

NEW EUROPE COLLEGE



*L'Etat en France et en Roumanie
aux XIX^e et XX^e siècles*

Sous la direction de Silvia MARTON,
Anca OROVEANU et Florin ȚURCANU

Actes du colloque
organisé au New Europe College –
Institut d'études avancées
les 26-27 février 2010



*L'Etat en France et en Roumanie
aux XIX^e et XX^e siècles*

Sous la direction de Silvia MARTON,
Anca OROVEANU et Florin ȚURCANU

Actes du colloque
organisé au New Europe College –
Institut d'études avancées
les 26-27 février 2010

La publication de ce volume a été rendue possible par le soutien accordé au New Europe College par l'Ambassade de France en Roumanie et par la Fondation Maison des Sciences de l'Homme de Paris, dans le cadre du projet commun « L'Europe : nouveaux enjeux, nouvelles recherches »

Copyright © 2011 – New Europe College

ISBN 978-973-88304-4-8

New Europe College-Institut d'études avancées
21, rue Plantelor

023971 Bucarest, Roumanie

www.nec.ro; email : nec@nec.ro

tel : (+4) 021 327 00 35 ; fax : (+4) 021 327 07 74

CUPRINS

Avant-propos 7

I. État et construction institutionnelle

Alain CHATRIOT, *Discours et pratiques de réformes de l'administration française (1910-1939)*..... 21

Olivier WIEVIORKA, *La Résistance, un contre-État ?* ... 53

Marc-Olivier BARUCH, *Réparer l'irréparable. À propos de l'avis rendu le 16 février 2009 par le Conseil d'État sur la responsabilité de l'État dans la déportation résultant des persécutions antisémites* 71

Silvia MARTON, « Faction » ? « Coterie » ? « Parti » ? *L'émergence des partis politiques roumains au XIX^e siècle* 85

Ionela BĂLUȚĂ, « L'hygiène science d'État ». *Les hygiénistes comme « experts » dans le processus de construction étatique roumain (seconde moitié du XIX^e siècle)*..... 139

Andrei Florin SORA, *Les fonctionnaires publics roumains appartenant aux minorités ethniques dans la Grande Roumanie* 167

Alexandru Mamina, *L'État et le changement social : la stratégie autoritaire roumaine et la poussée extérieure*..... 197

II. État, culture et religion

Paul VALADIER sj, <i>L'Église catholique et l'État. Le cas de la laïcité à la française</i>	209
Pascale GOETSCHER, <i>De quand date la politique culturelle française ? Essai de périodisation</i>	225
Serge CHAUMIER, <i>De l'éducation populaire aux industries culturelles, l'intermède du ministère de la Culture</i>	249
Florin ȚURCANU, <i>Monarchie et action culturelle dans la Roumanie des années 1930</i>	263
Ioana MACREA-TOMA, <i>Institutions et pratiques de la censure. Le régime des publications dans la Roumanie communiste</i>	281
Aurelia VASILE, <i>Les cinéastes à la recherche de l'autonomie institutionnelle dans le labyrinthe étatique et social des années 1960 au début des années 1970</i>	299
Dan-Eugen RAȚIU, <i>Etat et culture en Roumanie postcommuniste : Concepts, justifications et effets de la politique culturelle</i>	319
Vincent DUCLERT, <i>Un défi à l'Etat républicain ? Paul Viollet et le Comité catholique pour la défense du Droit (1899-1914)</i>	359
Alin TAT, <i>La perspective de Jacques Maritain sur les droits de l'homme</i>	385
Liste des auteurs	395

Avant-propos

« L'Europe : nouveaux enjeux, nouvelles recherches » a été le thème d'un projet commun que la Fondation Maison des Sciences de l'Homme de Paris (FMSH), le New Europe College de Bucarest (NEC) et l'Institut Français de Bucarest ont démarré en septembre 2008¹. C'est dans le cadre de ce programme commun que les partenaires ont organisé le colloque « L'État en France et en Roumanie aux XIX^e-XX^e siècles », envisagé à la fois comme un atelier permettant une mise au point provisoire, et comme un investissement à long terme dans la coopération universitaire franco-roumaine. Ce volume est le résultat du colloque hébergé par le New Europe College de Bucarest et déroulé les 26-27 février 2010. La direction scientifique et organisationnelle du colloque a été assurée par

¹ Le projet s'est concrétisé par un cycle de conférences, qui se sont déroulées tout au long de l'année universitaire 2008-2009, avec des chercheurs invités appartenant à différentes institutions d'enseignement et de recherche de France. Les intervenants ont tenu des conférences au NEC, à l'Institut français de Bucarest et à la Faculté de Sciences Politiques de l'Université de Bucarest, ils ont animé des séminaires doctoraux, ils ont participé à des colloques et ils ont donné des cours à l'Université de Bucarest. Le programme a continué pendant l'année universitaire 2009-2010 selon le même format et dans le cadre du même thème, avec le même accent sur la variété disciplinaire des invités et sur la mise en évidence des enjeux européens de la recherche et des thématiques, et dans une perspective très claire de mise en réseau aussi large que possible des milieux universitaires français et roumains non limités aux deux capitales.

Avant-propos

Mme Anca Oroveanu, directrice scientifique du NEC, par Mme Silvia Marton, *alumna* NEC, chargée de cours à la Faculté de Sciences Politiques de l'Université de Bucarest, par M. Florin Țurcanu, *alumnus* NEC, professeur à la Faculté de Sciences Politiques de l'Université de Bucarest et par M. Hinnerk Bruhns, directeur de recherche émérite au CNRS et membre de la direction scientifique de la FMSH, Paris.

Plusieurs raisons expliquent le choix de l'« État » comme objet d'investigation, puisqu'il s'agit de deux pays dans lesquels le poids de l'État est par tradition important et dans lesquels « le modèle étatique » est assez similaire, tout en générant « sur le terrain » des variations importantes, sur lesquelles il nous a semblé intéressant et productif de réfléchir ensemble. L'intérêt des textes qui constituent ce volume est de faire connaître des travaux actuels et des approches complémentaires sur un ensemble de questionnements communs. Les contributions mettent ainsi en évidence des inspirations parfois analogues, sinon provenant des mêmes sources, et des expériences étatiques différentes en France et en Roumanie, à partir d'interrogations convergentes. Leur confrontation dans une perspective pluridisciplinaire, au lieu de briser l'objet de l'étude, l'a, au contraire, enrichi.

Les études réunies dans ce volume ont le mérite de rendre évidents des problèmes comparables liés à la construction institutionnelle et à l'action de l'État en France et en Roumanie, mais qui se déploient dans des temporalités différentes, en fonction du contexte de chaque pays et de ses régimes politiques. Les réformes administratives, le statut des fonctionnaires, les politiques mémorielles, les politiques et les industries culturelles, le rapport entre l'État et la religion, la laïcité « à la française », la censure étatique et le contrôle idéologique du Parti pendant le régime communiste, l'hygiène

et la médecine comme sciences d'État, la formation des partis politiques et leur rapport à l'État, la propagande culturelle sont autant de problématiques abordées dans les deux sections du volume, qui cherchent à privilégier l'explication sur la description. Les auteurs mettent à contribution les approches spécifiques à la science politique, à l'histoire du politique, à l'histoire des idées politiques et à la sociologique historique, politique et culturelle pour examiner les différents processus étatiques qui traversent les XIX^e et XX^e siècles et pour poser des questions actuelles. L'« État » comme objet d'investigation permet ainsi des perspectives méthodologiques et des approches diverses, sans pour autant perdre de vue la spécificité des actions et des problèmes liés au gouvernement et au pouvoir.

L'éclectisme inévitable de cette entreprise collective ne saurait cacher le point convergent entre ces différents textes : ils essaient, chacun à sa manière, de toucher au noyau conceptuel essentiel pour la description et la compréhension de la modernité politique et étatique. Ils cherchent en même temps à décrire et à expliquer les processus et les phénomènes qui définissent le plus clairement la spécificité de l'État et de l'administration des choses et des hommes. Le but de l'ouvrage est ainsi à la fois modeste et fondamental, puisqu'il fournit un certain nombre de réflexions et multiplie les interrogations.

Nous avons choisi de structurer le volume en deux sections qui suivent, dans leurs lignes générales, le format du colloque. Le groupement des textes qui en est résulté, où nous avons essayé de respecter un ordre chronologique et en même temps une certaine logique problématique, semble suggérer une ligne de partage entre les contributeurs français et roumains. Ce n'est pas – et de loin – notre intention. Néanmoins, et au-delà du dialogue, parfois très actif, entre chercheurs français et

roumains, il y a des urgences internes à chaque communauté scientifique dont nous n'avons pas voulu péricliter la cohérence. Nous sommes persuadés que ceux qui liront ce volume sauront y repérer les parallélismes, les échos et les questionnements convergents.

La première section s'interroge sur les différents volets de la construction institutionnelle de l'État aux XIX^e-XX^e siècles, pour mettre en évidence les tensions entre, d'un côté, les principes et les intentions et, de l'autre, les pratiques dans les différents processus étatiques.

Tout en critiquant la vision essentialiste du supposé « modèle républicain », l'analyse d'Alain Chatriot sur la réforme de l'État sous la III^e République s'inspire du renouveau de l'histoire politique de l'État. La présentation des débats sur l'organisation de l'État à la veille de la Première Guerre mondiale et des mutations qui découlent du conflit est suivie de l'examen des œuvres théoriques de deux réformateurs, le haut fonctionnaire Henri Chardon et l'industriel Henri Fayol, dont les écrits des années 1910-1920 ont eu une réception contradictoire parmi les contemporains. La description de quelques expériences pratiques de réforme de l'État durant les années 1920-1930 (le développement des offices, la création d'un Conseil national économique et les débuts du régionalisme économique) qui occupe la dernière partie de l'étude, permet à Alain Chatriot de tirer la conclusion selon laquelle la profusion des discours a souvent été éloignée des réalisations pratiques durant l'entre-deux-guerres ; néanmoins, les propositions de réforme, souvent innovatrices, ne peuvent pas être limitées aux années trente et aux événements de l'année 1934, puisque l'extension des attributions de l'État et surtout de l'exécutif est évidente dès la fin de la Grande Guerre.

Olivier Wieviorka définit la résistance intérieure française comme un *contre-État*. Le contre-État résistant s'est construit pour protéger et pour assurer les fonctions (le ravitaillement, la gestion de la pénurie, la protection des Juifs) que le régime pétainiste ne voulait ou ne pouvait pas assumer. D'après Olivier Wieviorka, le contre-État se bâtit dans une logique offensive, tant pour ruiner l'emprise que Vichy exerçait sur la société (notamment par la persécution des opposants intérieurs, par les statuts antisémites et par un fort contrôle territorial), que pour mobiliser la population française dans la lutte contre l'occupant (par l'infiltration de l'appareil d'État vichyste, par les réseaux de sabotages etc.). La conclusion de l'auteur est que, en dépit des succès remportés par le contre-État, la résistance, dépourvue de moyens, n'a jamais été un mouvement de masse, et elle a été incapable d'assumer un contrôle territorial et de peser militairement. Mais elle a été en mesure de délégitimer le pouvoir vichyste, tout en confortant de son poids symbolique l'autorité gaulliste.

Marc-Olivier Baruch interroge les significations de la phrase « L'histoire n'est pas un objet juridique. » contenue dans la pétition « Liberté pour l'histoire », rédigée et signée par nombre d'historiens français en décembre 2005, un débat qui a largement dépassé les frontières de la France. Car l'enjeu est de taille : il s'agit d'appréhender en termes juridiques les atrocités de l'histoire. Marc-Olivier Baruch appuie son argumentation sur l'analyse de la jurisprudence du Conseil d'État qui, notamment par l'arrêt de 2002 (procès Maurice Papon) et l'avis de 2009 (suite à la pétition d'une plaignante sur la responsabilité de l'administration française dans la déportation), reconnaît la responsabilité de l'État français dans la participation au génocide et à la déportation. Il en résulte ainsi que l'historiographie et le raisonnement juridique

concourent pour souligner que la contrainte de l'occupant a été réelle, mais qu'elle découlait de la politique de collaboration voulue par le gouvernement de l'État français. L'État, personne morale de droit public, immuable à travers ses différentes formes politiques, est responsable des dommages qu'il a causés, écrit l'auteur, les arrêts de 2002 et de 2009 confirmant ainsi que l'autorité de la chose jugée est conférée à un fait d'histoire.

A partir de perspectives différentes, quatre contributions traitent des enjeux majeurs de la construction institutionnelle et étatique en Roumanie et des bases politiques du fonctionnement de l'État roumain au XIX^e siècle et au début XX^e siècle. Ces textes témoignent du renouveau de l'étude de la modernité politique roumaine, puisqu'elles refusent la perspective selon laquelle la modernisation roumaine serait une suite de séquences successives et linéaires. Elles s'éloignent également de la vision téléologique de l'histoire, selon laquelle la constitution de la nation roumaine et de son État serait non-problématique, l'expression de la marche évidente en avant de l'histoire, vision qui, de surcroît, est trop préoccupée à mettre en évidence à tout prix la survie et la formation de la nation roumaine et les efforts en vue de l'unification nationale et étatique.

Silvia Marton propose une réflexion sur la notion de pluralisme et sur les formes de sa légitimation, ainsi que sur le sens de la représentation pendant la seconde moitié du XIX^e siècle en Roumanie. L'étude restitue la signification du terme « parti » et son appréhension comme « faction » au sein du parlement et dans la presse, et les sources des sentiments antipartis. Les interrogations des hommes politiques roumains sur la représentation et ses transformations, sur le vote (considéré comme instrument de désignation et non de représentation), sur la nature du régime et sur le

parlementarisme sont intimement liées aux définitions qu'ils donnent aux partis. L'auteur conclut que la seule forme de légitimation du pluralisme est le pluralisme constitutionnel, qui implique une vision fonctionnelle sur le bipartisme, c'est-à-dire sur les deux « factions » dominantes, les libéraux et les conservateurs. Ces derniers ne veulent pas approfondir la représentation pour l'élargir vers des catégories nouvelles. Les « factions » ne cèdent pas la place aux partis modernes, car ils continuent de renvoyer à l'idée de particularité et ils provoquent ainsi la méfiance.

Pendant la seconde moitié du XIX^e siècle en Roumanie, la médicalisation du corps social, l'apparition de la « médecine sociale » et l'imposition de l'hygiène comme science d'État sont des processus centraux dans la transformation du pouvoir politique. Ionela Băluță analyse les mécanismes par lesquels le statut de la médecine combine la préoccupation pour la santé du « corps » de la nation et le souci pour la salubrité et l'hygiène des grandes villes au XIX^e siècle. L'examen des réformes administratives et législatives et de la construction de l'expertise médicale à travers les écrits de deux médecins, Iuliu Barasch et Iacob Felix, conduisent Ionela Băluță à démontrer que la prolifération des lois, arrêtés et règlements institue l'hygiène publique et la police sanitaire en instruments officiels de l'État, qui se conjugue avec le projet politique national modernisateur. Les médecins, et tout particulièrement les hygiénistes, deviennent ainsi les experts d'une administration d'État entrée dans l'époque de la gouvernementalité.

La création de la Grande Roumanie suite aux Traités de Paix de 1919-1920 a posé le problème de l'administration de régions qui jusque-là avaient connu un autre système juridique, et celui de l'existence d'une très forte diversité et hétérogénéité du personnel administratif. Andrei Florin Sora démontre que

le contrôle excessif de Bucarest sur les administrations locales a été une des sources de la faiblesse d'un État qui encourageait la centralisation administrative excessive. Le trait général de la période de l'entre-deux-guerres est la présence des minorités ethniques presque exclusivement dans l'administration locale, ce qui suggère la conclusion que l'État roumain n'a pas su ou n'a pas voulu se rapprocher des minorités ethniques. L'étude des fonds du ministère de l'Intérieur permet à l'auteur d'affirmer qu'à partir de 1933-1934, l'État a renforcé le processus de roumanisation de l'administration, sans que l'on puisse pour autant parler d'un véritable processus d'épuration.

L'étude d'Alexandru Mamina clôt la série de contributions sur les processus étatiques roumains, en proposant une interprétation des différentes étapes et instruments politiques de la modernisation de l'État de 1740 à 1866 et en examinant l'articulation des facteurs internes et internationaux.

La seconde section, « État, culture et religion », interroge les rapports de l'État à la culture et à la religion, tels qu'ils sont articulés dans les politiques culturelles, dans les instruments de contrôle de la sphère culturelle et des artistes, dans les tensions entre la république et l'Église catholique, entre le volontarisme étatique et l'initiative culturelle.

La mise en perspective historique des rapports entre l'Église catholique et l'État en France permet à Paul Valadier de cerner la spécificité et les métamorphoses de la laïcité à la française dans un pays où l'Église est devenue « *l'opposite number* de tout pouvoir politique » du fait même de l'empreinte que le catholicisme a posé sur la société. Les enseignements de cette histoire de la laïcité, articulée autour du tumultueux moment 1905 – adoption de la fameuse loi de séparation de l'Église et de l'Etat – pourraient servir, note l'auteur, à un meilleur

aménagement des rapports entre l'Etat et l'islam dans la France d'aujourd'hui.

Une autre mise en perspective historique est celle que Pascale Goetschel pratique au sujet de la politique culturelle française – ce résultat d'une « sédimentation » historique où se croisent des temporalités différentes et dont la chronologie remonte à l'époque du mécénat royal –, une tradition où s'enracinent les différentes initiatives culturelles des présidents de la V^e République. Les origines de la politique culturelle française portent, cependant, la double marque de la monarchie et de la Révolution – cette dernière lui a légué trois traits fondamentaux à travers sa tradition démocratique : le volontarisme, l'optimisme et le pédagogisme. C'est sur cette base que finit par se constituer, après des tentatives d'institutionnalisation moins réussies, l'emblématique ministère de la Culture de la V^e République, illustré notamment par André Malraux et Jacques Lang, dans une continuité pas toujours évidente, mais que Pascale Goetschel ne manque pas de remarquer.

En choisissant le même terrain, Serge Chaumier concentre son analyse sur l'évolution du ministère de la Culture créé en 1959, « fait sur mesure pour Malraux, et dont personne ne croit alors à la pérennité », en marquant lui aussi les deux temps forts de son histoire – celle de la décennie dominée par le *leadership* de l'auteur de *La condition humaine* et celle des années Jacques Lang, qui ont ouvert un débat souvent houleux sur les rapports entre Etat et culture. Au moment où l'industrie du loisir tend à effacer les distinctions entre accès à la culture et divertissement, quelle est la spécificité que pourra défendre à l'avenir l'action du ministère ? – s'interroge l'auteur à la fin de son exposé.

L'histoire des politiques culturelles n'est qu'à ses débuts en Roumanie, mais quatre des textes réunis dans ce volume

tentent de baliser le terrain du point de vue de la chronologie et des problématiques.

Florin Țurcanu se penche sur les ressorts de l'action culturelle patronnée et, souvent, dirigée par le roi Charles II (1930-1940) qui continue, d'une part, la tradition du mécénat culturel modernisateur de Charles I^{er} (1866-1914), mais qui, d'autre part, inaugure un volontarisme qui finit par associer l'initiative culturelle à la politique de plus en plus autoritaire, centrée sur la figure du monarque érigé en « voievode de la culture ».

Les contributions de Ioana Macrea-Toma et Aurelia Vasile illustrent le mûrissement d'un volet de l'histoire du communisme roumain qui déchiffre précisément les politiques culturelles du régime en illustrant sur ce terrain ses différentes phases, les instruments de contrôle du monde intellectuel, les mécanismes et les marges de négociation que les créateurs – fussent-ils écrivains ou cinéastes – utilisent dans leurs rapports avec le pouvoir. Entre cartographie institutionnelle et reconstitution des pratiques et des discours, les deux auteurs font revivre l'univers du volontarisme mais aussi de l'ambiguïté idéologique, des interdits et des contournements de la censure étatique, des compromis – souvent compromettants –, mais aussi de la résistance des créateurs aux exigences des censeurs.

Dan Eugen Rațiu offre une analyse détaillée des discours et des dispositifs étatiques qui concernent la culture dans la Roumanie postcommuniste, en dressant un inventaire des entraves à la modernisation et à la diversification de la politique culturelle de l'Etat encore trop attaché, jusqu'à récemment, à une conception nationale-identitaire de la culture et à certaines de ses formes traditionnelles d'expression. L'auteur éclaire aussi, entre autres, les effets récents et discutables du glissement d'un discours qui justifie la politique culturelle en termes de

prestige et d'intérêt national vers un certain pragmatisme « modernisateur », conçu en termes de bénéfices socio-économiques.

L'histoire d'une « rencontre, rare et décisive, entre la foi et les libertés » est celle que présente Vincent Duclert dans son texte consacré à Paul Viollet et au « Comité catholique pour la défense du Droit », que cet historien érudit a fondé en pleine affaire Dreyfus. Episode porteur d'un intérêt tout particulier dans la perspective de l'histoire des rapports entre les catholiques français et la culture politique républicaine, puisque c'est dans une République qui glisse sur la pente du nationalisme et de la raison d'Etat et dans un environnement catholique largement hostile au capitaine Dreyfus, qu'une poignée de fidèles sort des rangs pour se ranger, sous la forme de ce Comité, du côté des défenseurs des droits de l'homme et de l'égalité devant la loi.

L'exposé de Vincent Duclert prépare le terrain pour celui d'Alin Tat, consacré à la conception des droits de l'homme dans la pensée du grand intellectuel catholique que fut Jacques Maritain – une vision humaniste, enracinée dans l'idée thomiste du bien commun et de la loi naturelle, mais qui est en même temps l'expression d'une quête intellectuelle et morale personnelle à l'âge de l'affrontement entre démocratie et totalitarisme.

*

Les éditeurs tiennent à remercier tous les contributeurs à ce volume et tous les partenaires du programme « L'Europe : nouveaux enjeux, nouvelles recherches » qui ont permis l'organisation du colloque dont nous publions les résultats dans les pages suivantes.

I. État et construction institutionnelle

DISCOURS ET PRATIQUES DE RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION FRANÇAISE (1910-1939)

Alain CHATRIOT

Réforme de l'Administration et crise de l'Etat sont souvent considérées comme deux éléments majeurs de l'histoire politique de la France de l'entre-deux-guerres. La III^e République apparaît alors certes comme victorieuse du premier conflit mondial mais épuisée et incapable de résister à l'entrée en crise d'un « modèle républicain » qui aurait connu son expression la plus aboutie à la veille de 1914¹. Or, outre que cette vision essentialise ce supposé « modèle républicain »², les propositions de réformes ne sont pas toutes liées aux années trente et aux événements de l'année 1934 ; l'idée d'un Etat impossible à réformer oublie un peu vite toute une série d'initiatives réellement mises en pratique. Poser la question des réformes effectivement réalisées oblige à considérer les discours qui les ont préparées mais à ne pas s'y limiter. A distance des études sur les « non-conformistes » des années

¹ Serge BERSTEIN, Odile RUDELLE (dir.), *Le Modèle républicain*, Paris, PUF, 1992.

² Pour une vision d'une histoire de la République plus complexe et traversée de contradictions : Vincent DUCLERT, Christophe PROCHASSON (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2002.

trente³, ces intellectuels s'interrogeant sur la redéfinition du politique, il faut considérer la question de la réforme de l'Etat dans ses enjeux administratifs et dans ses expériences politiques précises.

Se pose alors la question de la chronologie de la question de la réforme de l'Etat sous la III^e République. Une première option consiste à se concentrer sur 1934 en considérant qu'auparavant il ne s'agit que de débats juridiques et intellectuels mais que le thème ne devient public qu'avec cette année, c'est l'hypothèse de Nicolas Roussellier qui explique ainsi : « Lieu commun ou débat sans cohérence apparente, la « réforme de l'Etat » est cependant un des premiers débats formels qui soit un véritable dénominateur commun d'une époque, qui joue le rôle d'unification et de nationalisation de la controverse politique et qui, à ce titre, devient l'initiateur d'une véritable recomposition du paysage politique des années 30 »⁴. On peut aussi décaler nettement la chronologie et suivre François Monnet qui dans son travail sur André Tardieu étudie de la réforme de l'Etat dans les années trente et écrit : « Les années 1880 constituèrent le point d'ébranlement de la critique du régime représentatif qui devait culminer en 1934. La différence des contextes mise à part, le diagnostic du malaise institutionnel et la thématique du mécontentement ne montraient guère de différence entre la période de

³ Même si l'historiographie en a été bien renouvelée par Olivier DARD, *Le rendez-vous manqué des relèves des années 30*, Paris, PUF, 2002.

⁴ Nicolas ROUSSELLIER, « La contestation du modèle républicain dans les années 30 : la réforme de l'Etat », in S. BERSTEIN, O. RUDELLE (dir.), *Le Modèle républicain*, op. cit., pp. 319-335, p. 321. Dans une perspective proche : Jean GICQUEL, Lucien SFEZ, *Problèmes de la réforme de l'Etat en France depuis 1934*, Paris, PUF, 1965 et plus récemment : Marc SIMARD, « Doumergue et la réforme de l'Etat en 1934 : la Dernière Chance de la III^e République ? », *French Historical Studies*, vol. 16, n°3, spring 1990, pp. 576-596.

l'« organisation de la démocratie » et le temps de la « réforme de l'État » »⁵. Pour compliquer encore un peu plus ces références chronologiques, F. Monnet précise également : « Ce débat [sur la réforme de l'État] était bien plus un produit de l'après-guerre et des années vingt que du nouvel avant-guerre et de la crise économique »⁶. Il semble en effet qu'une des interrogations possibles sur cette thématique conduise à réfléchir aux conséquences de l'expérience de la Première Guerre mondiale concernant l'organisation de l'État et de l'administration.

En plus de la question chronologique, il faut voir que la question de la réforme de l'État recouvre un champ assez large, aux contours imprécis et qui a donné lieu à de très nombreuses publications⁷. En établissant sa bibliographie gigantesque sur la Première Guerre mondiale en 1925, Camille Bloch regroupe ainsi sous le titre de « La réorganisation politique et administrative », les éléments suivants : « réforme constitutionnelle et parlementaire, réforme électorale, représentation des intérêts professionnels, réforme administrative subdivisée en généralités, Ministères et services centraux, réforme judiciaire, réorganisation de l'armée, de la police et réforme municipale »⁸. De même, un travail juridique sur les réformes prises par Raymond Poincaré fait un constat semblable : « La domaine de la Réforme Administrative a ainsi des limites assez

⁵ François MONNET, *Refaire la République : André Tardieu : une dérive réactionnaire, 1876-1945*, Paris, Fayard, 1993, p. 188.

⁶ *Ibid.*, pp. 234-235.

⁷ « Monographies bibliographiques. III.- La Réforme de l'État. A.- Ouvrages généraux concernant la Réforme de l'État », *Revue internationale des sciences administratives*, juillet-août-septembre 1935, pp. 484-488.

⁸ Camille BLOCH, *Bibliographie méthodique de l'histoire économique et sociale de la France pendant la guerre*, Paris, New Heaven, PUF, Yale University Press, 1925.

peu précises. Cependant, il est un ensemble de questions que l'on peut à coup sûr énumérer comme relevant de la Réforme Administrative, tant en raison de l'importance des modifications qu'elles supposent qu'en raison du mouvement d'opinion et de doctrine qu'elles entretiennent depuis longtemps. Les questions de la suppression des Sous-Préfectures et des Conseils de Préfecture, de la fusion du contentieux administratif avec le contentieux judiciaire, du statut des fonctionnaires, de la syndicalisation des services publics, des régies municipales, du régionalisme, de la représentation des intérêts économiques dans les assemblées locales ou régionales, des réformes à apporter dans les méthodes de travail des administrations, voilà quelques-unes de ces questions que l'on fait habituellement rentrer dans le cadre de la Réforme Administrative »⁹.

L'idée consiste donc ici non pas à traiter l'ensemble de ces sujets mais, en s'inspirant du renouveau de l'histoire politique de l'Etat¹⁰, à s'intéresser à certains débats juridiques et intellectuels et à leur traduction dans des mesures de réorganisation de l'administration. On ne présente pas par contre l'ensemble des propositions parlementaires sur ces questions¹¹. Certaines questions, bien qu'importantes, sont volontairement laissées de côté : ainsi des enjeux purement

⁹ Albert SONNIER, *La réforme administrative et les décrets Poincaré-Sarraut de 1926*, Poitiers, Imprimerie nouvelle, 1927, p. 12.

¹⁰ Marc Olivier BARUCH, Vincent DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'Etat, une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000 et pour une présentation de l'évolution historiographique : Alain CHATRIOT, Dieter GOSEWINKEL (dir.), *Figurationen des Staates in Deutschland und Frankreich, 1870-1945 Les figures de l'Etat en Allemagne et en France*, Munich, Oldenbourg, Pariser Historische Studien des Deutschen Historischen Institut Paris, 2006.

¹¹ Edouard BONNEFOUS, *La Réforme administrative*, Paris, PUF, 1958 ; Albert LANZA, *Les projets de réforme administrative en France (de 1919 à nos jours)*, Paris, PUF, 1968.

financiers, du syndicalisme des fonctionnaires¹² ou encore des transferts de modèles et des comparaisons internationales pour ces questions d'organisation administrative. La présentation de différents aspects de la réforme de l'administration s'organise en trois temps : une présentation des débats à la veille de la Première Guerre mondiale et les mutations qui découlent du conflit et des mobilisations qu'il nécessite ; une réflexion autour des œuvres théoriques de quelques réformateurs plus ou moins reconnus ; une description de quelques expériences pratiques de réforme de l'Etat durant les années 1920 et 1930.

Les ruptures de la Première Guerre mondiale : Étatisme et organisation

A la veille du premier conflit mondial, les revues intellectuelles et politiques sont pleines de projets de réforme administrative, le plus souvent centrés sur la question de l'organisation territoriale¹³. Un commentateur américain peut ainsi écrire à propos de la réforme administrative : « *In the parliamentary election campaign of 1910, no other question, – except proportional representation, was so widely discussed by the candidates* »¹⁴. Mais comme pour la représentation

¹² Jeanne SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide 1848-1948*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires de Lille, 1989 et H. Stuart JONES, *The French State in question : public law and political argument in the Third Republic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

¹³ Par exemple : BIENVENU-MARTIN, « Un projet de réforme administrative. L'organisation régionale de la France », *Revue politique et parlementaire*, 10 février 1911, pp. 217-239 ; H. AUDIFFRED, « La réforme administrative. Organisation régionale de la France. La Méthode expérimentale en politique », *Revue politique et parlementaire*, 10 mars 1911, pp. 425-445.

¹⁴ James W. GARNER, « Administrative Reform in France », *The American Political Science Review*, 13, 1, feb. 1919, pp. 17-46, p. 17.

proportionnelle, l'entrée en guerre bloque tous ces projets. Dans le même temps la mobilisation pour le combat a des conséquences pour l'organisation de l'Etat et de ses administrations. L'« exubérance de l'Etat » en France pendant la Première Guerre mondiale est un phénomène repéré par les acteurs avant d'être bien signalé par certains historiens¹⁵. Certains domaines de l'administration connaissent des croissances importantes comme tout ce qui touche au ravitaillement¹⁶ ; d'autres sont le lieu de nouvelles expérimentations¹⁷.

Dans l'analyse majeure qu'il donne en 1925 sur *Les formes du gouvernement de guerre*, l'historien Pierre Renouvin insiste sur le fait que « pour faire face à sa tâche, l'administration est obligée de créer de nouveaux organes, qui sont chargés d'étudier les problèmes nés de la guerre, de préparer les décisions et de prendre les mesures d'exécution »¹⁸. Renouvin

¹⁵ Stéphane RIALS, *Administration et organisation 1910-1930. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, 1977 ; Fabienne BOCK, « L'exubérance de l'Etat en France de 1914 à 1918 », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, 3, juillet 1984, pp. 41-51 ; John F. GODFREY, *Capitalism at War, Industrial Policy and Bureaucracy in France 1914-1918*, New York, Berg, 1987.

¹⁶ Erik LANGLINAY, « Consommation et ravitaillement en France durant la Première Guerre mondiale (1914-1920) », in Alain CHATRIOT, Marie-Emmanuelle CHEssel et Matthew HILTON (dir.), *Au nom du consommateur. Consommation et politique en Europe et aux Etats-Unis au XX^e siècle*, Paris, La Découverte, 2004, pp. 29-44.

¹⁷ Clotilde DRUELLE-KORN, *Un laboratoire réformateur. Le département du Commerce en France et aux Etats-Unis de la Grande Guerre aux années vingt*, thèse de doctorat d'histoire, sous la dir. de S. Berstein, IEP Paris, 2004.

¹⁸ Pierre RENOUVIN, *Les formes du gouvernement de guerre*, Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, Paris-New Haven, PUF, Yale University Press, 1925, p. 55.

cite en particulier toutes les créations d'offices concernant les questions agricoles, le ravitaillement et la main-d'œuvre (agricole, des ouvriers de l'armement ...). Dans le même ouvrage, il explique : « Si l'épreuve de la guerre n'a laissé après elle, dans le vieil édifice de l'organisation administrative et gouvernementale, que des transformations de détail, elle a eu un autre résultat plus important : elle a provoqué les critiques et les réflexions. Contre les principes et les pratiques accoutumés, un mouvement de réaction se développe, qui prétend se fonder sur l'expérience de la crise »¹⁹.

Le haut fonctionnaire Henri Chardon commente également les créations institutionnelles dans son livre sur *L'organisation de la République pour la paix*²⁰ et l'historien Henri Hauser souligne les progrès du régionalisme économique²¹. Ces différentes études sont publiées dans une même collection²². Souvent utilisée par les historiens mais assez méconnue, la série de plus de cent cinquante volumes financés par la Dotation Carnegie pour la Paix internationale et consacrés à l'histoire économique et sociale de la Guerre mondiale mérite que l'on en comprenne le projet et les réalisations. Couvrant l'ensemble du champ géographique de la Guerre, ces livres constituent une entreprise d'enquête collective dans un contexte de mobilisation et de

¹⁹ *Ibid.*, p. 136.

²⁰ Henri CHARDON, *L'organisation de la République pour la Paix*, Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, Paris-New Haven, PUF, Yale University Press, 1927

²¹ Henri HAUSER, *Le problème du régionalisme*, Publications de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, Paris-New Haven, PUF, Yale University Press, 1924.

²² A. CHATRIOT, « Une véritable encyclopédie économique et sociale de la guerre ». Les séries de la Dotation Carnegie pour la Paix Internationale (1910-1940) », *L'Atelier du CRH*, 2, <http://acrh.revues.org/index413.html>

démobilisation à la fois intellectuelle et sociale. Loin de se résumer à une simple revendication encyclopédique, cette série correspond à un programme intellectuel et scientifique défini. C'est dans le cadre de la division économie politique et histoire que naît le projet de travailler scientifiquement sur les causes de la guerre. En août 1911, une conférence internationale se tient à Berne. Le projet initial d'une étude collective et internationale des causes économiques des guerres se transforme peu à peu dans la confrontation à l'événement. Le projet est progressivement orienté vers une histoire du conflit lui-même.

La série française regroupe de nombreux volumes de registres très différents : leur taille, leur écriture, le type d'informations contenues ne sont pas uniformes. Un regroupement en sept catégories est proposé officiellement dans le plan de classement : « organisation gouvernementale ; industrie ; travail ; vie sociale ; commerce, transports et finance ; régions envahies ; histoire locale ». L'ensemble des auteurs contactés par le comité éditorial français constitue ce que l'on peut nommer un milieu d'« intellectuels praticiens ». La plupart des auteurs se connaissent entre eux et ont été impliqués dans la gestion administrative du conflit. Des liens académiques, des habitudes de travail, des lieux communs de débats et des expériences de luttes communes inscrivent ces acteurs dans ce que le sociologue Christian Topalov a nommé, pour la France du tournant du siècle, la « nébuleuse réformatrice »²³.

La sortie de guerre est sur le plan de l'organisation de l'Etat un moment incertain. Plusieurs auteurs rêvent d'en finir avec ce qu'ils considèrent comme une parenthèse étatiste justifiée

²³ Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Editions de l'EHESS, 1999.

seulement par les contraintes du conflit²⁴, d'autres ont des visions beaucoup plus larges de la refondation des pratiques républicaines²⁵. Léon Blum, alors encore membre du Conseil d'Etat, tire de son expérience des cabinets ministériels une réflexion sur la reconfiguration nécessaire du gouvernement et de l'organisation des pouvoirs²⁶. Un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur insiste quant à lui sur la rupture introduite par le conflit : « La guerre aura eu pour effet de renouveler l'aspect des questions qui, avant 1914, avaient fait l'objet d'études si nombreuses qu'on pouvait à bon droit opposer à tout écrivain disposé à les examiner de nouveau les mots par lesquels La Bruyère commençait son livre : « Tout est dit et l'on vient trop tard. » (...) Mais l'état social d'après-guerre différera profondément de celui qui existait avant 1914 ; les questions économiques passeront au premier plan »²⁷. S'intéressant principalement à l'administration centrale et territoriale, ce chef du bureau du Contentieux des départements et des communes au ministère de l'Intérieur donne une vision assez fine des contraintes posées à tout projet de réformes : « Toute personne qui essaie d'établir un projet de réforme administrative doit, à notre avis, s'inspirer de trois principes

²⁴ Adolphe DELEMER, *Le bilan de l'étatisme*, Paris, Payot, 1922.

²⁵ Cf. par exemple avec des perspectives distinctes : LYSIS [Auguste LETAILLER], *Vers la démocratie nouvelle*, Paris, Payot, 1917 ; PROBUS [Jules CORREARD], *L'organisation de la démocratie*, Paris, Bossard, 1918 ; Maxime LEROY, *Pour gouverner*, Paris, Bernard Grasset, 1918 ; René FAVAREILLE, *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions (self-administration)*, Paris, Albin Michel, [1919].

²⁶ Léon BLUM, *La réforme gouvernementale*, Grasset, 1936 [1918] et pour son commentaire : Vincent LE GRAND, *Léon Blum (1872-1950) : gouverner la République*, Paris, LGDJ, 2008.

²⁷ Gaston MONTSARRAT, « La réforme administrative au point de vue économique », *Revue générale d'administration*, 42^e année, septembre-octobre 1919, pp. 5-41, p. 5.

essentiels : 1° tenir compte de la formation politique et de l'histoire administrative de notre pays ; 2° butiner, en quelque sorte, dans les législations étrangères de manière à en retenir les institutions qui paraissent avoir donné les meilleurs résultats ; 3° adapter les idées suggérées par ce double travail aux besoins économiques de l'heure présente »²⁸.

