas dire leur docilité – quand il ne s'agit pas de leur silence, là où, au contraire, le parti qui est chargé de délivrer les investitures, devrait pouvoir organiser le débat et le contrôle des élus socialistes afin de discuter avec les militants, des orientations politiques de leurs grands élus. [...]

Le contrôle sans limites de Jean-Noël Guérini sur le parti s'exerce par la mise en place systématique à la direction des sections marseillaises d'employés du conseil général, substituant aux règles de pluralisme appartenant à la tradition du parti, celle d'un clientélisme féodal où la soumission et le culte du chef ont désormais cours : 13 des 18 secteurs marseillais sont directement contrôlés de cette façon. Le poids acquis du conseil général sur le parti pèse extrêmement lourd sur les élus, tant l'obtention des subventions pour des associations locales est malheureusement liée au degré de fidélité que les élus ont à l'égard du président [...]²⁵.

Au-delà de son contenu – en bonne partie repris avec un tout autre langage, par la commission d'enquête du PS national présidée en 2014 par Alain Richard – ce rapport doit être interprété à la lumière du contexte local et national d'opportunité et du parcours d'Arnaud Montebourg.

Le 20 novembre 2010, seulement 18 jours avant la remise du rapport sur la fédération socialiste des Bouches-du-Rhône à Martine Aubry, Arnaud Montebourg s'était déclaré candidat à la primaire socialiste pour l'élection présidentielle de 2012. La campagne de la primaire présidentielle démarre juste quelques semaines après les révélations de Montebourg. Son rapport et sa révélation médiatique comportent deux issues profitables en vue de la réalisation de ses ambitions politiques. La première est une intense visibilité politico-médiatique au démarrage de la campagne des primaires. L'affaire Guérini et celle de la fédération socialiste des Bouches-du-Rhône sont souvent évoquées lors des débats de l'automne 2011. La deuxième est son très bon résultat, inattendu, au premier tour des primaires d'octobre 2011, où il termine en troisième position, derrière François Hollande et Martine Aubry, avec 17,2 % des voix au plan national et 20,6 % dans les Bouches-du-Rhône. Il paraît évident qu'au-delà du contenu des dénonciations, cette affaire de la fédération socialiste des Bouches-du-Rhône ne peut pas être lue indépendamment des luttes infra-partisanes et des batailles liées aux ambitions nationales de candidats à la

25 Arnaud Montebourg, *Rapport de constatation sur les pratiques de la fédération socialiste des Bouches-du-Rhône*, Paris, Premier secrétariat du parti socialiste, 8 décembre 2010, <http://www.conventioncitoyenne.com/imports/rapport-federation-socialiste-2011.pdf> (par exemple), consulté le 18 avril 2017.

primaire présidentielle. La dénonciation d'une fédération du PS d'une ville aussi importante et en vue comme Marseille ne peut que donner une grande visibilité au candidat à l'origine de cette même dénonciation.

La dénonciation marseillaise d'Arnaud Montebourg s'inscrit en plus dans un parcours politique qui est celui d'un véritable « chevalier blanc ». Constatant socialisé à sa profession d'avocat, puis à l'activité parlementaire par son activité de dénonciation et de moralisation de la vie politique nationale, il intervient notamment dans le domaine des affaires politico-financières. En qualité d'avocat, il s'implique dans les années 1980-1990 dans l'affaire politico-financière du Carrefour du développement²⁶. Avec Vincent Peillon, il anime, à la fin des années 1990, la mission parlementaire d'information sur le blanchiment des capitaux en Europe. S'opposant à l'immunité de Jacques Chirac, il propose en 2001 une résolution du Parlement tendant au renvoi du président de la République devant la commission d'instruction de la Haute Cour de justice. L'action de Montebourg dénonçant Guérini et la fédération PS des Bouches-du-Rhône ne peut donc pas être séparée d'un parcours jalonné de tels engagements, avec une accumulation de compétences juridiques et politiques dans la dénonciation de telles pratiques.

216

Seule une analyse à distance pourrait vraiment nous dire ce qu'il en est de ce processus de dénonciation et de critique de l'improbité publique à Marseille. Néanmoins, on ne peut pas nier que le processus de remise en cause et de dénonciation de la politique marseillaise, déjà en marche depuis la fin des années 1970, a connu une forte accélération depuis 2008. L'affaire Guérini, l'affaire Andrieux – non évoquée ici – ou l'affaire Montebourg et de la fédération socialiste de Bouches-du-Rhône s'accompagnent d'autres processus de dénonciation médiatiquement moins visibles mais à l'œuvre grâce à l'action de la magistrature comptable de la CRC et de la magistrature ordinaire. Depuis 2012, différents rapports de la CRC portant sur les trois collectivités locales et sur des institutions connexes sont de plus en plus diffusés par les médias. Un rapport de la CRC sur les subventions régionales au secteur associatif met en cause, certes sans aucune suite judiciaire, une subvention donnée par la région à un cousin de l'élu socialiste Samia Ghali. Des enquêtes de la magistrature judiciaire remettent en question des voyages qui auraient été offerts à des associations de personnes âgées dans les quartiers nord de la ville par le député socialiste Henri Jibrayel. Même Patrick Mennucci – pourtant

26 Il s'agit d'un scandale lié à la politique de coopération française en Afrique pendant la première présidence Mitterrand. Voir Jacques Derogy et Jean-Marie Pontaut, *Enquête sur un carrefour dangereux*, Paris, Fayard, 1987.

acteur très investi dans la dénonciation du clientélisme de Guérini et Gaudin lors des primaires des municipales de 2013 – a été inquiété par une enquête, classée sans suite. Elle visait le versement d'une subvention de la région à une association, l'Union des familles musulmanes, présidée par sa suppléante aux élections législatives de 2012. Assisterait-on donc, un peu à l'instar des enquêtes italiennes des années 1992-1994, à une *Mani Pulite* marseillaise? Rien n'est moins sûr, mais force est de constater une remise en question croissante de pratiques politiques à Marseille et en particulier du clientélisme. En corrolaire, le niveau de dénonciation publique s'accroît, à l'initiative des différents secteurs de la magistrature, des médias, traditionnels ou nouveaux – notamment la presse associative en ligne – et des acteurs politiques eux-mêmes.

