



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 :

979-10-231-3457-5

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)**

« *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.

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-t-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 décria 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 Cămarașu, *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.

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