La sortie du conflit est aussi marquée par des initiatives politico-administratives et commence alors la longue série de comités, commissions et rapports sur ces questions : le plus célèbre reste celui remis par la commission présidée par Louis Marin en 1923²⁹. L'objectif de rationalisation de l'organisation administrative est souvent relié dans ces différents textes à la volonté de réduire les coûts et le nombre de fonctionnaires. Des groupes plus informels se réunissent également durant ce début des années 1920, ainsi MM. Brunschvicg, Eisenmann, Henri Lichtenberger, professeurs à la Sorbonne, Chardon, conseiller d'Etat ; Georges Bonnet ; Berthod, Guy-Grand, et Bernard Lavergne, agrégés de l'Université débattent-ils de la réforme administrative et concluent sous la plume de ce dernier que « Distinguer et séparer nettement les attributions des autorités politiques et administratives apparaît comme la clé de voûte de toute la réforme »³⁰. Dans ces discours s'entremêlent souvent une forme de défiance vis-à-vis des

²⁸ *Ibid.*, p. 9.

²⁹ Pour mémoire : Rapport présenté au ministre de l'Intérieur par l'Inspection générale des services administratifs, *Journal Officiel, Documents administratifs*, 16 février 1919, pp. 119-165 ; Comité supérieur d'enquête créé le 14 mars 1920 et présidé par Maurice Bloch de la Cour des comptes ; *Premier rapport de la Commission des réformes instituée par le décret du 3 août 1922 adressé à M. le ministre des Finances, Journal officiel de la République française, Annexes administratives*, 10 décembre 1923, pp. 885-953.

³⁰ Bernard LAVERGNE, « Esquisse d'une réforme administrative », *Revue politique et parlementaire*, 10 mars 1922, pp. 406-417, p. 408.

hommes politiques et un éloge, même s'il reste républicain, des chefs nécessaires à la tête des administrations : « Si la France ne veut pas être distancée plus encore qu'elle ne l'est par les nations voisines, il faut que *l'ère de la politique, dominatrice souveraine de l'administration*, soit close, il faut que l'ère de la mise en usage des méthodes et des connaissances scientifiques soit enfin ouverte. (...) La routine de nos administrations vient de ce que ce sont des corps sans direction »³¹. Des revues politiques généralistes se font l'écho de ces débats³².

Un des domaines qui concentre les réflexions concerne l'organisation de la présidence du Conseil. Longtemps celle-ci n'a été sous la III^e République qu'une structure quasi-inexistante. Les choses évoluent à partir de la Première Guerre mondiale, connaissent des progrès (1925, 1935, 1936) et des reculs³³. Le problème devient en tout cas largement commenté comme par exemple par un haut fonctionnaire restant anonyme dans les pages de la *Revue politique et parlementaire* en 1925 : « De quels moyens le Président du Conseil dispose-t-il pour remplir le rôle que nous venons d'indiquer ? A proprement parler, d'aucuns. Il n'y a pas de chef plus mal secondé que celui de cette énorme entreprise qu'est le

³¹ *Ibid.*, pp. 415 et 417.

³² LÉPINE, « De la réforme administrative », *Revue politique et parlementaire*, 10 février 1923, pp. 179-188 ; Fernand FAURE, « Les économies et les réformes par décrets », *Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1926, pp. 5-19.

³³ N. ROUSSELLIER, « Gouvernement et Parlement dans l'entre-deux-guerres », in M. O. BARUCH, V. DUCLERT (dir.), *Serviteurs de l'État*, op. cit., pp. 109-126 ; A. CHATRIOT, « Organiser des services de documentation économique permanente », in Béatrice TOUCHÉLAY, Philippe VERHEYDE (dir.), *La genèse de la décision. Chiffres publics, chiffres privés dans la France du XX^e siècle*, Pompignac près Bordeaux, Bière, 2009, pp. 147-162.

Gouvernement de la France. Il n'a régulièrement d'autres collaborateurs que les propres membres de son cabinet politique. Il n'a ni archives, ni moyens d'étude, ni outillage administratif. Il ne dispose d'aucuns crédits et n'aurait même pas de local s'il ne cumulait les fonctions déjà si lourdes de Président du Conseil avec la gestion d'un des départements ministériels que l'usage, le souci de son prestige, ou même simplement les nécessités de son installation l'obligent à choisir parmi les plus importants »³⁴.

Diagnostiques intellectuels et réceptions limités des discours

Parmi les réflexions intellectuelles et juridiques sur la réforme de l'Etat, deux méritent d'être suivis plus en détail sur la période allant du début des années 1910 à la fin des années 1920 : il s'agit de celle du haut fonctionnaire Henri Chardon et de celle de l'industriel Henri Fayol. La réception de leurs œuvres doit cependant conduire l'historien à ne pas en surdéterminer l'efficacité.

Né en 1861, docteur en droit, Henri Chardon est entré au Conseil d'Etat comme auditeur en 1885. Entre 1904 et 1911, il publie plusieurs textes réfléchissant au fonctionnement de l'administration française³⁵. Sa réflexion repose d'abord sur une

³⁴ XXX, « L'organisation de la présidence du Conseil », *Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1925, pp. 24-40, pp. 26-27 pour la citation.

³⁵ Henri CHARDON, *Le pouvoir administratif : la réorganisation des services publics, la réforme administrative, le statut des fonctionnaires et l'interdiction de la grève dans les services publics, la suppression du Ministère de l'Intérieur*, Paris, Perrin, 1911, rééd. 1912. L'œuvre de Chardon est restée peu étudiée, cf. S. RIALS, *Administration et organisation*, op. cit., et Vida AZIMI, « Administration et Parlement : la démocratie organisée de Henri Chardon », *Revue d'histoire du droit français et étranger*, 76 (4), octobre-décembre 1998, pp. 557-582.

bonne connaissance de la machine administrative et de son histoire. Il écrit ainsi en conclusion du *Pouvoir administratif* : « Les simplifications, j'ai tâché de montrer combien elles étaient nécessaires et faciles ; sans doute nous sommes ridicules de conserver en 1912 les cadres et les procédures de 1804 ; quelle que soit la superstition des républicains pour l'œuvre administrative de Napoléon, ils ne peuvent douter que Napoléon aurait tenu compte des chemins de fer, des télégraphes, des téléphones, et n'arrangerait pas la France en 1912, comme il l'arrangea en 1804 ; qu'ils comparent d'ailleurs nos nuées de fonctionnaires aux administrations de 1804, si ramassées, si actives pour un Empire immense et difficile à administrer, ils verront la part que Napoléon laissait encore à l'initiative ; tandis qu'aujourd'hui nous nous évertuons à pulvériser la moindre velléité des fonctionnaires »³⁶.

Chardon poursuit cette réflexion au début des années vingt et plaide pour un travail de rationalisation de l'administration. Il écrit par exemple en 1921 : « D'année en année, l'almanach national a figé ainsi des conceptions successives et souvent contradictoires. Chacun a eu son idée et par quelque arrangement nouveau a voulu marquer son passage : les uns ont fait des divisions géographiques ; d'autres, des divisions analytiques ; d'autres, des divisions synthétiques. (...) A tant d'arrangements successifs et contradictoires, on ne découvre, après coup, aucune autre raison appréciable que des considérations de personnes, des combinaisons de bureaucrates, l'équilibre des services sur le papier, parfois le simple hasard »³⁷. Il fait l'éloge du rôle du grand corps auquel il appartient : « A cette organisation rationnelle de tous les

³⁶ H. CHARDON, *Le pouvoir administratif*, op. cit., p. 473.

³⁷ H. CHARDON, *L'organisation d'une démocratie. Les deux forces. Le nombre. L'élite*, Paris, Perrin, 1921, p. 31.

services publics, il faut une clef de voûte. Le Conseil d'Etat, qui serait mieux appelé le Conseil de la nation, doit être le point d'appui central de toutes les administrations, en même temps que le Conseil permanent du pouvoir politique ; il établit la liaison nécessaire entre les deux forces, la politique et l'administrative. (...) La plaie des Commissions. Le Conseil d'Etat devrait être, en principe, le seul conseil du gouvernement, du pouvoir politique et de la nation dans les affaires de tout ordre, législatives ou administratives, pour lesquelles les travaux ou l'avis d'une commission sont nécessaires. Sauf un très petit nombre de comités techniques exigeant des spécialistes, toutes les commissions dans lesquelles les chefs de service perdent le plus clair de leur temps et où toutes les responsabilités se pulvérisent, devraient disparaître. Elles ont été une des plaies du régime : toute la force d'action de l'administration supérieure s'est épuisée, depuis quarante ans, en comités et commissions »³⁸.

Ayant un tout autre parcours, Henri Fayol écrit aussi durant la même période sur les questions d'administration et d'organisation³⁹. Le premier livre qui rend célèbre cet ingénieur des mines, *Administration industrielle et générale*⁴⁰, ne pose que peu, dans sa version publiée, la question de l'État. Il faut consulter les articles rassemblés en 1918 dans *L'éveil de l'esprit public*⁴¹ pour que son propos devienne plus explicite et surtout

³⁸ *Ibid.*, pp. 61 et 63.

³⁹ Jean-Louis PEAUCELLE (dir.), *Henri Fayol, inventeur des outils de gestion : textes originaux et recherches actuelles*, Paris, Economica, 2003 ; J.-L. PEAUCELLE (dir.), « Henri Fayol », *Entreprises et Histoire*, 34, décembre 2003.

⁴⁰ Henri FAYOL, *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod, 1920 (extrait du *Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale*, 3^e livraison de 1916).

⁴¹ H. FAYOL (dir.), *L'éveil de l'esprit public*, Paris, Dunod et Pinat, 1918.

attendre le début des années 1920, marqué pour Fayol par deux études monographiques importantes portant sur deux services publics alors en débat : les PTT en 1921⁴², les tabacs et allumettes (Commission dirigée par André Citroën) entre 1923 et 1925, ce dernier texte publié l'année de son décès.

En janvier 1920, Louis Deschamps, sous-secrétaire d'État, chef de l'administration des Postes, Télégraphes et Téléphones, demande à Fayol de lui donner un avis sur les réformes administratives qu'il serait utile d'introduire dans le service dont il a la charge. Les premières lignes du texte ont valeur de programme et gardent le ton ferme qui caractérise Fayol : « Je viens d'étudier, pendant une année, l'entreprise gouvernementale des Postes, Télégraphes et Téléphones ; j'y ai constaté de nombreux vices d'administration dont voici les principaux : 1° A la tête de l'entreprise, un Sous-Secrétaire d'État instable et incompetent ; 2° Pas de programme d'action à long terme ; 3° Pas de bilan ; 4° Intervention abusive et excessive des parlementaires ; 5° Aucun stimulant pour le zèle, aucune récompense pour les services rendus ; 6° Absence de responsabilité »⁴³. La conclusion est aussi franche : « En attendant une réforme générale des services publics, il faut subir dans les PTT la gestion directe de l'État en cherchant à l'améliorer autant que possible. Je conseille d'aborder immédiatement l'application des trois mesures suivantes : 1° Instituer une direction stable et compétente ; 2° Établir l'usage du programme à long terme ; 3° Supprimer l'intervention abusive des parlementaires. Si l'on parvenait à appliquer ces mesures, il en découlerait un grand nombre d'améliorations techniques, commerciales, financières

⁴² H. FAYOL, « L'incapacité industrielle de l'État : les PTT », *Revue Politique et Parlementaire*, 316, 10 mars 1921, pp. 365-440 ; republié en ouvrage sous le même titre chez Dunod en 1921.

⁴³ *Ibid.*, p. 365.

et administratives. Si, comme je le crois, on n'y parvient pas, l'expérience aura fourni une nouvelle preuve de la nécessité d'une réforme générale des services publics »⁴⁴

L'enquête sur le monopole des tabacs et des allumettes est intéressante car elle associe cette fois Henri Fayol à un collectif : une commande du ministre des Finances menée à bien par une Commission composée pour l'essentiel de hauts fonctionnaires. Travaillant du 10 avril 1923 au 29 mars 1924, la Commission multiplie les auditions et mène une série de visites dans les manufactures. Si l'investissement de Fayol dans l'étude est certain, son constat final, livré à ses cahiers, est amer : « Les faits et gestes du ministre des Finances prouvent le peu d'intérêt qu'il attache aux travaux des Commissions d'enquête (commission du Sénat, commission extraparlamentaire ...). En réalité il ne s'en occupe pas ; il n'en a pas le temps, et n'en a pas non plus le goût. N'aura-t-il pas quitté sa charge avant que la Commission ait déposé son rapport ? Et ne sait-il pas que les commissions concluent toujours à ... ce que tout n'est pas si mal ... Cependant les manufactures des tabacs, au point de vue administratif, vivent en pleine anarchie. Il n'y a pas de chef. Le pouvoir des directeurs locaux est entravé par les syndicats, par les parlementaires, par les décrets et les règlements, par le ministre lui-même, qui, au lieu de se considérer comme le chef responsable de l'entreprise, n'agit que comme instrument des députés et sénateurs guidés par leur intérêt électoral. Pourra-t-on remédier à ce mal dans l'étatisme ? Cela supposerait que le gouvernement se réforme »⁴⁵. Au rapport

⁴⁴ *Ibid.*, p. 439-440.

⁴⁵ « Henri Fayol : textes inédits », *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, revue d'administration publique*, 29, janvier-mars 1974, pp. 113-114 (texte du 22 novembre 1923).

principal Fayol joint une note datée du 16 février 1925, publiée en annexe, qui éclaire le débat sur le monopole et tient à se distinguer d'un rapport qu'il approuve pour ses critiques de la situation présente, mais qu'il juge trop neutre.

Lorsque la Commission Marin remet enfin son important rapport sur la réforme administrative, il note dans un texte inédit : « Le Chef du Gouvernement se décidera-t-il à prendre en main les propositions de M. Louis Marin et à en poursuivre la réalisation ? Non ! Et cela pour plusieurs raisons déterminantes : la plus importante, à mon avis, quoique la moins sensible, la moins entrevue par le public, c'est que ces propositions n'ont pas été étudiées par le personnel des services à réformer ; ce sont des critiques, un but à atteindre, mais aucune indication des moyens à employer pour l'atteindre »⁴⁶.

Quelques-uns des disciples de Fayol développent des idées proches⁴⁷. Ainsi le juriste et économiste Albert Schatz se montre lui aussi critique de l'incompétence financière de l'Etat : « Dans la gestion des intérêts financiers du pays enfin, l'Etat multiplie les preuves de son incapacité. Dès avant la guerre, ses budgets, votés avec des retards considérables, ne masquaient leur déficit réel que par des artifices de comptabilité. On sait où nous en sommes au lendemain de la guerre, sans que rien n'indique dans notre politique un programme d'action économique et financière capable de conjurer le désastre »⁴⁸. Le discours est proche de Fayol qui préface le livre et Schatz insiste sur la nécessaire existence d'un chef pour l'administration : « Une réforme profonde de l'administration

⁴⁶ « Henri Fayol : textes inédits », art. cit., p. 116 (texte du 6 janvier 1924).

⁴⁷ A. CHATRIOT, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'Administration durant l'entre-deux-guerres », *Entreprises et Histoire*, 34, décembre 2003, pp. 84-97.

⁴⁸ Albert SCHATZ, *L'entreprise gouvernementale et son administration*, Paris, Bernard Grasset, 1922, p. 92.

gouvernementale s'impose et toutes les mesures de détail dont on peut préconiser l'adoption laissent subsister l'obligation d'aller à la cause réelle, lointaine et générale du mal : c'est à la tête qu'il faut viser. Il faut à la France un Gouvernement : à ce Gouvernement il faut un chef : à ce chef, il faudra la capacité administrative, telle que nous l'avons définie, au degré suffisant pour susciter et régler l'énorme effort d'organisation qui s'impose et prévoir, suivant la saisissante expression de Verhaeren, « les temps inexorables qui vont venir »⁴⁹.

Jean Zapp, secrétaire général du Centre d'études administratives créé par Fayol en 1918, publie dans la *Revue Politique et Parlementaire* une volumineuse étude sur la liquidation des stocks liés au premier conflit mondial⁵⁰. L'article se veut une démonstration de méthode reprenant les principes fayoliens et les appliquant à une étude fouillée du débat alors vif sur les difficultés commerciales de l'État à gérer les suites de la guerre. Le désengagement de l'État y est clairement exigé : « Que l'État commence par faire faire, en s'assurant des garanties et des bénéfiques, tout ce qu'il fait inutilement et à perte, sans y être absolument obligé »⁵¹.

Mais ces discours trouvent peu d'échos véritables dans l'appareil d'Etat. L'une des raisons de la faible réception des idées fayoliennes dans les milieux administratifs est lié à l'échec d'un mouvement plus large : celui des « relèves » réalistes des années 1920 et 1930⁵². Un discours de Fayol, peu de temps avant sa mort, indique que ses positions ne sont pas contradictoires avec celle de Taylor. Le CEA peut ainsi

⁴⁹ *Ibid.*, p. 261.

⁵⁰ Jean ZAPP, « L'incapacité commerciale de l'État : la liquidation des stocks », *Revue Politique et Parlementaire*, 10 juin 1921, pp. 341-367.

⁵¹ *Ibid.*, p. 367.

⁵² O. DARD, *Le rendez-vous manqué*, *op. cit.*

s'associer en 1926 avec la Conférence de l'Organisation française (COF), d'inspiration taylorienne et présidée par Charles de Fréminville, pour former le Comité national de l'Organisation française (CNOF). Si le CNOF semble influencer le gouvernement Laval à l'été 1935 avec Jean Milhaud et Jean Coutrot, les résultats ne sont pas à la mesure des espérances. La création du CNOST (Centre national d'Organisation Scientifique du Travail) fin 1936 et début 1937 montre que les projets existent toujours chez les élites rationalisatrices menées par Jean Coutrot⁵³, mais le soutien du monde politique reste très limité et les efforts de rénovation économique sont emportés dans les débats de politique sociale, puis dans la préparation du conflit mondial⁵⁴.

Ces groupes nés de réflexions intellectuelles restent de plus souvent divisés. L'ancien socialiste qui se rapproche des droites nationalistes, Hubert Bourgin, comme secrétaire de la Ligue civique, a essayé en 1919 de les rassembler mais son constat est sévère sur les blocages du régime : « Il fallait mettre en contact les deux groupes d'idées et surtout les deux groupes d'hommes, qui, sans doute, s'ignorant, restant fermés, étaient condamnés au racornissement sur place, et, d'une discussion, d'une combinaison, s'il était possible, faire sortir un programme d'applications positives et immédiates. Tout le reste n'était que

⁵³ O. DARD, *Jean Coutrot : de l'ingénieur au prophète*, Besançon, Presses universitaires franc-comtoises, 1999.

⁵⁴ Même si il faut rappeler le travail mené par la revue *L'Etat moderne*, cf. Florence DESCAMPS, « L'Etat moderne, une contribution originale des fonctionnaires des finances à la réforme de l'Etat 1928-1940 », *Revue française d'administration publique*, 120, 2006, pp. 667-678, et de l'un de ses animateurs : Georges MER, *La réforme de l'Etat en action, réforme de la Constitution, réforme de l'administration, réforme du budget et de la fiscalité, le grand chantier économique*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1936.

dilettantisme. (...) Je fis convoquer à une réunion d'étude et d'entente les groupes Fayol et Chardon, et, avec eux, les hommes de la Ligue pour la réforme administrative, présidée par Louis Marin. Etude ? Entente ? Il y avait certainement dans les trois sociétés des hommes qui désiraient l'une et l'autre ; mais les sociétés elles-mêmes voulaient d'abord être et subsister, c'est-à-dire se distinguer, se défendre de toute confusion avec les autres. Elles paraissaient moins faites pour leurs idées que leurs idées pour elles : elles n'étaient pas disposées à laisser s'envoler dans le monde, avec le risque de perdre en peu de temps leur marque de fabrique, des projets conçus trop tendrement pour l'avoir été sans égoïsme. M. Chardon fut séduisant, M. Fayol conciliant, mais son plus récent et ardent disciple, M. Schatz, n'en montra que plus d'intransigeance. Quant aux représentants de la Ligue pour la réforme, ils semblèrent clos à tout ce qui n'était pas leur système, raide et vide comme un carton neuf. Les meilleurs partisans de la réforme administrative étaient peut-être ceux qui se taisaient. (...) La réforme administrative demeure inscrite à l'ordre du jour des groupes d'études, des ligues, comme du Parlement et du gouvernement. Elle y restera tant que n'aura pas changé le régime qui la réclame et qui la rend impossible »⁵⁵.

Les transformations des administrations

Mais si les projets de réforme globale et complète de l'administration française n'aboutissent pas, il serait trompeur de croire au *statu quo*. Au contraire, bien des innovations se produisent durant les années 1920 et les années 1930 et si

⁵⁵ Hubert BOURGIN, « Réforme administrative », in H. BOURGIN, *Cinquante ans d'expérience démocratique (1874-1924)*, Paris, Nouvelle Librairie nationale, 1925, pp. 215-219, pp. 217-218 pour la citation.

celles-ci sont souvent assez expérimentales, elles jouent un rôle important dans la transformation des modes d'intervention de l'Etat. On peut le voir avec différents exemples : le développement des offices, la création d'un Conseil national économique et les débuts du régionalisme économique.

« Les Offices forment une forêt très dense et dont l'obscurité paraît souvent avoir été recherchée à dessein »⁵⁶, écrit dans une thèse de droit un juriste en 1930. Avant 1914, les spécialistes de droit administratif s'interrogent déjà sur l'efflorescence d'« organismes nouveaux auxquels on donne le nom, d'ailleurs assez mal choisi, d'offices ou d'offices généraux »⁵⁷. Les institutions concernées, rattachées à différents ministères, sont pour le moins disparates : office de législation étrangère (créé en 1908), office national du tourisme (1910), office national de la navigation (1912), office des renseignements agricoles (1901), office national du commerce extérieur (1898), office national des brevets d'invention et des marques de fabrique (1901), office colonial (1899 et 1904), office du travail (1891), office national des retraites (1910) et office de criminologie (1912). La particularité de ces organismes consiste en fait à pouvoir disposer de l'autonomie financière⁵⁸.

Mais le débat polémique sur les offices ne devient public qu'à partir de la crise de l'Office national industriel de l'Azote

⁵⁶ Paul HUGON, *De l'Etatisme industriel en France et des Offices nationaux en particulier*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1930, p. 43.

⁵⁷ Louis ROLLAND, « Chronique administrative. § 1 La personnification des services publics (création d'offices dans les administrations centrales) », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, XXIX-3, juillet-août-septembre 1912, pp. 480-493, p. 480.

⁵⁸ A. CHATRIOT, « Les Offices en France sous la III^e République. Une réforme incertaine de l'Administration », *Revue française d'administration publique*, 120, 2006, pp. 635-650.

(ONIA), « type le plus parfait de l'office industriel »⁵⁹. A la suite du traité de Versailles, la France obtient de l'Allemagne défaite un certain nombre de brevets, touchant en particulier à l'industrie chimique. A partir de cette convention, plusieurs tentatives de concession du brevet à des sociétés privées ont été menées, puis un essai de régie intéressée et même un essai de société mixte avant que l'idée d'un office aboutisse à la loi du 11 avril 1924. Lors de la discussion du règlement d'administration publique : « Le Conseil d'Etat s'est penché avec beaucoup d'intérêt sur l'organisme nouveau. Il l'a étudié très soigneusement et avec un esprit empreint du plus grand libéralisme, la formule très souple de l'Office national industriel lui a paru une formule d'avenir pour nos autres monopoles »⁶⁰. A l'opposé, en mai 1924, le périodique libéral *L'économiste français*, commente cette création par des formules aussi aimables que « ce régime est contraire au bon sens » ou « il y a un nouveau ver rongeur dans les finances publiques »⁶¹. Les premiers résultats de l'ONIA sont catastrophiques d'autant que de graves problèmes techniques paralysent la production.

Le comité des experts créé le 31 mai 1926 sur les questions financières note dans son rapport que « certains services ont été érigés en Offices autonomes : ils se soustraient ainsi aux compressions de dépenses que réclament les circonstances actuelles »⁶². Si la forme office est critiquée, elle n'est pas

⁵⁹ Gilles CHAILLOT, *Les offices publics et établissements autonomes*, Paris, Librairie technique et économique, 1936, p. 145.

⁶⁰ Michel SAMSOEN, *Le régime de l'industrie de l'azote en France*, Paris, Société anonyme du recueil Sirey, 1925, p. 163.

⁶¹ E. ROULAND, « Une nouvelle industrie d'Etat. La fabrication de l'ammoniaque synthétique », *L'Economiste français*, 3 mai 1924, pp. 547-548.

⁶² *Rapport du Comité des experts*, Paris, Imprimerie nationale, 1926, p. 17.

totalement rejetée et la commission propose même de transformer le monopole des tabacs et allumettes en Office national autonome reprenant ainsi le projet de la commission à laquelle avait participé Fayol. Joseph Caillaux, ancien président du Conseil et spécialiste des questions financières au Sénat, surenchérit : « Il est absolument impossible, nous en avons une fois de plus la preuve, de laisser les offices dans l'état de législation indéterminée dans laquelle ils sont. (...) Vous devez organiser un contrôle strict pour éviter des abus qui se multiplient avec le pullulement des offices »⁶³. En juin 1931 tout le groupe des députés socialistes⁶⁴ dépose une résolution tendant à l'organisation du fonctionnement financier des offices ; c'est aussi le cas de députés modérés liés aux milieux d'affaires en décembre 1932⁶⁵. Le député Paul Jacquier qui fait un bilan des offices au début du mois de mars 1933 insiste sur le fait que « sur 75 offices ou établissements autonomes existant actuellement, 26 ont été créés depuis 1926. Il s'agit là d'un flot dont la rapidité est inquiétante et qu'il faut arrêter sans délai »⁶⁶. En soulignant les blocages rencontrés par la Cour des comptes dans les procédures de contrôle, il rappelle que la logique du système comptable de l'entreprise entre en contradictions avec la comptabilité publique.

⁶³ *Journal officiel de la République française, Débats Parlementaires, Sénat*, 2^e séance du 30 juin 1930, p. 1377.

⁶⁴ *Impressions parlementaires, Chambre des députés*, n°5402, annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1931.

⁶⁵ *Impressions parlementaires, Chambre des députés*, n°1156, annexe au procès-verbal de la séance du 27 décembre 1932 (on retrouve parmi les signataires de la proposition de loi Maurice Petsche et Paul Reynaud).

⁶⁶ Rapport n° 1534, *Journal officiel de la République française, Documents parlementaires, Chambre des députés*, 9 mars 1933, p. 399-422, p. 401.

Ces débats parlementaires à répétition autour de l'Office de l'azote comme la volonté plus large de faire des économies conduisent finalement au vote de l'article 78 de la loi du 28 février 1933 qui crée une commission chargée d'examiner « dans un délai de trois mois à dater de la présente loi les statuts et les comptes des divers offices autonomes dépendant de l'Etat, soit pour les incorporer dans les services normaux des ministères, soit pour apporter à leur organisation et à leur gestion toutes les modifications suggérées par l'expérience et imposées par les nécessités d'économie et le souci de clarté »⁶⁷. Placée sous l'autorité du président du Conseil, la commission fut prolongée sans limite par l'article 12 de la loi du 23 décembre 1933 et son rapport général daté du 15 septembre 1935 ne fut rendu public au *Journal officiel* qu'en juin 1936⁶⁸.

Ce rapport précise les dates des dispositions législatives et réglementaires ayant conféré l'autonomie aux offices et établissements publics qui en sont dotés⁶⁹. La loi de décembre 1933 précise que des décrets, pris sur avis de la commission et sous le contreseing du ministre dont dépendait l'office et du ministre du Budget, pourraient « prononcer, nonobstant toute disposition législative contraire, les suppressions et transformations d'établissements jugées nécessaires, ainsi que toutes mesures d'exécution ». Le rapporteur de cette commission

⁶⁷ Les articles 78, 79 et 80 (*Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, 1^{er} mars 1933, p. 2000), appartiennent au chapitre « Compression des dépenses » d'une loi qui porte sur l'ouverture sur l'exercice 1933 de crédits provisoires applicables au mois de mars 1933 et sur l'autorisation de percevoir pendant le même mois les impôts et revenus publics, et tendant au redressement budgétaire (ce que l'on nomme traditionnellement un « douzième provisoire »).

⁶⁸ *Rapport général de la Commission des offices, Journal officiel de la République française, annexes administratives*, 4 juin 1936, pp. 437-446.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 438.

est le conseiller-maître à la Cour des comptes Pierre Brin ; la commission est composée de parlementaires et de fonctionnaires. En précisant la compétence de la commission, le rapport général refait un bref historique des offices et souligne qu'« ainsi sont nés les offices au fur et à mesure de l'extension même des attributions de l'Etat. Surtout depuis la guerre le rôle de l'Etat s'est largement étendu dans le domaine économique, technique, scientifique. L'intérêt national a exigé notamment son intervention dans la production et la distribution de certains produits reconnus nécessaires aux besoins de l'industrie ou même de la défense nationale »⁷⁰. Le rapport reprend les arguments essentiels qui avaient présidé à de telles créations mais condamne fermement les dérives : « Il s'est manifesté pendant quelques années un véritable engouement pour cette formule d'offices autonomes, qui devait, disait-on, permettre une organisation plus souple des services, intéresser davantage les usagers à la gestion, attirer les libéralités dont pourraient bénéficier notamment les services scientifiques, et favoriser la création d'un patrimoine et de réserves pour l'exécution de programmes répartis sur plusieurs années. Quelles que soient les raisons qui ont pu être invoquées en ce sens, cette politique devait aboutir à d'incontestables abus. »⁷¹.

La liste finalement dressée par la commission ne s'arrête pas qu'aux offices mais à l'ensemble des établissements dotés de l'autonomie financière. Le rapport rappelle à mots couverts le scandale entourant l'office national du tourisme – le directeur aurait engagé des dépenses somptuaires dénoncées par la presse – et les demandes de contrôle parlementaire. Il rappelle que « cette insuffisance du contrôle financier apparaissait d'autant plus dangereuse que les offices se trouvent

⁷⁰ *Ibid.*, p. 437.

⁷¹ *Ibid.*, p. 438.

faire exception aux principes fondamentaux de notre comptabilité publique : à la règle de l'unité, par l'existence même de budgets autonomes détachés du budget général, à la règle de l'universalité, par les nombreuses affectations de recettes spéciales, à la règle de l'annualité, enfin, par la conservation des excédents dont ils bénéficiaient en fin d'exercice »⁷². Compte tenu du caractère délicat de sa mission, la commission revendique « s'être attachée à ne jamais proposer de solution purement doctrinale, mais à différencier ses propositions de réforme, selon les besoins et le caractère des services qu'elle examinait »⁷³ ; le rapport explique en effet que l'autonomie accordée à l'offices des mutilés, combattants, victimes de la guerre et pupilles de la nation s'expliquait par des « raisons d'ordre psychologique », plaçant ces établissements « au-dessus et en dehors de toute discussion politique »⁷⁴. Le système choisi par la commission de commander des rapports intermédiaires pour chaque établissement permet de rentrer dans les détails et la commission propose ainsi des économies de personnel dans les services, des économies de subventions étatiques.

Concernant les dossiers d'offices industriels et commerciaux, parmi les plus sensibles, la commission note les erreurs commises au début à Toulouse et « certaines exagérations de rémunération dans la gestion des mines domaniales de potasse d'Alsace », mais pour elle, « sous ces réserves, il n'apparaît pas que l'administration des offices industriels puisse donner lieu à de graves critiques, et rien ne permet de dire que l'Etat aurait obtenu un meilleur rendement

⁷² *Ibid.*, p. 439.

⁷³ *Ibid.*, p. 440.

⁷⁴ Le rapport conclut sur ce point : « Supprimer l'autonomie paraîtrait ici manquer à des engagements en quelque sorte sacrés », *Ibidem*.

de son capital en l'abandonnant entre les mains de l'industrie privée »⁷⁵.

La conclusion globale est ainsi nuancée face à la polémique de la fin des années 1920 et du début des années 1930 : « La commission a le devoir de déclarer qu'elle n'a pas trouvé dans les offices ces organismes parasites et dispendieux que dénonçait l'opinion. Constatant, au contraire, que, dans leur ensemble, ces services correspondent à un besoin, elle n'a pu conclure à la suppression pure et simple de ces services. La suppression de certains offices, en tant qu'organismes autonomes a bien été décidée, mais il importe de ne pas exagérer la portée d'une semblable mesure, qui permet parfois de réaliser des économies appréciables, mais qui laisse néanmoins à la charge du budget général l'essentiel du service. »⁷⁶. Enfin, la commission propose aussi la réforme des règles comptables dans un « souci de clarté ». Un décret-loi dès le 4 avril 1934 supprime sans rapport de la commission certains offices comme l'office national d'hygiène social (créé en 1924), l'office national des prêts d'honneur (1923), l'institut de recherches agronomiques (1901) et l'agence générale des colonies (1919). La question des règles comptables donne aussi lieu à plusieurs textes : un décret du 15 décembre 1934, des décrets-lois des 25 et 30 octobre 1935 qui instituent en particulier un contrôle financier des offices confié au ministère des Finances et au Parlement. Les décisions se sont donc montrées mesurées : il s'est agi de supprimer certains offices lorsque leur réintégration dans l'administration ne posait pas de difficultés, et en tout état de cause de sensiblement restreindre, voire de supprimer leur autonomie.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 443.

⁷⁶ *Ibidem.*

Une autre innovation institutionnelle a été au cœur de nombreux débats théoriques et politiques : il s'agit de la création d'un Conseil national économique en 1925⁷⁷. Fonder une telle institution entrecroise différents problèmes : la place des syndicats dans l'Etat et le discours de la compétence (deux thématiques posées de plus en plus vivement depuis le tournant des XIX^e et XX^e siècles), puis toutes les questions théoriques et pratiques liées aux différentes formes de corporatisme. Plusieurs échelles temporelles se mêlent pour expliquer le développement de l'institution : l'expérience de la Première Guerre mondiale est cruciale, la lutte électorale qui voit la victoire du Cartel des gauches au printemps 1924 également ; le Conseil est ensuite créé par un simple décret en janvier 1925 et il faut attendre mars 1936 pour qu'il obtienne un statut législatif. Construisant sa légitimité progressivement, le Conseil trouve sa place dans l'appareil d'Etat. Il accompagne la mise en place progressive de la Présidence du Conseil, il profite de l'efficacité de jeunes hauts fonctionnaires et il parvient à s'adapter aux mutations issues des grandes lois sociales votées par la majorité du Front populaire. Il ne s'agit pas ici de survaloriser cette création institutionnelle mais juste de souligner qu'une telle innovation était alors possible, loin des discours sur une République bloquée et un Etat qui aurait été incapable de sortir d'une crise larvée.

A une autre échelle, plus territoriale, des transformations de l'administration sont aussi visibles au niveau régional⁷⁸.

⁷⁷ Comme il s'agit d'une institution à laquelle j'ai consacré ma thèse de doctorat, je me permets d'être bref dans sa présentation : cf. A. CHATRIOT, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil National Économique, 1924-1940*, Paris, La Découverte, 2002.

⁷⁸ A. CHATRIOT, « Les « Régions Economiques » d'une guerre à l'autre : aménagement du territoire, discours, projets et pratiques », in Patrice CARO, Olivier DARD, Jean-Claude DAUMAS (dir.), *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, pp. 53-64.

Régionalisme et décentralisation sont au cœur de nombreux débats intellectuels et politiques tout au long du XX^e siècle en France⁷⁹.

La première création d'organismes régionaux nés de la guerre date de 1915 : il s'agit des Comités consultatifs d'Action économique, dépendant des Régions militaires. Ces comités aux attributions imprécises étaient rattachés au sous-secrétaire d'Etat du Ravitaillement et de l'Intendance. Parallèlement à l'action de ces Comités, le ministère du Commerce est le lieu de l'élaboration du plan qui aboutit à la création officielle des « Régions économiques ». Etienne Clémentel organise au printemps 1917 un service spécial dans son ministère chargé d'étudier la création en France de régions économiques. Ce service est confié à l'historien Henri Hauser. Dans l'analyse qu'il livre en 1924, il insiste sur les faibles pouvoirs du ministère du Commerce en 1917 et sur la nécessité de recourir pour son projet aux chambres de commerce, seul corps sur lequel le Ministre avait autorité. La création reste cependant limitée car les nouvelles régions n'ont pas le pouvoir des chambres de commerce. A la sortie de la guerre d'autres régionalismes s'organisent : le régionalisme agricole par les lois du 25 octobre 1919 et du 3 janvier 1924, le régionalisme artisanal avec la loi du 26 juillet 1925. Les mesures de ce type se multiplient, révélatrices d'un travail de changement d'échelle vis-à-vis du département, mais aussi d'incertitudes sur la cohérence du projet à construire, les découpages coïncidant rarement.

⁷⁹ Pour les débats concernant les vingt premières années du XX^e siècle, cf. les études récentes : Julian WRIGHT, *The Regionalist Movement in France 1890-1914*. Jean Charles-Brun and French Political Thought, Oxford, Clarendon Press, 2003 ; François DUBASQUE, *Jean Hennessy (1874-1944). Argent et réseaux au service d'une nouvelle république*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.

C'est un décret-loi du 14 juin 1938, qui, dans le cadre plus large de la loi du 13 avril 1938 tendant au redressement financier, tranche l'ensemble des questions en suspens depuis le début des années vingt. L'exposé des motifs est très éclairant : il s'agit de donner enfin le statut légal attendu aux régions. En rappelant l'existence des nombreux arrêtés, le Président du Conseil, Edouard Daladier, précise que cela ne fournit pas « une assiette juridique suffisante pour le rôle de plus en plus important qui leur est dévolu, notamment en ce qui concerne la mobilisation économique » et que « le département du Commerce se heurte à de nombreuses difficultés pour régler les questions ou trancher les différends, parce qu'il ne peut s'appuyer sur un texte tout à fait explicite ». Ce fondement légal manquant aux Régions économiques leur est conféré en modifiant les articles 18 et 21 de la loi du 9 avril 1898 sur les chambres de commerce. Deux points sont précisés nettement : les Régions économiques comme établissements publics sont dotées de la personnalité civile, et les contributions des chambres à leur région de rattachement sont obligatoires. Un décret de septembre redéfinit le découpage en 19 Régions économiques, présente l'organisation du Comité régional chargé de les administrer et définit leurs attributions. Les Régions économiques obtiennent après bien des débats et des textes législatifs un statut légal. Mais elles restent, dans ce nouveau contexte de mobilisation, des groupements de chambres de commerce.