Pourtant, les processus sociaux étant rarement linéaires et cohérents, la remise en cause réelle de ce système de gouvernement de la ville, fondé dans les années 1960 sur la redistribution clientélaire et inégalitaire des ressources publiques, a des effets aujourd'hui faibles²⁷. Face aux remises en question gestionnaires des années 1977-1985, avec la dernière période Defferre, et des années 1989-1995, face à la critique des magistratures, à celle des médias locaux et nationaux, ou à celle des hommes politiques, le système de gouvernement marseillais fondé sur la forte continuité politique des mêmes groupes et classes sociales a bien su se défendre. Les années 1995-2008 sont celles du partage des pouvoirs à Marseille et dans le département des Bouches-du-Rhône entre Jean-Claude Gaudin (droite) et Jean-Noël Guérini. Elles se caractérisent par un certain reflux de la critique, magistrature mise à part, mais aussi par une forte capacité des machines politiques au pouvoir à résister à la dénonciation sociale et à présenter des pratiques politiques stigmatisées à leur propre avantage.

27 Cesare Mattina, *Clientélismes urbains*, op. cit.

CONCLUSION

Olivier Dard

SIRICE, université Paris-Sorbonne

Comme Silvia Marton et Frédéric Monier l'ont souligné dans leur introduction, il faut se féliciter de cette collaboration franco-roumaine¹ et former des vœux pour qu'elle soit le prélude à d'autres recherches, portant ou non sur la corruption. Car la mise en regard des deux pays a une histoire plus que centenaire qu'il importe de continuer à étudier. L'entrée « Roumanie » du supplément de 1888 au *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle* de Pierre Larousse, analysée au début de cet ouvrage, est instructive et la relative condescendance de son ton a été justement soulignée. Ajoutons cependant que les premières décennies du XX^e siècle ont vu les choses évoluer. L'entre-deux-guerres, temps fort des relations culturelles franco-roumaines surtout durant les années 1920, est aussi un moment où le discours sur l'influence à sens unique fait place à des points de vue plus nuancés. Assurément, la francophilie d'une partie des élites roumaines peut se lire comme la mise sur un « piédestal d'une nation sublimée² ». En attestent les discours des universitaires Ion Petrovici ou Florian Ștefănescu-Goangă (recteur de l'université de Cluj) ou ce constat du sénateur conservateur Grigore Filipescu : « Penser à Paris appelle de toute évidence dans nos cœurs un trouble indéfini et inexplicable. Nous avons la certitude d'une attraction innée, instinctive, invincible pour la France³. » Les élites françaises du temps se rendant en Roumanie sont évidemment sensibles à cet accueil, mais certains tiennent à marquer leur distance quant à un usage trop facile qui serait fait du terme d'« influence ». Henri Focillon, l'historien de l'art bien connu, met les choses au point : « C'est une erreur de la pensée, dont nous devons

- 1 Elle n'est évidemment pas la première et on rappellera l'existence d'un colloque portant sur une histoire croisée de l'État : Silvia Marton, Anca Oroveanu et Florin Țurcanu (dir.), *L'État en France et en Roumanie aux XIX^e et XX^e siècles*, actes du colloque organisé à Bucarest au New Europe College – Institut d'études avancées les 26 et 27 février 2010, București, New Europe College, 2011.
- 2 Georgiana Mirela Medrea, *Les relations culturelles franco-roumaines dans l'entre-deux-guerres*, thèse de doctorat d'histoire de l'université Paris IV-Sorbonne en cotutelle avec la faculté d'histoire de Bucarest, 2010, p. 577.
- 3 *Ibid.*, p. 578.

nous garder que de croire qu'une certaine manière de réfléchir, c'est-à-dire le mécanisme le plus complet et le plus délicat, peut être propagé comme une matière première⁴. » Bien avant que « l'influence » ne soit discutée et contestée dans les sciences sociales par Michel Espagne et Michael Werner, promoteurs du concept de « transfert culturel », la mise en garde d'Henri Focillon était utile. On y ajoutera que s'engager dans une entreprise d'histoire comparée ne saurait signifier vouloir mettre en exergue et à tout prix des homologues.

Comment pourrait-il d'ailleurs en être question dans le cadre de cet ouvrage qui couvre trois siècles et met en jeu des territoires dont l'un des deux, la Roumanie, n'était pas constitué en État lorsque l'objet historique de ce volume, la moralité du pouvoir et la corruption, sont envisagées sous l'angle de leur genèse ?

