



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 :

979-10-231-3459-9

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>

DEUXIÈME PARTIE

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

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,

puisque'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.

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.

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 |