Si ces réalisations d'éléments de réforme de l'Etat conduisent à refuser l'image d'une administration totalement bloquée, il est certain que la profusion des discours a souvent été assez éloignée des réalisations pratiques durant les années d'entre-deux-guerres. Ce fait explique pour une part que les

questions de réforme administrative sont reposées avec vigueur par le régime du maréchal Pétain et une partie de ceux qui s'y rallient⁸⁰.

Durant la III^e République, plusieurs mouvements se sont confrontés à propos de la réforme de l'État et de son administration. Plusieurs mutations structurelles progressives majeures se sont produites : une transformation de l'État régalien du XIX^e siècle en un État social et acteur de l'économie, une place du pouvoir exécutif qui s'affirme progressivement⁸¹, un souci concernant les effectifs des fonctionnaires⁸². D'autres réformes ont été plus discrètes (« silencieuses » pour reprendre l'adjectif employé par le juriste Stéphane Rials à propos de la jurisprudence). Ainsi certaines reconfigurations de directions ministérielles ont pu transformer des champs entiers de l'administration : la création d'un ministère du Travail en 1906 est en fait le produit d'une réorganisation administrative qui l'avait précédée⁸³ ; la formation d'une direction du Budget a des conséquences de longue durée sur le fonctionnement de l'ensemble de l'État⁸⁴. D'autres mesures peuvent avoir été prises dans des conjonctures spécifiques⁸⁵. Pour toutes ces

⁸⁰ M. O. BARUCH, *Servir l'État français : l'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997.

⁸¹ N. ROUSSELLIER, *Vers une histoire de la loi. Du gouvernement de guerre au gouvernement de la Défaite. Les transformations du pouvoir exécutif en France (1913-1940)*, mémoire d'habilitation à diriger des recherches, IEP de Paris, 2006.

⁸² Emilien RUIZ, « Compter : l'invention de la statistique des fonctionnaires en France (1890-1930) », *Sociologie du travail*, 52, 2010, pp. 212-233.

⁸³ Didier RENARD, « Un train peut en cacher un autre. La création du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale en 1906 », *Revue française des affaires sociales*, 55-2, avril-juin 2001, pp. 81-103.

⁸⁴ Nathalie CARRÉ DE MALBERG (dir.), *La Direction du budget entre doctrines et réalités, 1914-1944*, Paris, CHEFF, 2001.

⁸⁵ Pour une présentation descriptive de cette diversité durant cinq années : Henri BERTHÉLEMY, Jean RIVERO, *Cinq ans de réformes administratives*,

innovations, il convient donc de ne pas rester prisonnier des seuls discours sur la réforme quand bien même ceux-ci peuvent être fort intéressants comme dans le cas de Chardon et de Fayol.

Loin de se résumer aux échecs répétés de projets législatifs plus ou moins vagues de réformes administratives, il faut donc se montrer attentif aux initiatives réglementaires et aux différentes expériences, plus ou moins réussies qui sont alors tentées. Cette approche ne doit pour autant pas négliger les obstacles aux réformes que ceux-ci soient liés à l'état des finances publiques ou au pouvoir de blocage de certaines institutions (en particulier le Sénat conservateur⁸⁶).

Les expériences de réforme de l'Etat de l'entre-deux-guerres servent d'arrière plan aux débats de la V^e République. Mais les années soixante et soixante-dix voient apparaître d'autres discours qui se déploient dans un tout autre système politique⁸⁷. Seules restent peut-être quelques constantes liées aux héritages de longue durée : un goût pour la centralisation, le rôle des grands corps, la difficulté à accepter des expérimentations ...

1933-1938 : législations, réglementation, jurisprudence ; Supplément à la XIII^e édition du Traité élémentaire de droit administratif, Paris, Arthur Rousseau, 1938.

⁸⁶ On peut faire un parallèle ici avec la manière dont le Sénat de la III^e République a régulièrement retardé ou même bloqué certaines lois sociales : A. CHATRIOT, « Réformer le social sous la Troisième République », *Bulletin de la SHMC, supplément à la RHMC*, 56-4 bis, 2009, pp. 40-53.

⁸⁷ Philippe BEZÈS, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

LA RÉSISTANCE, UN CONTRE-ETAT ?

Olivier WIEVIORKA

Que les sociétés, voire les Etats, aient au cours de l'histoire formé des contre-sociétés, voire des contre-Etats ne constitue assurément pas un phénomène inédit. Dans l'Allemagne bismarckienne, la social-démocratie naissante a ainsi forgé une contre-société offrant à un monde ouvrier migrant des structures d'encadrement et de sociabilité (clubs de gymnastique, coopératives ...) destinées tant à compenser la solitude d'individus déracinés par la Révolution industrielle qu'à les préparer au grand soir. Incapable de maintenir l'ordre, l'Etat grec, sous Metaxas puis aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, délégua à un *parakratos* le soin de juguler le péril communiste, la résistance rouge édifiant pour sa part entre 1941 et 1944 une « laocratie » qui cherchait à construire un ordre nouveau tout en combattant l'occupant, qu'il fut allemand ou italien. En Amérique latine, enfin, les dictatures ont volontiers confié à des milices paramilitaires la tâche de lutter contre l'ennemi intérieur, au point que ces milices devinrent un Etat dans l'Etat. Ces exemples suggèrent que deux modalités diamétralement inverses président à la formation d'un contre-Etat. Il peut naître d'un manque ou d'une faiblesse, la puissance publique chargeant alors des organismes parfois clandestins d'assumer une partie de ses prérogatives. Mais il peut tout autant émaner d'une société qui, pour se préserver ou lutter contre un

régime honni, se structure en un pouvoir alternatif qui défie les autorités légales. De toute évidence, la résistance intérieure française relève de cette deuxième catégorie.

Définir la résistance intérieure française comme un contre-Etat revient dès lors à questionner tant les missions qu'elle se fixe que les moyens dont elle dispose pour imposer ses vues. Le contre-Etat résistant se construit, dans une logique défensive, pour assurer les fonctions que le régime pétainiste ne veut ou ne peut assumer ; il se bâtit tout autant dans une logique offensive, tant pour ruiner l'emprise que Vichy exerce sur la société que pour mobiliser la population française dans la lutte contre l'occupant.

Protéger

Né le 11 juillet 1940 sur les décombres de la défaite, l'Etat français affronte, on le sait, une situation complexe qui tient à la dualité, voire à l'ambivalence, des fonctions qu'il s'assigne. Le régime pétainiste entend en effet protéger les Français des rigueurs des temps, ce qui l'amène par exemple à gérer la pénurie, à défendre les droits des prisonniers de guerre, à négocier la diminution des frais d'occupation et à exercer une souveraineté que lui dispute l'occupant. Dans le même temps, il vise à créer un ordre nouveau dont la Révolution nationale prétend tracer les contours. Or, cette politique échoue. L'accentuation des pressions allemandes, en termes économiques notamment, aboutit à une rapide dégradation de la situation que reflètent, entre autres, deux indices. D'une part, les Français furent au fil du temps de moins en moins bien ravitaillés. La ration de pain passe ainsi de 350 grammes par jour en septembre 1940 à 275 grammes en avril 1941 avant de remonter à 300 grammes en novembre 1943. Mais les 360 grammes de viande hebdomadaires de 1940 se

réduisent à 120 grammes en avril 1943 – quand cette ration parvient à être honorée¹. La faim devient ainsi l'obsession première de la population. Sur l'ensemble des lettres contrôlées durant la seconde quinzaine d'octobre 1941, 18 336 évoquent cette question et le problème du marché noir, 2 908 concernant le maréchal Pétain, 779 la collaboration, 397 le procès de Riom². De même, les exigences allemandes conduisent le pouvoir pétainiste à instaurer le STO, en imposant tout d'abord une loi sur l'orientation et la réquisition de la main d'œuvre (4 septembre 1942) puis en mobilisant, à partir du 16 février 1943, trois classes d'âge pour travailler outre-Rhin. On sait que 650 000 hommes furent *in fine* soumis au travail obligatoire, compte non tenu des prisonniers transformés³. Le maréchal Pétain avait promis aux Français d'atténuer la dureté de l'occupation. Il fut incapable d'honorer cette promesse, d'autant que sa politique aggrava délibérément le sort de milliers de personnes.

De fait, la création d'un ordre nouveau eut pour conséquence de précipiter des milliers de personnes dans la précarité. Vichy persécuta les opposants, réels ou présumés, internant ou maintenant en internement de quatre à cinq mille communistes⁴. Au total, Vichy révoqua en quatre ans 35 000 fonctionnaires, condamna 135 000 personnes pour motifs politiques et en interna 70 000⁵. Promulguant deux statuts

¹ Alfred SAUVY, *La vie économique des Français de 1939 à 1945*, Flammarion, 1978, p. 122.

² Fabrice GRENARD, *La France du marché noir (1940-1949)*, Payot, 2008, p. 59.

³ Bernard GARNIER et Françoise PASSERA (dir.), *La Main d'œuvre exploitée par le Reich*, Caen, CRHQ, 2003, p. 11.

⁴ Denis PESCHANSKI, « Exclusion, persécution et répression », in Jean-Pierre AZÉMA et François BÉDARIDA, *Vichy et les Français*, Fayard, 1992, p. 213.

⁵ Bernard GARNIER, Jean-Luc LELEU, Jean QUELLIEN, *La Répression en France. 1940-1945*, Caen, CRHQ, 2007, p. 7.

antisémites, le 3 octobre 1940 puis le 2 juin 1941, appliquant l'aryanisation des biens juifs, il priva sans doute près de 50% des juifs vivant en France de tout moyen d'existence et enferma, en février 1941, quelque 40 000 juifs étrangers dont la plupart seraient conduits dans les camps d'extermination nazis⁶.

Cette persécution protéiforme conduisit la résistance à assumer en lieu et place de l'Etat français la protection de la population. Sans faire du sauvetage une ardente priorité, une partie des milieux résistants se mobilisa pour sauver la communauté juive. Dès 1940, l'Œuvre de Secours aux Enfants (OSE) et la CIMADE montèrent des réseaux que complétèrent ultérieurement des filières protestantes (2 500 juifs furent hébergés dans le village du Chambon-sur-Lignon) ou catholiques (à l'instar de l'aide apportée par la congrégation Notre-Dame-de-Sion)⁷. Plus généralement, réseaux et mouvements s'efforcèrent de fournir aux persécutés faux papiers, hébergement et filières d'évasion. En zone nord, Défense de la France fabriqua ainsi 12 000 faux tampons auxquels s'ajoutèrent des milliers de documents connexes qui aidaient les proscrits à se doter d'une fausse identité⁸. Ce mouvement ne fut pas le seul à agir de la sorte. On sait qu'au total, 75% des quelque 320 à 350 000 juifs qui vivaient en France à la veille de la guerre échappèrent à l'extermination, une partie devant son salut à l'aide qu'apporta l'armée des ombres, sans qu'il soit néanmoins possible de la quantifier. Ne donnons que cet exemple. Les organisations de résistance aidèrent plus de la moitié des 6 200 juifs qui se réfugièrent en

⁶ Pour un bilan, cf Renée POZNANSKI, *Etre juif en France pendant la Seconde Guerre mondiale*, Hachette, 1994.

⁷ Asher COHEN, *Persécutations et sauvetages. Juifs et Français sous l'Occupation et sous Vichy*, Cerf, 1993.

⁸ Olivier WIEVIORKA, *Une certaine idée de la Résistance. Défense de la France (1940-1949)*, Le Seuil, 1995, p. 120.

Suisse à passer la frontière. Dans la même veine, les réfractaires du STO bénéficièrent également de ce soutien. Car si 650 000 Français empruntèrent le chemin de l'Allemagne, 260 000 réfractaires réussirent à échapper à cette servitude – sans pour autant toujours devenir des combattants. Au total, les structures de la résistance intérieure furent suffisamment puissantes pour, au fil du temps, assumer une fonction de protection que l'État vichyste ne voulait ni ne pouvait assumer.

Imposer sa loi

L'État, selon la formule fréquemment citée de Max Weber, se caractérise par le monopole de la violence légitime qui, en l'occurrence, comprend dans le contexte des années sombres deux acceptions : la capacité à user de la force pour maintenir l'ordre ; la capacité à user de la force pour mener la guerre.

La résistance intérieure française n'a certes jamais eu suffisamment de pouvoir pour imposer sa loi, encore qu'il faille ici nuancer. Globalement parlant, réseaux et mouvements furent toujours trop faibles pour imposer un contrôle territorial, ce qui suffit à la distinguer de la Grèce ou de l'Italie. En Grèce, l'ELAS, bras armé du Parti communiste grec fut, on le sait, suffisamment puissante pour diriger des espaces où elle initia des expériences politiques fondées sur la « laocratie » – le gouvernement du peuple⁹. Il en alla de même en Italie où les partisans, dans les « zones libres », se livrèrent à des expérimentations politiques et sociales¹⁰. La lutte contre l'ennemi se doublait ainsi d'une volonté révolutionnaire qui avait également inspiré les Républicains espagnols. En France,

⁹ Sur ce point, cf Mark MAZOWER, *Dans la Grèce d'Hitler. 1941-1944*, Belles-Lettres, 2002.

¹⁰ Anna BALZARRO, *Le Vercors et la zone libre de l'Alto Tortonese. Récits, mémoire, histoire*, l'Harmattan, 2002.

en revanche, le contrôle territorial fut relativement ténu, à de très rares exceptions près. Dans le Limousin, Georges Guingouin, en délicatesse avec le Parti communiste français, s'efforça de substituer sa loi à l'ordre vichyste, non sans succès. Il imposa ainsi aux trafiquants du marché noir des prix raisonnables et obligea quelques maires nommés par le pouvoir vichyste à démissionner. Le 16 décembre 1943, M. Lebrun, président de la Délégation spéciale de Cheissoux, dut par exemple quitter sous la menace ses fonctions¹¹. De même, une éphémère République du Vercors s'implanta du 9 juin au 21 juillet 1944, restaurant dès le 3 juillet la République française. Son œuvre fut cependant limitée puisqu'elle se contenta d'abolir la législation vichyste, de taxer les prix de détail, tout en procédant à cinq exécutions sommaires dans les 43 jours que dura cette république éphémère¹². La résistance, enfin, s'efforça d'infiltrer l'appareil d'Etat vichyste, en créant le Noyautage des administrations publiques (NAP) et, pour la haute fonction publique, le Super-NAP. Initiée par le mouvement Combat et reprise par la résistance dans son ensemble, cette action ne fut pas sans effets. Elle permit d'informer la résistance et les services gaullistes des opérations que planifiait l'Etat français et d'avertir les résistants des dangers qui les guettaient. Elle affaiblit également le pouvoir vichyste en sapant son administration. Non sans résultats : le fait que les communistes dénoncent le zèle des Brigades spéciales atténua leur enthousiasme. « Non seulement les policiers étaient perturbés par la liste découverte chez Linet – assurément des 'traîtres', membres de la BS2 avaient livré noms

¹¹ Georges GUINGOUIN, *4 ans de lutte sur le sol limousin*, Limoges, Lucien Souny, 1991.

¹² Gilles VERGNON, *Le Vercors. Histoire et mémoire d'un maquis*, éditions de l'Atelier, 2002, p. 98 sq.

et adresses des collègues aux FTP – mais leurs noms venaient d'être jetés en pâture sur les ondes de la BBC afin que tous comprennent qu'un jour l'addition serait lourde à payer si les violences exercées à l'encontre des résistants se perpétuaient. Les 'cogneurs' en furent un temps refroidis »¹³. Ces éléments, toutefois, ne doivent pas être surestimés. Ainsi, la subversion résistante de l'appareil d'Etat n'empêcha pas l'administration vichyste de fonctionner, et ce jusqu'à l'été 1944. Pour ne citer que ce seul exemple, 21 600 personnes furent déportées entre le 6 juin 1944 et la fin novembre 1944, ce qui signifie qu'un déporté sur trois prit le chemin des camps après le débarquement en Normandie, et non avant, signe que la résistance, malgré les complicités dont elle disposait au cœur des administrations et de la SNCF, ne fut absolument pas en mesure d'entraver la répression que conduisaient les Allemands dont les faibles effectifs étaient compensés par l'aide qu'apportaient les services français¹⁴. De même, si 13 000 ouvriers seulement partirent en Allemagne entre janvier et avril 1944 alors que Fritz Sauckel en réclamait 182 000¹⁵, Sperr-Betriebe et chantiers de l'organisation Todt mobilisèrent quelque 750 000 personnes¹⁶, élément qui suggère que de nombreux Français refusaient plus de partir en Allemagne que de travailler pour l'occupant. La résistance, enfin, ne fut jamais en mesure d'imposer un contrôle territorial, à la différence de l'Italie, de la Grèce ou de la Yougoslavie.

Son efficacité militaire ne doit, par ailleurs, pas être surestimée. Certes, l'armée des ombres apporta une

¹³ Jean-Marc BERLIÈRE et Franck LIAIGRE, *Liquider les traîtres. La face cachée du PCF. 1941-1943*, Robert Laffont, 2007, p. 256.

¹⁴ Bernard GARNIER *et alii.*, *op. cit.*, p. 239 sq.

¹⁵ Bernd ZIELINSKI, « L'exploitation de la main d'œuvre française par l'Allemagne et la politique de collaboration », in *ibid.*, p. 65.

¹⁶ Jean-Pierre AZÉMA, « Avant-propos », in *ibid.*, p. 11.

contribution significative aux Alliés. Réseaux et mouvements multiplièrent les sabotages, pour anéantir notamment les installations que l'aviation ne pouvait atteindre (destruction du barrage de Gigny le 27 juillet 1943 par exemple)¹⁷. De même, la résistance aurait détruit à l'été 270 ponts ferrés, 1 750 locomotives tout en pratiquant 4 440 coupures ferroviaires, favorisant ainsi la réussite du débarquement¹⁸. On estime enfin qu'entre juillet 1943 et juillet 1944, le BCRA aurait fourni de 23 à 45% des rapports reçus par les services secrets américains de Londres, soit de 1,5 à 4,4 fois plus que l'Intelligence Service. Le chef de l'OSS écrivit à Roosevelt en 1945 : « On estime que le BCRA a fourni aux armées britanniques et américaines, par le biais de l'OSS et de canaux britanniques, 80% des renseignements sur lesquels le débarquement en Normandie fut basé »¹⁹. Ceci posé, la résistance française ne fut jamais en mesure de peser militairement sur le déroulement du conflit. La constitution d'une armée secrète initialement conçue par Henri Frenay, le fondateur du mouvement Combat, donna des résultats limités. Les maquis s'achevèrent souvent dans le drame pour des gains militaires insignifiants, ce que suggère l'exemple des Glières, du Vercors ou du Mont-Mouchet. La résistance, enfin, ne fut pas en mesure de déclencher l'insurrection nationale dont les communistes rêvaient et dont le général de Gaulle avait sans doute imprudemment promis l'avènement dans son célèbre discours du 18 avril 1942. A la Libération, 5 villes sur 212 seulement s'insurgèrent²⁰. A cette

¹⁷ Sébastien ALBERTELLI, *Les Services secrets du général de Gaulle. Le BCRA 1940-1944*, Perrin, 2009, p. 453.

¹⁸ *Ibid.*, p. 497

¹⁹ *Ibid.*, pp. 159-160.

²⁰ Philippe BUTON, *Les Lendemain qui déchantent. Le Parti communiste français à la Libération*, Presses de Sciences-Po, 1993, p. 102 sq.

aune, l'éclatant succès de l'insurrection parisienne ne constitue qu'une exception qui vaut en aucun cas pour règle.

Si l'on considère qu'un État se définit prioritairement par sa capacité à imposer ses vues, en usant au besoin de la violence policière ou armée, force est, dans un premier temps, de constater la faiblesse du contre-État bâti dans la nuit clandestine par la résistance intérieure. Certes capable, dans une certaine mesure, de protéger une population mal défendue par Vichy – quand le pouvoir pétainiste ne la persécutait pas –, la résistance intérieure ne fut jamais à même de lever une armée ou une police susceptibles de menacer l'occupant ou de dicter sa loi. Plusieurs éléments expliquent, à défaut de la justifier, cette atonie. La résistance, tout d'abord, resta de bout en bout un phénomène minoritaire. Les services du ministère de la Défense ont ainsi délivré, au 31 décembre, 267 730 cartes de combattants volontaires²¹, ce qui suggère que moins de 1% de la population rejoignit, à un moment ou à un autre, l'armée des ombres. On peut, certes, discuter à perte de vue de la valeur de ces statistiques, en estimant qu'elles sous-estiment la part des complicités offertes par la population. Il n'empêche : la résistance ne fut jamais un mouvement de masse. La peur de s'engager, les risques encourus, le sentiment que l'action menée était à bien des égards inutile pesèrent lourdement dans cette abstention. Surtout, les fractures de l'entre-deux-guerres jouèrent à plein. Aucun parti, en tant que tel, ne s'engagea d'emblée dans l'aventure, qu'il s'agisse du Parti communiste français, englué dans les compromissions du pacte germano-soviétique, de la SFIO, profondément divisée entre pacifistes et bellicistes, sans même parler d'une droite française qui regardait souvent le régime pétainiste avec les

²¹ Olivier WIEVIORKA, *La Mémoire désunie. Le souvenir politique des années sombres, de la Libération à nos jours*, Le Seuil, 2010, p. 193.

yeux de Chimène. La présence de l'Etat français, en outre, égara les esprits, beaucoup de Français considérant qu'il était plus sage et à coup sûr moins risqué de se ranger derrière le Maréchal, bien à tort crédité d'un double jeu, plutôt que d'entrer en dissidence. Du coup, les corps constitués, l'armée en tête, refusèrent bien souvent d'épauler la résistance, la privant des ressources matérielles et symboliques qui l'auraient confortée. Les stocks d'armes constitués par les militaires furent en règle générale saisis par l'occupant en novembre 1942, nombre d'officiers hésitant à franchir le pas et à désobéir à une autorité tenue pour légitime. Ajoutons *in fine* que la résistance intérieure fut cruellement dépourvue de moyens. Si Londres finança largement les réseaux, elle se montra plus chiche à l'égard des mouvements, ce qui apparut avec une douloureuse acuité à l'hiver 1943. Malgré les proclamations enflammées de Maurice Schumann, le porte-parole de la France combattante, les formations résistantes ne furent jamais en mesure de soutenir matériellement les réfractaires qui montaient au maquis, malgré les demandes pressantes de ses chefs que Jean Moulin, le délégué du général de Gaulle, s'efforça bien en vain de relayer. Ces éléments, en d'autres termes, limitèrent son champ d'action, lui interdisant de se poser comme un contre-Etat. Elle put, en revanche, peser, en érodant la légitimité du régime vichyste et en présentant au pays une alternative politique crédible.

Légitimation/dé légitimation

De fait, la résistance intérieure put, au fil du temps, acquérir une légitimité telle qu'elle fut en mesure de délégitimer le pouvoir vichyste tout en confortant de son poids symbolique l'autorité gaulliste.

Charles de Gaulle, on le sait, n'entendait pas se borner à offrir aux Alliés l'appui d'une légion. Il entendait maintenir la France en tant que telle dans la guerre, ce qui postulait au premier chef de constituer un contre-Etat. A ses yeux en effet, seul l'Etat pouvait incarner la France, fût-ce en dehors de ses frontières, ce qui assurerait au pays le droit de siéger, la victoire venue, à la table des vainqueurs. Cette vision n'était au demeurant pas absurde, l'Etat, en France, ayant précédé la Nation à la différence de l'Allemagne ou de l'Italie. Tout en construisant un outil militaire qui, jusqu'en 1943 et au grand dam de Churchill, demeurait quantité négligeable – on estime que 50 000 hommes et femmes seulement s'étaient engagées au 31 juillet 1943²², il jeta les bases d'un véritable Etat clandestin auquel René Cassin fournit son armature juridique, dénonçant notamment l'illégalité du vote émis le 10 juillet 1940. Mais cet Etat pâtit, par delà la faiblesse intrinsèque de ses forces, de trois déficiences majeures. Vichy tout d'abord représentait, aux yeux de l'étranger, la vraie France, bénéficiant notamment d'une pleine et entière reconnaissance diplomatique. L'URSS reconnut l'Etat français jusqu'au 30 juin 1941, les Etats-Unis attendant le 8 novembre 1942 pour rompre. La France libre fut par ailleurs longtemps considérée comme un gouvernement d'émigrés, image déshonorante pour un pays qui, depuis la Révolution, réduisait volontiers l'exilé à la figure honnie de l'aristocrate comploteur réfugié à Coblenze. Mobilisée dès juin 1940 pour dissuader les parlementaires d'embarquer sur le *Massilia*, cette métaphore injurieuse fut réactivée par le régime vichyste et ce jusqu'à la veille de la Libération. Non sans effets. Grand notable conservateur, Jacques Bardoux gémissait : « Plus que jamais,

²² C'est le chiffre que retient Jean-François MURACCIOLE, *Les Français libres. L'autre résistance*, Tallandier, 2009, p. 37.

Reibel est convaincu que de Gaulle sera le chef du gouvernement provisoire. Mais avec qui ? Le Ministère nous arrivera-t-il tout fait d'Alger ? Un gouvernement d'émigrés ? Ce serait maladroit et injuste »²³. Cette approche était, n'en doutons pas, partagée par de nombreux milieux.

Or, la résistance intérieure pouvait en partie combler ce déficit de légitimité. Sa presse clandestine, tout d'abord, contribua à miner la crédibilité du régime vichyste. Certes, elle apportait moins d'informations que la BBC et fut de toute évidence moins entendue que la radio anglaise. Sa périodicité irrégulière, son modeste volume (une à deux pages le plus souvent, parfois quatre) la pénalisaient. En revanche, parce qu'elle était née sur le territoire national, elle portait une parole différente, d'autant plus crue, sans doute, que ses concepteurs prenaient de gros risques pour la fabriquer puis pour la diffuser. Ses titres atteignirent au demeurant de forts tirages. En 1944, *Défense de la France* tirait à 250 000 exemplaires, *Le Franc-Tireur* à 165 000²⁴. Surtout, les sacrifices que consentaient les clandestins validaient par l'exemple leur combat. Car la résistance, au rebours d'une idée convenue, porta peu d'idées neuves, à moins de considérer comme telles des thèmes largement débattus durant l'entre-deux-guerres par les cercles avant-gardistes. En revanche, elle offrait des modèles positifs d'héroïsme auxquels les Français pouvaient sinon s'identifier, du moins se référer. Les exécutions de résistants, largement publicisées par les autorités allemandes en 1940 et en 1941 notamment, métamorphosèrent les soutiers de la gloire en martyrs, leur attirant la sympathie de l'opinion publique – à

²³ Jacques BARDOUX, *La délivrance de Paris. Séances secrètes et négociations clandestines*, Fayard, 1958, p. 15.

²⁴ Philippe BUTON, « La France atomisée », in Jean-Pierre AZÉMA et François BÉDARIDA, *La France des années noires*, tome 2, Le Seuil, 2000, p. 421.

telle enseigne que les autorités militaires préférèrent après 1941 recourir aux déportations plutôt qu'aux fusillades. Les coups d'éclat furent également médiatisés par la presse clandestine comme par les ondes britanniques, ce qui contribua à populariser leur combat. L'hommage rendu par les maquisards de Romans-Petit à Oyonnax le 11 novembre 1943 fut par exemple largement médiatisé, par la presse comme par la BBC. À l'inverse, les exploits des Forces françaises libres demeurèrent moins connus, parce que se déroulant sur des théâtres d'opération lointains, ils disposaient d'une moindre force d'évocation.

La résistance intérieure disposa donc, somme toute rapidement, d'une force de légitimation sur laquelle de Gaulle entendit s'appuyer. Elle seule pouvait en effet prétendre parler au nom d'un peuple bâillonné dont elle était la voix et le porte-parole légitime quoique auto-désigné. Face à Vichy, elle incarnait une alternative d'autant plus crédible qu'elle promettait à la population un programme politique de longue date attendu que serviraient par surcroît des hommes neufs. Suivant Daniel Cordier, l'historiographie a volontiers affirmé que de Gaulle s'était longtemps désintéressé des mouvements, préférant miser sur les réseaux que montaient ou contrôlaient ses services spéciaux, le BCRA. Il aurait fallu attendre l'arrivée à Londres de Jean Moulin, en octobre 1941, pour que le chef de la France libre envisage de s'appuyer sur ces forces naissantes. Plusieurs indices suggèrent toutefois que cette préoccupation, plus précoce, fut anticipée par le BCRA. Un syndicaliste chrétien, Yvon Morandat, fut ainsi parachuté dans la nuit du 6 au 7 novembre 1941 afin de nouer des liens avec le monde des mouvements, des partis et des syndicats. De même, Londres renforça ses contacts avec les mouvements, en acheminant en Angleterre les principaux chefs clandestins.

Christian Pineau, en février 1942, ouvrit la voie dans laquelle s'engagèrent bientôt Henri Frenay, Emmanuel d'Astier de la Vigerie ou Jean-Pierre Levy. De Gaulle répondait au demeurant aux attentes de la résistance intérieure en s'engageant sur un programme de politique intérieure, remaniant *in extremis* et dans un sens plus républicain la déclaration que le chef de Libération Nord devait diffuser à son retour. On sait, enfin, que la résistance intérieure fut largement associée dans les structures de pouvoir que de Gaulle édifia à Londres, à Alger ou en métropole. Elle était largement représentée au Conseil national de la Résistance dont Moulin présida la première séance le 27 mai 1943, puisqu'elle bénéficiait de la moitié des sièges, les huit autres revenant aux partis (six) et aux syndicats (deux). Sur les 103 membres de l'Assemblée consultative d'Alger, 49 furent par ailleurs désignés par la résistance intérieure – soit presque la moitié des délégués. Nombre d'historiens ont, à juste titre, souligné que de Gaulle, pour remporter la « bataille de la légitimité » (Daniel Cordier), avait préféré s'appuyer sur les partis plutôt que sur les mouvements. Connues de Londres et de Washington, les formations politiques auraient disposé d'un plus fort pouvoir légitimant que leurs homologues résistantes, méconnues, et pour cause, de Churchill et de Roosevelt. Valable dans les grandes lignes, ce constat mérite toutefois d'être nuancé. Car si la résistance intérieure ne bénéficia en aucun cas du monopole représentatif, son pouvoir légitimant était tel que De Gaulle ne pouvait le contourner, à supposer qu'il l'ait voulu. De ce point de vue, insistons : les mouvements, représentés quasiment à parité dans les lieux de pouvoir – CNR et ACA –, disposèrent en outre de ministres (D'Astier et Frenay). Ces faits, rétrospectivement pèsent lourd, quand on sait que ces organisations encadraient un modeste pour cent de la population et si l'on admet, ce qui mérite discussion,

que de Gaulle privilégiait les partis. Quoi qu'il en soit, les mouvements purent faire entendre leur voix et peser sur les processus de décision.

Ils furent d'ailleurs associés à la préparation de la libération. Créée en juillet 1943 par le délégué par intérim Claude Serreulles, la commission des Désignations dirigée par Michel Debré et Emile Laffon nomma ainsi les futurs préfets et commissaires de la République en associant la résistance intérieure aux décisions. La nomination d'un homme issu de ses rangs, Emmanuel d'Astier de la Vigerie, au Commissariat à l'Intérieur (9 novembre 1943) facilita bien entendu ce processus²⁵. De même, Francis-Louis Closon procéda au choix des membres appelés à siéger dans les Comités Départementaux de Libération, mais dans le cadre d'une commission du CNR créée en janvier 1944 dont il assurait la présidence. « Nous avons pour objectif simple de mettre en place une institution assurant, dans le minimum de désordre, le passage de l'anarchie française à la prise de pouvoir par le Gouvernement provisoire, ses commissaires de la République et ses préfets nommés en accord avec la Résistance » rappelle-t-il dans ses mémoires. « Nous (...) recherchions le rassemblement de toutes les tendances de la Résistance, mouvements, partis, syndicats, susceptibles d'élargir au maximum l'audience des Comités et de faciliter la mise en place des nouvelles autorités »²⁶. Malgré les frictions, le pouvoir gaulliste et les formations de la résistance intérieure trouvèrent donc un *modus vivendi* qui conforta l'unité nationale et facilita à la Libération la transition du pouvoir.

²⁵ Charles-Louis FOULON, *Le Pouvoir en province à la Libération*, Presses de Sciences-Po/Armand Colin, 1975, p. 68 sq.

²⁶ Francis-Louis CLOSON, *Le Temps des Passions. De Jean Moulin à la libération, 1943-1944*, Genève, Famot, 1976, pp. 251-252.

De fait, le pouvoir gaulliste s'imposa sans heurts en 1944. Les Alliés, on le sait, n'entendaient pas faciliter la tâche au général de Gaulle sans pour autant préméditer de créer une AMGOT ce que l'on croit trop souvent. A la veille du débarquement, les Alliés refusaient toujours de reconnaître le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF), laissant les chefs militaires, Eisenhower et Montgomery, sans instructions précises. Or, les autorités désignées dans la clandestinité s'imposèrent sans problèmes. « Au 28 juillet 1944, la liste [des commissaires de la République] est complète et ce sont bien les hommes prévus qui prendront leurs fonctions »²⁷, à de très rares exceptions près. Les autorités vichystes s'effondrent, « comme le chat d'Alice au pays des merveilles », relève un officier américain, sans ne jamais opposer de résistance. Maires et préfets confient les clés aux nouveaux venus – Rennes offre de ce point de vue un bon exemple – et la France, au rebours d'une thèse complaisamment diffusée, échappe aux affres d'une guerre civile qui marquera en revanche la Grèce et, dans une moindre mesure, l'Italie.

Ce constat confirme la solidité du contre-Etat que le pouvoir gaulliste et la résistance intérieure édifièrent ensemble durant les années sombres. Sans l'appui des mouvements et la confiance qu'ils inspiraient aux populations, de Gaulle aurait sans doute été incapable de voir son pouvoir reconnu aussi rapidement à la Libération et ce pour trois raisons majeures. La résistance intérieure combla en partie le déficit de légitimité dont pâtissait Charles de Gaulle, parce qu'elle menait son combat en métropole même et que ses sacrifices la qualifiaient pour porter la parole de la population. Son ancrage dans les territoires lui permit par ailleurs de sélectionner des hommes

²⁷ Charles-Louis FOULON, *op. cit.*, p. 78.

qui, s'installant dans les mairies ou dans les préfectures en 1944, pouvaient être reconnus par la population – un choix que les moyens limités des envoyés de Londres comme leur méconnaissance du terrain aurait rendu difficile. Enfin, le processus d'unification, certes entamé par Jean Moulin et incarné au plus haut sommet de l'Etat par les gouvernements d'union nationale siégeant à Alger, fut relayé à la base par les mouvements. Ceux-ci se fédérèrent au sud tout d'abord, en créant les Mouvements Unis de Résistance (MUR), puis au nord en formant le Mouvement de Libération nationale (MLN). Certes, il convient de ne pas idéaliser ce processus. Les tensions opposant Londres aux mouvements, d'une part, les mouvements non communistes aux formations dépendant du PCF, d'autre part, furent vives. Mais elles ne débouchèrent jamais sur les heurts, voire les combats, qui opposèrent en Grèce l'EDES à l'ELAS, ou en Yougoslavie les tchetniks aux partisans de Tito.

La résistance intérieure a-t-elle, au total, construit un contre-Etat durant les années sombres ? La réponse à cette question ne peut qu'être nuancée. La politique sanguinaire du régime vichyste la conduisit à endosser la protection des Français qu'elle parvint, dans une certaine mesure, à assurer, grâce à l'aide apportée par la population, en aidant les réfractaires au STO, les juifs et les proscrits à échapper au sort funeste qui les guettait. Elle se révéla en revanche incapable d'assumer un contrôle territorial et de peser militairement en constituant une armée clandestine, malgré les sabotages et les renseignements qu'elle transmet aux Alliés. L'insurrection nationale, enfin, fut un échec. En revanche, elle réussit incontestablement à saper la légitimité du régime vichyste, à capter la confiance de la population au point d'apparaître, à

la libération, comme une force pleinement légitime concourant à une dévolution somme toute pacifique du pouvoir en établissant sans drames la souveraineté du pouvoir gaulliste. Elle joua également un rôle décisif en sélectionnant, dans la clandestinité, les élites qui s'imposeraient à la Libération. L'Etat, on l'a dit, se définit, suivant la formule de Max Weber, par le monopole de la violence légitime. La résistance intérieure ne bénéficia assurément pas du monopole de la violence ; mais elle sut capter le monopole de la légitimité face à un Etat français discrédité par son impéritie, son autoritarisme et sa politique de collaboration. De ce point de vue, elle a, en appuyant de Gaulle, constitué un contre-Etat capable, à la Libération, de se poser en alternative au régime vichyste, un régime qui, privé de soutien et de légitimité, s'effondra.

**RÉPARER L'IRRÉPARABLE.
À PROPOS DE L'AVIS RENDU LE 16
FÉVRIER 2009 PAR LE CONSEIL D'ÉTAT
SUR LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT
DANS LA DÉPORTATION RÉSULTANT
DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES***

Marc-Olivier BARUCH

Tout psychiatre vous le dira, un malaise, et *a fortiori* un mal-être, doit être exprimé faute de quoi il n'ira qu'en s'aggravant. C'est pourquoi la publication en décembre 2005 de la pétition « Liberté pour l'histoire », rédigée et signée par nombre d'historiens chargés d'ans et de gloire, ne passa pas inaperçue. Le ton extraordinairement virulent du texte ainsi que la renommée de ses premiers signataires¹ interdisaient de minimiser l'affaire en réduisant ces prises de position à la seule frilosité de professionnels troublés par la mise sur agenda public, le plus souvent, il est vrai, sans nuance aucune, de leur objet de travail, l'histoire. Il n'est pour autant pas interdit

* Ce texte reprend les termes d'un article publié initialement dans *Les cahiers de la justice, revue trimestrielle de l'École nationale de la magistrature*, n° 2010/1, pp. 121-128. Nous remercions cette revue d'en avoir autorisé la reprise ici.

¹ On trouvera le texte de cet appel et la liste de ses premiers signataires en annexe au présent article.

d'être troublé non seulement par l'opération elle-même que par les termes que ses prometteurs crurent pouvoir utiliser. Nous nous concentrerons ici sur une seule phrase : « L'histoire n'est pas un objet juridique. »

Disons-le d'emblée, cette phrase n'a à nos yeux aucun sens, dans la mesure où toute production comme toute activité humaine a vocation à être objet juridique. Il en va ainsi du chocolat au lait et des promenades en bicyclette, mais aussi de l'exercice de la médecine et du génie génétique ; au nom de quoi dès lors, et d'ailleurs comment, une activité sociale aussi essentielle que l'histoire pourrait-elle rester en dehors du champ juridique ? Ce n'est sans doute pas la première fois que les historiens se positionnent hors, ou à tout le moins au-dessus de la loi ; au moment du procès Papon déjà, comme l'avait pointé non sans étonnement Yan Thomas², une partie de la corporation historique s'était réclamée de son éthique professionnelle pour s'inventer une sorte d'exterritorialité judiciaire, censée fonder le choix fait par quelques-uns de ses membres de se soustraire aux dispositions du Code de procédure pénale.