DES CONVERGENCES NON FORCÉES

220

Il pourrait paraître hasardeux de mettre en regard le Languedoc du XVIII^e siècle, le Banat administré par Joseph II et la Valachie des années 1830. Mais le choix opéré ne relève nullement du hasard. Il s'est agi en effet de privilégier, sur le plan de l'échelle géographique, des territoires comparables ; mais aussi de faire dialoguer, dès cette entrée en matière et dans toute la suite du volume, deux historiographies actives et aux prises avec les questions de corruption. Et, soulignons-le, dans un dialogue qui n'est pas exclusif puisque les unes et les autres des contributions ne manquent pas de se référer à des historiographies autres que française ou roumaine. Il est en effet entendu que ce dialogue franco-roumain vise à contribuer à une histoire de la corruption en Europe qui est en train de patiemment s'édifier.

Le choix assumé par l'ensemble des auteurs est celui d'une approche constructiviste de la corruption. Parti-pris affiché d'emblée par Stéphane Durand qui s'emploie à rechercher, sources à l'appui, « quel peut être l'usage du concept de "corruption politique" dans la France d'Ancien Régime », en particulier dans la province du Languedoc. Se pose d'abord un problème de vocabulaire. Non que le mot de corruption n'existe pas : il est utilisé de Montesquieu à Rousseau... Cependant, ses sens sont bien différents de celui que nous qualifions aujourd'hui de corruption politique. Cette dimension est alors quasi absente et confinée dans un espace très restreint au plan juridique. Il y a donc bien, au plan lexical, une « discordance » entre le XVIII^e siècle et notre époque. Qu'en est-il des pratiques ? Les sources, quelles que soient leurs difficultés d'exploitation, livrent des enseignements instructifs qui permettent de constater l'existence d'une « corruption politique » au sens contemporain

4 Cité in *Ibid.*, p. 580. Ce texte français est traduit du roumain par Georgiana Mirela Medrea.

du terme, même si elle n'est pas nommée comme telle ou encore poursuivie devant des juridictions. De fait, les malversations des agents publics sont condamnées mais le seul tiers impliqué, à part le prévenu, est le monarque. Nous sommes donc bien dans deux sociétés très différentes et il n'y aurait pas pire anachronisme que de voir dans la vente des offices (dont le principe est admis) une forme de corruption. Ces constats donnent donc tout leur sens à l'importance du XVIII^e siècle et à la Révolution qui sont des moments-clés de la genèse de cette question. Il y a bien là un tournant, car, en conjuguant le développement du processus électoral à la promotion de la « vertu », la Révolution installe la corruption politique dans l'espace public.

Le tournant du XVIII^e siècle n'est pas une spécificité française. Dans les pays habsbourgeois, sous le règne de Joseph II, s'est développé comme en Prusse un idéal du bon serviteur de l'État. « La figure du fonctionnaire remplace celle du notable » note Benjamin Landais qui ajoute que le « bon gouvernement », marqué par « l'idéal de l'État de police », doit « se diriger vers les limitations, voire la disparition de la corruption ». Pour saisir la portée effective de tels principes et leur mise en œuvre, le Banat (région de Timisoara), conquis sur les Ottomans depuis 1716, domaine de la Couronne et « laboratoire habsbourgeois du caméralisme », fournit un exemple de choix. Ce fut en effet un premier terrain d'expérimentation pour le jeune Joseph II à partir de 1768 (il se retrouva à la tête de la monarchie en 1780). Son volontarisme bien connu n'a pas empêché sa politique de rencontrer des limites. Mais on en retiendra certains éléments qui donnent la mesure des changements à l'œuvre et installent la lutte contre la corruption au cœur des pratiques d'un gouvernement se voulant « éclairé ». Parmi eux, on relèvera une volonté de prendre en compte la somme des plaintes émises par les sujets dont le gouvernement souhaite bénéficier de l'appui. Une préoccupation qui passe par des changements de politique vis-à-vis des seigneurs fonciers du Banat, les oberknèzes, dont la nomination devrait être le résultat non d'une faveur due à un rang mais celui d'autres processus de légitimation, l'élection ou la compétence. Ajoutons aussi un contrôle plus strict de la séparation entre charge publique et activité économique privée qui peut être, toutes choses étant égales par ailleurs et en se gardant de verser dans l'anachronisme, un ancêtre du conflit d'intérêts.

C'est d'ailleurs l'expression employée par Bogdan Mateescu pour évoquer la principauté roumaine de Valachie des années 1830 où l'incompatibilité entre la fonction publique et l'exercice de fonctions dans des entreprises commerciales est introduite en 1835. À cette époque, la corruption n'a pas de définition légale mais l'idée du bien public s'impose comme norme. Les réactions des fonctionnaires locaux, à commencer par les sous-préfets, seuls fonctionnaires à être élus par les boyards locaux, sont instructives. Eux-mêmes se contentent de