En rendant, le 16 février 2009, un « avis sur la responsabilité de l'État dans la déportation résultant des persécutions antisémites » – texte d'une importance considérable malheureusement trop peu remarqué hors du milieu des juristes –, le Conseil d'État a répondu aux pétitionnaires que l'histoire peut être un « objet juridique ». Rappelons de quoi il s'agit³ : « La fille d'une personne morte en déportation avait

² Yan THOMAS, « La vérité, le temps, le juge et l'historien », *Le Débat*, nov.-déc. 1998, pp. 17-36.

³ Dans ce qui suivra, nous reprendrons – en les faisant figurer entre guillemets – des phrases figurant dans l'avis du 16 février 2009 (A), dans le communiqué de presse publié par le Conseil d'État (C) ou dans les conclusions, rendues elles aussi publiques, du rapporteur public (CRP). Compte tenu de l'importance qu'elle a attachée à ce

demandé au tribunal administratif de Paris réparation, d'une part, du préjudice subi par son père à raison des conditions de sa déportation et de sa mort dans le camp d'Auschwitz et, d'autre part, des préjudices matériels et moraux qu'elle avait personnellement subis durant et depuis l'Occupation. (...) Le tribunal administratif de Paris [ayant] estimé nécessaire de requérir l'avis de la haute juridiction avant de statuer sur l'affaire, [le Conseil d'État se devait] d'éclairer les juridictions, actuellement saisies de plus de quatre cents dossiers similaires, sur les règles à appliquer. » (C)

Cette dernière expression (« les règles à appliquer ») doit être entendue au sens large. Il ne s'agit en effet pas moins que de décider si la responsabilité de l'État français, poursuivie par la plaignante en même temps que la SNCF – qui, dotée d'un statut de droit privé, relève de la compétence de la Cour de cassation –, est ou non engagée du fait de la part prise par la police et la gendarmerie française dans l'arrestation, la séquestration puis la déportation, vers les camps construits par les nazis dans la partie de l'Europe sous leur contrôle, des Juifs présents sur le territoire français entre 1941 et 1944.

Comme l'exposait le rapporteur public Frédéric Lenica dans ses conclusions devant l'Assemblée du contentieux, l'enjeu était considérable puisqu'il visait à « concevoir un droit de la responsabilité de l'État qui rende compte de l'horreur, (...) exercice d'une infinie délicatesse. La raison en est simple et tient en quelques mots : le contentieux de l'holocauste est parfaitement irréductible au droit commun. » Pour autant, si les raisonnements juridiques que se proposait de développer le rapporteur public seraient, du fait précisément de cette irréductibilité, « largement inédits dans leur objet, leur portée

texte, la Haute Assemblée a décidé que le texte en serait publié au *Journal officiel de la République française*.

et leurs effets », le magistrat se donnait une seule règle : « Ne pas céder à la tentation de répondre par principe à l'extraordinaire par l'exorbitant, en créant de toutes pièces un régime d'exception. Nous croyons en effet que votre office de juge vous commande, par respect pour les victimes, de continuer à penser, même l'inimaginable, en ne faisant pas table rase sans questionnement préalable de vos principes les plus traditionnels. » (CRP)

Sur le fond même, celui de la responsabilité de l'État, qui fit couler tant d'encre et remplir tant de colonnes de presse dans les années 1990, le Conseil d'État n'hésita pas. Il n'existe et ne peut exister, affirma-t-il, « aucun régime d'irresponsabilité de la puissance publique à raison des faits ou agissements commis par les autorités et services de l'État dans l'application des actes de l'autorité de fait se disant 'gouvernement de l'État français' qui 'établissent ou appliquent une discrimination quelconque fondée sur la qualité de juif'. » (A)

Question juridique certes, mais dont on ne peut ignorer les tenants d'ordre politique : tous se souviennent qu'en 1992 le président de la République François Mitterrand refusa de prononcer quelque parole que ce soit lors de la commémoration du cinquantenaire des grandes rafles parisiennes de la mi-juillet 1942, en défendant sa position par un « Ne demandez pas à la République de s'excuser des crimes de Vichy ». Cette position était historiquement insoutenable ; elle n'en fut pas moins soutenue par Robert Badinter, conscience morale de la gauche française mais aussi très efficace avocat d'assises, qui vola au secours de François Mitterrand lorsque ce dernier, présent le 16 juillet 1992 sur le site de l'ancien Vélodrome d'hiver, fut conspué par des membres de l'Union des étudiants juifs de France.

Trois ans plus tard, au même endroit, Jacques Chirac, tout juste élu président de la République, combla l'assourdissant

silence de François Mitterrand par une reconnaissance solennelle de la responsabilité de la France dans la participation au génocide. Acte politique, qui annulait un autre acte politique, mais dont il convenait de tirer les conséquences juridiques. C'est ce à quoi s'employa le Conseil d'État, en deux étapes. Par un arrêt Papon du 12 avril 2002, il décida que l'État devait acquitter la moitié de la somme que Maurice Papon avait été condamné, à l'issue de son procès devant la cour d'assises de la Gironde, à payer aux parties civiles à titre de réparations. Suivant les conclusions de la commissaire du gouvernement Sophie Boissard, le Conseil d'État décida en effet de renverser une jurisprudence cinquantenaire, qui avait estimé, en 1952, que « l'État républicain ne pouvait être tenu pour responsable des agissements d'un régime illégitime »⁴. La faute de service reprochée à Maurice Papon – car le crime contre l'humanité est, aussi, une faute de service – engageait la responsabilité de l'État. Cette jurisprudence, discrètement mais fermement posée en 2002, est confirmée sans détour, comme allant de soi, en 2009 : « Le Conseil d'État reconnaît la faute et la responsabilité de l'État en raison des dommages causés par les agissements qui, ne résultant pas d'une contrainte directe de l'occupant, ont permis ou facilité la déportation à partir de la France de personnes victimes de persécutions antisémites. Engagent en particulier cette responsabilité les arrestations, internements et convoiements qui ont abouti à la déportation de 76 000 personnes, dont 11 000 enfants, 3 000 d'entre elles seulement étant revenues des camps. » (C)

L'État, personne morale de droit public, immuable à travers les différentes formes politiques qu'il a prises, est responsable

⁴ Conclusions de la commissaire du gouvernement Sophie Boissard, sous Conseil d'État, *Papon*, 12 avril 2002, *LPA*, n° 106, 28 mai 2002, p. 23.

des dommages qu'il a causés. L'autorité de la chose jugée est ainsi conférée à ce fait d'histoire qui est aussi un objet de droit parce que, comme le Code civil l'affirme sans discontinuer depuis 1803, tout justiciable a droit à la justice⁵. Pour écarter le déni de justice, le juge s'est ainsi fait historien, de sorte que l'avis de février 2009 entre assez précisément dans l'analyse de la situation politique de la France de 1942, en considérant par exemple l'implication de la police et de la gendarmerie françaises dans les rafles de l'été 1942 comme « des agissements qui ne résult[aient] pas d'une contrainte directe de l'occupant » (A). C'est l'adjectif qui est ici important : la contrainte de l'occupant fut réelle, mais elle découlait, estime le juge comme le font aujourd'hui la majorité des historiens, de la politique de collaboration voulue et poursuivie par le gouvernement de l'État français depuis près de deux ans. Contrainte voulue donc – politique de la servitude volontaire en quelque sorte, dénoncée d'emblée, deux ans plus tôt, par le général de Gaulle qui s'était décidé, pour lutter contre elle, à « ramasser les tronçons du glaive » – qui ne saurait en rien atténuer la responsabilité de ceux qui durent la gérer pour l'avoir provoquée.

Il y eut donc dommages, et dommages d'une exceptionnelle gravité. Quelle réparation les victimes de ces dommages, ou leurs ayants droit, sont-ils en droit d'attendre de leurs auteurs, à savoir, dans le cas d'espèce, la SNCF et l'État, seuls concernés par l'avis du Conseil d'État en raison de la compétence respective des juridictions administrative et judiciaire ? En d'autres termes, le crime imprescriptible engendre-t-il une créance imprescriptible ? La réponse apportée

⁵ Code civil, article 4 : « Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice. » La rédaction de cet article n'a pas été modifiée depuis 1803.

par le rapporteur public est claire : « En droit pénal, l'imprescriptibilité n'est pas perpétuelle : elle est nécessairement bornée par la chose jugée ou, le cas échéant, par la fin de la vie du criminel. L'imprescriptibilité de l'action civile accessoire décidée par la Cour de cassation dans son précédent Touvier se conçoit également selon nous dans cette seule et unique mesure. (...) Lors de la présentation [en 1804] du titre XX du livre III du Code civil dont les dispositions sont demeurées très longtemps applicables, son rédacteur Bigot de Préameneu exprimait déjà un sentiment communément partagé en affirmant que 'de toutes les institutions, la prescription [était] la plus nécessaire à l'ordre social'. Cette maxime nous paraît d'autant plus fondée si on la transpose aux créances détenues sur la puissance publique. Appliquée à l'État, dont la vocation est permanente, l'imprescriptibilité, c'est l'éternité. Et nous ne pouvons nous résoudre à vous proposer d'adopter un parti aussi vertigineux. » (CRP)

Parce que l'histoire est une discipline empirique, l'historien a lui aussi du mal à appréhender l'éternité. Travaillant sur un passé qui, fût-il lointain, se situe dans un temps fini, il n'éprouve pas les mêmes vertiges que l'astrophysicien ou le métaphysicien. Seul le souverain aurait pu, sans au demeurant nécessairement y croire, légiférer pour l'éternité, ce qui eût été le cas s'il avait inventé l'idée d'une créance éternelle. Mais tel ne fut pas son choix, de sorte que le rapporteur public estimait impossible de reconnaître aux réparations civiles que pourraient recevoir les ayants droit des victimes un caractère imprescriptible par nature.

Mais, ajoutait-il dans le même mouvement, « les modalités très particulières de constitution de la créance des victimes justifient en revanche un aménagement de son rapport à l'écoulement du temps, [dans la mesure où], loin d'éteindre les créances, l'écoulement du temps nous paraît au contraire

avoir permis leur parfaite constitution : pour ce type d'illégalité, le temps du juge est nécessairement postérieur au temps de l'histoire. » (CRP). À l'issue d'une démonstration fondée, d'une part, sur une prise en compte précise, et exacte, de l'historiographie du rôle de Vichy dans la « solution finale »⁶ et, d'autre part, sur un raisonnement juridique élaboré savant alliant déconstruction de la notion de dette et date de l'ouverture de la créance⁷, le rapporteur public proposait

⁶ « Pendant très longtemps l'historiographie a minoré la responsabilité de l'administration française dans ces déportations. À l'origine, la thèse dominante, illustrée notamment par Robert Aron dans son *Histoire de Vichy*, publiée en 1954, ne conférait à Vichy que le rôle d'un instrument, dénué de volonté propre, dans la main de l'occupant. Cette thèse ne sera progressivement infirmée qu'à compter du début des années 1970, sous l'influence décisive de deux historiens étrangers, Eberhard Jäckel, auteur de *La France dans l'Europe de Hitler*, publiée en 1968, et de Robert Paxton, auteur de *La France de Vichy*, publiée en 1973. Mais il aura encore fallu deux décennies pour que les travaux des historiens conduisent à des gestes puis des prises de parole des plus hautes autorités politiques du pays et qu'à ces gestes de reconnaissance politique succèdent alors des missions d'études, dont celle présidée par Jean Mattéoli. » (CRP)

⁷ « En toute rigueur, on relève quatre éléments constitutifs de la créance : la cause, le montant, le couple constitué par le créancier et le débiteur, et le rapport juridique qui se noue entre ces derniers. Dans l'immense majorité des cas, la solidarité entre ces éléments est telle que la constitution parfaite de la créance n'est en réalité subordonnée qu'à la constatation des deux premiers d'entre eux, à savoir la cause et le montant. La créance des victimes en litige dans ces affaires est particulière en ce sens qu'à la date de son fait générateur, on ne connaissait en réalité qu'une fraction seulement de ces quatre éléments : la cause était connue, le préjudice évaluable, mais les créanciers se savaient tels sans espoir à l'époque de pouvoir faire révéler l'identité de leur débiteur. La solidarité entre les éléments constitutifs de la créance n'était donc que très partielle. Nous en tirons la conséquence que, pour ce type de créance si singulière, dont les éléments constitutifs sont si partiellement solidaires, l'année de rattachement pour l'application du régime de prescription doit, par

qu'une nouvelle « fenêtre » fût ouverte, de 2010 à 2014, durant laquelle serait considérée comme non prescrite la créance de l'État sur les victimes ou leurs ayants droit.

Sur ce point, le Conseil d'État ne suivit pas son rapporteur public. Peut-être soucieux de ne créer aucun précédent susceptible de laisser penser que pouvait être reposée la question de la réparation civile des crimes contre l'humanité, il suivit un tout autre raisonnement que celui proposé par M. Lenica – ce qui souligne l'ampleur des marges de manœuvre dont dispose le juge pour appréhender en termes juridiques cet objet qui s'appelle l'histoire. De fait, ce fut une voie plus radicalement nouvelle qu'il choisit en reconnaissant en la matière au discours politique une fonction symbolique qu'il convenait de faire entrer dans l'ordre juridique. S'inspirant de sa théorie du bilan, le Conseil d'État procéda d'abord en effet à une énumération des mesures prises depuis la Libération : « Pour compenser les préjudices matériels et moraux subis par les victimes de la déportation et par leurs ayants droit, l'État a pris une série de mesures, telles que des pensions, des indemnités, des aides ou des mesures de réparation. (...) Prises dans leur ensemble et bien qu'elles aient procédé d'une démarche très graduelle et reposé sur des bases largement forfaitaires, ces mesures, comparables, tant par leur nature que dans leur montant, à celles adoptées par les autres États européens dont les autorités ont commis de semblables agissements, doivent être regardées comme ayant permis,

exception aux principes traditionnels, être non pas l'année du fait générateur, mais l'année au cours de laquelle l'identité du débiteur se trouve révélée. Nous pensons même en réalité que le facteur de constitution parfaite de cette créance n'est pas seulement la révélation de son débiteur, mais, plus solennellement encore, la proclamation publique de son identité, seule à même de l'incorporer à la fois dans la conscience collective et le passif de l'État. » (CRP)

autant qu'il a été possible, l'indemnisation, dans le respect des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des préjudices de toute nature causés par les actions de l'État qui ont concouru à la déportation. » (A)

Si la Haute Assemblée en était restée là, son avis n'aurait pu que laisser un goût amer à ceux qui voyaient ainsi se fermer la voie de nouvelles réparations civiles. Mais un dernier paragraphe de l'avis venait en inverser la perspective : « La réparation des souffrances exceptionnelles endurées par les personnes victimes des persécutions antisémites ne pouvait toutefois se borner à des mesures d'ordre financier. Elle appelait la reconnaissance solennelle du préjudice collectivement subi par ces personnes, du rôle joué par l'État dans leur déportation ainsi que du souvenir que doivent à jamais laisser, dans la mémoire de la nation, leurs souffrances et celles de leurs familles. Cette reconnaissance a été accomplie par un ensemble d'actes et d'initiatives des autorités publiques françaises. Ainsi, après que le Parlement eut adopté la loi du 26 décembre 1964 tendant à constater l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité, tels qu'ils avaient été définis par la charte du tribunal international de Nuremberg, le président de la République a, le 16 juillet 1995, solennellement reconnu, à l'occasion de la cérémonie commémorant la grande rafle du 'Vélodrome d'hiver' des 16 et 17 juillet 1942, la responsabilité de l'État au titre des préjudices exceptionnels causés par la déportation des personnes que la législation de l'autorité de fait se disant 'gouvernement de l'État français' avait considérées comme juives. Enfin, le décret du 26 décembre 2000 a reconnu d'utilité publique la Fondation pour la mémoire de la Shoah, afin notamment 'de développer les recherches et diffuser les connaissances sur les persécutions antisémites et les atteintes aux droits de la personne humaine

perpétrées durant la seconde guerre mondiale ainsi que sur les victimes de ces persécutions' ». (A)

On ne peut qu'admirer le retournement non seulement juridique, mais aussi politique et moral auquel il est ainsi procédé. Le juge était en effet tenu de procéder à l'opération, nécessaire mais tragiquement dérisoire, consistant à mettre en balance dommages et réparations, sans en être pour autant forcément dupe : comment imaginer une arithmétique de la réparation de ce qui ne peut se réparer, comment quelque argent que ce soit pourrait-il racheter un crime et une souffrance incommensurables ? Poètes, écrivains, moralistes – Paul Celan, Primo Levi, Vladimir Jankélévitch et bien d'autres – ont chacun à leur manière souligné la vanité de l'exercice, voire sa perversité⁸. Aussi est-il particulièrement bienvenu que le juge suprême de l'État fasse entrer dans le droit positif le « souvenir que doivent à jamais laisser, dans la mémoire de la nation, les souffrances exceptionnelles endurées par les personnes victimes des persécutions antisémites ». En citant le discours de rupture prononcé le 16 juillet 1995 par Jacques Chirac comme élément de ce droit, il souligne le rôle que doit jouer en la matière le président de la République, dont la première mission consiste à veiller au respect de la Constitution – de sorte que si un autre chef de l'État venait à revenir sur la teneur de ce discours, comme on a pu le craindre un moment⁹, l'équilibre serait brisé et le droit à réparation susceptible d'être rouvert ; barrière fragile contre les errements du politique, dira-t-on, mais n'en va-t-il pas ainsi de toutes les barrières érigées par le droit ?

⁸ Voir par exemple Vladimir JANKÉLÉVITCH, *Pardonner ?*, éditions Le Pavillon, 1971, p. 54-55.

⁹ Nous nous permettons de renvoyer à Marc Olivier BARUCH, « Éloge de la repentance », *Le Monde*, 12 mai 2007.

La portée de l'avis du 16 février 2009 est plus vaste encore, nous semble-t-il. Le raisonnement suivi par la Haute Assemblée lorsqu'elle écrit que « la réparation des souffrances exceptionnelles endurées (...) appelait la reconnaissance solennelle du préjudice collectivement subi » ne peut-il s'appliquer, *mutatis mutandis*, à d'autres crimes de l'histoire ? Et du coup, lorsque le Parlement – avant que la révision constitutionnelle de 2008 ne lui ouvre la possibilité d'adopter des résolutions – confie à la loi le soin de qualifier comme il l'entend, en sachant qu'aucune poursuite pénale n'est désormais envisageable, tel ou tel événement atroce de l'histoire, ne s'agit-il pas pour lui de jouer un rôle éminemment politique, au sens le plus noble du terme : celui d'apaiser la Cité ? Loin d'atteindre en quoi que ce soit les libertés de pensée, de recherche ou d'expression – sinon celles derrière lesquelles entendent se cacher ceux dont le seul but est de nier l'existence ou l'ampleur de la Shoah – les lois dites mémorielles (à l'exception de la disposition introduite par l'amendement Vanneste, en violation de l'article 34 de la Constitution, dans la loi du 23 février 2005 « portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés ») prennent alors tout leur sens.

ANNEXE

L'appel « Liberté pour l'histoire » (12 décembre 2005)

Émus par les interventions politiques de plus en plus fréquentes dans l'appréciation des événements du passé et par les procédures judiciaires touchant des historiens et des penseurs, nous tenons à rappeler les principes suivants :

L'histoire n'est pas une religion. L'historien n'accepte aucun dogme, ne respecte aucun interdit, ne connaît pas de tabous. Il peut être dérangeant.

L'histoire n'est pas la morale. L'historien n'a pas pour rôle d'exalter ou de condamner, il explique.

L'histoire n'est pas l'esclave de l'actualité. L'historien ne plaque pas sur le passé des schémas idéologiques contemporains et n'introduit pas dans les événements d'autrefois la sensibilité d'aujourd'hui.

L'histoire n'est pas la mémoire. L'historien, dans une démarche scientifique, recueille les souvenirs des hommes, les compare entre eux, les confronte aux documents, aux objets, aux traces, et établit les faits. L'histoire tient compte de la mémoire, elle ne s'y réduit pas.

L'histoire n'est pas un objet juridique. Dans un État libre, il n'appartient ni au Parlement ni à l'autorité judiciaire de définir la vérité historique.

La politique de l'État, même animée des meilleures intentions, n'est pas la politique de l'histoire.

C'est en violation de ces principes que certains articles de lois successives – notamment lois du 13 juillet 1990, du 29 janvier 2001, du 21 mai 2001, du 23 février 2005* – ont restreint

* Loi « Gayssot » du 13 juillet 1990, loi du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien, loi « Taubira » du 21 mai 2001, loi « Mekachera » du 23 février 2005.

la liberté de l'historien, lui ont dit, sous peine de sanctions, ce qu'il doit chercher et ce qu'il doit trouver, lui ont prescrit des méthodes et posé des limites. Nous demandons l'abrogation de ces articles indignes d'un régime démocratique.

Jean-Pierre Azéma, Élisabeth Badinter, Jean-Jacques Becker, Françoise Chandernagor, Alain Decaux, Marc Ferro, Jacques Julliard, Jean Leclant, Pierre Milza, Pierre Nora, Mona Ozouf, Jean-Claude Perrot, Antoine Prost, René Rémond, Maurice Vaïsse, Jean-Pierre Vernant, Paul Veyne, Pierre Vidal-Naquet, Michel Winock.

**« FACTION » ? « COTERIE » ? « PARTI » ?
L'ÉMERGENCE DES
PARTIS POLITIQUES ROUMAINS
AU XIX^E SIÈCLE**

Silvia MARTON

Étudier l'émergence des partis politiques modernes roumains signifie comprendre sous un angle nouveau la nature et le fonctionnement du régime libéral instauré en 1866, précédé par un régime autoritaire¹. 1866 ouvre la période

¹ C'est le même prince, Alexandru Ioan Cuza (1820-1873), qui fut élu en janvier 1859 dans les deux Principautés de Valachie et de Moldavie. Cette double élection a été vue à l'époque comme la victoire de la politique libérale nationale, unioniste et patriotique. En septembre 1859, les puissances garantes ont reconnu la double élection et l'union des deux provinces pour la durée de la vie de Cuza (et non pour ses successeurs). Cuza entreprend l'unification administrative et légale du nouvel État et une série de réformes (sécularisation des terres des monastères, réforme agraire, réforme de l'armée, loi électorale, Code Civil, centralisation administrative, etc.). Mais il n'est pas populaire, et cela va crescendo, surtout après que le 2 mai 1864 il ait organisé un coup d'État et se soit attribué les pleins pouvoirs. Il est renversé par un coup d'État pacifique réunissant conservateurs et libéraux et abdique le 11 février 1866. Son successeur, le prince de Hohenzollern-Sigmaringen (1839-1914), est proclamé prince sous le nom de Charles I^{er} en 1866, mais juridiquement la Roumanie reste dépendante de la Porte (même si l'union est reconnue par les grandes puissances).

qui mène à la reconnaissance *de jure* de l'indépendance² tant souhaitée par la classe politique roumaine, et inaugure les grands gestes et les grandes mesures politiques et institutionnelles pour l'affirmation du nouvel État. En 1866 une constitution est adoptée qui restera en vigueur, avec quelques remaniements, jusqu'à la Seconde guerre mondiale ; les droits et les libertés fondamentales sont garanties ; les principes du constitutionnalisme libéral sont à la base des institutions ; une nouvelle dynastie et l'hérédité du trône sont introduites ; les bases politiques, administratives, idéologiques et culturelles de l'État-nation roumain sont consolidées.

Les efforts en vue de la construction d'une organisation nationale des groupes libéraux et conservateurs, les deux grandes familles politiques de l'espace roumain, pour combattre la dispersion partisane qui l'emporte sur la centralisation jusque vers la fin du XIX^e siècle, n'entrent pas dans le cadre de mes propos. Les efforts des dirigeants de ces groupes ont fait l'objet de quelques recherches³. Il est tout aussi vrai que de nombreux aspects restent insuffisamment étudiés, sinon même ignorés, tels que : les relations entre les comités locaux et la direction

² La crise d'Orient de 1875 à 1878 permet l'indépendance. En mars 1881, la Roumanie devient royaume.

³ Par exemple, Ion BULEI, *Conservatori și conservatorism în România [Conservateurs et conservatisme en Roumanie]*, Bucarest, Ed. Enciclopedică, 2000 ; Anastasie IORDACHE, *Originile și constituirea Partidului Conservator din România [Les origines et la constitution du Parti conservateur de Roumanie]*, Bucarest, Paideia, 1999 ; Apostol STAN, *Grupări și curente politice în România între Unire și Independență (1859-1877) [Groupes et courants politiques en Roumanie entre l'Union et l'Indépendance (1859-1877)]*, Bucarest, Ed. Științifică și Enciclopedică, 1979 ; Apostol STAN, Mircea IOSA, *Liberalismul politic în România. De la origini până la 1918 [Le libéralisme politique en Roumanie. Des origines jusqu'à 1918]*, Bucarest, Ed. Enciclopedică, 1996.

nationale, des comités locaux vers le centre et du comité national vers la base ; le nombre et la typologie des adhérents et les politiques de recrutement partisan ; l'activité locale des élus et les procédures de choix des candidats ; les structures extra-parlementaires des groupes politiques ; l'enracinement du député dans la communauté et sa conduite en tant que notable, etc. L'histoire parlementaire connaît quant à elle un grave retard, en partie en raison de l'état des sources. En raison aussi du traumatisme lié au régime communiste qui a jeté la dérision sur les procédures parlementaires et institutionnelles du régime libéral, monarchique et censitaire et qui a eu pour effet de pratiquement geler les recherches en ce domaine. De surcroît, la vie parlementaire libre reste liée dans les années 1920-1930 aux débordements extrémistes de droite et à l'antiparlementarisme.

Sans pouvoir donc s'arrêter ici sur tous les enjeux liés à la formation des partis politiques roumains modernes, on se contentera de présenter un certain nombre d'éléments de réflexion permettant de mieux cerner la signification du terme « parti » et son appréhension comme « faction » au sein du parlement et dans la presse pendant la période antérieure à la constitution de la forme nouvelle et moderne des deux partis, libéral et conservateur, après 1880. Comme ce premier volet de l'analyse consistant à restituer les significations de la notion « parti » est inséparable des sentiments antipartis⁴ et des visions négatives sur les partis, le second volet de l'analyse consiste à en examiner les variantes principales.

Comprendre les différentes significations du terme « parti » qui existent à l'époque dans l'espace roumain conduit, en fait,

⁴ Ou de l'antipartisme, dans le sens donné au terme *antipartism* par Nancy L. ROSENBLUM, *On the Side of the Angels : An Appreciation of Parties and Partisanship*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

à démontrer la lente reconnaissance, dans tous les secteurs de l'opinion, de la légitimité de l'organisation politique. L'acceptation positive des partis politiques comme institutions d'encadrement électoral et comme instruments de gouvernement est plus tardive : pour que cette notion de parti au sens moderne s'affirme, il fallait que les « factions » cèdent la place aux partis comme instruments légitimes pour gouverner. Et il fallait aussi que s'impose à la plus grande partie des acteurs politiques l'idée que les divisions d'opinion n'ont pas automatiquement une connotation négative.

Appréhender l'histoire institutionnelle des partis comme formes politiques modernes et comme structures d'organisation de la démocratie⁵ n'est donc pas mon propos ici. Le passage de la vision ancienne des partis (les partis comme « factions ») à la vision nouvelle s'opère selon une chronologie variable selon les différents pays européens autour des années 1870. Il est le résultat d'une triple mutation : 1. L'avènement du suffrage universel transforme les partis en instruments d'encadrement de l'activité électorale ; 2. La généralisation du régime parlementaire rend nécessaires les partis pour une organisation plus structurée de la délibération collective ; 3. Les partis reçoivent une fonction d'organisation du social au moment où la nature du sujet politique change par la disparition progressive de la société des corps et l'émergence de la société

⁵ Je reprends les deux manières pour appréhender l'histoire et la fonction des partis politiques (l'approche idéologique et sociologique, et l'approche institutionnelle) proposées par Pierre ROSANVALLON, « Préface », in Paolo POMBENI, *Introduction à l'histoire des partis politiques*, Paris, PUF, 1992, pp. X-XII, et Pierre ROSANVALLON, « Partis. Partis et factions », in Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, 3^e éd. complétée, Paris, PUF, (1996) 2005, pp. 525-529. Je tiens à remercier tout spécialement Alain Chatriot pour ses suggestions bibliographiques.

des individus⁶. Ces transformations communes aux sociétés européennes pendant les trois dernières décennies du XIX^e siècle qui mènent aux partis modernes et qui permettent leur acceptation comme instruments légitimes pour gouverner enregistrent une chronologie variable dans le cas roumain et exigent une étude approfondie. Sans pouvoir m'arrêter sur cette problématique, je précise seulement que le suffrage censitaire très restreint n'est modifié qu'en 1919 en Roumanie et donc à aucun moment on ne peut parler de démocratie de masse pendant le XIX^e siècle.

Comme les deux volets de cette étude ne vont pas jusqu'à examiner les raisons des hommes politiques roumains qui les poussent à accepter les partis et qui témoignent de la vision nouvelle, non traditionnelle des partis pendant la décennie 1880, je m'arrête à une période et à des problématiques antérieurs pour déceler la signification du terme « parti » et des sentiments antipartis : restituer le sens donné aux divisions et à l'unité relève d'une approche idéologique et sociale sur les partis et sur leur rôle et fonction dans le processus complexe de naissance des partis modernes, et invite à analyser les facteurs structurants du conflit politique. Cette approche implique nécessairement une réflexion sur la notion de pluralisme et les formes de sa légitimation, étant donné que les partis contribuent à changer les termes dans lesquels la société peut être représentée⁷.

Comme le fait à juste titre observer Pierre Rosanvallon, la constitution des partis modernes est liée à un double changement : changement du regard porté sur les divisions

⁶ Pierre ROSANVALLON, « Partis. Partis et factions », in Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS (dir.), *op. cit.*, pp. 527-528.

⁷ Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998, pp. 225-227.

politiques⁸ ; et les partis permettent de donner figure et forme aux différences dans une société par le fait qu'ils ont une puissance d'incarnation qui commence à être considérée comme acceptable, et ils satisfont ainsi à la fois une demande d'identité (dans une société d'individus) et l'exigence de particularité⁹ (une particularité acceptée car vue comme non destructrice de l'unité).

Ce double changement est permis par le changement du sens de la représentation. Afin que les partis puissent être acceptés positivement (c'est-à-dire comme non perturbateurs de l'unité ou comme des « coteries »), il faut qu'une légitimation philosophique du pluralisme se produise, selon Pierre Rosanvallon. Au lieu de renvoyer à l'idée de particularité, le parti apparaît comme un moyen d'expression de la totalité et de la société. Cette transformation s'opère par le passage d'une vision *constructive* sur la représentation – c'est seulement à travers la représentation que la collectivité prend figure, à une approche *descriptive* – la représentation a comme objectif de refléter une société connue dans sa structure¹⁰. Les partis sont acceptés avec difficulté, il est vrai, au moment où les acteurs politiques acceptent que la diversité et le désaccord ne sont pas nécessairement incompatibles avec l'ordre politique et ne le détruisent pas nécessairement¹¹. Les parlementaires roumains acceptent à leur façon le changement du sens de la représentation et du pluralisme, sans qu'ils renoncent complètement à leurs sentiments antipartis : ils clôturent toute

⁸ *Ibid.*, p. 233.

⁹ *Ibid.*, pp. 237-239.

¹⁰ *Ibid.*, p. 231.

¹¹ Giovanni SARTORI, *Parties and party systems. A framework for analysis*, vol. I, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, p. 13. SARTORI avertit : le rapport du pluralisme au pluralisme partisan n'est ni direct, ni automatique.

interrogation sur la représentation. Ils gardent la vision constructive sur la représentation et ils ne font pas l'effort de se diriger vers une approche descriptive.

Tout conduit donc à faire l'hypothèse selon laquelle la manière dont est comprise la représentation détermine le sens donné aux partis politiques. Autrement dit, les interrogations des hommes politiques roumains sur la représentation et ses transformations sont intimement liées aux définitions qu'ils donnent aux partis, puisque, pour reprendre l'expression de Pierre Rosanvallon, les partis politiques ont une puissance d'incarnation et ils donnent forme aux différences. Partant de cette approche, je retiens un nombre d'interrogations. Comment définissent les parlementaires roumains leur rôle de représentants et les rapports entre représentants et représentés ? Quels sont les sens qu'ils donnent aux notions de « parti » et de « faction » ? Comment justifient-ils l'antipartisme ? Comment comprennent-ils le vote ? Quelles sont les pratiques électorales qu'ils critiquent ?

Les significations de la notion « parti » et les sentiments antipartis seront rapportés non seulement aux discours parlementaires et aux articles de presse, mais aussi à la pratique politique, c'est-à-dire aux luttes (surtout électorales) que se livrent les hommes politiques, et aux représentations de ces pratiques. Il s'agit, donc, de restituer les stratégies et l'action propre des hommes politiques et de rendre compte du sens qu'ils donnent à leurs actions et à leurs discours et des contextes qui s'imposent à eux¹².

¹² Je place ma démarche dans la ligne de la sociologie historique interprétative, voir l'article programmatique de Yves DÉLOYE et Olivier IHL, « Le XIX^e siècle au miroir de la sociologie historique », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, n° 13, 1996, pp. 47-57. Cette approche a engendré un renouveau récent des études sur le vote et sur la

Les enjeux du débat

Les enjeux du débat sur la signification du terme « parti » pendant la période antérieure à la constitution des organisations nationales des partis et de leur formalisation moderne sont résumés par le dialogue entre un député et un ministre en 1870 dans l'Assemblée des députés¹³. Les propos critiques des deux orateurs illustrent ce que l'on a appelé l'interprétation classique du parti basée sur deux définitions célèbres, celle d'Edmund Burke (un parti est un groupe d'individus unis pour promouvoir l'intérêt national sur la base de leurs principes) et celle de Benjamin Constant (« un parti est une réunion d'hommes qui professent la même doctrine politique »)¹⁴ : tous les deux associent le parti à un courant d'opinion sans liens institutionnels et l'envisagent dans des termes vagues proches de « faction ».

L'image construite par le conservateur Aristide Pascal dans l'Assemblée des députés a le mérite de résumer les critiques de l'époque. Il définit d'une façon accusatrice un certain type de parti politique, spécifique, d'après lui, pour l'espace roumain : « Ce que l'on appelle chez nous des partis, ce ne sont que des sociétés d'aide mutuelle, un nombre plus ou moins grand d'hommes liés par des affections réciproques et qui se promettent réciproquement tout le concours afin qu'ils arrivent, eux et seulement eux, au pouvoir pour l'utilité

politisation au XIX^e siècle en France, voir les deux articles de Michel OFFERLÉ, « Capacités politiques et politisations : faire voter et voter, XIX^e-XX^e siècles » (1), *Genèses* 2007/2, n° 67, pp. 131-149, et « Capacités politiques et politisations : faire voter et voter, XIX^e-XX^e siècles » (2), 2007/3, n° 68, pp. 145-160.

¹³ L'épisode a lieu pendant la session extraordinaire de juin-juillet 1870 convoquée pour vérifier les titres des députés et pour constituer la Chambre suite aux élections de mai-juin 1870.

¹⁴ Paolo POMBENI, *op. cit.*, p. 98.

commune de tous les membres de cette société-là. »¹⁵. Alors que, continue le député, les partis politiques devraient se conduire selon « un programme politique complet et détaillé pour le but qu'ils se proposent » et selon les principes qui y sont précisés, ce qui n'est pas le cas en Roumanie, à son avis¹⁶. Ce que l'on doit retenir de la définition de Pascal, c'est son effort de conceptualisation de l'institution qui permettra à la fin du XIX^e siècle la représentation et qui matérialisera les rapports entre les élus et les électeurs dans le processus électoral, et sa disponibilité à reconnaître la légitimité des « partis » pourvu qu'ils se conforment à un programme et à un but précis. Mais la vision d'Aristide Pascal sur les partis, comme des institutions qui fonctionnent sur la base d'un programme politique, est isolée pendant ces années parmi les parlementaires roumains. Le fonctionnement des partis de l'époque se conforme plutôt au modèle de parti décrit par le député conservateur : la logique des rapports interpersonnels, y compris extraparlimentaires, régit l'activité politique dans laquelle la médiation des contacts de type institutionnel et la conformité à un ensemble de principes et de doctrines relativement stables sont absentes. D'ailleurs cette déficience fonctionnelle est exprimée par le même Pascal et par deux de ses collègues, Nicolae Blaremborg et Petre Carp, députés conservateurs, dans le journal qu'ils dirigent : « L'état d'enfance de notre société a fait que les partis dégénèrent chez nous en patronage et en clientèle. Quand on dit aujourd'hui 'parti', on comprend en fait le groupe d'hommes inféodés à telle ou

¹⁵ *Monitorul. Jurnal Oficial al Principatelor Unite Române [Le Journal Officiel des Principautés Unies Roumaines]*, n°155 du 16/28 juillet 1870, séance du 1^{er} juillet 1870, p. 864 (cité par la suite M.O.). Toutes les traductions en français m'appartiennent.

¹⁶ *Idem.*

telle personnalité et rien de plus. D'où cette absence totale de croyances, de conséquences et de logique. »¹⁷.

La critique des pratiques électorales dans le cadre du dispositif constitutionnel et institutionnel introduit en 1866 est une constante de la période. C'est le rôle du gouvernement dans le processus électoral qui est le plus stigmatisé. A. Pascal ne fait que synthétiser une opinion largement partagée par ses collègues. Et il n'est pas le seul à accuser la conduite du gouvernement pendant les élections pour les deux chambres en mai-juin 1870. De nombreux autres députés, y compris des libéraux, accusent le gouvernement de parrainer les illégalités et les ingérences électorales. Néanmoins, Pascal introduit un élément original dans sa critique, lorsqu'il soutient que la déficience fonctionnelle, comme il le dit, et structurelle des partis politiques roumains a des influences significatives sur les pratiques électorales, en permettant aux ministres d'influencer le vote. Il continue son réquisitoire en soulignant que depuis 1860, les ministres ont transformé les préfets en « des instruments serviles du despotisme ministériel, en des outils électoraux », de telle sorte que les préfets sont arrivés à croire, « par l'éducation qu'on leur a faite, que leur principale mission est la violation des électeurs et de toutes les lois¹⁸ ».

Dans la même séance, le président du Conseil des Ministres, Manolache Costache Epureanu, conteste la définition des partis politiques donnée par A. Pascal, et il affirme qu'ils existent bel et bien en Roumanie : « Il est impossible que, dans un groupe de 160 députés, il ne se constitue pas des partis et des majorités ». Selon le ministre, contester la possibilité des partis de se grouper selon des affinités, signifie contester l'existence

¹⁷ Article-programme qui résume leur profession de foi, *Tara*, IV^e année, n° 1, le 22 janvier 1870, p. 1.

¹⁸ M.O. n° 155 du 16/28 juillet 1870, séance du 1^{er} juillet 1870, p. 865.

du régime parlementaire même. Epureau ajoute que ce sont justement les critiques et les interpellations qui lui ont été adressées pour le déroulement frauduleux des élections qui expliquent l'intention du ministre de donner sa démission¹⁹, admettant ainsi implicitement la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée.

Les débats qui se déroulent à cette période présentent un intérêt particulier parce que l'imprécision même du vocabulaire et ses hésitations sont le signe d'un changement qui s'opère lentement. Une mutation s'esquisse sans que le vocabulaire la prenne encore complètement en compte, puisque les parlementaires utilisent la notion « parti » en lui donnant des connotations différentes.

Les interrogations sur la nature de la représentation et du parlementarisme

Sans utiliser les mêmes termes, les deux orateurs et tous leurs collègues de l'époque sont d'accord que les partis constituent un des éléments incontournables du régime représentatif parlementaire. Ils assignent au parlement le rôle central pendant toute la période du régime libéral de la monarchie constitutionnelle, puisqu'il reflète, disent-ils sans aucune hésitation, un rapport politique moderne, celui entre les représentants et les représentés.

Pour qualifier le nouveau régime introduit en 1866, les parlementaires emploient indifféremment dans leurs discours des expressions comme « monarchie constitutionnelle héréditaire », « gouvernement représentatif », « gouvernement mixte », « régime constitutionnel », « système constitutionnel » ou même « nation civilisée », comme si les différents termes

¹⁹ M.O. n° 156 du 17/29 juillet 1870, séance du 1^{er} juillet 1870, p. 867.

étaient équivalents. Malgré leurs difficultés à nommer le régime, ils identifient souvent implicitement le gouvernement représentatif à ce que l'on appelait le parlementarisme dont l'Angleterre aurait constitué l'exemple le plus achevé jusque vers 1870²⁰, avant la constitution des premiers partis de masse²¹. La référence indiscutable pour les libéraux roumains surtout est l'Angleterre. « Les Anglais sont nos maîtres dans le régime constitutionnel », disait en 1866 Nicolae Ionescu dans l'Assemblée constituante²². Au milieu du XIX^e siècle, l'admiration pour le parlementarisme britannique est d'ailleurs un lieu commun dans le discours (surtout libéral) continental. Après 1866, il est clair que les parlementaires roumains réfléchissent abondamment sur leur rôle et sur le sens de la représentation.

Il y a d'abord une vision moniste sur la représentation. En expliquant l'importance de l'adoption de la constitution, les membres de la Constituante définissent un certain type de représentation en 1866. Au-delà de l'usage imprécis des mots « nation » et « peuple », les députés comprennent la représentation dans la ligne classique de Rousseau, en localisant la souveraineté au sein de la nation. Les élus ont le rôle de représenter la volonté générale, une et indivisible, de la nation, ils sont autorisés à la représenter : la volonté nationale (générale)

²⁰ Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p. 249.

²¹ Le *Caucus* de Birmingham et le *National Liberal Federation* fondés après la *Reform Act* de 1867.

²² *Dezbaterile Adunării Constituante din anul 1866 asupra constituțiunei și legii electorale du România*, publicate din nou în edițiune oficială de [Les débats de l'Assemblée constituante de 1866 sur la constitution et la loi électorale de Roumanie, republiés en édition officielle par] Alexandru PENCOVICI, Tipografia statului, Curtea Șerban-Vodă, 1883, p. 189 (cité par la suite D.A.C.).

préexiste, les représentants ne délibèrent pas, ils ne sont que la « voix » de la nation. C'est par ses représentants élus que la nation exerce sa souveraineté. C'est ce que souligne Teodor Lateş dans son intervention dans la Constituante : « Cette Assemblée nationale, constituante, travaille aujourd'hui au nom du peuple roumain et donne cette constitution au peuple roumain, à la nation roumaine (...). Il nous faut, messieurs, bien nous imprégner de la signification de cette constitution, (...) elle ne peut procéder que de l'initiative de la souveraineté de la nation, et le chef de l'État est seulement appelé à l'accepter ou à la rejeter ; car cette Assemblée ne débat pas cette constitution au nom du prince, mais au nom du peuple roumain. »²³. Mais comme les contradictions sont partie intégrante du raisonnement des parlementaires, cette vision ne les empêche pas d'être convaincus qu'il faut rejeter la souveraineté nationale comprise comme volonté sans restrictions et sans intermédiaires du peuple. L'élargissement de la base électorale vers la foule signifierait, explique le libéral Ion Ghica repris par *Românul*, l'instauration d'un régime politique basé sur « le despotisme du nombre et la domination de l'infériorité sur l'intelligence et la raison »²⁴.

Dans un régime représentatif constitutionnel, les citoyens doivent être consultés par le plébiscite – c'est un principe avec lequel de nombreux parlementaires sont d'accord. Mais les citoyens n'ont pas la compétence de se prononcer en connaissance de cause sur les questions publiques. Les élus sont les « éclairés », pour reprendre une expression souvent utilisée. Autrement dit, la volonté générale ne se forme pas par la confrontation des opinions dans la société, mais c'est l'Assemblée qui la définit. C'est la doctrine de la souveraineté

²³ D.A.C., p. 57.

²⁴ Apud Apostol STAN, *Grupări și curente politice în România, op. cit.*, pp. 298-299.

parlementaire qui s'affirme, telle qu'elle a été définie pendant la Révolution française, plus précisément pendant les années 1789-1791²⁵. Les propos fréquents des députés sur les « éclairés » et sur le « constitutionnalisme éclairé »²⁶ visent la nature même de l'opération représentative, dans la ligne de la doctrine de la compétence développée par les libéraux (surtout Benjamin Constant) et les doctrinaires français (surtout François Guizot et Victor de Broglie) pendant la Restauration et la monarchie de Juillet. Dans leur tentative de régler les rapports du libéralisme et de la démocratie, ils affirment que le propre du gouvernement représentatif est de permettre le choix, par le vote direct et censitaire, des meilleurs²⁷. Tous les parlementaires roumains sont les défenseurs de cet élitisme de type capacitaire.

Par cela même, ils sont plus proches de la vision de Sieyès sur les compétences mises en avant par les élus pour justifier leur rôle de représentants et sur la nature de la représentation politique : l'homme politique indépendant efface sa distinction pour se faire l'interprète de l'intérêt général et il n'est pas le porte-parole d'intérêts qui le rapprochent de ses mandataires ; il ne doit pas avoir la capacité de se mettre à la place de ses électeurs pour être un bon représentant, il doit seulement organiser (et non reproduire), puisqu'il a la capacité de le faire, les opinions et les intérêts de ses mandataires²⁸. Autrement

²⁵ Cf. Lucien JAUME, « Citizen and State under the French Revolution », in Quentin SKINNER, Bo STRATH (éd.), *States and Citizens. History, Theory, Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 132-133.

²⁶ Par exemple, Nicolae Ionescu, M.O. n° 98 du 5/17 mai 1866, p. 434.

²⁷ Pierre ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992, pp. 271-286.

²⁸ Yves DELOYE, « Se présenter pour représenter. Enquête sur les professions de foi électorales de 1848 », in Michel OFFERLE (dir.), *La profession politique, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Belin, 1999, pp. 239-243.

dit, la représentation nationale est l'apanage d'une classe politique dont la compétence propre justifie son autonomie par rapport à ses électeurs et au « peuple ». On doit être apte pour devenir parlementaire. C'est la représentation-mandat qui est à l'œuvre dans le parlement roumain et qui doit légitimer le pouvoir²⁹.

Aussi les parlementaires affirment-ils tous une maxime du parlementarisme de l'époque : les élections doivent sélectionner les notables, le gouvernement représentatif étant le règne des notables, de ceux qui doivent leurs élections à des facteurs non politiques (leur notoriété locale, leur personnalité, leur éducation, leurs mérites, etc.). D'où également leur grande marge d'indépendance dans l'activité parlementaire (ils votent selon leur conscience et leur jugement personnels) et par rapport à leurs électeurs, car ils se trouvent au parlement grâce au rapport de confiance qu'ils nouent avec ces derniers (ils sont leurs *trustees*). Cette relation a un caractère essentiellement personnel et non politique, le député ne doit pas son élection à ses liens avec une organisation politique ou à ses liens avec d'autres représentants³⁰.

C'est Aristide Pascal qui surprend dans ses propos le déclin du député-homme de confiance, spécifique à l'âge d'or du parlementarisme, caractérisé par son indépendance politique (tant dans son vote que dans sa manière d'élection). La pluralité des individus d'une assemblée cesse progressivement d'être

²⁹ Sur la distinction entre représentation-mandat et représentation-figuration, cf. Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable*, *op. cit.*, p. 13 et *passim*. La représentation nationale ne doit donc pas incarner fidèlement la diversité sociale : c'est l'autre usage de la représentation, la représentation-figuration.

³⁰ Sur la question du *trustee*, voir surtout Bernard MANIN, *op. cit.*, pp. 260-261, et Edmund BURKE, « Speech to the Electors of Bristol », 3 novembre 1774, *Works* 1:446—48.

l'aspect le plus important de la vie parlementaire et de la représentation (cette dernière intimement liée à l'idée de discussion capable de produire l'accord et le consentement³¹) pour laisser la place aux partis politiques comme structures d'encadrement et d'organisation de la vie parlementaire.

Aristide Pascal et Manolache Costache Epureanu saisissent tous les deux le fait que le gouvernement représentatif moderne a été instauré en l'absence de partis politiques organisés, la division même en partis ou en factions étant considérée comme une menace pour ce type de régime, comme on le verra par la suite. Le changement intervient progressivement lorsque l'existence des partis encadrant les suffrages des électeurs, dans le contexte de la transformation massive de la participation politique, commence à apparaître comme un élément essentiel et structurant du régime représentatif et de la démocratie. Mais comme les droits électoraux restent très limités jusqu'en 1919, l'effort de structuration déterminé par l'activité électorale est réduit au minimum. Aussi n'est-ce pas encore l'époque où l'efficacité électorale l'emporte sur la confrontation des idées.

Dans le parlement roumain des années 1860-1880, les élus questionnent leur propre rôle et leur rapport au monarque, sans que l'on puisse encore parler d'un espace politique spécialisé. Mais ils ne sont pas encore des professionnels de la politique (au sens wébérien du terme³²), puisqu'ils ne sont pas confrontés à l'organisation systématique des masses électorales, ni à la discipline partisane imposée par le parti : ils sont encore des esprits indépendants. Les influences et les mérites personnels expliquent encore le succès électoral. On notera cependant que l'on assiste au processus

³¹ *Ibid.*, pp. 235-245.

³² Voir aussi les conceptualisations de Michel OFFERLE (dir.), *La profession politique, XIX^e-XX^e siècles*, op. cit., pp. 7-35.

lent de professionnalisation de la politique tout au long du XIX^e siècle, à la lente disparition de l'emprise des boyards sur le champ politique et à l'émergence progressive de nouvelles catégories de personnels vivant non plus seulement pour, mais de l'activité politique. En tant que corps politique, les boyards avaient certes perdu leurs privilèges dans l'État au début du XIX^e siècle, mais ils ont conservé un pouvoir certain au sein des institutions politiques, sur leurs domaines et dans leurs circonscriptions jusqu'au début du XX^e siècle. Le monde des notables se combine au régime des capacités et des couches émergentes (notamment urbaines, composées surtout de publicistes et d'avocats) comme premiers pas vers la professionnalisation de la vie politique.

Il y a des preuves que les parlementaires roumains comprennent la représentation dans des termes tout à fait différents de la vision moniste : ils sont parfois prêts à admettre le partage des opinions en tendances distinctes. Suite aux élections de mars 1868, plus de la moitié de la session d'été du Sénat (mai-juin 1869) est dédiée à la vérification des mandats des sénateurs³³. Les accusations de fraude, de corruption et d'irrégularités administratives sont toutes utiles pour augmenter le nombre des sièges de « sa » majorité. Les débats sont vifs et longs, car les parlementaires dénoncent les nombreuses irrégularités, surtout du gouvernement, commises pendant les élections³⁴. Une autre question qui ralentit le déroulement du processus législatif est la réponse au message

³³ D'ailleurs, chaque échéance électorale est suivie, à l'ouverture des sessions législatives, d'âpres discussions sur la vérification des mandats.

³⁴ Il s'agit du gouvernement libéral modéré dirigé par Dimitrie Ghica (16 novembre 1868-27 janvier 1870). Le conflit avec le gouvernement et, surtout, les controverses du Sénat sur la vérification des mandats empêchent les sénateurs de discuter des projets de loi importants jusqu'à la fin de la session d'été.

du trône : les sénateurs ont de grosses difficultés à trouver une réponse commune.

Pendant ces débats si controversés à de nombreux égards, les sénateurs expriment une autre vision sur la représentation, lorsqu'ils essaient d'obtenir une majorité qui puisse leur permettre d'avancer dans les discussions et de passer au vote. Ils expriment souvent l'idée que la majorité (c'est-à-dire la majorité politique du Sénat) n'est que « l'expression libre de la volonté nationale », ayant ses propres « interprètes³⁵ ». La représentation n'est plus comprise ici comme expression de la volonté générale, mais comme résultat de la confrontation d'opinions dans l'espace public – à savoir, la représentation des opinions ou « la représentation représentative » dans la ligne de Benjamin Constant qui, en opposition avec Rousseau, refuse de considérer la nation comme une entité dans laquelle les parties composantes disparaissent³⁶. Par conséquent, une pareille représentation accepte l'existence d'une « majorité », d'une « minorité » et des couleurs politiques.

Deux années auparavant, on trouve cette perspective sur la représentation dans l'Assemblée des députés, exprimée dans les mêmes circonstances : la rédaction de la réponse au discours du trône (la séance du 10 décembre 1866). Constantin A. Rosetti et Dimitrie Brătianu, deux figures de proue des libéraux radicaux et anciens quarante-huitards, se retirent de la commission chargée de la rédaction de la réponse. C'est Rosetti qui explique leur geste : ne faisant partie d'aucune des majorités de l'Assemblée et la réponse étant « l'expression des sentiments

³⁵ *Dezbaterile Senatului României (1866-1871)*, Supliment la *Monitorul Oficial [Les débats du Sénat de Roumanie (1866-1871), Supplément du Journal Officiel]*, Bucarest, Imprimeria statului, 1869, suite à la session ordinaire 1868-1869, pp. 7-8.

³⁶ Lucien JAUME, *L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Paris, Fayard, 1997, pp. 63, 74.

et des besoins de la nation envers le trône », ils ne peuvent pas savoir ce que l'Assemblée entend exprimer, d'autant plus qu'ils n'ont pas été élus par la partie de la Chambre dans laquelle ils se trouvent à présent³⁷. Dimitrie Ghica et M.C. Epureanu, conservateurs modérés, ne sont pas d'accord avec les raisons invoquées par les deux démissionnaires (« qui disent ne pas représenter la majorité de l'Assemblée dans la commission »), puisque aucun parti n'a la majorité dans la Chambre et puisque « le pays entier » attend que « nous laissions de côté les pressions, les ambitions personnelles, oublions toute préoccupation de parti et travaillions sérieusement » (applaudissements)³⁸. Le libéral Nicolae Ionescu, lui, nie avec force la légitimité de la distinction entre « la majorité de l'Assemblée et la majorité du pays », car tous les sénateurs constituent, renforce-t-il, « la majorité du pays³⁹ ». On remarquera à quel point « parti » est synonyme de « faction » et reçoit une connotation négative car considéré comme étant perturbateur du consensus. C'est une des sources majeures des sentiments antipartis, comme on le verra par la suite.

Les factions comme bases du parlementarisme ?

Jusque vers le début des années 1880, la valorisation des partis politiques est une exception et par « parti » on veut dire « faction ». Les factions sont vues comme expressions de conflits personnels, d'intérêts égoïstes et non dirigés vers le bien public et elles sont considérées le signe de la concurrence stérile entre des coteries et la preuve de la perturbation profonde du social

³⁷ M.O. n° 272 du 13/25 décembre 1866, séance du 10 décembre 1866, p. 1293.

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Ibid.*, pp. 1293-1294.

et de la corruption de la vie politique⁴⁰. L'ensemble de la presse de l'époque exprime cette vision sur les partis. Un fragment de *Tara*, journal de tendance conservatrice, en apporte une preuve parmi tant d'autres lorsqu'il dénonce « l'intérêt de parti » et les ingérences du gouvernement dans les élections : « Lorsque l'on donne [au peuple] des mandataires, *vechili*⁴¹, des représentants, c'est-à-dire des députés, des sénateurs, des maires, des conseillers départementaux et communaux, des gens qui ne sont pas élus par leur libre volonté, alors ce peuple, au lieu de se gouverner comme il le souhaite et comme le dicte son intérêt national, se gouverne d'après la bonne volonté des ministres et des amis ou serviteurs de ces ministres, et d'après ce que l'intérêt de parti, de clique ou de coterie dicte à ceux qui sont seulement en apparence et non en réalité les représentants ou les *vechili* de ce peuple. La foi dans les qualités et les avantages du système représentatif est ainsi anéantie et le régime libéral discrédité »⁴².

Il existe indubitablement dans le parlement roumain de l'époque une réflexion sur le phénomène partisan et sur les sens du terme « parti ». En fin de compte, A. Pascal et M.C. Epureanu disent la même chose, ils comprennent par partis avant tout des « factions ». Par cela, ils expriment le sens le plus répandu du terme, même si « faction » n'est pas un mot fréquent dans le langage politique de l'époque. Mais les propos d'A. Pascal enregistrent également le glissement sémantique

⁴⁰ C'est la vision ancienne et traditionnelle sur les partis comme factions, sans référence à une structuration régulière, voir sur ces points Giovanni SARTORI, *op. cit.*, p. 25, et Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable, op. cit.*, pp. 227-230.

⁴¹ Mot du roumain ancien désignant l'administrateur d'une grande propriété foncière ou d'un grand domaine. Le mot signifiait également « avocat » et « mandataire, substitut, représentant ».

⁴² Le 27 janvier 1870, IV^e année, n° 2, p. 6.

qui est bel et bien à l'œuvre, de « faction » vers le parti moderne. Ce glissement illustre le changement dans le sens donné à la représentation et ouvre la voie à l'acceptation des partis comme nécessaires à la vie politique et comme éléments constitutifs légitimes du gouvernement représentatif. Et il illustre aussi le passage de la connotation négative donnée au terme à son acceptation. Aristide Pascal suit en cela le raisonnement d'Edmund Burke, dans la lecture faite de ce dernier par Giovanni Sartori. C'est Burke, explique Sartori, qui réussit à la fois à réhabiliter les partis et, d'un même trait, séparer le parti de la faction avec connotation négative, et à ouvrir la voie vers le parti moderne : Burke insiste sur le fait que les partis dépassent les factions parce qu'ils ne se basent pas seulement sur des intérêts ou sur des affections, mais aussi sur des principes communs. Il y aurait, donc, une différence de qualité entre les deux, puisque la collaboration politique n'est pas que faction, elle ne dégénère pas toujours, de par sa nature, en faction, et elle peut œuvrer pour l'intérêt national. Chez Burke, les factions sont des factions, les partis sont des partis, son argument étant non que le parti dégénère toujours en faction, mais que dans un tel cas le parti n'est pas un parti⁴³. Mais à l'époque de Burke et bel et bien jusque vers la fin du XIX^e siècle, la valorisation des partis reste une exception.

Comme le souligne à juste titre Raymond Huard, le « parti » n'est pas une idée platonicienne dont la prescience guiderait les acteurs politiques⁴⁴. Le différend entre Pascal et Epureanu a pour origine le fait qu'ils mettent l'accent sur deux éléments différents, mais tout aussi importants et légitimes, qui caractérisent la constitution des partis modernes : d'un côté, la

⁴³ Giovanni SARTORI, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁴ Raymond HUARD, *La naissance du parti politique en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 21.

conformité à des principes et à une doctrine, inscrits dans un programme politique, et, de l'autre, la conformité à des intérêts. Si A. Pascal met l'accent sur le rôle du programme dans la conduite d'un parti et dans son identité, le ministre met en évidence le rôle des différences d'opinion entre les parlementaires qui, justement sur la base de ces différences, se groupent selon des affinités. En utilisant le terme « parti », M.C. Epureanu fait en fait référence à un groupe ou à une faction comme mouvement d'opinion, sans référence à une structure régulière, et non à une organisation, comme semble le faire A. Pascal. Si l'on considère la typologie classique des partis politiques et de leurs origines, proposée par Maurice Duverger⁴⁵, les deux hommes politiques insistent sur deux moments qui se succèdent chronologiquement dans la constitution des partis modernes au XIX^e siècle du point de vue institutionnel : M.C. Epureanu insiste sur la première étape, celle parlementaire, lorsqu'à l'intérieur de cette institution, les élus se groupent d'une manière informelle, selon leurs affinités, alors qu'A. Pascal insiste sur l'étape immédiatement suivante, lorsque, pour des raisons électorales, les groupes formés dans le parlement, souples et non systématiques, se donnent un programme et une doctrine relativement stable et perçoivent l'importance de l'organisation politique et lorsque commence à s'organiser l'activité partisane extra-parlementaire.

Les oscillations des parlementaires entre les différentes visions sur la représentation accompagnent les différents sens du terme « parti ». Les imprécisions de leur vocabulaire et leurs hésitations illustrent le déclin très lent de l'âge d'or du parlementarisme dans l'acception donnée au terme par Bernard Manin, le parlementarisme classique d'avant la démocratie

⁴⁵ Voir l'ouvrage classique de Maurice DUVERGER, *Les partis politiques*, 9^e éd., Paris, 1976.

de partis⁴⁶, dont les traits de base seraient : le député entretient un rapport de confiance, direct et non politique avec ses électeurs, il est libre de ses votes au parlement, il vote en fonction de ses convictions personnelles telles qu'elles se forment au cours du débat parlementaire et il n'est pas tenu de mettre en œuvre la volonté du « peuple » et de l'opinion publique. Même s'il n'y a pas de rapport direct entre la volonté et l'opinion des électeurs et la volonté et l'activité de l'élu (absence de la représentation-figuration), le propre du gouvernement représentatif est de garantir aux gouvernées le droit d'exprimer librement leurs opinions politiques (en dehors du contrôle des gouvernants) – c'est la conviction de tous les parlementaires. Cette liberté de l'opinion publique (manifestée surtout par des pétitions envoyées aux chambres, par la presse et par des manifestations de rue) s'exerce par des pressions extérieures sur le parlement. Dans des moments de crise, surtout lors des débats législatifs intenses d'ordre constitutionnel ou lors des votes de défiance contre le gouvernement, les forces de l'ordre, dont souvent l'armée, sont présentes dans la cour du parlement, tandis que les bureaux des deux chambres sont continuellement assaillis par des pétitions provenant de tous les coins du pays⁴⁷.

Mais le changement se fait en douceur, presque sans la volonté des parlementaires. Ils saisissent les limites du parlementarisme basé sur des « factions », mais ils ne voient pas encore ce qu'ils pourraient mettre à leur place. Autrement dit, le vrai changement dans la nature de la représentation n'est pas à l'ordre du jour : ils ne définissent certainement pas

⁴⁶ Sur les traits du parlementarisme classique voir Bernard MANIN, *op. cit.*, pp. 259-264.

⁴⁷ Pour l'analyse détaillée voir Silvia MARTON, *La construction politique de la nation. La nation dans les débats du Parlement de la Roumanie (1866-1871)*, Iași, Institutul European, 2009.

leur rôle comme représentants des opinions de la société, mais ils se conçoivent, dans la ligne d'Edmund Burke, comme des représentants des grands intérêts « objectifs » nationaux. Ce sont eux, les députés-*trustees*, qui ont le devoir de construire les intérêts objectifs de la nation, des intérêts qui ne reflètent pas leurs opinions personnelles, celles de catégories sociales particulières ou celles de leurs électeurs. Ils restent convaincus du bien fondé de la relation de confiance à caractère essentiellement personnel et non politique qu'ils entretiennent avec leurs électeurs. Ils envisagent la construction du champ politique de haut en bas et ils défendent tous le régime électoral censitaire et capacitaire. D'autant plus que les clivages qui traversent la classe politique et les divisions qui traversent le corps politique ne coïncident pas, les campagnes électorales ne soulèvent pas des problèmes précis et ces derniers ne sont pas résolus par le résultat des élections⁴⁸. Le dialogue entre Aristide Pascal et Manolache Costache est révélateur à cet égard aussi. C'est A. Pascal qui va le plus loin, dans le sens où il souhaiterait l'existence de partis plus structurés autour de principes politiques. C'est le caractère de la réflexion politique de ses collègues qu'il critique : comme elle n'est pas suffisamment développée, les groupes politiques restent à l'état de « coteries ».

Jusque vers le début des années 1880, les partis désignent surtout des groupes d'individus actifs au sein du parlement, du gouvernement et dans la presse, et des courants d'opinion. Les affiliations politiques ne sont pas fixes et il n'est pas toujours aisé de les identifier, même si la division « gauche »-« droite » est acceptée comme principe par tous et elle renvoie approximativement au binôme « progrès » et « réaction ». Les expressions « conservateur » et « libéral » sont présentes dans

⁴⁸ Bernard MANIN, *op. cit.*, p. 262.

le vocabulaire politique à partir des années 1860⁴⁹ et les parlementaires n'hésitent pas à donner une étiquette à leur propre groupe ou à leurs adversaires. Les factions se constituent autour des grandes figures. La fidélité envers une personne est tout aussi importante, sinon même plus, que la fidélité envers une idée. Souvent les convictions fluctuent selon la position adoptée pendant le débat sur une question spécifique dans le parlement et dans la presse. Les réorientations des hommes politiques de même que des publicistes sont souvent surprenantes. Les repositionnements conjoncturels rendent encore plus difficiles les classifications politiques.

La période qui va jusqu'au début des années 1880 est caractérisée par la mobilité parlementaire et il n'existe pas encore de groupes homogènes. L'alternance au pouvoir des groupes politiques, soutenus successivement par des majorités parlementaires relativement disciplinées, date de 1871 (lorsque le gouvernement dirigé par Lascăr Catargiu obtient une majorité conservatrice puissante, ce qui lui a permis de rester au pouvoir jusqu'en 1876). La Roumanie de 1866 ne fait pas d'exception à la pratique politique courante au XIX^e siècle : les majorités sont formées selon les contingences politiques, les dynamiques parlementaires ont le rôle central dans le jeu politique et les divisions claires et cohérentes du corps politique sont absentes⁵⁰.

⁴⁹ Pour l'analyse des premières occurrences des termes « libéral » et « conservateur », voir A.D. XENOPOL, *Istoria partidelor politice în România [Histoire des partis politiques de Roumanie]*, vol. I, *Dela origini până la 1866 [Des origines à 1866]*, Bucarest, Albert Baer, 1910, pp. 547-549.

⁵⁰ Gaetano QUAGLIARIELLO, « Opportunisme et transformisme. Comparaison entre deux formules politiques à la fin du XIX^e siècle », in Jean-Marie MAYEUR, Jean-Pierre CHALINE et Alain CORBIN (dir.), *Les parlementaires de la Troisième République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003, p. 426.

La seule affiliation régionale claire qui existe en 1866, c'est le groupe des parlementaires de Moldavie autour de Nicolae Ionescu, professeur universitaire à Iași, leader de la Fraction libre et indépendante, appelée également « le parti des professeurs de Iași » (qui se revendique ouvertement du libéralisme, du républicanisme et du nationalisme xénophobe et antisémite). Les libéraux radicaux affichent en Valachie une cohérence doctrinale plus grande étant donné leur expérience commune de 1848. Ces anciens quarante-huitards, républicains et révolutionnaires, se regroupent autour de C.A. Rosetti et Ion C. Brătianu. En 1866 déjà, leurs efforts pour conquérir la Moldavie par les urnes remportent des résultats significatifs. Tous les hommes politiques roumains se disent libéraux (ou « nationaux ») dans le sens qu'ils se définissent tous comme défenseurs de la cause nationale et partisans de l'autonomie et de l'indépendance étatique de la nation roumaine, même si certains d'entre eux défendent des positions (notamment du point de vue social) conservatrices. Leurs attitudes cadrent avec l'attitude commune dans l'Europe du sud-est à l'époque, à savoir le missionarisme politique de l'élite, convaincue de la fonction formatrice des institutions et des lois, et la lutte pour la cause nationale selon le « principe des nationalités ».

Aucun groupe politique ne conteste sérieusement le régime. Il y a certes des parlementaires (les libéraux radicaux et les membres de la Fraction) qui défendent des idées républicaines et qui provoquent ainsi des crises politiques surtout pendant les années 1868-1871. Mais cette confrontation permet, en fait, la consolidation des mécanismes parlementaires du régime par l'affirmation de la prééminence du législatif⁵¹. La version républicaine du régime considère que le gouvernement est subordonné au législatif et à la majorité

⁵¹ Pour la démonstration complète voir Silvia MARTON, *op. cit.*, pp. 365-394.

par l'intermédiaire d'un ministère qui doit en être l'émanation et donc que le législatif est le seul capable de discerner l'intérêt général de la nation. Cette prééminence de l'Assemblée dont dépend le gouvernement et qui doit exercer sans cesse son contrôle explique également la préférence des libéraux pour les gouvernements forts et centralisés. Ils ne combattent la notion de gouvernement fort que lorsqu'il s'agit d'une autre force (en l'occurrence Charles I^{er}) appliquée contre la représentation nationale ou le pouvoir législatif⁵². Autrement dit, c'est la manière dont les libéraux radicaux et les membres de la Fraction se sont accommodés du régime représentatif censitaire, en le réduisant dans leurs arguments (et dans la pratique lorsqu'ils peuvent former le gouvernement) à la suprématie du législatif comme instance de contrôle du gouvernement et de Charles I^{er} dans tous les domaines. Aussi le législatif doit-il être un organe délibératif dans la plénitude du terme, dans lequel la liberté des débats et des opinions doit être totale. C'est la raison pour laquelle ils défendent le droit d'interpellation qu'ils conçoivent comme la clef de voûte du régime⁵³. Les libéraux radicaux et les membres de la Fraction antidynastique revendiquent la république non pas seulement parce qu'ils sont réfractaires au monarque et au principe héréditaire, mais également parce qu'ils ont une vision républicaine sur les institutions, notamment sur le rôle de l'Assemblée, de la délibération parlementaire, du gouvernement fort et de la centralisation. Ils se concilient avec la monarchie constitutionnelle justement pendant les différents épisodes de la crise antidynastique suite auxquels ils s'érigent

⁵² En cela les radicaux roumains sont très proches des républicains français de la seconde moitié du XIX^e siècle, cf. Claude NICOLET, *L'idée républicaine en France. Essai d'histoire critique*, Paris, Gallimard, 1982, p. 430.

⁵³ *Ibid.*, pp. 430-432 pour les républicains français.

en défenseurs de la Constitution, de la liberté d'expression et de la suprématie de l'Assemblée.

Les sources des sentiments antipartis

Les parlementaires roumains incluent dans leurs arguments la tension sémantique constitutive du terme « parti » dès qu'il entre dans le langage politique : le parti désigne d'un côté la division, de l'autre la participation et la collaboration à un « tout »⁵⁴. Cette tension est la matrice qui engendre les différentes attitudes contre les partis et les vagues critiques récurrentes.

Force est de constater que la variante la plus répandue d'antipartisme est celle qui dénonce les partis *qua* factions et qui les considère comme synonymes de passion, désordre et discorde, intérêts égoïstes et fragmentaires. Les partis sont mauvais car ils sont la preuve de l'absence d'harmonie et d'unité. C'est la variante d'antipartisme que Nancy L. Rosenblum désigne par l'expression « déni de la partialité ». C'est l'antipartisme d'avant l'acceptation des partis politiques modernes qui dénonce la division jugée artificielle que les partis introduisent⁵⁵, et qui voit dans les groupes politiques ou sociaux une menace pour l'intégrité et l'unité de l'ordre politique, puisque les partis sont partiels et puisque l'opposition est leur but. Les présupposés d'une telle conviction sont qu'il y aurait un bien commun identifiable et que la reconnaissance politique de la partialité et du conflit ne mène certainement pas de la fragmentation à l'unité⁵⁶. En fin de compte, cette appréhension des partis se traduit par le rejet du pluralisme

⁵⁴ Giovanni SARTORI, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁵ Pierre ROSANVALLON, « Partis. Partis et factions », in Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS (dir.), *op. cit.*, p. 528.

⁵⁶ Nancy L. ROSENBLUM, *op. cit.*, pp. 25-56, *denial of partiality*.

qui n'est lié qu'à des images de confusion des opinions et de querelles stériles de personnes ou d'intérêts particuliers : les partis sont les destructeurs d'une unité originelle ⁵⁷.

C'est cette nostalgie du holisme, de la concorde et du consensus qui est le plus souvent présente dans les propos des parlementaires. Il se peut que l'oscillation et les inconstances dans les visions sur la représentation soient le résultat de la logique contraignante d'une situation spécifique, lorsque l'opposition doit être mise en évidence. Mais cela ne modifie en rien la conviction générale que partagent tous les parlementaires, à savoir que, pour l'amour de l'unité nationale, la politique majoritaire et fragmentaire doit être rejetée à tout prix. L'impératif de l'unité de la nation exige que les parlementaires fassent preuve d'unité, sinon même d'unanimité, dans leurs positions politiques, à partir du moment où les partis politiques impliqueraient la fragmentation du corps de la nation et de la volonté nationale. C'est la clef pour comprendre la raison qui amène les parlementaires à sans cesse intervenir dans les débats controversés avec des encouragements pour l'unité et l'harmonie entre « les collègues » (dans les paroles de Dimitrie Ghica, « oublions toute préoccupation de parti »). C'est en ce sens qu'il faut comprendre, par exemple, la remarque quelque peu exaspérée, mais conciliatrice, de Mihail Kogălniceanu, libéral modéré et ancien quarante-huitard, dans la séance de janvier 1867, lorsque les députés ont des difficultés à voter le budget, en faisant des remarques sur le régime antérieur de Al.I. Cuza. Du moment où le passé est passé, c'est la stabilité qui doit être la priorité de tous les députés, dit Kogălniceanu, tout en reprenant l'argument stratégique de la stabilité, si fréquent à

⁵⁷ Pierre ROSANVALLON, « Partis. Partis et factions », in Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS (dir.), *op. cit.*, p. 528.

cette époque parmi les parlementaires : discourir des vainqueurs et des vaincus ne fera pas la paix entre les partis, dit-il ; « faire la paix entre les partis, c'est apaiser le pays, c'est la stabilité », puisque « le pays et les électeurs nous ont donné la mission de résoudre les affaires du pays », c'est-à-dire consolider le régime de Charles I^{er}⁵⁸.

Comme il y a un seul intérêt général (lire « national »), la fragmentation en partis et les divisions entre les groupes sont inutiles et illégitimes. Bien plus, cet intérêt s'auto-dévoile selon les parlementaires, il est comme évident par soi-même. La particularité nuit car elle implique une vision plurielle sur l'intérêt national, ce qui est impossible. Dans cette logique, gouverner par les partis revient à gouverner par les factions. Cette attitude illustre en outre une aversion envers la politique comprise comme synonyme de conflit. Il faut noter la contradiction opérative qui préside aux propos des parlementaires : tous critiquent les factions et tous sont conscients d'appartenir à une faction, sauf que la « leur » est toujours la « bonne » faction.

La nostalgie du holisme (comme déni de la partialité, pour reprendre l'expression de Nancy L. Rosenblum) est également visible dans la méfiance des parlementaires par rapport à tout ce qui est susceptible de perturber l'unité de l'État et l'homogénéité du peuple-ethnie roumain. C'est une expression de la tentation illibérale, liée à l'absolutisation non tant de la souveraineté du peuple dans la ligne de Rousseau (l'exception française, selon Pierre Rosanvallon⁵⁹), mais du peuple-ethnie Un. Par analogie, on note la même difficulté – pour des raisons

⁵⁸ M.O. n° 11 du 14/26 janvier 1867, séance du 10 janvier 1867, p. 50.

⁵⁹ Se reporter surtout à Pierre ROSANVALLON, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004.

différentes – de reconnaître le peuple sous un autre mode que celui de l’homogénéité de la nation roumaine. Elle traduit la méfiance générale envers toute forme de fragmentation du corps du peuple-ethnie, les partis *qua* factions étant ici les accusés premiers – car suspectés de dénaturer l’harmonie et l’unité du peuple-ethnie roumain. Au nom de l’homogénéité de la nation, les hommes politiques ont des difficultés à penser le pluralisme politique et social. Dans le pays des Roumains, la règle est la roumanité de naissance, tandis que le protectionnisme ethnique est complètement justifié et les étrangers sont très mal vus⁶⁰.

Comme la nostalgie holiste voit les partis comme parts *contre* le tout plutôt que faisant partie du tout⁶¹, sa seconde variante refuse de lier d’une manière logique l’acceptation du pluralisme politique ou social aux partis politiques : les partis sont acceptés comme partiels, mais ils sont accusés de conduire fatalement à la division. Autrement dit, les partis comme fragments du tout sont agréés, mais les partis comme des instruments ou des organisations pour pratiquer la vie partisane ne le sont pas, car ils continuent d’être perçus comme perturbateurs de l’harmonie et créateurs de désordre, c’est-à-dire comme des « factions »⁶².

Ainsi se fait-il que tant que les divergences sont appréhendées comme des menaces pour l’unité de la nation et de l’État, la reconnaissance des partis reste très difficile. C’est ce type de division qui est tant critiquée par les hommes politiques : division entre les factions, pire, entre les coteries, avec leurs intérêts particuliers au détriment de l’intérêt national ; division entre les

⁶⁰ Je renvoie à mon analyse Silvia MARTON, *op. cit.*

⁶¹ Nancy L. ROSENBLUM, *op. cit.*, p. 12.

⁶² C’est la seconde variante du holisme d’après Nancy L. ROSENBLUM, *op. cit.*, pp. 60-89.