confirmer la réception de la loi qui, à de rares exceptions près, n'entraîne aucune mise en cause. Mais, comme permettent de le voir les archives mobilisées par Bogdan Mateescu, ce sont les plaintes des populations qui conduisent le département de l'Intérieur à actionner sa bureaucratie locale, sans grand succès. Sur la base de dix cas qui présentent des affaires du texte de la plainte de son origine à la conclusion donnée par les autorités gouvernementales, il ressort les enseignements suivants. La question du « conflit d'intérêts » n'est pas centrale et si les plaintes des paysans font état de fonctions commerciales, ce n'est pas la motivation première invoquée : elle renvoie d'abord à la conduite générale imputée au fonctionnaire et aux abus de pouvoir dont il se serait rendu coupable. Il y a là une différence d'appréciation entre le législateur et la population. Mais aussi entre le prince et le département de l'Intérieur d'une part, et les hauts fonctionnaires, patrons des petits employés locaux d'autre part qui peuvent condamner le conflit d'intérêts ou arranger l'affaire. La norme institutionnelle nouvelle, et à travers elle la loi écrite, peine donc à s'imposer par rapport aux usages et à ce que Bogdan Mateescu qualifie de « norme commune dans la définition de la corruption » : à savoir, « les taxations et les confiscations illégales, le travail forcé ou les mauvais contrats. » Finalement, « cette première étape de modernisation selon le modèle occidental » se traduit par la mise en place de textes novateurs comme celui sur la législation de l'incompatibilité. Mais il existe un écart manifeste entre cette dernière et sa mise en œuvre qui se heurte à la force du patronage comme au fait que l'essentiel de la corruption, sa « norme commune », est pensée autrement par les acteurs sociaux.

Les antécédents bien différents distinguant l'histoire de la France et celle de la Roumanie comme les centaines de kilomètres qui séparent le Banat et la Valachie du Languedoc n'ont pas empêché de pointer des éléments de convergence qui permettent de dessiner une mutation d'envergure qui, non seulement valide la pertinence d'une comparaison entre la France et ce qui va devenir la Roumanie, mais invite aussi à une ouverture à une échelle européenne tant pour qui concerne l'identification d'un tournant du XVIII^e siècle que pour la portée de l'idéal du « gouvernement éclairé ».

REGARDS CROISÉS SUR LE CLIENTÉLISME ET LES RECOMMANDATIONS

Si l'ouvrage est construit logiquement sur un mode chronologique, les césures proposées ne signifient nullement que les séquences soient étanches. Le nouveau coexiste avec l'ancien et les discours comme les procédures officiellement mises en place doivent être passés au crible des réalités du terrain.

L'exemple des pratiques de recommandation concernant le recrutement des facteurs dans les Postes et Télégraphes du Vaucluse entre 1879 et 1900

enrichit le dossier, déjà nourri dans l'historiographie française, des conditions d'attribution des emplois publics à l'échelle locale. Les archives exhumées montrent ainsi qu'au-delà des aptitudes physiques et d'une bonne moralité, un brevet de républicanisme est jugé indispensable pour une telle profession, au contact quotidien des citoyens. Le préfet, dont le rôle est ici central, livre des avis précis et circonstanciés sur la moralité et les idées politiques des postulants. Avis qui peuvent se nourrir des lettres de recommandation qu'ont pu leur rédiger les élus du département, à commencer par les parlementaires étiquetés comme des soutiens du régime républicain. Un emploi de ce type n'est pas seulement considéré sous l'angle d'un travail effectué contre un salaire versé. Il s'agit bien, comme le montre Christophe Portalez, de « récompenser le militantisme » du candidat et d'assurer « son influence politique » pour l'élu qui recommande et qui s'attache ainsi une clientèle. Il faut dire qu'entre les élus la lutte est rude, car les demandes sont beaucoup plus nombreuses que les postes disponibles : l'efficacité des démarches effectuées est donc « clairement limitée ».

Le cas vaclusien pose plus largement ce qu'il est convenu d'appeler la « manie des places » ou la « manie des fonctions ». Celle-ci ne saurait être considérée comme spécifiquement française et tout le travail d'Andrei-Dan Sorescu a consisté à montrer en quoi cette pratique peut être rattachée à ce qu'il appelle le *funcționarism* dans la Roumanie de la même époque et qu'il éclaire sous l'angle de la relation entre corruption institutionnelle et corruption morale. La question est à relier aux enjeux, déjà évoqués pour le Banat et la Valachie, de la modernisation d'une administration, inspirée du modèle français ; modernisation qui s'est traduite par une augmentation du nombre des fonctionnaires, laquelle a été renforcée par la lutte que se livraient alors libéraux et conservateurs. Son résultat, selon Andrei-Dan Sorescu, fut « un développement tentaculaire du clientélisme et du favoritisme qui ont envahi l'appareil étatique ». Dans ce contexte, le *funcționarism* est violemment dénoncé. Il signifierait une hypertrophie de l'appareil étatique (que les statistiques ne confirment pas⁵) et sa colonisation par la classe moyenne urbaine des diplômés sans autres débouchés solides faute d'avoir été formés de façon satisfaisante à des professions utiles (ingénieurs, etc.). S'il existe en France une rhétorique anti-fonctionnaire, il semble bien que « l'omniprésence du *funcționarism* » dans le discours public roumain, nourri de critiques contemporaines françaises contre la bureaucratie (Paul Leroy-Beaulieu), soit davantage dénoncée. Il faut dire que cette mise en cause en croise bien d'autres, allant de la réforme de

5 Pour une mise en parallèle avec la France : Émilien Ruiz, *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, thèse d'histoire contemporaine, École des hautes études en sciences sociales, 2013.

l'enseignement (jugé trop fermé à l'économie et aux sciences appliquées) à la « question juive » (le *funcționarism* est réputé avoir créé les conditions de leur immigration depuis la Galicie pour occuper des fonctions économiques délaissées) ; ou encore au devenir de la paysannerie largement illettrée dont il faudrait cependant veiller à ce que les éléments ayant acquis une instruction élémentaire ne soient pas tentés de rejoindre l'administration, aggravant ainsi le *funcționarism*. Sa mise en cause interroge aussi la carence de la modernisation entreprise (« des formes sans contenu » dit un dirigeant conservateur) et l'absence d'une classe moyenne dynamique (une « bourgeoisie ») à même de la prendre en charge au plan économique et social. Elle met enfin en jeu la professionnalisation nécessaire d'une bureaucratie clientélaire réputée médiocre et au statut précaire, des « prolétaires en redingote noire » pour reprendre une image chère aux socialistes, en pleine ascension à partir des années 1880 et qui se présente comme leurs défenseurs.