« Roumains » et les ennemis du peuple-ethnie roumain (les Juifs surtout) ; division entre les « patriotes » et les amis des puissances étrangères. Quand le patriotisme et les patriotes sont les valeurs suprêmes et quand on attend que la société s'unifie ou se réunifie, il est difficile sinon impossible de concevoir d'une manière positive les partis et leur rôle : la division partisane est la preuve de la division même de la société et du pays⁶³.

Une autre preuve de cet antipartisme est la nostalgie d'un « grand parti national » capable d'en finir avec tous les partis et avec toutes les factions. C'est l'utopie de l'unité et de l'harmonie tant souhaitée par les parlementaires roumains. Dans ce type d'argument – présent le plus clairement chez Bolingbroke – gouverner par un parti mène toujours à gouverner par faction et les partis sont le résultat des passions et des intérêts, non de la raison et de l'équité⁶⁴.

La nostalgie de ce « parti non-parti » selon l'expression de Sartori est présente dans l'ouvrage de l'historien A.D. Xenopol *Histoire des partis politiques en Roumanie*⁶⁵, source d'inspiration qui fait autorité depuis sa publication. L'historien considère que le grand « parti national » – c'est-à-dire les défenseurs de la cause nationale et de la libération de sous l'occupation étrangère – a été à l'origine de la vie partisane roumaine. Ce grand parti

⁶³ En France pendant la Révolution et pendant la première moitié du XIX^e siècle, c'est cette vision qui est appliquée aux partis politiques, issue de la vision moniste du politique, voir notamment Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable, op. cit.*, p. 230.

⁶⁴ Giovanni SARTORI, *op. cit.*, p. 7, « non-party party, i.e., a party that is to end all parties ».

⁶⁵ *Istoria partidelor politice în România [Histoire des partis politiques de Roumanie]*, vol. I, *Dela origini până la 1866 [Des origines à 1866]*, Bucarest, Albert Baer, 1910. Alexandru D. Xenopol (1847-1920), historien, philosophe de l'histoire et économiste. A partir de 1910, ses convictions antisémites le rapprochent du mouvement d'extrême-droite.

national s'est divisé par la suite pour des raisons de classe : le groupe libéral (ou « l'esprit libéral ») s'est coagulé pendant la révolution de 1848 et il est devenu le défenseur et de la liberté et de la nationalité, tandis que le groupe conservateur « a reculé sur la voix nationale afin de défendre sa position privilégiée ». Étant donné que les deux mouvements étaient constitués, d'après Xenopol, de l'intérieur des grands boyards, leur base sociale étant similaire, « chaque fois que ces intérêts [nationaux] ne seront pas en contradiction avec les intérêts de classe, nous retrouverons le parti national réuni, luttant pour la conciliation du peuple [*neam*] » ; le parti national cherchera à protéger sa situation privilégiée « seulement lorsque l'élan national menacera cette situation⁶⁶ ».

Derrière la logique majoritaire et la reconnaissance du fait que dans le parlement il existe quand même une majorité, il y a le présupposé que la cohésion du tout l'emporte sur les éventuelles demandes de la minorité⁶⁷, comme s'il y avait une supériorité morale, une ascendance même, de l'unité et de la représentation majoritaire *qua* expressions de l'unité et du tout. C'est cette logique qui est à l'œuvre lorsque les députés nient la légitimité de la distinction entre « la majorité de l'Assemblée et la majorité du pays », comme on l'a vu, puisque tous les sénateurs constitueraient « la majorité du pays ».

Les différences partisans, les conflits majorité-minorité et les différends d'ordre constitutionnel ne sont pas nationaux. Les élus roumains ne cessent de répéter, dans les circonstances

⁶⁶ A.D. XENOPOL, *Istoria partidelor politice în România*, *op. cit.*, et *Originile partidului național în România [Les origines du parti national en Roumanie]*, extraits des *Analele Academiei Române*, seria II, tome XXVIII, *Memoriile secțiunii istorice*, Bucarest, Institutul de Arte Grafice « Carol Göbl », 1906, pp. 18-19.

⁶⁷ Nancy L. ROSENBLUM, *op. cit.*, pp. 51-53. « *Shadow holism* » d'après l'expression de ROSENBLUM.

les plus variées, que les problèmes vraiment importants sont les problèmes nationaux, ceux qui impliquent l'intérêt national et dont la solution ne peut être qu'unanime. La nation exige que les différences entre les « factions » et les conflits soient mis en sourdine. Les parlementaires éprouvent de grosses difficultés à accepter qu'une question nationale puisse avoir des solutions différentes. Par conséquent, l'intérêt national ne tient pas de la politique vue comme synonyme de conflits, disent-ils, mais il exige l'unanimité.

C'est d'ici que découle la conviction des parlementaires qu'il existe une identité parfaite entre l'intérêt national et l'intérêt public. Le seul intérêt général légitime est l'intérêt national et tout ce qui est utile à l'État-nation. Ils justifient leur conviction par l'argument que l'union étatique doit être maintenue et consolidée. Le maintien à tout prix de l'unité nationale est tout aussi prioritaire. Ces priorités ont la grande vertu de reléguer au second plan (voire même de déconsidérer) tout argument ou réalité qui pourraient faire périr l'unité. C'est la conviction de tous les parlementaires que l'attitude à l'égard de la consolidation de l'union étatique donne la mesure du vrai Roumain : celui-ci ne peut être que patriote ; il poursuit l'intérêt national (c'est-à-dire général), le seul légitime par comparaison aux intérêts de groupe ou des « factions » ; il fait abstraction de sa propre personne pour la patrie.

Au terme de cette analyse sur les variantes de l'antipartisme, il résulte que la seule forme de légitimation du pluralisme est le pluralisme constitutionnel qui implique une vision fonctionnelle sur le « bipartisme »⁶⁸, c'est-à-dire sur les deux « factions » dominantes, les libéraux et les conservateurs. La légitimation du pluralisme sociologique ou idéologique n'est

⁶⁸ Pierre ROSANVALLON, « Partis. Partis et factions », in Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS (dir.), *op. cit.*, p. 526.

pas à l'ordre du jour pour les hommes politiques roumains. Il n'est donc pas du tout étonnant que la vision moniste sur la représentation soit prépondérante dans le parlement de l'époque et que la représentation-mandat soit celle qui légitime le pouvoir. Bien plus, la nature de l'opération représentative, le fonctionnement du régime et la signification du vote qui seront examinées plus en détail dans les sections suivantes, illustrent le refus des parlementaires d'approfondir la « représentation représentative » – en un mot, leur refus d'aller au-delà de la vision constructive sur la représentation.

Le vote « des plus intelligents » pour désigner des représentants capables

La nature de l'opération représentative est illustrée par la loi électorale de 1866 et les articles de la Constitution de 1866 à ce sujet, et par les débats qui ont accompagné leur rédaction dans la Constituante. Les révisions successives de cette législation et l'élargissement de l'électorat (en 1884 et en 1913) n'ont rien changé au niveau des arguments des hommes politiques pour maintenir le régime électoral établi en 1866, ni au niveau de la philosophie électorale d'ensemble.

La loi électorale de 1866 prévoit l'existence de quatre collèges pour l'élection des députés. Les deux premiers collèges sont formés par ceux qui ont un revenu foncier substantiel. Le troisième collège est le collège des villes : il comprend les commerçants et les industriels, à l'intérieur de ce collège étant exemptés de cens toutes les professions libérales, les officiers à la retraite, les professeurs et les retraités de l'État. Ces trois collèges votent par vote direct⁶⁹. Le quatrième collège est

⁶⁹ Les deux premiers collèges élisent un député chacun dans les trente-trois départements et le troisième, un nombre établi de députés pour chaque ville (par exemple, Bucarest six, Iași quatre, etc.).

composé de tous ceux qui payent un impôt à l'État et qui n'appartiennent à aucune des catégories acceptées pour les trois premiers collèges⁷⁰. Pour l'élection des sénateurs, le corps électoral est divisé en deux collèges. Le premier collège comprend tous les propriétaires de fonds ruraux du département avec un revenu foncier d'au moins 300 monnaies or. Le second collège est composé de tous les propriétaires d'immeubles urbains avec un revenu au-dessus de 300 monnaies or. Les universités de Bucarest et de Iași envoient, chacune, un membre dans le Sénat, élu par les professeurs de l'université respective, tandis que l'héritier du trône à l'âge de dix-huit ans, les métropolitains et les évêques diocésains sont des membres de droit.

La loi électorale mélange la vision sur les corps spécifique à l'Ancien régime et les capacités modernes. Mais les

⁷⁰ Dans ce quatrième collège, 50 électeurs inscrits désignent un délégué et les délégués réunis dans le chef-lieu du département élisent un député.

En 1883, le corps électoral pour l'élection des sénateurs est de 6 879 électeurs directs ; 23 584 électeurs appartenant aux trois premiers collèges élisent 118 députés, tandis que dans le quatrième collège 12 657 délégués ayant le droit de vote représentent 626 906 électeurs n'ayant pas le droit de voter directement, et ils élisent 30 députés (Keith HITCHINS, *România. 1866-1947 [La Roumanie. 1866-1947]*, trad. roum. par George G. Potra et Delia Răzdolescu, Bucarest, Humanitas, 1996 (éd. originale 1994), p. 37. Suite à l'extension du corps électoral par la nouvelle loi électorale de 1884, aux élections de 1888 pour la Chambre il y a 59 677 électeurs dans les trois collèges pour l'élection des députés (le corps électoral est désormais divisé en trois collèges, le premier collège réunissant les anciens premier et deuxième collèges), et en 1913, 93 622 électeurs ; en 1905, les deux collèges qui élisent les sénateurs comptent 24 571 électeurs (*Ibid.*, pp. 110-111). La population des Principautés est de 3 969 675 habitants en 1861 et elle augmente à 5 956 690 habitants jusqu'en 1899. En 1859, 85% de la population vit en milieu rural, tandis qu'en 1912, ce chiffre est de 82% (*Ibid.*, pp. 175-176).

constituants ne vont pas jusqu'à admettre l'égalité politique des individus-électeurs, puisqu'ils sont convaincus du bien-fondé du système électoral à plusieurs degrés (vote direct et indirect par collèges selon le revenu). Comme les doctrinaires français de la monarchie de Juillet, le maximum que les députés libéraux roumains proposent, c'est de démocratiser un élitisme de type capacitaire⁷¹. Les constituants voient dans le critère capacitaire le correctif nécessaire pour l'élection directe.

Aux yeux de tous les membres de la Constituante, les quatre collèges électoraux (deux avec un cens de revenu, deux avec un cens d'impôt) pour l'élection des députés représentent le vote universel. Ils font la distinction entre « le suffrage universel mitigé » et « le suffrage universel absolu », pour reprendre les expressions de N. Blaremborg⁷². Autrement dit, dans leur acception, le vote universel « mitigé » (et non pas « absolu » ou dans un collège unique) a pour mission de traduire une représentation aussi adéquate que possible des intérêts qui composent le corps social. C'est le sens qu'ils donnent à la « démocratie », comme représentation de tous les intérêts, et qui s'oppose à leurs yeux au monde des privilèges d'Ancien régime. Des fragments précis de la société ainsi représentée se trouvent, en miniature, dans chacun des collèges. Aristide Pascal le dit très clairement : « L'acceptation du vote universel, sans séparer en plusieurs collèges les votants qui ont un degré de culture différent et des intérêts divers, c'est la paralysie ou l'annihilation du vote des classes intelligentes et cultivées, qui sont partout beaucoup moins nombreuses que la classe dans laquelle l'éducation n'a pas pu être si attentive et les lumières n'ont pas pu se répandre. L'expérience a prouvé que le vote universel, sans la division des électeurs en plusieurs collèges,

⁷¹ Pierre ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, op. cit., p. 302.

⁷² D.A.C., pp. 216-217.

n'a pas eu d'autre effet, tant chez nous que dans les pays plus avancés dans la culture intellectuelle que le nôtre, que celui de noyer totalement la voix des classes plus éclairées par le vote d'une foule, qui, par l'insuffisance des lumières, par le manque de connaissances des affaires publiques et par sa simple naïveté, a toujours servi soit les tendances despotiques d'un homme, soit les ambitions nuisibles de la démagogie la plus licencieuse. »⁷³. Ion Strat défend une idée chère surtout aux députés libéraux (et à Edmund Burke), ces derniers étant si attachés « au système représentatif sous la forme la plus démocratique possible », selon laquelle « la représentation nationale doit exprimer les intérêts du pays », c'est-à-dire qu'elle doit être comme « une carte géographique qui représente tout ce qu'il y a de plus significatif dans un pays, de la même manière la représentation nationale doit représenter tous les grands intérêts d'un pays⁷⁴ ».

Par conséquent, le suffrage « universel » n'est pas un droit politique de l'individu-citoyen. Au contraire, il est l'expression de la représentation des intérêts et de la qualité des électeurs, dans un schéma intellectuel qui mélange représentation traditionnelle des corps et des territoires, et représentation des capacités modernes, en frôlant les physocrates français et le socialisme associationniste des républicains français. La capacité est à la fois indice de la propriété et de l'instruction (ou de l'intelligence). Mais devant cette difficulté de préciser les critères d'évaluation de la capacité, les députés ne questionnent même pas sa légitimité, qui reste sans réponse explicite. Les constituants conçoivent le citoyen capacitaire comme une puissance autoproclamée⁷⁵, c'est une évidence

⁷³ D.A.C., pp. 29-30.

⁷⁴ D.A.C., p. 223.

⁷⁵ Pierre ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, op. cit., p. 318.

pour eux. Ils semblent dire que, sans aucun doute, le niveau bas d'instruction de la société roumaine ne lui permet pas encore d'accéder à l'âge de l'individu-citoyen et de l'égalité politique des individus, et que « les classes plus éclairées » doivent encore œuvrer à son élévation et canaliser la volonté populaire ignorante.

Le vote-fonction l'emporte sur le vote-droit. Le vote-droit est la conséquence logique de la théorie de la souveraineté populaire défendue par Rousseau : le citoyen étant le détenteur d'une parcelle de souveraineté, le vote ne peut être exercé que personnellement. En prônant le vote censitaire de « l'intelligence », les parlementaires entendent le vote non pas comme un droit inaliénable, mais comme une fonction. L'électeur-fonction a pour mission de désigner des représentants capables. C'est ainsi qu'on peut également expliquer l'exemption de cens accordé aux lettrés, aux professions libérales et aux professeurs du troisième collège des villes. En imposant le vote censitaire capacitaire et en considérant le vote comme une fonction, les constituants admettent que le peuple est ignorant et incompetent pour se prononcer sur les affaires politiques. *Românul*, le journal des libéraux radicaux et des anciens quarante-huitards, ne cesse pas de parler « des plus intelligents et des plus honnêtes » qu'une bonne constitution se doit de « mettre en lumière » légitimement, car « il s'agit d'une récompense donnée à la vertu⁷⁶ ». La réduction du nombre des électeurs, le vote « des plus intelligents » et l'instauration du suffrage à deux degrés (dans le quatrième collège pour l'élection des députés) sont perçus comme les conditions de la mise en place d'un authentique gouvernement représentatif. Les paroles du

⁷⁶ *Românul* du 31 mars 1866, p. 138. De plus, l'exergue du journal est « Instruits-toi et tu existeras » (*Luminează-te și vei fi*).

conservateur modéré Constantin Brăiloiu prononcées en 1859 lors des débats sur la loi électorale synthétisent les convictions des parlementaires de 1866 : « La vraie représentation nationale ne réside pas dans le nombre, mais dans les qualités des électeurs et des élus⁷⁷. »

La volonté exécutive vs la volonté des « factions »

La Constitution de 1866 est dans son essence un document libéral. Elle reconnaît en détail les droits et les libertés fondamentales des individus, limite les prérogatives du prince aux prérogatives d'un monarque constitutionnel (le gouvernement par décret, la pratique habituelle des dernières années du régime de Cuza, est ainsi rendue impossible), crée les conditions pour l'élection d'un gouvernement représentatif, prévoit la responsabilité des ministres pour leurs actions et renforce la séparation des pouvoirs. La Constitution institue un régime parlementaire bicaméral dans lequel le législatif participe presque sur un pied d'égalité avec le prince à l'élaboration des lois, interpelle les membres du gouvernement et initie des investigations parlementaires.

En prenant comme référence l'analyse de Klaus von Beyme sur la cristallisation des régimes parlementaires au XIX^e siècle⁷⁸, le régime roumain est une monarchie constitutionnelle dans laquelle le parlement joue un rôle majeur : le parlement reconnaît par son vote le monarque (en mai 1866) ; le parlement est l'expression de la souveraineté nationale ; la

⁷⁷ Apud Anastasie LORDACHE, *Originile și constituirea Partidului Conservator din România [Les origines et la constitution du Parti Conservateur de Roumanie]*, Bucarest, Paideia, 1999, p. 210.

⁷⁸ Klaus VON BEYME, *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*, Houdmills, Macmillan, 2000, pp. 4-11, 16-37, 149-197.

cabinet est solidaire et, en général (même si avec de nombreuses exceptions), il est l'expression de la majorité parlementaire ; le premier ministre est le chef du cabinet ; le parlement et le gouvernement ont l'initiative législative ; le parlement est autonome ; l'Assemblée des députés approuve le budget proposé par l'exécutif ; le président du Conseil a un rôle dans la nomination et la révocation des ministres ; le mandat de député ou de sénateur est compatible avec la fonction de ministre ; les motions de défiance contre le gouvernement mènent le plus souvent à sa chute. Les députés tiennent beaucoup au respect de la prérogative de l'Assemblée de contrôler le gouvernement dans tous les domaines et de le rendre responsable. Les interpellations sont fort nombreuses, même si souvent elles ne sont que de simples modalités de harcèlement du gouvernement. Les députés tiennent également à approuver et à contrôler le budget et les ressources financières de l'État. Le refus d'approuver le budget représente l'un des instruments les plus puissants d'affirmation de l'Assemblée. « Le pouvoir appartiendra toujours à celui qui peut refuser le budget », avertit N. Blaremborg dans la Constituante⁷⁹.

Le régime roumain n'est toutefois pas un régime parlementaire pur, selon la typologie de von Beyme, car la pratique politique a fait que le régime parlementaire soit caractérisé par la prépondérance de l'exécutif sur le législatif : le prince a l'initiative législative, un droit de veto puissant, le pouvoir de dissoudre les chambres, sans la consultation du président du Conseil des ministres, et de provoquer la démission du gouvernement. L'élément qui pervertit le plus le régime parlementaire est l'ingérence du gouvernement dans le déroulement des élections. Disposant du droit constitutionnel de nommer et de révoquer ses ministres et de

⁷⁹ D.A.C., pp. 273-274.

dissoudre à tout moment les deux assemblées soit simultanément, soit séparément, le prince joue un rôle très important. La règle classique du régime parlementaire est souvent enfreinte, la majorité parlementaire étant l'expression de la volonté du gouvernement selon le mécanisme suivant : le prince provoque la démission du gouvernement ; il forme un nouveau gouvernement et dissout ensuite le parlement ; lors des élections qui suivent (le ministre de l'Intérieur est responsable de leur organisation), par différents moyens (dont surtout les pressions électorales) le nouveau gouvernement s'assure la majorité dans le parlement. Il est tout aussi vrai que, à partir du moment où les élections assurent constamment la majorité absolue des sièges du parlement aux groupes politiques qui se trouvent au pouvoir, la responsabilité politique du gouvernement devant les chambres a progressivement perdu de son importance⁸⁰.

Dès les premières années de son règne, Charles I^{er} adopte un comportement similaire au couple formé par Louis-Philippe et Guizot dans les années 1840-1848 sous la monarchie de Juillet : soumission des chambres à la volonté conjointe du roi et du cabinet favorisée par le vote censitaire et la dimension réduite de l'électorat et par l'immixtion du gouvernement dans le processus électoral (surtout par les pressions des préfets, de véritables agents électoraux des candidats favorables au gouvernement en fonction) ; dans le gouvernement, placé sous la présidence d'une personnalité faible mais capable de satisfaire toutes les orientations politiques, le monarque confie les portefeuilles importants aux hommes politiques les plus

⁸⁰ Keith HITCHINS, *op. cit.*, p. 38 ; Ioan STANOMIR, *Libertate, lege și drept. O istorie a constituționalismului românesc [Liberté, loi et droit. Une histoire du constitutionnalisme roumain]*, Iași, Polirom, 2005, pp. 66-78.

connus à l'époque – et comme un gouvernement pareil ne peut pas s'harmoniser et travailler, il intervient de nouveau pour renvoyer le gouvernement et former aussitôt un autre, ce qui conduit à l'instabilité gouvernementale⁸¹. Si pendant les premières années de son règne, Charles I^{er} choisit cette tactique car il lui faut s'imposer dans un pays étranger qu'il connaît à peine, par la suite il utilise ces manœuvres avec l'accord et le soutien des leaders des factions⁸². A la manière

⁸¹ De la vaste littérature dédiée au régime orléaniste, voir surtout René REMOND, *Les droites en France*, Paris, Aubier, 1982, pp. 84-98 ; Louis GIRARD, *Les libéraux français. 1814-1875*, Paris, Aubier, 1985, pp. 126-139 et pp. 152-159 ; Lucien JAUME, *L'individu effacé, op. cit.*, pp. 119-169 et surtout pp. 351-379 ; Pierre ROSANVALLON, *La monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, 1994, pp. 93-181.

⁸² Les gouvernements successifs Constantin A. Kretzulescu (du 1^{er} mars au 4 août 1867), Ștefan Golescu (du 17 août 1867 au 29 avril 1868), Nicolae Golescu (du 1^{er} mai au 16 novembre 1868) et Dimitrie Ghica (du 16 novembre 1868 au 27 janvier 1870) sont des exemples de ministères encouragés par le prince : la présidence est détenue par des personnalités consensuelles, mais qui n'arrivent pas à s'imposer au sein des membres du gouvernement et surtout auprès des « vedettes », Ion C. Brătianu, ministre de l'Intérieur dans les trois premiers gouvernements, et Mihail Kogălniceanu, ministre de l'Intérieur, dans le dernier. Le cabinet Constantin A. Kretzulescu donne sa démission après la démission de Ion C. Brătianu ; les deux ministères Golescu tombent à la suite de la démission de leurs présidents, dans le contexte des pressions des puissances garantes sur Charles pour la mauvaise gestion de « la question juive » ; le ministère D. Ghica se retire après une motion de censure, le gouvernement successeur, présidé par Al.G. Golescu (du 2 février au 30 mars 1870) étant un gouvernement entièrement issu de la volonté du prince. Cf. Ion MAMINA, Ion BULEI, *Guverne și guvernanți (1866-1916) [Gouvernements et gouvernants (1866-1916)]*, Bucarest, Silex, 1994, pp. 18-29 ; Ion MAMINA, *Monarhia constituțională în România. Enciclopedie politică. 1866-1938 [La monarchie constitutionnelle en Roumanie. Encyclopédie politique. 1866-1938]*, Bucarest, Ed. Enciclopedică, 2000, pp. 299-301.

de Louis-Philippe, en exploitant les rivalités entre les factions, Charles I^{er} finit par s'imposer lui-même comme le seul capable de gérer les affaires de l'État. Les conditions dans lesquelles il choisit de renvoyer certains ministres et la sélection des membres du nouveau cabinet ensemble avec le leader du gouvernement qu'il a lui-même désigné, effectuée sans prise en considération du vœu de la majorité parlementaire et de ses chefs, caractérisent les années 1869-1871 de son règne. Cette pratique du souverain indigna surtout les radicaux dans leur opposition antidynastique.

Force est de constater cependant, en suivant l'analyse de Mattei Dogan sur le personnel politique de la Troisième République française⁸³, que l'instabilité gouvernementale est de surface. Sans disposer d'une analyse quantitative précise, on peut toutefois affirmer que la grande partie des parlementaires roumains s'assurent la réélection. Au sein de cette élite qui ne cesse de se réélire, se pérennise une « super-élite », pour reprendre l'expression de M. Dogan, qui assure d'une manière continue ou alternée des fonctions gouvernementales. L'instabilité des cabinets est ainsi compensée par la permanence d'un nombre de personnalités ministérielles d'envergure.

D'une manière similaire à la monarchie de Juillet, un des grands problèmes constitutionnels des années 1866-1880 est de savoir comment le prince peut gouverner selon ses vues propres tout en laissant ses ministres se soumettre, comme le demandent les règles du parlementarisme, à la volonté du législatif. Charles est lui aussi accusé à plusieurs reprises, surtout par ses adversaires des années 1869-1871, les libéraux radicaux

⁸³ Mattei DOGAN, « Longévité des carrières politiques. Une biographie collective », in Jean-Marie MAYEUR, Jean-Pierre CHALINE et Alain CORBIN (dir.), *op. cit.*, pp. 295-321.

et les républicains, de cacher des velléités autoritaires. Et c'est dans ce contexte qu'ils s'efforcent d'exprimer leur républicanisme institutionnel et entendent imposer la prééminence de l'Assemblée. Néanmoins, la formule relancée par Thiers dans les années 1830, « Le roi règne et ne gouverne pas », une ébauche de théorie sur le rôle d'un monarque constitutionnel⁸⁴, n'est exprimée par personne dans le parlement roumain de la période. Autrement dit, la réflexion cohérente sur le rôle d'arbitre du prince en cas de crise, n'entrant jamais dans la lutte parlementaire par l'expression d'opinions particulières, est absente. Les parlementaires se font les champions de la prérogative parlementaire, mais restent peu loquaces sur les formes du pouvoir royal et se contentent de formules finalement vagues. Au mieux, les manœuvres personnelles du souverain indignent les radicaux – seulement lorsqu'elles ne sont pas en leur faveur. Au pire, les leaders des factions n'arrêtent pas de chercher les faveurs du prince, surtout à la veille d'une dissolution.

Ce qui est certain, c'est qu'il n'y a pas une véritable théorie constitutionnelle à l'œuvre dans le parlement (et c'est ce qui explique également les difficultés à nommer le régime). A défaut, les élus reprennent souvent la vieille théorie du gouvernement mixte ou représentatif (composé de monarchie, de démocratie et d'aristocratie), tributaire de la classification des régimes selon le nombre des détenteurs du pouvoir et définie par la division des pouvoirs en trois branches. Ou bien ils définissent le régime qu'ils ont introduit comme un régime de liberté (c'est-à-dire opposé au despotisme et à l'arbitraire) et comme un régime constitutionnel (c'est-à-dire un régime qui fonctionne conformément à la constitution et aux lois).

⁸⁴ Pour cette formule de Thiers, se reporter à Pierre ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, op. cit., pp. 156-158.

Au-delà de la dimension tactique et polémique des affrontements sur les institutions, ni le principe du gouvernement représentatif, ni l'inégalité des droits politiques ne sont mis en question par les élus.

A défaut d'être capables de produire une définition théorique et juridique du régime, les parlementaires roumains font ce qu'ont fait avant eux les libéraux français de la monarchie de Juillet : ils le considèrent comme l'aboutissement inéluctable de l'histoire⁸⁵. Charles I^{er} est placé dans la continuité de la construction politique et institutionnelle autochtone et, dans cette logique historiciste, il est vu comme l'aboutissement d'une longue série d'efforts de la nation roumaine pour une meilleure organisation sociale et politique et pour la stabilité étatique tant recherchée. La légitimation du régime est d'abord d'ordre historique. Et en second lieu, la légitimation du régime vient de l'extérieur, l'introduction de la monarchie constitutionnelle étant vue par les parlementaires comme un moyen de garder la protection étrangère et la bonne volonté des puissances garantes pour l'obtention de l'indépendance de l'État aussi rapide que possible. Ce n'est pas à partir d'une réflexion sur l'accomplissement de la liberté que la monarchie constitutionnelle est défendue (même par les parlementaires républicains de conviction), mais à partir de l'unité de l'État, de la stabilité étatique interne et internationale et, éventuellement, du respect de la Constitution en vigueur. Aussi les institutions que les parlementaires créent et pour lesquelles ils légifèrent sont-elles envisagées seulement comme des instruments de gestion de l'unité étatique et de

⁸⁵ Sur la compréhension de la monarchie de Juillet comme l'aboutissement inéluctable de l'histoire de France, se reporter à *ibid.*, pp. 161-166. Dans ce paragraphe, j'interprète l'absence d'une théorie constitutionnelle et juridique dans les propos des parlementaires roumains en suivant le raisonnement de P. ROSANVALLON.

« l'intérêt national », et non de la liberté au sens moderne (les institutions comme garanties de la liberté). Dans ce contexte, il est très difficile que le pluralisme des partis puisse apparaître comme une condition de la liberté ou comme une garantie de la protection des droits⁸⁶.

Le vote comme instrument de désignation et non de représentation

Dans le processus de légitimation et de consolidation du système politique libéral démarré en 1866, il n'y a pas encore de critique explicite et systématique du personnel parlementaire. En revanche, la critique des pratiques électorales est présente dès l'introduction des premières procédures électorales modernes, pour devenir une constante du régime de la monarchie libérale. Les témoignages abondent à tel point que l'on peut affirmer que la corruption électorale est l'un des lieux communs les plus répandus de la presse de l'époque, toutes orientations politiques confondues. L'action des agents électoraux de l'administration, notamment les préfets, est souvent citée pour des tentatives ou des faits de corruption. Les propos de *Dreptatea*, journal démocrate et républicain, illustrent de manière significative ces critiques, avançant des arguments qui se retrouvent sous des formes similaires dans la plupart des polémiques des quotidiens de gauche comme de droite : « Avec des assemblées qui sont le résultat de la pression et de l'ingérence, les ministres sont toujours les créatures d'une volonté arbitraire. De toutes les modalités de gouverner, le gouvernement personnel caché derrière un régime constitutionnel falsifié et qui n'existe que par son nom est le plus dangereux et le plus corrupteur pour

⁸⁶ Pierre ROSANVALLON, « Partis. Partis et factions », in Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS (dir.), *op. cit.*, p. 525.

un peuple. (...) La représentation sincère et véridique du peuple sera possible seulement si elle est le résultat de l'indépendance totale du corps électoral. Mais comment la liberté et l'indépendance administrative dans les élections peuvent-elles exister tant que l'esprit public éclairé ne se manifesterait pas avec énergie contre les usurpateurs et tant que les tribunaux et les autorités communales, ces facteurs si importants, institués par la loi, pour veiller à la formation des listes, au déroulement des opérations électorales et au jugement des contestations et des délits commis pendant les élections, sont eux-mêmes dépendants de l'administration ? »⁸⁷

Une autre preuve, parmi tant d'autres, sur les fraudes électorales est l'intervention ironique de Ion Heliade-Rădulescu⁸⁸ dans la séance du 13 mai 1866, au moment où dans la Constituante revient le débat sur le vote de confirmation de Charles I^{er}. Heliade-Rădulescu affirme qu'il a voté au plébiscite d'avril⁸⁹ « avec la police à mes côtés » (on entend des protestations dans la salle, « ce n'est pas vrai »). Il explique les circonstances, même si le vote a déjà été donné : le préfet de la police, Gheorghe Mihail Ghica, lui aurait conseillé (durant une visite de cet « ami », comme il appelle ironiquement le préfet) de « souscrire » au plébiscite « pour qu'il n'y ait pas de division (...). Est-ce que ceci était une persécution ? Je ne le sais pas,

⁸⁷ *Dreptatea. Foaiă intereselor poporului*, anul IV, n° 244, 2 octobre 1870, pp. 2-4, article-profession de foi non signé avec comme titre « Ce que nous pensons » (« *Ce credem noi* »).

⁸⁸ Ancien quarante-huitard, conséquent dans ses convictions radicalement démocrates, adversaire de la dynastie étrangère des Hohenzollern et partisan du prince autochtone.

⁸⁹ Le gouvernement provisoire a proposé en mars 1866 la candidature du prince Charles Louis de Hohenzollern-Sigmaringen et l'électorat fut appelé à s'exprimer à ce sujet en avril. Le vote favorable (un quasi-plébiscite) fut suivi par le vote de confirmation de la Constituante dans sa séance du 1^{er} mai 1866.

mais les gens l'ont certainement vu de cette façon (...) Personne ne m'y a forcé. » Et il continue : « J'ai souscrit pour que je sois là où sont les autres Roumains. » Il n'avait pas été contraint par les baïonnettes, mais par la « force morale »⁹⁰, précise-t-il.

Tous les hommes politiques accusent les pratiques électorales qui pervertissent, disent-ils avec emphase, la représentation. Mais la contradiction flagrante du régime tient à ce que tous font recours à ce type de pratiques afin de s'assurer une majorité dans le parlement dès qu'ils sont en position d'organiser des élections (après la dissolution des chambres provoquée par le prince). De 1881 à 1914, aucun gouvernement désigné par Charles n'a perdu les élections qu'il a organisées⁹¹ et c'est ce mécanisme qui explique l'alternance au pouvoir des groupes et ultérieurement des partis politiques.

Juger des déviations électorales n'est pas une chose facile. Mais cette réflexion permet de mieux cerner les degrés de politisation des votants⁹² et l'émergence des partis modernes. L'enjeu est d'autant plus de taille qu'il ouvre le grand questionnement sur l'élection comme apprentissage de la politique moderne. Rappelons-le, A. Pascal insiste sur les ingérences de l'exécutif dans les élections, qu'il juge illégitimes, pour dénoncer la nature des « partis ».

On ne dispose pas d'études détaillées ou de monographies sur les significations du vote, sur le déroulement des campagnes électorales ou sur les raisons de l'engagement dans la bataille électorale des hommes politiques, même si les sources sont

⁹⁰ Son intervention dans la séance de l'Assemblée constituante du 13 mai est reproduite dans *Trompeta Carpaților* du 20 mai 1866 (n° 421, p. 1684) justement pour montrer aux lecteurs que des irrégularités électorales ont présidé même au plébiscite d'avril.

⁹¹ Keith HITCHINS, *op. cit.*, p. 111.

⁹² Michel OFFERLÉ, « Capacités politiques et politisations : faire voter et voter, XIX^e-XIX^e siècles » (1), *op. cit.*

potentiellement abondantes. On peut néanmoins apporter quelques éléments de réponse. Ce qui intéresse les factions et leurs candidats (et l'organisateur des élections, le gouvernement), ce n'est pas « pourquoi » on vote. Ce n'est pas la représentation qui les intéresse, ni la motivation du vote. Tout au contraire, c'est le but du vote qui les intéresse au plus haut point : c'est-à-dire « comment » être élu ou réélu. C'est ce qui explique le rôle confié aux préfets, celui de « faire voter »⁹³, c'est-à-dire utiliser le suffrage censitaire très restreint pour donner accès aux charges étatiques. La question de base des candidats est « Comment les faire voter ? » et non « Pour qui ont-ils voté ? », d'autant moins « Pourquoi ont-ils voté ? ». Il s'agit de l'orchestration étatique de l'agenda et de l'activité électorale, tandis que le suffrage est un instrument de désignation, non de représentation, ayant comme but de se servir de l'État⁹⁴. Par ce double jeu du suffrage, le cas roumain n'est pas spécifique ou exceptionnel, il confirme une pratique répandue en Europe à l'époque : le vote signifie l'élargissement de l'accès à la politique, mais aussi (ou surtout) une procédure qui fonctionne comme un plébiscite des gens déjà en charge de l'État et qui les protège contre l'élimination⁹⁵. Comme les adversaires sont aussi des partenaires car ils jouent tous au même jeu, la Roumanie des années 1870 confirme la manière dont Nancy Rosenblum explique l'émergence des partis électoraux modernes et la naissance de l'homme politique de profession. La participation politique a été élargie graduellement non parce qu'il y aurait eu une pression d'en bas vers la démocratisation, mais parce

⁹³ Bernard LACROIX, « Retour sur 1848. Le suffrage universel entre l'illusion du "jamais vu" et l'illusion du "toujours ainsi" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 140, décembre 2001, pp. 44-45.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 48.

⁹⁵ *Idem.* LACROIX applique cette distinction analytique au suffrage universel masculin en France en 1848.

que ceux qui se portaient en candidats sont entrés dans une course commune entre rivaux et ils ont commencé à chercher les faveurs des électeurs⁹⁶. On peut avancer avec un certain degré de certitude que le vote confirme le pouvoir et la position des détenteurs des fonctions et que, par conséquent, il ne peut pas être considéré comme l'expression des opinions des électeurs – au moins jusqu'à l'introduction du suffrage universel masculin en 1919.

Les pratiques électorales frauduleuses sous la forme des pressions de l'administration et des préfets sur les électeurs des collèges présentent un intérêt particulier car elles éclairent la dimension sociale du vote et l'emprise des dépendances sociales sur le processus électoral. Les contacts directs pendant les campagnes sont la règle. Les témoignages contemporains vont jusqu'à jeter la dérision sur l'acte électoral. Comme l'élection est enserrée dans des rapports sociaux et interpersonnels précis, on peut à juste titre parler de fraudes consentantes⁹⁷. Les propos de Ion Heliade-Rădulescu sont révélateurs à cet égard. De surcroît, le moyen le plus sûr de conquête des voix est encore la domination sociale « naturelle », la ressource politique à laquelle on attache le plus d'importance, l'élection étant une ratification de « l'autorité sociale évidente » des notables⁹⁸, de ceux qui nouent un rapport de confiance avec leurs électeurs.

⁹⁶ Nancy L. ROSENBLUM, *op. cit.*, p. 79.

⁹⁷ Michel OFFERLÉ, « Capacités politiques et politisations : faire voter et voter, XIX^e-XX^e siècles » (1), *op. cit.*, p. 141.

⁹⁸ Les expressions appartiennent à Alain GARRIGOU, « Clientélisme et vote sous la III^e République », in Jean-Louis BRIQUET et Frédéric SAWICKI (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, postface de Jean-François Médard, Paris, PUF, 1998, p. 46, et Alain GARRIGOU, « La construction sociale du vote. Fétichisme et raison instrumentale », *Politix*, vol. 6, n° 22, 1993, p. 34.

Si on suit Alain Garrigou et on définit l'institution électorale par son autonomie à l'égard des relations sociales et donc basée sur la formalisation des procédures, sur des relations dépersonnalisées, et sur une temporalité et des technologies spécifiques⁹⁹, alors il n'y a pas moyen de s'étonner que les pratiques électorales frauduleuses soient si fréquentes. On est en droit d'émettre l'hypothèse d'une corrélation entre le degré du contrôle social pendant le processus électoral, la corruption électorale et l'institutionnalisation du vote : le contrôle social reste fort et la corruption électorale est possible tant que l'institutionnalisation du vote demeure insuffisante¹⁰⁰. La « domestication de l'électeur » (c'est-à-dire l'intériorisation des normes de conduite, des règles et des instruments électoraux) et la construction du rôle d'électeur comme conduite institutionnalisée¹⁰¹ sont très lentes en Roumanie, laissant la porte ouverte à ce qu'à l'époque on appelle d'une manière plus modérée « l'immixtion du gouvernement » dans les élections ou carrément « falsification » des élections. En l'absence d'études sur la standardisation du matériel électoral et des instruments du vote, on peut cependant affirmer, à partir des lois électorales de 1866 et de 1884 et de leurs révisions successives, que la législation s'efforce d'élever des murs de protection contre les fraudes comme si les bonnes lois suffiraient à corriger durablement les pratiques électorales. Le caractère secret du vote est prévu par la législation électorale tôt, dès 1866. L'essentiel des révisions électorales concerne les conditions d'appartenance aux collèges électoraux et les preuves requises pour démontrer le statut d'électeur, les listes

⁹⁹ Alain GARRIGOU, « La construction sociale du vote. Fétichisme et raison instrumentale », *op. cit.*, p. 41.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 38.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 36-42.