224

Centrale pour l'administration, la question de la professionnalisation l'est également pour le personnel politique. Le schéma wébérien bien connu s'applique au cas roumain mais les recherches sur cet objet sont loin d'être abouties. Le propos de Silvia Marton est donc d'abord de proposer quelques pistes de réflexion sur le sujet au prisme de la transformation du clientélisme. Défini comme une « technique pour gouverner », le clientélisme est considéré comme faisant « partie intégrante de la modernisation politique ». Un clientélisme envisagé ici sur un mode particulier, celui de « l'élitisme des réseaux », l'élitisme étant défini par deux marqueurs majeurs, les études supérieures en Occident (sanctionnées si possible par un doctorat) et la consécration de son titulaire au « projet national ». Il est dans cette optique plus valorisant dans l'autoprésentation de ces acteurs de se voir qualifiés d'« hommes d'État » plutôt que d'« hommes politiques ». Trois dirigeants, Mihail Kogălniceanu, Titu Maiorescu et Spiru Haret, issus de générations différentes, incarnent, de par leur représentativité, les évolutions en cours. C'est autour des années 1900 avec le troisième, Spiru Haret (1851-1912), que s'observe une mutation d'importance : sans que les « occupations intellectuelles » nobles (rédaction d'ouvrages, direction de revues, etc.) soient abandonnées, « une connaissance sociologique et plus bureaucratique s'impose progressivement ». Spiru Haret, figure de proue de la réforme scolaire roumaine, notamment en milieu rural, s'affirme donc comme un « créateur d'institutions ». Il est aussi un tenant d'une intervention plus marquée de l'État dans la transformation du pays. En même temps, comme ses prédécesseurs, il reste marqué par l'élitisme des réseaux, continuant à promouvoir notamment des bourses d'études (lui-même en avait obtenu une en 1874 grâce à l'aide de Titu Maiorescu). La professionnalisation doit donc moins se lire comme une série de ruptures que comme un processus

envisagé par l'ensemble de l'élite politique d'avant 1914 qui partage quelques postulats ainsi résumés par Silvia Marton : « À côté de la pratique du clientélisme et de la mise en marche des réseaux, l'instrumentalisation de l'État participe à la définition de l'action politique ». Une « action politique » qui n'est pas l'affaire des « professionnels de la politique », entendus comme une bonne partie des « hommes politiques » qui ont pris cette dernière en main en Europe occidentale.

L'exemple roumain a montré que la modernisation et la professionnalisation n'étaient pas incompatibles avec la perpétuation du clientélisme. La mise en regard d'exemples français tirés de l'histoire des trois dernières Républiques montre que non seulement il ne disparaît pas mais est même une donnée importante et constante de la vie politique française. Faisant fi des images associant le clientélisme aux mondes méridionaux, Julie Bour en souligne toute l'importance en Meuse à l'échelle des XIX^e-XX^e siècles, et ce, à partir des recommandations qu'elle a inventoriées dans différents fonds privés d'anciens députés conservés dans les Archives départementales. L'analyse conduite sur plusieurs élus (de tendances politiques différentes) montre qu'il s'agit d'une « pratique collective qui perdure, voire même s'accroît et dont s'accommode un personnel politique ». Les électeurs également, qui attendent de leurs élus qu'ils se mobilisent pour eux. Avec à la clé des liens de fidélité et des suffrages escomptés. Les chiffres sont parlants : concernant Louis Jacquinet, député de la même circonscription de 1932 à 1973 et ministre sous les trois Républiques, Julie Bour a dénombré près de 13 000 interventions pour une période allant de 1965 à 1974. Ces données sont à rapprocher de la population du département à l'époque : 210 000 habitants – ce qui signifie que la recommandation concerne 8 % de la population. Si on y ajoute le rôle des élus municipaux ou cantonaux et leur fonction d'intercesseurs dans le processus de la recommandation, on constate que, dans la France du second XX^e siècle, la République des notables n'a pas disparu.

Ce constat sur la permanence du poids des notabilités invite à dépasser la sphère du monde politique et à aborder d'autres univers, notamment celui des relations industrielles unissant et opposant les employeurs, les salariés et leurs représentants. L'exemple du monde minier du Nord-Pas-de-Calais étudié par Marion Fontaine montre tout l'intérêt d'une démarche visant à dépasser des analyses classiques sur le sujet. Elle revisite ainsi l'histoire du paternalisme et de l'action des compagnies « véritables maîtresses des territoires » qui gèrent non seulement la production mais aussi les cités et nombre d'infrastructures. En s'appuyant sur différents exemples, à commencer par le fonctionnement de clubs sportifs, l'étude met en lumière l'existence sinon de « relations de clientèles », du moins de « faveurs, services, passe-droits et petits privilèges ».

La nationalisation, couplée au statut du mineur de 1946 devait déboucher sur l'éradication de ces pratiques anciennes. Les réalités observables jusqu'à la fin des années 1960 sont différentes. Car l'examen des témoignages comme des correspondances met en évidence l'importance des « sollicitations », « plaintes » et « demandes » dont une part des contenus fait songer à ceux que traitent les élus. Mais il faut avoir à l'esprit la singularité de la situation : jusqu'aux années 1960, les élus des municipalités du bassin ne contrôlent qu'une partie du territoire municipal et des ressources locales, l'essentiel étant entre les mains des compagnies. Faudrait-il considérer le rôle des élus locaux, maires ou parlementaires comme inexistant ? La réponse est clairement négative même si le processus est beaucoup moins linéaire que dans le cas meusien précédemment évoqué : le maire, conseiller général, mais aussi le député jouent un rôle d'« intercesseur » auprès cette fois-ci du directeur des Houillères. Ce sont donc bien les élus qui reçoivent les plaintes et les demandes et qui « les font parvenir, ajoutent quelques mots, expliquent le caractère pressant de la demande [...] » À défaut d'être « les dispensateurs de faveurs », les élus sont ici « les messagers et les intermédiaires nécessaires et confortent ainsi leur statut de protecteurs de la population minière. » La restructuration des Charbonnages qui s'accompagne de la fermeture de puits (jusqu'en 1990 dans le Nord) a bouleversé cet ordre des choses et conféré aux élus d'aujourd'hui un rôle plus comparable à celui de leurs homologues sur le reste du territoire. Dans un contexte économique et social cependant très délabré.

CRITIQUER ET SANCTIONNER

Le dernier volet du volume s'attache aux discours critiques et aux entreprises de régulations conduites depuis le XIX^e siècle ; en s'employant, comme précédemment, à porter le regard autant sur la situation roumaine que française.

Le XIX^e siècle roumain a été marqué par un souci de modernisation et de professionnalisation dont les limites ont déjà été soulignées. Elles impliquent cependant, pour une partie des contemporains, une volonté de dénonciation d'un « gouvernement des partis » que Georges Lahovari qualifie en 1897 de « fiction » en fustigeant « la corruption électorale sous ses mille formes » et l'asservissement du parlement à l'exécutif. Il y a effectivement, comme le note Alexandra Iancu, de sérieuses « tensions politiques entre les normes et les pratiques ». Elle pointe en particulier la faiblesse du rôle des commissions d'enquête parlementaire, inspirées du modèle britannique et prévues dans la constitution de 1866. Ces faiblesses concernent en particulier leur action en matière notamment de lutte contre la corruption électorale ou le gaspillage de l'argent public. Plus précisément, l'analyse détaillée du travail de la commission d'enquête visant le gouvernement

conservateur de Lascăr Catargiu (1871-1876) et du rapport de 946 pages qui en découle laisse apparaître une quantité impressionnante de fraudes électorales et de surfacturations multiples. Pourtant les incertitudes juridiques du processus (qualifié par Alexandra Iancu de « bricolage institutionnel »), ajoutées à un enlèvement progressif de l'affaire, débouchent en 1878 sur vote quasi unanime de la Chambre qui décide de clôturer le dossier. Ce premier échec de contrôle par une commission d'enquête parlementaire conduit le législateur à revoir le dispositif en votant en 1879 une loi sur la responsabilité des ministres. Mais les choses n'ont pas fondamentalement changé puisqu'en 1890, une enquête visant cette fois-ci les libéraux n'a pas davantage débouché sur une mise en accusation : elle est dénoncée par ses opposants au nom de la nécessaire cohésion nationale et du refus de la division du pays. De fait, les réformes législatives successives peaufinant les modalités du contrôle de la responsabilité ministérielle n'ont nullement empêché la fraude électorale. Pour le dire crûment, à la suite d'Alexandra Iancu, « de 1881 à 1914 aucun gouvernement désigné par le roi ne perdit les élections qu'il avait organisées ».

Élément majeur de la vie politique roumaine au tournant du xx^e siècle, la corruption électorale pourrait-elle être battue en brèche après 1919, à l'heure de la Grande Roumanie et d'une réforme électorale d'envergure ayant, depuis 1917, introduit le suffrage universel masculin ? L'examen par Domnica Gorvei (reproductions à l'appui) des caricatures publiées dans quatre organes de presse (*Viitorul*, le quotidien du parti libéral et trois organes indépendants de sensibilité de gauche) durant la longue campagne électorale de novembre 1919 montre qu'elles ciblent beaucoup la corruption électorale. Comme si au fond la réforme ne pouvait rien changer aux pratiques issues du système censitaire ; ce qu'illustre un dialogue ô combien révélateur accompagnant une des caricatures reproduites : « Patron, la terre tremble. – Ne t'inquiète pas, nous sommes en terrain sûr ». Un autre dialogue mis en scène renvoie à la conclusion d'Alexandra Iancu sur le rôle prépondérant joué par le roi. Tandis le monarque demande au grand dirigeant libéral Brătianu quel « type de personne » il souhaite voir nommer, ce dernier lui répond en lui présentant un « échantillon » qui a les traits d'une marionnette... Dans ces conditions, si les libéraux ont durement attaqué leurs adversaires conservateurs ou socialistes, leurs adversaires ont multiplié les accusations, souvent violentes et calomnieuses, contre Brătianu et les siens. Les conditions dans lesquelles se déroule le scrutin (censure, pressions physiques, répression des réunions, etc.) sont ainsi largement mises en scène par les caricaturistes de gauche qui n'oublient pas les morts supposés voter ou le pot de vin électoral. Un dessin mettant en scène Brătianu conduisant une charrette remplie de produits divers est ainsi légendé : « Qui vote encore pour nous... Nous avons des charrues, des machines [...] ».