électorales (rédigées par les maires et les autorités communales, révisées annuellement et, à partir de 1878, permanentes) et la manière de leur rédaction, et les procédures de contestation judiciaire en cas de fraude électorale.

Sans poursuivre ici une analyse qui exigerait des développements plus approfondis, on retiendra que les législations électorales successives qui modifient l'organisation de la procédure électorale traduisent une double méfiance : méfiance à l'égard des figures d'autorité officiant aux opérations électorales et méfiance à l'égard de l'efficacité des dispositions de contrôle. Elles traduisent le manque de confiance dans la médiation par les instruments jugés toujours insuffisants. La médiation par les personnes n'est à aucun moment abandonnée au profit de la confiance en la médiation par les instruments, puisque l'essentiel des révisions consiste à établir des règles pour que le principe de la permanence des listes électorales soit respecté et pour limiter les fluctuations¹⁰². Autrement dit, les différentes lois électorales n'accordent aucune autonomie aux électeurs qui ne sont pas considérés comme des garants de l'ordre électoral.

*

¹⁰² Pour un aperçu de la législation électorale, voir Sorin RADU, *Modernizarea sistemului electoral din România (1866-1937) [La modernisation du système électoral de Roumanie (1866-1937)]*, Iași, Institutul European, 2005, pp. 19-30. Par exemple, la loi de 1907 rend plus difficile la modification des listes et elle confie au président du tribunal et non plus au maire des villes chefs-lieux des départements le devoir de les rédiger ; l'inscription sur les listes électorales se fait dorénavant par une demande personnelle dûment remplie et mentionnant le nom, la profession, l'adresse et le revenu de l'électeur demandant l'inscription dans un collège.

Les parlementaires sont contents de garder la vision constructive sur la représentation selon laquelle la collectivité prend figure seulement à travers la représentation. Ils ne veulent pas connaître la structure de la société roumaine : ils ne veulent pas approfondir la représentation. Il est tout aussi vrai que la société roumaine de l'époque ne fait pas subir sur ses élus des pressions « d'en bas » pour élargir la représentation vers des catégories nouvelles. Les groupes exclus de la politique sont soit divisés, soit aisément intimidables, comme le montre le rôle assigné aux préfets et à l'administration pendant les élections. En l'absence de contestations radicales, le régime politique roumain est un régime consensuel qui ne fait pas avancer les débats sur la représentation. Et tant qu'elle reste limitée, les parlementaires n'avancent pas vraiment vers une vision moderne sur les partis.

Les « factions » ne cèdent pas encore la place aux partis modernes car ils continuent de renvoyer à l'idée de particularité et ils soulèvent ainsi la méfiance et des sentiments antipartis : cette particularité est vue comme destructrice de l'unité, du consensus et de l'ordre tant recherchés. Dans ces conditions, les divisions d'opinion gardent une connotation négative et la légitimation philosophique du pluralisme a du mal à ce frayer le chemin.

**« L’HYGIÈNE SCIENCE D’ÉTAT ».
LES HYGIÉNISTES COMME « EXPERTS »
DANS LE PROCESSUS DE
CONSTRUCTION ÉTATIQUE ROUMAIN
(SECONDE MOITIÉ DU XIX^E SIÈCLE)**

Ionela BĂLUȚĂ

Depuis le XV^e siècle, avec une cristallisation évidente aux XVII^e et XVIII^e siècles, deux processus s’entrecroisent et créent les conditions de possibilité d’un changement radical en termes de santé et d’hygiène publique dans plusieurs pays européens¹ : il s’agit, d’une part, de la préoccupation pour la salubrité des villes et le contrôle des épidémies, qui est à la base de l’apparition de l’institution des quarantaines et des formes politiques de contrôle de la population qui se revendiquent du savoir médical ; d’autre part, on enregistre un changement des représentations médicales du corps et de son fonctionnement, de sorte qu’on arrive, au XVIII^e siècle, à l’opposition entre « les valeurs hygiéniques du corps » et le « vieil idéal aristocratique »². Ces processus mènent, au XIX^e

¹ Pour une analyse synthétique de ces évolutions, voir Patrice BOURDELAIS, « Les logiques du développement de l’hygiène publique », in Patrice BOURDELAIS (dir.), *Les hygiénistes. Enjeux, modèles et pratiques, XVIII^e-XV^e siècle*, Paris, Belin, 2001, pp. 5-26.

² Georges VIGARELLO, « L’hygiène des Lumières », in *ibidem*, p. 30.

siècle, à l'imposition de la médecine comme savoir légitime (et légitimant) sur la vie³, à l'apparition de la santé/hygiène publique comme « science d'État » et à sa transformation en technique de gouvernementalité⁴. La façon dont Michel Foucault définit la gouvernementalité me paraît un élément essentiel pour la compréhension des enjeux politiques et des effets de pouvoir intrinsèques au succès de la médecine dans les sociétés occidentales modernes. La gouvernementalité signifie trois choses : le processus par lequel le gouvernement comme type de pouvoir s'est imposé dans les pays occidentaux ; le développement des sciences ; tout un ensemble d'institutions, de procédures, d'analyses, de réflexions, de calculs et de tactiques qui permettent l'exercice de ce type spécifique de pouvoir ayant comme cible la population.

Foucault identifie trois étapes qui ont jalonné le parcours « social » de la médecine : la médecine comme science d'État, la médecine urbaine et la médecine de la force de travail. Les deux premières se retrouvent dans le contexte roumain étudié, la troisième a une position plus précaire. Très brièvement, la

³ Pour les transformations des disciplines et des savoirs à l'intérieur du champ médical et l'analyse de leur utilisation comme techniques de pouvoir, voir Jacques LÉONARD, *La médecine entre les savoirs et les pouvoirs*, Paris, Aubier, 1981 ; voir également Patrice BOURDELAIS (dir.), *Les hygiénistes. Enjeux, modèles et pratiques*, op. cit. ; George WEISZ, « Naissance de la spécialisation médicale dans le monde germanophone », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 1-2, 2005, pp. 37-51.

⁴ Le processus de transformation de la connaissance et du contrôle de la population en « raison d'Etat », c'est-à-dire l'imposition de la connaissance scientifique comme indispensable à l'art de gouverner sont beaucoup plus complexes et ont des origines lointaines. Pour une analyse très fine, voir Michel FOUCAULT, *Securitate, teritoriu, populație. Cursuri înute la Collège de France 1977-1978* [trad. roumaine de *Sécurité, territoire, population. Cours au collège de France. 1977-1978*], Cluj, Ideea, 2009.

médecine d'État est développée en Allemagne au début du XVIII^e siècle comme une pratique médicale consacrée à l'amélioration de la santé publique, qui est étroitement liée au concept de police médicale (*Medizinische Polizei*) introduit en 1764. La médecine urbaine se développe notamment en France : elle essaie de maîtriser la panique suscitée par les grandes agglomérations urbaines. Le point de départ des méthodes et des moyens d'intervention de la médecine urbaine est celui des quarantaines, qui supposent un quadrillage de la ville permettant la surveillance et, en cas de besoin, l'intervention des inspecteurs⁵. L'imposition progressive de la « grande médecine » au XIX^e siècle ne peut être comprise qu'en corrélation directe avec l'organisation, à la même époque, d'une politique de la santé et de l'appréhension des maladies comme problème politique et économique. Plus qu'un service des maladies, la médecine comme technique générale de santé occupe une place de plus en plus importante dans les structures administratives⁶. Les formes de manifestation de cette politique de la santé sont : un élargissement de l'objet, qui met de plus en plus l'accent sur la prévention de la maladie ; l'introduction d'une dimension descriptive dans la notion de santé, qui s'intéresse à la fréquence et à la gravité des maladies, à leur durée et aux facteurs qui les provoquent, etc. ; l'étude des variables caractérisant une communauté (le taux de la mortalité, l'espérance de vie, la force endémique des affections) ; la diversification des types d'intervention, qui ne

⁵ Michel FOUCAULT, « La naissance de la médecine sociale », in Michel FOUCAULT, *Dits et écrits 1954-1988*, vol. III, Paris, Gallimard, 1994, pp. 215-223.

⁶ Michel FOUCAULT, « Politica de sănătate în secolul al XVIII-lea (I) » [« La politique de la santé au XVIII^e siècle (I) »], in Michel FOUCAULT, *Biopolitică și medicină socială [Biopolitique et médecine sociale]*, trad. și postfață de Ciprian Mihali, Cluj, Ideea, 2003, pp. 55-66.

sont plus simplement thérapeutiques, mais concernent également les conditions et le mode de vie, l'alimentation, l'éducation des enfants, etc. ; enfin, l'intégration de la pratique médicale dans une gestion politique et économique visant la rationalisation de la société⁷. Une fois « reconnu » par l'État, le médecin (et plus particulièrement l'hygiéniste) est investi du pouvoir de contrôler la population : « Le médecin devient le grand conseiller et le grand expert, sinon dans l'art de gouverner, du moins dans celui d'observer, de corriger, d'améliorer 'le corps' social et de le maintenir dans un état permanent de santé. »⁸

Dans les Principautés roumaines, le service sanitaire puise ses origines dans l'assistance aux malades pauvres (fin XVIII^e siècle) et dans l'institution des quarantaines⁹. Le souci de connaître et de contrôler la population fait donc son apparition, développé, par la suite, dans toute une série de techniques d'encadrement et de production d'un savoir sur la population. La médicalisation du corps social, l'apparition de la « médecine sociale » et l'imposition de l'hygiène comme science d'État sont des processus centraux dans la transformation du pouvoir politique et dans l'imposition d'une forme de gouvernement moderne.

Je considère que l'analyse de la construction du premier État national roumain est indissociable de la réflexion sur deux processus sociopolitiques essentiels à la compréhension de

⁷ Michel FOUCAULT, « La politique de la santé au XVIII^e siècle (I) », in Michel FOUCAULT, *Dits et écrits, op. cit.*, pp. 13-14.

⁸ *Ibid.*, p. 23.

⁹ Voir l'analyse de Ligia LIVADĂ-CADESCHI, *De la milă la filantropie. Instituții de asistare a săracilor din Țara Românească și Moldova în secolul al XVIII-lea, [De la miséricorde à la philanthropie. Les institutions d'assistance des pauvres de Valachie et de Moldavie au XVIII^e siècle]*, Bucarest, Nemira, 2001.

l'horizon idéologique, voire même de l'horizon des possibles de l'époque : le projet politique national (avec notamment l'élaboration de l'identité et de la conscience nationale) et le projet modernisateur (avec ses dichotomies – dont la plus saillante est celle entre Orient et Occident – et ses tensions – dont par exemple celle entre cosmopolitisme et tradition). Or, d'une part, le discours médical et hygiéniste joue un rôle central dans la légitimation du projet politique national-modernisateur, démontrant « scientifiquement » le caractère naturel et biologique du rôle maternel de la femme, ou les conséquences néfastes de l'alcoolisme ou bien la nécessité scientifique-médicale de l'application des principes « modernes » de l'urbanisme. D'autre part, l'expertise et la pratique médicale deviennent des moyens – ou des techniques – importants dans le processus de rationalisation de l'action de l'État, qui doit connaître les réalités sociales et trouver les solutions adéquates et légitimes d'intervention et d'imposition des lois.

En Roumanie, le statut de la médecine dans la deuxième moitié du XIX^e siècle combine la préoccupation pour la santé du « corps » de la nation et le souci pour la salubrité et l'hygiène des grandes villes. Deux facteurs favorisent cette cohabitation des deux formes de la médecine sociale. D'un côté, les futurs spécialistes poursuivent leurs études à l'étranger, notamment en Allemagne ou en France ; la coprésence des modèles allemand et français était donc inévitable, notamment si on pense qu'à cette époque le champ médical roumain est quasi-inexistant¹⁰. D'un autre côté, le contexte sociopolitique roumain réunit les conditions structurelles favorisant cette double

¹⁰ Pour l'analyse de l'apparition du champ médical roumain, voir « Logiques scientifiques/logiques politiques », in Ionela BĂLUȚĂ, *La bourgeoise respectable. Réflexion sur la construction d'une nouvelle identité féminine dans la seconde moitié du XIX^e siècle roumain*, 2^e édition, Editions Universitaires Européennes, 2009, pp. 143-173.

intervention. En effet, en premier lieu, la construction de l'État-nation est au centre du projet politique ; l'augmentation de la population et l'amélioration des conditions de vie représentent une préoccupation constante de l'administration. Deuxièmement, l'état des villes – notamment l'état des rues, des maisons et des établissements publics (organisés, jusqu'à une époque récente, selon le modèle oriental) – imposait des mesures urgentes d'urbanisation. Toutes proportions gardées, on peut affirmer que l'évolution de la médecine, et particulièrement de l'hygiène et de la santé publique, le processus législatif dans ce domaine et les réformes administratives reflètent la mise en place d'une politique de la santé et la transformation du médecin en « expert » de l'État.

Pour étayer cette affirmation, je me propose, dans l'espace de cet article, de traiter de deux aspects qui me paraissent éloquents : la législation dans le domaine de l'organisation administrative et sanitaire, ainsi que les définitions données par les médecins à la santé et à l'hygiène publique, pour y identifier les procédés, les analyses et les instruments qui sont conçus et peuvent fonctionner comme des techniques de gouvernementalité. D'une part, je considère que ces deux axes permettent de montrer l'inscription des problèmes liés à la population et de la nécessité de la production d'un savoir sur la population parmi les priorités de l'acte de gouvernement. Intrinsèquement, cela signifie l'inscription des médecins parmi les experts de l'administration d'État. D'autre part, le discours des médecins peut ébaucher l'analyse de leur fonction d'expert, au moins au niveau de la façon dont ils conçoivent leur domaine d'intervention et leur rôle dans les affaires de l'État. Il est évident que la réflexion sur les capacités de l'État de mettre en œuvre les politiques hygiénistes, l'étude des effets pratiques de la doctrine hygiéniste ou bien la place des hygiénistes par rapport à d'autres experts de l'administration d'État sont des pistes

intéressantes et indispensables à une analyse d'ensemble du rôle des médecins dans l'espace social et politique de l'époque, mais qui demanderaient un espace beaucoup plus étendu. Je voudrais néanmoins souligner deux aspects¹¹. Pour ce qui est de la diffusion du « savoir » et des règles hygiéniques, les revues médicales destinées au grand public, les rubriques d'hygiène et de médecine familiale présentes dans les revues destinées aux femmes et à la famille et l'introduction obligatoire de l'hygiène dans le cursus de l'enseignement primaire sont des canaux de diffusion importants, qui créent des prémisses favorables à l'application des préceptes et règles élaborées par les hygiénistes. En même temps, l'impact et les effets pratiques des politiques de la santé ne sauraient être immédiats ; les rapports sur l'état hygiénique des villes rédigés à la fin du siècle enregistrent des écarts importants entre la norme et la pratique, les causes identifiées étant nombreuses et variées (sous-financement des politiques de la santé, manque de personnel professionnel, analphabétisme et réticence de la population, etc.)¹².

La réforme administrative et législative

Les Règlements organiques marquent le commencement de l'organisation administrative du Service sanitaire, qui est placé sous la responsabilité du ministère des Affaires intérieures. Le Comité des quarantaines ou Comité de santé représente

¹¹ Ces observations s'appuient sur ma recherche doctorale intitulée *Du « harem » au « forum »*. *Réflexion sur la construction d'une nouvelle identité féminine dans la seconde moitié du XIX^e siècle roumain*, thèse de sociologie, sous la direction de Francine Muel-Dreyfus et Ioan Mihailescu, EHESS, 2005. Une version abrégée de ma thèse est publiée, Ionela BĂLUȚĂ, *La bourgeoise respectable*, op. cit.

¹² Pour une analyse de ces rapports, voir « 4.5. Les rapports sur l'état hygiénique des départements : de la norme à la pratique », in *ibidem*, pp. 196-199.

l'autorité supérieure, sa composition étant la suivante : le président est le ministre lui-même ; les membres sont le hetman (*hatman* – commandant général de l'armée) en Moldavie et le *spătar* (chef de l'armée) en Valachie, l'inspecteur des quarantaines (nommé par le prince) et le *protomedic* (le médecin en chef). On organise également le service local, celui-ci étant composé de cinq médecins à Bucarest et de quatre à Iași ; ces médecins sont aussi les membres de la commission médicale permanente et doivent être toujours consultés par la police.

La peur de la contagion est une préoccupation constante des rapports sur l'état administratif des Principautés roumaines¹³ : la conservation de la salubrité publique et la multiplication des mesures pour arrêter la diffusion des maladies sont longuement débattues et font l'objet d'un souci particulier de la part de l'administration. Les différents documents produits dans le domaine sanitaire dans l'intervalle 1830-1850 et destinés à l'administration d'État portent sur l'organisation et le fonctionnement du Comité des quarantaines et la surveillance de la prostitution ; des aspects nouveaux tels que l'hygiène rurale et l'hygiène urbaine, le contrôle du droit de pratiquer la médecine sont de plus en plus fréquemment discutés vers la fin de cette période. Le processus d'organisation des services sanitaires continue séparément dans les deux Principautés après les Règlements organiques, la prévention des épidémies, la surveillance de la population (avec une attention spéciale accordée à la surveillance de la prostitution) et le souci d'encourager le développement « contrôlé » de la

¹³ Eudoxiu HURMUZACHI, *Documente privitoare la Istoria Românilor*, [Documents sur l'Histoire des Roumains], supplément I au vol. IV (1802-1849), pp. 433-457. Voir aussi Iacob FELIX, *Istoria igienei în România*, [L'histoire de l'hygiène en Roumanie], 1^{ère} partie, Bucarest, Institutul de Arte Grafice Carol Göbl, 1901, pp. 35-45.

formation et de la profession médicale étant les thématiques les plus fréquentes.

L'implication directe des médecins dans l'appareil administratif, la transformation de la population dans une priorité de l'acte de gouvernement, la collaboration étroite entre le service sanitaire et la police sanitaire sont des phénomènes qui prennent contour dans cette première période. Avec un certain retard par rapport à l'espace français, « l'importance sociale des mesures d'hygiène »¹⁴ s'affirme aussi dans l'espace roumain ; le processus modernisateur s'accompagne nécessairement d'un processus de médicalisation de la vie sociale et de mise en place d'un système sanitaire qui fait de la propreté et de l'hygiène des principes structurant le développement urbain¹⁵.

Le 25 août 1862, par décret princier, les services sanitaires des deux pays se réunissent dans une seule direction générale du Service sanitaire, qui comprend quatre bureaux, un Inspecteur général (Carol Davilla), un vice-inspecteur (Iacob Felix) et un Conseil médical supérieur formé de neuf membres. Les villes de Bucarest et Iași sont dotées aussi d'un service sanitaire, dirigé par un médecin en chef et financé par le budget de la municipalité, et d'un Conseil d'hygiène¹⁶. La loi des communes et des conseils départementaux (1864) et la loi de la police rurale (1868) réaffirment la centralité de la santé publique dans le processus de réforme et de construction administrative de l'État.

¹⁴ Jacques LÉONARD, *La médecine entre les savoirs et les pouvoirs*, op. cit., p. 8.

¹⁵ Comme l'observe très bien G. VIGARELLO, « La propreté a donc engagé l'imaginaire des villes, leur technologie, leur résistance aussi à être 'capillarisées' », Georges VIGARELLO, *Le Propre et le Sale. L'hygiène du corps depuis le Moyen Age*, Paris, Seuil, 1985, p. 246.

¹⁶ Iacob FELIX, *Istoria igienei în România*, op. cit., p. 51.

La réalisation la plus importante dans le processus de réorganisation du service sanitaire reste la promulgation de la Loi sanitaire de 1874, qui a connu par la suite plusieurs révisions, plus ou moins nécessaires : « La loi sanitaire de l'année 1874 a eu le même destin que toutes les lois de chez nous : elle a subi plusieurs modifications, dont certaines étaient utiles, d'autres complètement inutiles »¹⁷. La multiplication des établissements médicaux et une répartition de plus en plus précise des tâches et des rôles des différents agents médicaux font l'objet de toutes ces initiatives législatives. La modification de 1885 renforce le statut du Conseil médical, qui s'appelle dorénavant le Conseil sanitaire supérieur et a la mission d'entreprendre des inspections périodiques des services sanitaires. S'y ajoute la rectification de 1893, par laquelle on nomme encore quatre inspecteurs sanitaires, et celle de 1898, qui établit à Bucarest la Direction sanitaire responsable des concours pour les postes de médecin. La majorité de ces mesures visent une meilleure observation de l'application de la loi. La séparation des responsabilités et, notamment, la distinction entre hiérarchie administrative et hiérarchie scientifique sont considérées comme des moyens d'accroître l'efficacité du système. Dans le sens d'une séparation des responsabilités, on peut citer les réglementations qui soustraient les médecins de la ville et les médecins vétérinaires à la tutelle des médecins primaires des départements et imposent la décentralisation de l'administration des hôpitaux ruraux, placés sous l'autorité des préfets¹⁸. L'application de cette loi (avec ses modifications ultérieures) a été facilitée par toute une série de règlements, soit nationaux soit locaux, dont voici les plus importants (règlements qui ont été à leur tour modifiés en

¹⁷ *Ibid.*, p. 54.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 57-58.

fonction de la loi sanitaire ou des conventions internationales) : le Règlement pour l'alignement des villages et pour la construction de maisons pour les paysans (1888, modifié en 1894) ; le Règlement pour la prévention des maladies infectieuses (1891, modifié en 1893 et en 1897) ; le Règlement pour la vaccination et revaccination (1874, modifié en 1893) ; le Règlement pour le service sanitaire des villes (1866) ; le Règlement pour le service sanitaire des départements (1894) ; le Règlement des industries insalubres (1894, complété entre 1895-1899) ; le Règlement concernant la production du vin et la vente des produits issus de la distillation du pétrole (1892, modifié en 1893) ; le Règlement concernant la surveillance sanitaire de la fabrication des aliments et des boissons et du commerce des aliments et des boissons (1895) et les Instructions concernant le contrôle et l'analyse du lait du commerce (1897). Parmi les règlements locaux élaborés par les conseils communaux urbains, les plus importants sont les Règlements concernant la surveillance sanitaire et administrative de la prostitution et les Règlements concernant les constructions, la salubrité des maisons, la propreté des rues, des marchés, des cours¹⁹.

Le règlement des Conseils d'hygiène de 1893²⁰ se caractérise par le souci de bien délimiter et définir leurs fonctions et leurs prérogatives, de délimiter les domaines et les moyens d'action, etc. Les Conseils d'hygiène fonctionnent auprès des préfetures de départements et des mairies des

¹⁹ *Ibid.*, pp. 59-60.

²⁰ « Regulament pentru consiliile de igienă și de salubritate publică din 7 octombrie 1893 », [« Règlement pour les conseils d'hygiène et de salubrité publique du 7 octobre 1893 »], in Constantin HAMANGIU, *Codul general al României. Legi uzuale 1861-1900*, [Le Code général de Roumanie. Lois usuelles 1861-1900], vol. I-III, Bucarest, ed. Librăriei Leon Alcalay, 1900, vol. III, pp. 2913-2926.

grandes villes, et sont formés du maire, du médecin primaire, des autres médecins et vétérinaires se trouvant dans le service communal, du médecin en chef de la garnison, de deux médecins des hôpitaux, d'un ingénieur (« placé au sommet de la hiérarchie ») et d'un pharmacien²¹. La mission principale de ces conseils est de veiller à la santé publique et d'informer les chefs des administrations locales (préfets ou maires) sur les besoins sanitaires des départements. Leurs domaines d'action, bien délimités, sont très nombreux, permettant pratiquement une observation de toute la vie sociale : surveillant la salubrité et la santé publique, l'hygiène des constructions mais aussi de l'alimentation, l'œil hygiéniste s'insinue jusque dans l'intimité corporelle. De même, les conseils d'hygiène sont chargés du contrôle de la prostitution et doivent fournir toutes « les données statistiques nécessaires pour l'appréciation de l'état de la population »²².

Les quatre dernières décennies enregistrent un développement considérable, pour l'époque, d'un cadre législatif qui est à la base de l'introduction de l'hygiène dans l'organisation administrative nationale ou locale : les conseils d'hygiène ou les conseils sanitaires réunissent médecins, ingénieurs, architectes et autorités locales²³. Les lignes directrices d'une politique de la santé sont ainsi mises en place, l'hygiène et le service sanitaire devenant des composantes importantes de l'administration publique. La variété des domaines d'intervention telle qu'elle transparait à une simple lecture de toutes ces lois et mesures d'organisation sanitaire

²¹ *Ibid.*, p. 2914.

²² *Ibid.*, art. 37, p. 2919.

²³ J'ai essayé de dresser un tableau synthétique de la production législative de la période à partir du répertoire de George Alexianu, qui m'a paru le plus détaillé dans ce domaine. Voir Annexe.

est révélatrice pour le rôle administratif et politique assigné à la santé et à l'hygiène publique. Les médecins et les hygiénistes deviennent des acteurs sociaux et politiques au service de la construction institutionnelle d'un État qui doit assurer la modernisation et l'épanouissement du peuple roumain.

Hygiène et santé publique : la construction de l'expertise médicale

Je vais m'arrêter, dans la deuxième partie de mon analyse, sur les définitions de l'hygiène et de la santé publique et de la police médicale données cette fois-ci par les médecins. Cette réflexion vise la reconstitution des logiques scientifiques et des enjeux politiques à l'œuvre dans ce processus de mise en place d'une politique de la santé. Comment les médecins définissent-ils le domaine et les objectifs de ces « branches » de la science médicale ? Quel est le rapport entre ces branches et l'administration publique ? Est-ce qu'on peut parler de la construction d'une expertise médicale ? En raison de l'espace imparti, je vais essayer de répondre à ces questions à partir de l'œuvre de deux médecins : Iuliu Barasch et Iacob Felix. Iuliu Barasch est le premier médecin qui s'intéresse l'hygiène (à la fin des années 1850), et Iacob Felix est le plus grand hygiéniste des dernières décennies du XIX^e siècle roumain. D'une part, ils s'encadrent, du point de vue temporel, dans la période étudiée et ont, tous les deux, des trajectoires et des positions importantes dans l'espace médical en voie de constitution ; d'autre part, ils consacrent des chapitres ou des livres entiers à la définition et au développement des sujets retenus, donc leur position peut être considérée comme représentative. Enfin, la lecture d'autres traités ou ouvrages consacrés à ces thèmes par d'autres docteurs me permet d'affirmer que les deux cas

choisis développent les points principaux et communs à toute la littérature hygiéniste sur ce sujet.

Iuliu Barasch est le premier auteur²⁴ à réfléchir et à écrire systématiquement sur l'importance de l'hygiène populaire : il essaie de définir et d'esquisser son domaine d'action, d'établir ses objectifs et ses priorités mais aussi de le vulgariser. De 1857 à 1859, il sera le rédacteur du journal *Isis sau natura*, dont le sous-titre est « journal pour la diffusion des sciences naturelles et exactes dans toutes les classes »²⁵. Iuliu Barasch publie en 1857 un petit recueil de cours d'hygiène populaire donnés en 1854 et 1855 lors de leçons dominicales au Collège National Sf. Sava²⁶.

Au-delà de quelques hésitations terminologiques (hygiène, médecine populaire, diététique), l'hygiène apparaît, dès ce premier petit traité en roumain, comme une science d'État, une technique de gouvernementalité. Dès le début, la

²⁴ Iacob FELIX identifie auparavant un ouvrage portant sur la diététique (1830) et un autre sur la santé publique (1852) ; Iulius BARASCH est pourtant le premier à s'intéresser de plus près et plus longuement à ces questions. Iacob FELIX, *Istoria Igienei în România, op. cit.*, pp. 536-540. Iulius Barasch est né en 1815 à Brody (Galicie) ; il a passé son doctorat en médecine à Berlin. Arrivé en Roumanie, il devient professeur de sciences naturelles au Collège National Sf. Sava et dans d'autres écoles. Il a été également professeur d'histoire naturelle à l'Ecole de chirurgie. Il a écrit plusieurs ouvrages portant sur les sciences naturelles, la diététique et l'hygiène, les établissements philanthropiques, etc.

²⁵ *Isis sau natura. Jurnal pentru respîndirea științelor naturale și exacte în toate clasele, [Isis ou la nature. Journal pour la propagation des sciences naturelles dans toutes les classes]* Bucarest, 1857-1859. La publication du journal sera reprise en 1865 (le sous-titre reste le même et le titre devient, tout simplement, *Natura* ; l'alphabet latin remplace le cyrillique) par C. Essarcu et D. Ananescu.

²⁶ Iulius BARASCH, *Cursul de igiena populară dat în lecțiuni de duminică în anii 1854 și 1855 în Colegiul Național, [Cours d'hygiène populaire enseigné lors de leçons dominicales dans les années 1854-1855 au Collège National]*, Bucarest, tipografia Colegiului Sf. Sava, 1857.

« diététique générale » est définie comme « une branche de l'administration publique des gouvernements » qui « s'appelle *médecine politique* ou *hygiène publique* ». Son devoir est de soigner la santé de la population, ce qui implique la surveillance de la qualité des aliments vendus dans les magasins, le contrôle de la construction des maisons, mais aussi la prévention des épidémies et la construction d'hôpitaux²⁷.

La santé de la population est érigée en objectif politique et l'hygiène publique est désignée comme la science à même de mettre à la disposition de l'administration les techniques de gouvernement nécessaires à son accomplissement. Un peu plus loin, la « diététique moderne » est assimilée à la « macrobiotique », et l'auteur développe un parallélisme intéressant entre le fonctionnement des organes dans l'organisme humain et le fonctionnement des citoyens dans un peuple, dans un État²⁸. Cet argument est repris à plusieurs reprises, sous des formes différentes : « Chacun est, sans doute, le maître de sa vie, tout comme chaque citoyen est le maître de sa maison ; cependant, tout comme personne n'a le droit de mettre le feu à sa maison située au milieu de la ville, sous le prétexte qu'il est le maître de sa propriété, puisque le feu peut s'étendre aux maisons voisines et les détruire, de même chaque personne ne peut pas faire ce qu'elle veut de son corps et de sa vie, si cette action peut répandre le mal et la mort dans toute la société. Car la providence divine, qui a donné à l'homme l'instinct de la sociabilité, lui a également donné une solidarité (lien réciproque) commune. (...) Par conséquent, il est démontré que l'État a le droit incontestable de proclamer les règles hygiéniques publiques dans sa sphère [probablement

²⁷ *Ibid.*, p. 4.

²⁸ « Section IV », *Ibid.*, pp. 34-41.

son territoire] et chaque membre de cet État a le devoir sacré de suivre les lois de l'État qui déterminent sa relation individuelle avec la société. »²⁹

Ce fragment inscrit sans équivoque la démarche hygiéniste dans le projet politique de la consolidation de l'État-nation. Dès qu'il accepte le contrat politique (qui en outre est placé dans la continuation de la volonté divine³⁰) qui l'intègre à une société particulière, l'individu doit obéir aux règles qui visent le maintien de la cohésion sociale et du bien être de la communauté. L'État est ainsi légitimé à légiférer sur la vie sociale publique. Or, ces règles touchent aussi à la sphère intime et à l'identité corporelle de l'individu : l'État peut décider, par l'intermédiaire de l'hygiène publique, comment l'individu doit construire sa maison, mais aussi comment il doit se nourrir (par le contrôle des aliments vendus, par exemple), etc. De surcroît, il autorise les médecins à surveiller la population et il les contrôle. La biopolitique est en marche.

La statistique est une autre discipline mise au service du politique : elle est présentée comme un instrument utile pour l'analyse des phénomènes sociaux et moraux et surtout pour la connaissance des mouvements de la population (la leçon XVII). La police médicale a un vaste champ d'action : elle est chargée de « toutes les mesures hygiéniques pour défendre les sociétés contre le danger de la mort provoquée par les

²⁹ *Ibid.*, pp. 168-169.

³⁰ Il faut noter que, tout comme dans les autres domaines de la vie intellectuelle (et politique, par ailleurs), il n'y pas de contradiction entre science et religion : Iulius BARASCH semble établir plutôt un rapport de coexistence. Par exemple, lorsqu'il décrit le processus physiologique de la reproduction, l'explication médicale est complétée par une référence religieuse, qui souligne le caractère sacré – et surnaturel – de la création : la reproduction permet à l'homme de se régénérer, mais « le vrai Créateur omnipotent a créé toutes les choses de rien. » (*ibid.*, p. 73).

épidémies ou par le non respect des règles de l'hygiène publique »³¹. Elle devient l'instrument de prédilection par lequel ordre scientifique et ordre politique se rejoignent pour exercer leur action au plan social : « Une police médicale méthodique et bonne doit entourer l'homme depuis le berceau jusqu'au tombeau, depuis la naissance jusqu'à la mort. »³² Ses domaines d'intervention et ses types d'action sont présentés sur des dizaines de pages, étant peut-être le sujet le plus développé. Pour protéger l'individu, la police médicale s'empare de sa vie. Le politique offre le cadre formel de son fonctionnement ; en revanche, elle transfère aux actions politiques la légitimité scientifique – on accepte son règne, son intervention jusque sur le corps, puisqu'elle agit au nom de la médecine, donc au nom de la science.

Luliu Barasch adapte chaque fois les préceptes appris dans les universités occidentales au contexte roumain. Il renvoie plusieurs fois à l'opposition Orient, barbarie/Occident, civilisation. La valorisation de la civilisation et du modèle occidental équivaut à une valorisation de la raison et s'inscrit dans une pensée qui reconnaît en même temps les vertus de la nature et du progrès. Or, la seule voie de conciliation entre les deux est un « progrès » raisonné, qui ne contrevient pas aux lois naturelles, mais vise seulement une amélioration de l'espèce humaine³³ : « Faisons une comparaison entre les vêtements simples et confortables d'un européen et la multitude de vêtements aux couleurs extravagantes d'un asiatique, qui

³¹ *Ibid.*, p. 112.

³² *Ibid.*, p. 172.

³³ Le livre est parsemé de toute une série de références au rôle positif du progrès et de la civilisation, parmi lesquelles je peux encore citer : « la civilisation, la position sociale, la constitution de l'Etat, l'état des sciences et des beaux-arts ont toujours beaucoup contribué au progrès ou à la régression du genre humain » (*ibidem*, p. 90) ; (*ibidem*, p. 92).

couvre son corps d'une multitude d'enveloppes, tout comme l'oignon. Faisons aussi la comparaison entre un grand déjeuner en Europe, qui comprend sept ou huit plats, et un déjeuner habituel en Orient qui consiste, tous les jours, en vingt plats, commençant avec des gâteaux et des confitures et finissant par des potages. Il y a des gens dont le salon est très élégant et très propre, puisqu'ils y reçoivent les étrangers, mais chez qui les autres pièces et notamment la cuisine sont très sales, puisque les visiteurs n'y entrent pas. (...) Il y a des gens qui ont plus de vêtements que de sous-vêtements ; puisqu'ils pensent que personne ne voit leurs sous-vêtements. »³⁴

Les principales tensions et oppositions de l'idéologie de l'époque sont donc développées par l'auteur, qui inscrit nettement l'hygiène publique parmi les instruments d'un gouvernement rationnel. Le propos de Iuliu Barasch paraît incroyablement élaboré et argumenté si l'on tient compte des conditions de son apparition. La définition et la description des branches médicales qui relèvent de la santé publique est exacte et sans équivoque : diététique ou hygiène publique, statistique et police médicale sont des disciplines scientifiques à vocation politique. Leur « objet » d'étude et d'intervention est la population, érigée, comme nous l'avons vu, en priorité politique du gouvernement.

Iacob Felix³⁵ est synonyme du triomphe de l'hygiène dans l'espace médical et social roumain. Par les positions occupées

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Iacob Felix est né le 6/18 janvier 1832, en Bohême ; il a poursuivi ses études secondaires à Prague et a obtenu son diplôme de docteur à Vienne en 1857. Il est arrivé en Valachie la même année, passant le concours de libre pratique de la médecine. De 1861 à 1864 il est professeur d'hygiène à l'École nationale de médecine et de pharmacie et de 1864 jusqu'à 1902 titulaire de la chaire d'hygiène de la Faculté de médecine de Bucarest. Il a occupé plusieurs fonctions administratives, toutes très importantes : vice-président général du

dans le champ scientifique, par les fonctions détenues dans l'administration centrale d'État et par la dimension et la qualité de son œuvre, il est, sans aucun doute, la voix la plus représentative de l'hygiénisme roumain des dernières décennies du XIX^e siècle.

Vu les dimensions de son œuvre³⁶, je vais me pencher seulement sur les définitions de l'hygiène et de la police sanitaire et le rôle qu'il leur assigne dans l'espace social dans ses ouvrages les plus connus dans ce domaine : le *Traité d'hygiène et de police sanitaire*³⁷ (qui est la première étude de cette envergure), des ouvrages et des articles destinés à la vulgarisation de l'hygiène³⁸, et l'*Histoire de l'hygiène*³⁹.

Service Sanitaire de la Roumanie (1862-1865), médecin en chef de la capitale (1865-1870 ; 1875-1892) et directeur général du Service Sanitaire de la Roumanie (1892-1899). Il a été également doyen de la Faculté de médecine et, en 1869, a reçu la citoyenneté roumaine pour « des mérites exceptionnels ».

³⁶ Pour plusieurs détails sur l'œuvre de Iacob FELIX, voir Gheorghe CRĂINICEANU, *Literatura medicală românească. Biografii și bibliografie* [La littérature médicale roumaine. Biographies et bibliographie], Bucarest, éd. Academiei Române, 1907 pp. 51-54.

³⁷ Iacob FELIX, *Tractat de hygiena publică și poliția sanitară*, [Traité d'hygiène publique et de police sanitaire], Bucarest, tipografia Ion Weiss, 1^e partie 1870, 2^e partie 1889.