C'est finalement le résultat qui surprend, car le boycott des élections par une partie des forces politiques a entraîné un nombre impressionnant de votes nuls (rappelons que le vote était obligatoire). Ensuite et surtout, les libéraux n'ont pas remporté le scrutin. En conséquence, si les héritages ont été abondamment dénoncés dans les caricatures et si le poids de ces permanences doit être pris en compte, les discours critiques contre la corruption ont sans doute eu leur part dans les « modifications importantes » qui se sont produites à l'occasion des élections de 1919.

228

Rapportée à la Roumanie, la situation de la France de la III^e République est différente même si l'histoire politico-électorale a pu être émaillée d'« incidents⁶ » et si, comme l'a souligné Nathalie Dompnier, il est loisible de s'interroger sur les mots : « corruption » ou « système d'échange local » dans un certain nombre de situations⁷. La fraude électorale n'est cependant pas au cœur des préoccupations du scrutin de 1919 et le discours sur la corruption, tenu notamment par les socialistes français s'opère sur un registre différent de celui de leurs camarades roumains. Car il ne s'agit pas seulement de dénoncer la corruption mais d'ériger le socialisme en « morale » comme le souligne Léon Blum dans *Pour être socialiste*, brochure publiée en 1919. Comme les nationalistes, mais avec des présupposés bien différents, les socialistes brandissent depuis le scandale de Panama la lutte contre la corruption comme un étendard politique. Il s'agit par conséquent pour eux de fabriquer, par le biais du parti, ce que Frédéric Monier appelle des « règles éthiques ». Il formule par ailleurs l'hypothèse que « le système de valeurs défini par le parti est largement issu de débats publics sur la corruption » ; en particulier sur la fonction d'avocat-conseil qu'exercent des dirigeants socialistes (dont Léon Blum) au profit d'intérêts privés, notamment industriels. Les ligues nationalistes comme les communistes ont médiatisé cette situation qui révulse l'aile gauche de la SFIO et appelle des réponses de la part de la commission des conflits du parti : elle sanctionne les dénonciateurs. Il faut attendre le début des années trente pour voir le parti ériger des normes sur ce qu'on appelait alors les « incompatibilités parlementaires » et qu'on désigne aujourd'hui par « conflits d'intérêts ». Et ce, dans un contexte national marqué par une série de scandales, de débats parlementaires vifs sur ces questions et du vote dans la loi de finances de 1929 d'un article (88) qui précise notamment la liste des

6 Philippe Bourdin, Jean-Claude Caron et Mathias Bernard (dir.), *L'Incident électoral de la Révolution française à la V^e République*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise-Pascal, 2002.

7 Nathalie Dompnier, « Corruption ou système d'échange local ? Des normes en concurrence pour la définition de la légitimité électorale en France sous la III^e République ? », in Frédéric Monier, Olivier Dard et Jens Ivo Engels (dir.), *Patronages et corruption politique dans l'Europe contemporaine 2, Les coulisses du politique à l'époque contemporaine, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 127-140.

incompatibilités entre mandats parlementaires et activités professionnelles. Au sein de la SFIO, si le congrès de 1931 s'entend pour déclarer incompatible « la qualité de militant socialiste » et toute activité professionnelle entrant en conflit « avec les intérêts directs des organisations de la classe ouvrière », il est beaucoup plus délicat de signifier ce que ce principe signifie pratiquement pour deux professions, les journalistes et les avocats... à commencer par les députés-avocats. Comme le relève Frédéric Monier, « la difficulté du parti socialiste à fixer des normes d'action claires en matière éthique est donc flagrante ». Il n'est cependant pas le seul à une époque dominée par des scandales de plus en plus retentissants qui éclaboussent les partis de gouvernement avant que l'un d'entre eux, l'affaire Stavisky, ne mette le régime sur la sellette avec l'émeute sanglante du 6 février 1934.

Si les scandales français sont bien connus, la situation roumaine l'est sans doute moins alors qu'elle a été marquée par un épisode retentissant, l'affaire Škoda, très révélatrice comme le souligne Matthieu Boisdrón « de la crise sévère que traverse le royaume ». Entreprise tchécoslovaque contrôlée par Schneider, Škoda est régulièrement sollicitée par l'État roumain en matière d'armement et se voit confier une commande imposante de plus de 5 milliards de lei de matériel militaire en mars 1930 : il s'agit de doter la Roumanie d'une artillerie performante. Mais la commande est rapidement suspendue et les conditions de sa négociation, lorsqu'elles sont divulguées, sont à l'origine d'un scandale de corruption de très grande envergure et qui se développe publiquement en 1933-1934. On retiendra en particulier le recours à une commission d'enquête parlementaire diligentée à partir de mai 1934. Elle confirme la surévaluation des prix pratiqués et le versement de commissions, sans que leurs auteurs aient été identifiés. Au final, la hiérarchie militaire se voit exonérer de toute responsabilité tandis que Škoda accepte un règlement technique du dossier ce qui finit par régler l'affaire. Ses enseignements sont cependant nombreux. Elle solde l'échec des réformes de 1919 et débouche, souligne Matthieu Boisdrón, sur « le discrédit de la monarchie parlementaire » qui va de pair avec la montée en puissance des critiques portées par les droites radicales roumaines emmenées par Corneliu Codreanu. Elle atteste aussi des faiblesses du contrôle parlementaire qui peuvent être remises en perspective avec les difficultés pointées dans ce volume par Alexandra Iancu qui avait évoqué « un pouvoir à l'abri des sanctions ».

Ce volume franco-roumain permet d'aborder la corruption sous l'angle de la durée et de mesurer combien sa définition relève bien de la mise en évidence de contextes et d'interactions spécifiques où les critiques et les sanctions ont toute leur part, même si nombre d'exemples proposés révèlent aussi la lenteur des évolutions à l'œuvre. Songeant à la situation contemporaine, qui n'est pas abordée dans ce volume sauf sous la plume de Cesare Mattina qui traite

du cas de la ville de Marseille, le lecteur pourrait avoir le sentiment que non seulement rien n'aurait jamais été réglé en matière de corruption mais, plus encore, que le volume des scandales dénoncés quotidiennement traduirait ce que Cesare Mattina qualifie, pour s'en distancier, de « croissance objective de la corruption ». Son hypothèse est différente et il privilégie, pour faire état de la situation présente, la prise en compte des « dynamiques croissantes de dénonciation et de critique sociale des mondes politiques et économiques plutôt que le fruit d'une augmentation – impossible à mesurer objectivement – des pratiques corrompues. » Le cas de Marseille est donc envisagé comme un « laboratoire » et un « cas d'école paradigmatique de la "ville maudite" et stigmatisée ». Son hypothèse est la suivante : si les années 1950-1970 y ont été marquées par un nombre relativement réduit de scandales peu médiatisés, c'est parce qu'un « système de gouvernement et de régulation politique – fondé sur la redistribution clientélaire à certains groupes privilégiés et familles –, rarement dénoncé dans l'espace public, connaît des attaques à la fin des années 1970 ». Il est en effet durement remis en cause au nom de deux logiques : « gestionnaire et néo-managériale » mais aussi « essentialiste et culturaliste ». La première pourrait trouver d'autres terrains d'observation car il existe ailleurs d'autres exemples de redistribution clientélaire qui ont également été durement contestés. Concernant la seconde, Cesare Mattina privilégie le caractère de « "ville maudite" » rattaché à Marseille. Il a assurément sa part quant aux usages faits de l'affaire Guérini ou de l'affaire Montebourg-Fédération socialiste des Bouches-du-Rhône ; mais si on se situe à une échelle plus large, la logique « essentialiste et culturaliste » peut se décliner selon d'autres registres. Car la corruption, si elle interroge bien sûr le droit et la morale, très privilégiés aujourd'hui dans son appréhension, doit aussi questionner des territoires et des sociétés envisagés dans des contextes successifs. Des territoires et des sociétés qu'il s'agit d'appréhender dans leur globalité. Car on ne saurait isoler l'histoire des « élites corrompues » de celle des autres groupes sociaux qu'il serait réducteur d'ériger en « victimes », tant les regards portés les uns sur les autres, les seuils de ce qui est admis, toléré ou refusé et enfin les ressorts qui fondent la légitimité, notamment des gouvernants par rapport aux gouvernés, conditionnent l'intelligence de la corruption.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction : Le pain et le sel Silvia Marton & Frédéric Monier	7
---	---

PREMIÈRE PARTIE

GENÈSE D'UNE QUESTION POLITIQUE (XVIII^e-XIX^e SIÈCLE)

Corruption et malversations au XVIII ^e siècle : Réflexions autour de l'exemple languedocien Stéphane Durand	23
Du micropolitique à la corruption : Joseph II et l'idéal de l'État de police dans le Banat Benjamin Landais	37
Sanctionner le conflit d'intérêts dans la Valachie des années 1830. Une étude de cas : les sous-préfets Bogdan Mateescu	51

DEUXIÈME PARTIE

ÉTAT CONTEMPORAIN ET PRATIQUES DE POUVOIR (XIX^e-XX^e SIÈCLES)

Les recommandations à la fin du XIX ^e siècle au sein des Postes et Télégraphes du Vaucluse, entre pratiques de faveur et règles administratives Christophe Portalez	69
« <i>Funcționarism</i> » : La rhétorique de la corruption morale et institutionnelle au XIX ^e siècle en Roumanie Andrei Dan Sorescu	83
L'élitisme des réseaux : Les difficultés de la professionnalisation de la politique en Roumanie (1866-1914) Silvia Marton	97
Élus et recommandations dans le département de la Meuse au XX ^e siècle : Méthodologie et perspectives d'analyses Julie Bour	111
Un autre regard sur les relations industrielles : Clientélisme, faveurs et paternalisme dans le monde minier Marion Fontaine	123

TROISIÈME PARTIE
DISCOURS CRITIQUES ET RÉGULATIONS (XIX^e-XX^e SIÈCLES)

Le pouvoir à l'abri des sanctions. Les débuts du contrôle parlementaire en Roumanie Alexandra Iancu	137
Les pratiques de corruption dans la caricature électorale. Le scrutin de 1919 en Roumanie Domnica Gorovei	151
La fabrique socialiste de la morale : Intérêts, conflits et normes dans le parti de Léon Blum Frédéric Monier	177
Un cas majeur de corruption dans la Roumanie de l'entre-deux-guerres : L'affaire Škoda Matthieu Boisdrón	191
Dénoncer l'improbité publique dans une « ville maudite » : Acteurs, rhétoriques et contextes de la critique de la politique marseillaise depuis les années 1980 Cesare Mattina	205
Conclusion Olivier Dard	219