³⁸ *Noțiuni de igienă pentru școlile primare, de un amic al copiilor*, [Notions d'hygiène pour les écoles primaires, de la part d'un ami des enfants], Bucarest, Ștefănescu&Baraș, 1876 ; *Progresele igienei din cei din urmă ani*, [Les progrès de l'hygiène pendant les dernières années] Bucarest, 1885 ; *Manual elementar de igienă*, [Manuel élémentaire d'hygiène], Bucarest, 1885 ; *Povețe despre păstrarea sănătății*, [Conseils pour entretenir la santé], Bucarest, tipografia Gutenberg, 1902 ; *Medicul popoului*, [Le médecin du peuple] partea I și II, Bucarest, Institutul de Arte Grafice Carol Göbl, 1903.

³⁹ Iacob FELIX, *Istoria igienei în România*, [Histoire de l'hygiène en Roumanie], vol. I-II, Bucarest, Institutul de Arte Grafice Carol Göbl, 1901.

L'érudition scientifique de Iacob Felix transparait dans la majorité de ses écrits (un peu moins dans les ouvrages de vulgarisation) ; ce qui est tout aussi remarquable est son effort permanent de trouver les meilleures solutions pour la Roumanie. Il explique clairement son choix de mener une analyse personnelle au lieu de procéder à de simples traductions : « La pratique de la Police sanitaire est différente dans les différents États en fonction de la législation, des mœurs et du degré de culture de la population. Les conditions de la santé publique sont différentes chez un peuple agricole et chez une nation industrielle. »⁴⁰

De même, il est soucieux de tenir le pas avec les découvertes et les changements importants qui bouleversent le savoir médical de l'époque : « Ces 20 dernières années, des découvertes importantes se sont succédées, qui ont démolis les anciens fondements de l'étiologie et de la prophylaxie, basés sur des prémisses hypothétiques, et la révolution des sciences biologiques provoquée par Louis Pasteur et ses continuateurs nous impose le devoir de bâtir un nouvel édifice de l'Hygiène et de la Police sanitaire, avec des fondements solides, exacts, positifs. »⁴¹

Si plusieurs thèmes développés par Iacob Felix ont été déjà traités (après Iuliu Barasch de nombreux médecins s'intéressent au domaine de l'hygiène et de la santé publique), le mérite de l'auteur est donc de mettre à jour la réflexion autochtone, en la synchronisant avec les avancées européennes⁴². La nouveauté introduite par Iacob Felix est la définition et la délimitation du domaine d'intervention de la Police

⁴⁰. Iacob FELIX, *Tractat de hygiena publică și poliția sanitară*, op. cit., p. 3.

⁴¹ « Préface », *ibid.*, p. IV.

⁴² Par ailleurs, un chapitre entier de son traité est destiné à la « Police sanitaire internationale » (chapitre XI), *ibid.*, pp. 149-189.

sanitaire⁴³ : « La police sanitaire est la partie de la science de la police qui s'occupe de la protection de la santé. »⁴⁴ La discussion sur la police médicale a déjà été entamée par Iuliu Barasch, mais Iacob Felix préfère le terme de police sanitaire et bâtit un véritable système de santé publique. Si « l'hygiène est la science, la police sanitaire est la pratique »⁴⁵. Leurs tâches se complètent réciproquement, concourant à la préservation de la santé de la population, essentielle pour une bonne production « des bras et des esprits ». Iacob Felix souligne à maintes reprises l'importance sociale de l'hygiène et la nécessité d'en faire une science d'État : « L'hygiène n'est pas une science pure, que l'on étudie seulement pour découvrir quelques vérités et lois scientifiques ; elle est une science appliquée qui ne saurait être ignorée ni par l'administrateur, ni par l'économiste, ni par l'homme d'État ; non seulement le maître d'école modeste qui enseigne l'hygiène, mais aussi l'homme d'État doivent faire, de temps en temps, le bilan de l'activité de la nation sur le terrain de l'hygiène et rendre compte de toutes les conditions dont dépend la prospérité de la nation, faire la comptabilité des éléments qui la composent et la critique rationnelle des causes dont dépend l'accroissement ou la diminution de ces éléments et leur force physique et morale. Parmi les nombreux facteurs qui déterminent la prospérité et l'accroissement du nombre de la population, le service médical n'est pas le plus important, mais l'état culturel et économique de celle-ci. L'hygiène moderne

⁴³ Une première esquisse d'un projet de police sanitaire appartient à A. FETU, (*Proiectul de organizare a poliției sanitare, Iași, 1863*), futur professeur à la Faculté de Iași, mais son ouvrage n'était pas très connu, ni en Moldavie, ni en Valachie. Cf. IACOB FELIX, *Istoria igienei în România, op. cit.*, vol. I, p. 9.

⁴⁴ *Tractat de hygiena publică și poliția sanitară, op. cit.*, p. 5.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 6.

est un auxiliaire de l'Économie politique et à son tour l'Hygiène sociale tire des leçons de l'Économie politique. »⁴⁶

Le service médical est « un facteur » de la bonne gestion (prospérité, accroissement) de la population, mais l'économie politique y occupe une place centrale. Or, Michel Foucault observe finement que l'économie politique se transforme radicalement à partir du moment où la population sujet-objet est introduite dans le champ de ses analyses⁴⁷.

Faire coopérer hygiénistes et hommes d'État (catégorie assez vaste, où l'on peut inclure hommes politiques et fonctionnaires), c'est renforcer la mission sociale de l'hygiène. Mission sociale qui est en même temps au service du politique, puisqu'elle vise l'accroissement de la taille de la nation. La mise en relation de l'hygiène sociale et de l'économie politique, toutes les deux rapportées ensuite au régime démocratique, ne laisse plus de doute sur leur encadrement parmi les instruments et les techniques d'un gouvernement « rationnel » : « L'Hygiène et l'Économie politique sont des sciences démocratiques, elles affirment la solidarité de tous les citoyens de l'État ; nous, les Roumains, nous avons ignoré cette solidarité, nous avons laissé le paysan dans l'ignorance et dans la pauvreté, nous avons négligé de faire de la femme du paysan l'agent principal de l'Hygiène, et il est de notre devoir d'inaugurer le XX^e siècle en remédiant à ce manque. »⁴⁸

La présentation détaillée des lois sanitaires déjà promulguées⁴⁹, de même que la proposition de projets de

⁴⁶ Iacob FELIX, *Istoria igienei în România*, op. cit., p. 2.

⁴⁷ Michel FOUCAULT, *Securitate, teritoriu, populație*, op. cit., p. 75.

⁴⁸ Iacob FELIX, *Istoria igienei în România*, op. cit., p. 2.

⁴⁹ Par exemple, la loi concernant les enterrements, promulguée le 18 mars 1864, *Tractat de hygiena publică și poliția sanitară*, op. cit., pp. 324-325.

loi⁵⁰ témoignent de la préoccupation pour la réglementation juridique du statut de l'hygiène et de l'hygiéniste. L'hygiène publique et la police sanitaire doivent fournir les données et les analyses nécessaires à un bon gouvernement. En retour, l'État a le devoir d'inscrire l'hygiène parmi ses instruments d'action, de la munir du pouvoir administratif : « Outre le devoir d'éliminer, dans la mesure du possible, les causes des maladies, l'État a aussi la mission de faciliter la guérison des malades curables et le soulagement des souffrances des incurables. Il accomplit cette mission par la formation du personnel médical, par l'action de contrôler si ce personnel possède les connaissances nécessaires, par la création de services publics pour l'assistance gratuite aux malades pauvres et pour l'assistance aux mères pauvres après l'accouchement et par la surveillance des établissements destinés aux malades (hôpitaux, pharmacies, stations balnéaires et climatiques)⁵¹. »

L'adhésion des masses représente, sans doute, un autre aspect important : d'une part, elle assure le succès des mesures hygiéniques, l'accroissement des effets pratiques des politiques de la santé ; d'autre part, elle constitue également un facteur légitimant (si la population « reconnaît » l'autorité médicale, elle accepte de façon doxique les lois et réglementations promulguées à son nom). Transformer la population elle-même en « agent de la Police sanitaire » est une excellente stratégie pour le triomphe de l'hygiénisme. Tâche qui n'est pas facile, vu les conditions pratiques. Iacob Felix identifie, néanmoins, trois voies efficaces de la transmission du message : l'édition d'instructions populaires, « rédigées dans un style court, précis et facile à comprendre » ; l'introduction de l'hygiène dans le

⁵⁰ Par exemple, le projet de loi sur l'organisation de la Police sanitaire, *ibid.*, pp. 28-47.

⁵¹ Iacob FELIX, *Tractat de hygiēna publică și poliția sanitară*, op. cit., p. 421.

plan d'enseignement pour l'école primaire ; la cooptation des prêtres dans l'action de vulgarisation des connaissances hygiéniques fondamentales. Ce dernier moyen révèle la spécificité du contexte roumain, où l'on pouvait appeler la religion à se mettre au service de la science au nom du rêve civilisateur commun : « (...) Nous pensons, évidemment, à ces prêtres qui ont bénéficié d'un enseignement moderne et qui comprennent que leur mission civilisatrice leur impose certains devoirs dépassant le cercle strict de l'église. La loi de l'Instruction publique prévoit pour les séminaires un cours spécial de 'Médecine populaire'. »⁵²

Tous les aspects sont pris en compte : définition de la discipline, présentation argumentée des connaissances et des techniques qu'elle peut mettre au service de l'administration d'État, son interdépendance avec d'autres disciplines scientifiques indispensables au nouveau type de pouvoir politique, les tactiques d'application efficiente des normes hygiéno-politiques. Le plaidoyer de Iacob Felix est magistral.

Au terme de cette incursion dans le discours hygiéniste et dans l'univers législatif de ce domaine, il apparaît clairement que la population devient une préoccupation majeure du gouvernement de l'époque. La prolifération des lois, arrêtés et règlements institue l'hygiène publique et la police sanitaire en instruments officiels de l'État : quadrillage et salubrité de l'espace, contrôle des mœurs (avec un grand souci pour la prostitution) et des pratiques quotidiennes (alimentation, vêtements, propreté, etc.), « assistance » aux couches pauvres, surveillance des techniques de production (le vin, les aliments) sont des normes et des objectifs de santé publique qui se

⁵² *Ibid.*, pp. 26-27.

conjuguent admirablement avec le projet politique national modernisateur.

La production discursive des hygiénistes renforce ce constat. Source de la vigueur nationale, l'hygiène vise l'amélioration des conditions de vie du peuple, ce qui a un effet positif sur les générations présentes (on obtient l'allongement de l'espérance de vie), mais aussi sur les générations futures (réduction de la mortalité infantile, création de conditions favorisant la santé et le bonheur). Corps de l'individu et corps national se fondent dans la doctrine hygiéniste, ce qui produit un effet légitimé et légitimant. Associée à l'économie politique, à la statistique et à la police sanitaire, l'hygiène publique devient une discipline scientifique qui offre au gouvernement des analyses, des données, des règles et des techniques nécessaires à l'appréhension de cet objet politique qu'est devenue la population. Les médecins, et particulièrement les hygiénistes, deviennent les experts d'une administration d'État entrée dans l'ère de la gouvernementalité.

ANNEXE

Tableau présentant la situation par année de la promulgation de lois, arrêtés, règlements ou projets⁵³ concernant l'organisation et le fonctionnement sanitaire et hygiénique⁵⁴.

Année	Police sanitaire vétérinaire	Salubrité publique	Santé publique	Organisation sanitaire	Police sanitaire	Police Sanitaire Mesures préventives	Conseil sanitaire supérieur	Contrôle sanitaire	Personnel sanitaire	Service sanitaire	Service Sanitaire armée
1862	-	-	-	2 P	-	-	-	-	-	-	-
1863	-	-	-	1 A	-	-	-	-	-	-	-
1866	-	-	-	-	1 R	-	-	-	-	-	-
1869	-	-	-	-	-	-	-	-	1 A	-	-
1871	-	-	-	-	-	1A, 1R	-	-	-	-	-
1873	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 R	-
1874	1L, 1R	-	-	1p, 1 L	1 L	-	-	-	-	2 R	-
1875	-	-	-	3 R	-	1 R	-	-	-	-	-
1879	-	-	-	-	1R, 1L	-	-	-	-	1 R	-
1881	-	-	-	2 L	-	-	-	-	-	-	-

⁵³ J'ai utilisé les abréviations suivantes : L = lois, R = règlement, A = arrêté, P = projet.

⁵⁴ J'ai utilisé comme source un répertoire alphabétique de « tous les codes, lois, arrêtés, conventions, règlements, etc. » (1860-1940), en étudiant toutes les entrées contenant le mot « sanitaire » ou « hygiène » ; George ALEXIANU, *Repertoriu general alfabetic al tuturor codurilor, legilor, decretelor-legi, convențiunii, decrete, regulamente, etc., 1 ianuarie 1860-1 ianuarie 1940*, [Répertoire général de tous les codes, lois, décrets-lois, conventions, arrêtés, règlements, etc., 1^{er} janvier 1860-1^{er} janvier 1940], Bucarest, Monitorul Oficial și Imprimeria Statului, 1940.

I. État et construction institutionnelle

Année	Police sanitaire vétérinaire	Salubrité publique	Santé publique	Organisation sanitaire	Police sanitaire	Police Sanitaire Mesures préventives	Conseil sanitaire supérieur	Contrôle sanitaire	Personnel sanitaire	Service sanitaire	Service Sanitaire armée
1882	1 L	-	-	1 R	1 L	-	-	-	1 R	1 D	1 L
1884	2 R	-	-	1 R	1 R	-	-	-	-	-	-
1885	-	-	-	1L, 1R	-	-	1R	-	-	-	-
1886	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 R	-
1888	-	1 A	-	-	-	-	-	-	1 L	-	-
1889	1 L	-	-	-	1 L	-	-	-	-	-	-
1891	-	-	-	1 R	1 R	1 R	-	-	-	-	-
1892	-	-	-	-	-	-	-	-	1 R	-	1L, 1R
1893	-	-	-	-	-	1 R	1 R	-	-	1 R	-
1894	1 R	1 R	-	-	-	-	-	-	2 R	-	-
1895	1R	-	-	-	-	1 R	-	1R	-	-	1 L
1897	-	-	-	-	-	1 R	-	-	-	1 R	-
1898	-	-	-	-	1 A	1 A	-	1 A	-	-	-
1899	-	-	1 R	-	-	-	-	-	-	-	-
1900	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 L
1901	1R	-	-	-	-	1 L	-	-	-	-	-
1904	1R	-	-	-	1 R	-	-	-	-	1 R	-
1906	1R	-	-	-	1 R	1 A	-	-	-	-	-
1908	-	-	-	-	-	-	-	1 R	-	-	-

LES FONCTIONNAIRES PUBLICS ROUMAINS APPARTENANT AUX MINORITÉS ETHNIQUES DANS LA GRANDE ROUMANIE

Andrei Florin SORA

Bien que la fin de la Première Guerre mondiale ait trouvé la Roumanie détruite et saccagée, l'effondrement de la Russie et de l'Autriche-Hongrie ont entraîné la création de la Grande Roumanie : « l'union » de la Roumanie, appelée à partir de cette date Vieux Royaume, avec des régions voisines peuplées par des Roumains, à savoir la Bessarabie, la Bucovine et la Transylvanie. Le scénario a été similaire dans toutes ces provinces : les Roumains ont pris le pouvoir dans les nouvelles assemblées locales et ils ont déclaré l'union avec la Roumanie (en Transylvanie suite à une grande assemblée populaire). Les décisions d'union des nouvelles provinces ont été approuvées sans délai par l'État Roumain¹. La création de la Grande Roumanie s'est achevée suite aux Traités de Paix de 1919-1920.

Avant 1918, l'administration roumaine se montrait plutôt bienveillante à l'égard des citoyens appartenant à des minorités

¹ L'union a été reconnue, en Roumanie, par des décrets-lois : le 10 avril 1918 pour la Bessarabie, le 13 décembre 1918 pour la Transylvanie, le Banat, la Crişana et le Maramureş, et le 19 décembre 1918 pour la Bucovine. Ces décrets-lois ont été ratifiés le 1^{er} janvier 1920 (*Codul General al României*, vol. IX-X, Bucarest, pp. 252-253).

ethniques et aux étrangers naturalisés, à l'exception des Juifs. Les critères qui comptaient pour la nomination des minoritaires dans une fonction publique étaient les mêmes que pour les Roumains d'origine : la citoyenneté roumaine, la limite d'âge, le soutien politique, les recommandations et, dans une certaine mesure, la compétence professionnelle des candidats. La création de la Grande Roumanie en 1918 a posé le problème de l'administration de régions qui jusque-là avaient connu un autre système juridique et celui de l'existence d'une très forte diversité et hétérogénéité du personnel administratif du point de vue du niveau de l'instruction, du type d'éducation juridique et du niveau de maîtrise de la langue roumaine. Jusqu'au 1^{er} janvier 1926 – date de l'entrée en vigueur de la loi du 14 juin 1925 –, plusieurs régimes administratifs ont fonctionné parallèlement. Chacune des nouvelles provinces est un cas particulier, étant donné qu'elles ont été auparavant soumises à des régimes administratifs différents et que le degré d'assimilation de la législation roumaine et d'acceptation de la tutelle administrative de Bucarest a beaucoup varié. Les nouvelles provinces n'ont guère apprécié la manière de faire la politique et le contrôle excessif de Bucarest sur les administrations locales. Il n'est pas inutile de rappeler que la législation hongroise et autrichienne et même l'administration locale russe offraient un plus grand degré d'autonomie que la législation roumaine en la matière. De surcroît, la méconnaissance de la législation du Vieux Royaume et notamment de la langue roumaine constituait pour les fonctionnaires minoritaires un désavantage. Pour ceux qui avaient travaillé sous un autre régime et n'étaient pas d'ethnie roumaine, au problème du maintien dans l'administration s'ajoutait un autre : la réglementation du droit de pension ; la crainte que le nouveau régime ne satisfasse pas les revendications légitimes était vive.

Au cours des deux dernières décennies, des sujets comme l'histoire des minorités ethniques et confessionnelles en Roumanie, leurs rapports avec l'État roumain et les politiques étatiques dirigées contre ces communautés (le processus de « roumanisation ») ont fait l'objet de quelques études essentielles pour l'historiographie roumaine. Observons ainsi que les plus importantes contributions à ce sujet appartiennent à des chercheurs occidentaux (Irina Livezeanu², Dietmar Müller³, Mariana Hausleitner⁴, Carol Iancu⁵), parmi lesquels certains sont nés en Roumanie. D'autres contributions essentielles appartiennent à des chercheurs roumains : Gheorghe Iancu⁶, Adrian Liviu Ivan⁷, Vasile Ciobanu⁸, Vasile

² Irina LIVEZEANU, *Cultural Politics in Greater Romania. Regionalism, Nation Building and Ethnic Struggle, 1918-1930*, Cornell University Press, 1995. Nous renvoyons ici à l'édition roumaine : *Cultură și naționalism în România Mare, 1918-1930*, Bucarest, Humanitas, 1998.

³ Dietmar MÜLLER, *Staatsbürger auf Widerruf. Juden und Muslime als Alteritätspartner im rumänischen und serbischen Nationscode. Ethnonationale Staatsbürgerschaftskonzeptionen, 1878-1941*, Wiesbaden, Harrasowitz, 2005.

⁴ Mariana HAUSLEITNER, *Die Rumänisierung der Bukowina : Die Durchsetzung des Nationalstaatlichen Anspruchs Grossrumäniens 1918-1944*, München, Oldenbourg Verlag, 2001.

⁵ Carol IANCU, *Les Juifs en Roumanie (1866-1919). De l'exclusion à l'émancipation*, Aix-en-Provence, Éditions de l'Université de Provence, 1978 ; *Les Juifs en Roumanie (1919-1938). De l'émancipation à la marginalisation*, Paris, Louvain, 1996.

⁶ Gheorghe IANCU, *Le problème des minorités ethniques de la Roumanie dans les documents de la Société des Nations (1923-1932)*, Cluj-Napoca, Argonaut, 2002.

⁷ Adrian Liviu IVAN, *Stat, majoritate și minoritate națională în România (1919-1933). Cazul maghiarilor și germanilor din Transilvania [État, majorité et minorité nationale en Roumanie (1919-1933). Le cas des Hongrois et des Allemands de Transylvanie]*, Cluj-Napoca, EIKON, 2006.

⁸ Vasile CIOBANU, *Contribuții la cunoașterea istoriei sașilor transilvăneni [Contributions à la connaissance de l'histoire des Saxons de Transylvanie]*, Sibiu, Hora, 2002.

Pușcaș⁹. Pourtant, des thèmes comme la présence des minorités ethniques et confessionnelles dans l'administration roumaine et les rapports de l'État avec les fonctionnaires minoritaires restent peu étudiés. Outre les études mentionnées ci-dessus, qui nous serviront dans cette analyse, les recherches sur la vie politique de Hans Christian Maner¹⁰ ou de Sorin Radu¹¹, ainsi que sur les mouvements d'extrême droite de Zigu Ornea¹² et d'Armin Heinen¹³ ont été d'importants appuis pour notre recherche.

En 1920, le territoire et la population de la Roumanie ont presque doublé par rapport à 1914 (295 049 km² et une population de plus de 14,5 millions d'habitants en 1919¹⁴; 18 millions d'habitants en 1930¹⁵). La création de la Grande Roumanie a modifié le poids quantitatif des Roumains et des

⁹ Vasile PUȘCAȘ, *Universitate, societate, modernizare. Organizarea și activitatea științifică a Universității din Cluj (1919-1940)* [Universität, societ t, modernisation. L'organisation et l'activité scientifique de l'Université de Cluj (1919-1940)], 2^e  d., Cluj-Napoca, EIKON, 2003 [1995].

¹⁰ Hans Christian MANER, *Parlamentarismus in Rum nien : 1930-1940. Demokratie im autorit ren Umfeld*, München, Oldenbourg Verlag, 1997, trad. roumaine : *Parlamentarismul  n România, 1930-1940*, Bucarest, Editura Enciclopedică, 2004.

¹¹ Sorin RADU, *Electoratul din Rom nia  n anii democrației parlamentare (1919-1937)* [L' lectorat de Roumanie pendant les années de la démocratie parlementaire (1919-1937)], Iași, Institutul European, 2004.

¹² Zigu ORNEA, *Anii treizeci : extrema dreaptă rom neasc * [Les années trente : l'extrême droite roumaine], Bucarest,  ditions de la Fondation Culturelle Roumaine, 1995.

¹³ Armin HEINEN, *Die Legion « Erzengel Michael » in Rumänien : soziale Bewegung und politische Organisation : ein Beitrag zum Problem des internationalen Faschismus*, München, Oldenbourg Verlag, 1986, trad. roumaine : *Legiunea « Arhanghelului Mihail » : o contribuție la problema fascismului internațional*, Bucarest, Humanitas, 1999.

¹⁴ Apud Irina LIVEZEANU, *op. cit.*, p. 17.

¹⁵ *Enciclopedia României*, vol. I, Bucarest, 1938, p. 134.

orthodoxes dans l'ensemble de la population. Après 1918, dans plusieurs régions, les Roumains constituaient la minorité : de sorte que, si avant 1916 les minorités ethniques et confessionnelles ne représentaient qu'environ 8% de la population, en 1920 elles constituaient presque 30% de la population totale¹⁶. D'après le recensement de 1930, la composition ethnique de la Roumanie était la suivante : Roumains (71,9%), Hongrois (7,9%), Allemands (4,1%), Juifs (4%), Ukrainiens (3,2%), Russes (2,3%), Bulgares (2%)¹⁷. Si, dans le Vieux Royaume, la population non-roumaine était nombreuse surtout dans certaines villes de la Moldavie et dans le Quadrilatère, après 1919, non seulement les villes étaient habitées par une grande proportion de population non roumaine, mais aussi de larges parties du pays. Rappelons à ce propos la création après la Guerre d'un Sous-secrétariat d'État pour les minorités.

Les Traités de Paix d'après la Guerre n'ont pas seulement apporté à la Roumanie la reconnaissance de son nouveau statut territorial, mais aussi des obligations. Pendant la Conférence de Paix de Paris a été créée une commission composée de représentants des États-Unis, de l'Angleterre, de la France, de l'Italie et du Japon, responsable de rédiger des traités au sujet des minorités. Ces traités devaient être signés par les nouveaux États ou par ceux qui avaient bénéficié de gains territoriaux suite à la Grande Guerre et qui étaient confrontés sur leur nouveau territoire à la présence de fortes minorités ethniques. La Roumanie a signé le Traité des minorités le 9 décembre 1919 ; ce traité garantissait l'égalité en droits des minoritaires avec la population majoritaire. Nous rappelons que par sa Direction administrative et des minorités,

¹⁶ Apud Irina LIVEZEANU, *op. cit.*, p. 18.

¹⁷ *Enciclopedia României*, vol. I, Bucarest, 1938, p. 148.

la Société des Nations se préoccupait de la situation des minorités en Roumanie. Dans l'entre-deux-guerres, les Hongrois de Roumanie ont été, après les Allemands de Haute-Silésie, la deuxième minorité ethnique à adresser des pétitions à la Société des Nations¹⁸ : les réclamations visaient le régime de la propriété agraire, la question de l'enseignement, mais aussi des plaintes concernant les anciens fonctionnaires. A partir de 1923, le Tribunal arbitraire ayant son siège à Paris a commencé à recevoir les demandes des anciens fonctionnaires hongrois licenciés par l'État roumain pour ne pas avoir prêté serment de fidélité, qui étaient mécontents du fait que leurs droits de pension et leur ancienneté n'étaient pas reconnus. Sans prononcer de décision à ce sujet, une décennie plus tard, en 1934, le Tribunal arbitraire s'est déclaré incapable de se prononcer sur cette problématique¹⁹, même si en 1929 une partie des revendications avaient été satisfaites par le gouvernement roumain²⁰.

En théorie, aucune distinction n'était faite entre les nouveaux citoyens de la Roumanie et les Roumains de naissance. Dans la Grande Roumanie, l'accès aux fonctions publiques se faisait en respectant la Constitution de 1923 qui énonçait dans plusieurs

¹⁸ Pablo de AZCÁRATE, *La Société des Nations et la Protection des Minorités*, Centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, Genève, 1969, p. 33.

¹⁹ Gheorghe IANCU, « Noi informații referitoare la problematica minorităților naționale din România interbelică », in Vasile CIOBANU et Sorin RADU (dir.), *Partide politice și minorități naționale din România în secolul XX [Partis politiques et minorités nationales en Roumanie au XX^e siècle]*, vol. I, Sibiu, Éditions de l'Université « Lucian Blaga » de Sibiu, 2006, p. 17.

²⁰ Ioan SCURTU, Ioan DORDEA (dir.), *Minoritățile naționale din România, 1925-1931 : documente [Les minorités nationales en Roumanie, 1925-1931 : documents]*, Bucarest, Archives Nationales de la Roumanie, 1996, pp. 146-147.

articles que les citoyens roumains²¹ étaient égaux, sans tenir compte de l'ethnie, de la confession ou du statut social (art. 5, 7, 8)²². Le Statut des fonctionnaires publics de 1923 et d'autres règlements confirmaient l'égalité des droits entre Roumains de naissance et naturalisés²³. Néanmoins, la Constitution de 1923 commençait par les articles suivants : « Le Royaume de la Roumanie est un État national unitaire et indivisible » (art. 1) et « Le territoire de la Roumanie est inaliénable » (art. 2)²⁴. Le gouvernement national-libéral n'a pas inclus dans le texte de la Constitution de 1923 les droits des minorités accordés suite à la signature du Traité des minorités²⁵. Ainsi, la Constitution de 1923 ne fait pas de référence explicite aux droits des minorités ethniques. Par la loi sur l'obtention et la perte de la citoyenneté roumaine du 24 février 1924 (la loi Mârzescu), entre 80 000 et 100 000 Juifs ont été privés de la citoyenneté roumaine²⁶, ce qui allait à l'encontre des dispositions du Traité des minorités de 1919.

²¹ La signature des Traités de Paix et du Traité des minorités a pressé la Roumanie de définir qui est citoyen roumain ou comment on peut devenir citoyen roumain. L'État roumain accordait le droit de citoyenneté à tous les individus domiciliés sur son territoire ainsi qu'aux individus nés dans les nouveaux territoires roumains.

²² « Constituția din 1923 », in Ioan MURARU, Gheorghe IANCU, Mona-Lisa PUCHEANU, Corneliu-Liviu POPESCU, *Constituțiile române – Texte. Note. Prezentare comparativă [Les constitutions roumaines – Textes. Notes. Présentation comparative]*, Bucarest, Regia Autonomă « Monitorul Oficial », 1993, p. 72.

²³ Jean POPOVICI, « Admiterea naturalizaților în funcțiuni », *Revista de Drept Public*, XV, 1940, no. 1-2, p. 156.

²⁴ « Constituția din 1923 », in *Constituțiile române*, op. cit., p. 71.

²⁵ Charles KING, *The Moldovans : Romania, Russia and the Politics of Culture*, Stanford, Stanford University Press, 2000. Nous renvoyons ici à l'édition roumaine : *Moldovenii : România, Rusia și politica culturală*, Chișinău, Editura Arc, 2002, p. 37.

²⁶ Carol IANCU, *Les Juifs en Roumanie (1919-1938)*, op. cit., 1996. Nous renvoyons ici à l'édition roumaine : *Evreii din România, 1918-1938. De la emancipare la marginalizare*, Bucarest, Hasefer, 2000, p. 102.

L'usage de la langue maternelle dans la vie publique était une demande très forte des minorités ; dans ce cas-ci la Roumanie s'est dotée de l'apparence d'une bonne volonté. Si l'usage de la langue minoritaire était interdit dans les organismes du gouvernement central et dans l'armée, plusieurs lois donnaient ce droit devant les instances judiciaires (par l'intermédiaire d'un interprète) et devant l'administration locale (l'article 398 de la loi d'unification administrative du 13 juin 1925, l'article 136 de la loi administrative du 27 mars 1936)²⁷. La loi administrative de 1936 admettait l'emploi de la langue minoritaire dans les conseils communaux²⁸, mais cette réglementation a été annulée par la politique nationaliste adoptée à partir de 1933.

Une loi sur les minorités a été maintes fois réclamée par les représentants des minorités ethniques. Les minorités espéraient obtenir par une telle loi plus de droits : l'usage de la langue maternelle dans l'administration, dans la justice, dans l'enseignement public, la représentation proportionnelle au Parlement et dans les conseils locaux. Des projets de loi ont été rédigés ou au moins esquissés en 1927 par les libéraux²⁹ et après 1928 par le gouvernement national-paysan³⁰.

²⁷ Viorica BOTENI, *Les minorités en Transylvanie*, Paris, Les Éditions A. Pedone, 1938, p. 58.

²⁸ *Legea administrativă și regulamentul de aplicare al legii administrative*, Bucarest, 1937, art. 136, p. 54.

²⁹ Dans le Vieux Royaume la force politique qui est sortie victorieuse de la guerre a été le Parti national libéral (PNL) et surtout son chef Ion I.C. Brătianu. Celui-ci, à côté du roi Ferdinand, a eu un rôle important dans la réalisation de la Grande Roumanie. Les libéraux ont été au pouvoir de 1918 à 1919, de 1922 à 1926, de 1927 à 1928 et de 1933 à 1937.

³⁰ En 1926, le Parti national de Transylvanie et le Parti paysan du Vieux Royaume ont fusionné, constituant le Parti national paysan (Partidul național țărănesc/PNTJ), ce qui a donné aux Transylvains plus de

En 1929, le nombre total de fonctionnaires publics était d'environ 455 000 personnes, sans compter les contractuels³¹, le nombre de fonctionnaires de l'administration locale étant d'environ 110 000 personnes³². Beaucoup de voix admettaient que le nombre de fonctionnaires était plus grand que celui fourni par les chiffres officiels³³. En ce qui concerne le nombre de fonctionnaires appartenant aux minorités ethniques, nous ne pouvons même pas indiquer un chiffre approximatif, car les données sont disparates et pas toujours véridiques. Mais ce qui apparaît comme sûr, c'est que ce nombre diminue constamment. Nous pouvons offrir plusieurs exemples qui démontrent la croissance du nombre de Roumains dans l'administration locale. En 1930, en Transylvanie, dans l'administration locale, la proportion entre Roumains et non-Roumains aurait été égale³⁴. Si nous regardons l'administration locale, par exemple la préfecture du département de Satu-Mare (en Transylvanie), en 1918, aucun fonctionnaire n'avait déclaré être Roumain. Néanmoins, le pourcentage des Roumains a augmenté très rapidement : 27% en 1919 ; 38% en 1925 ; 68, 82% en 1933 ; 84,29% en 1937³⁵.

A partir de 1918, les nouvelles autorités provinciales roumaines ont demandé aux fonctionnaires de prêter serment

chances dans leur effort de s'emparer du pouvoir. En novembre 1928, l'affaiblissement des libéraux a facilité l'arrivée au pouvoir du PNȚ qui a nommé son président, Iuliu Maniu, dans la fonction de premier-ministre.

³¹ I.V. GRUIA, « Problema reducerii numărului funcționarilor publici », *Revista de Drept Public*, VI, 1931, p. 258. *Revista Funcționarilor Publici*, VII, n° 3-4, 1932, p. 3.

³² I.V. GRUIA, *op. cit.*, p. 258.

³³ *Ibid.*

³⁴ Ioachim CRĂCIUN, « Les classes sociales de Transylvanie », *Revue de Transylvanie*, 5 (1939), n° 4, p. 466.

³⁵ *În Serviciul Patriei, 1933-1937. Județul Satu-Mare, Satu-Mare, 1938*, p. 106.

de fidélité à l'État roumain et au roi Ferdinand. Cette demande a été faite par les nouvelles autorités régionales peu de temps après la conquête du pouvoir par les Roumains. La rapidité et le degré de mise en pratique de cette requête ont varié d'une province ou même d'un département à l'autre. Pour la Transylvanie, Gheorghe IANCU et Lucian LEUȘTEAN remarquent que dans certains comitats les fonctionnaires ont prêté presque tous ce serment et dans d'autres départements la situation était inverse, un nombre réduit de fonctionnaires minoritaires ont satisfait cette demande dans les premiers mois d'administration roumaine³⁶. Le refus de prêter serment devait engendrer le licenciement des fonctionnaires et la perte des droits de retraite³⁷, mais tous les fonctionnaires minoritaires qui ont rejeté cette requête de la nouvelle administration n'ont pas été licenciés³⁸. En Transylvanie, ce refus a été exprimé surtout par des fonctionnaires hongrois, même si la majeure partie d'entre eux sont restés en Roumanie³⁹. Si on considère les autochtones, chez les autres minorités, les cas de refus de prêter

³⁶ Gheorghe IANCU, *Contribuția Consiliului Dirigent la consolidarea statului național român (1918-1920)* [La contribution du Conseil Dirigeant à la consolidation de l'État national roumain (1918-1920)], Cluj-Napoca, Dacia, 1985, p. 134 ; Lucian LEUȘTEAN, *România și Ungaria în cadrul « Noii Europe » (1920-1923)* [La Roumanie et la Hongrie dans la « nouvelle Europe » (1920-1923)], 2003, Iași, Polirom, p. 127.

³⁷ La condition de prêter le serment de fidélité à l'État roumain pour jouir du droit de la retraite a été confirmée par la loi sur les retraites des fonctionnaires publics du 15 avril 1925. Les législateurs y ont ajouté l'obligation pour les anciens fonctionnaires des provinces intégrées en 1918 à l'État roumain d'habiter en Roumanie et d'être « de bons citoyens de l'État roumain », « Legea generală de pensiuni din 15 aprilie 1925 », *Codul general al României*, vol. XI-XII, 1922-1926, p. 458.

³⁸ Nous citons l'exemple de la Transylvanie : Gheorghe IANCU, *Contribuția Consiliului Dirigent*, *op. cit.*, pp. 134-147.

³⁹ Ioan SCURTU, Ioan DORDEA (dir.), *Minoritățile naționale din România*, *op. cit.*, pp. 208-209.

serment semblent avoir été liés plutôt à des accidents, à l'incapacité des autorités locales de remplir cette exigence ou même à l'oubli des autorités roumaines de demander le serment de fidélité à l'État roumain. La chute des administrations russe, autrichienne et hongroise a provoqué la fuite surtout des fonctionnaires non-roumains allogènes ou peu liés à ces provinces.

Dans les nouvelles provinces, à l'exception de la Bucovine, les Roumains constituaient le groupe ethnique le plus important, mais en 1923 ils ne détenaient pas encore la majorité numérique dans l'administration locale. Cette situation est due à plusieurs facteurs. Premièrement, dans les premières années, les autorités locales roumaines n'ont pas réussi à trouver un grand nombre de Roumains pour remplacer les fonctionnaires minoritaires, surtout dans les petites fonctions⁴⁰. Deuxièmement, nous pensons qu'une telle épuration n'a pas pu être mise en pratique parce que les notables locaux, ainsi que le gouvernement, craignaient l'éclatement de violences. De plus, il faut ajouter que le gouvernement de Bucarest n'a pas demandé des mesures punitives, ni l'épuration de tout élément minoritaire. Troisièmement, nous ne devons pas exclure l'existence d'amitiés entre les notables roumains et les minorités ethniques. Notamment dans les années 1920, les forces politiques du Vieux Royaume (surtout le Parti national libéral) ont cherché des alliés dans les nouvelles provinces ; ils les ont trouvés non seulement parmi les Roumains, mais aussi parmi les minorités ethniques⁴¹. A part les fonctions de député,

⁴⁰ Cette opinion est partagée par d'autres historiens comme Lucian LEUȘTEAN, *op. cit.*, 2003, p. 128.

⁴¹ Une présentation synthétique mais très claire de la question des minorités ethniques dans les programmes et l'activité gouvernementale du PNL et du PNȚ, y compris la question de l'enseignement, a été faite par Dietmar MÜLLER, *op. cit.*, pp. 329-348.

sénateur et membre du conseil départemental ou communal, le maintien dans les fonctions publiques des représentants de ces minorités ethniques et de leur clientèle constituait une autre forme de compensation⁴².

Au sein de la catégorie des fonctionnaires occupant les plus hautes fonctions dans l'administration territoriale, nous avons identifié plusieurs cas : des préfets d'origine arménienne (les frères Calust et Hristofor Asvadurov en Bessarabie, V. Mamigonian, préfet de Putna), des préfets hongrois (Arpad Ernyeyi, préfet de Ciuc, Gabriel Mihalyi, préfet de Maramureș, Arpad Apati, préfet de Storojineț, etc.) ou le suisse Julian Peter. Dans le Dobroudja du Sud, l'aroumain Tascu Pucerea, proche du Parti national libéral, préfet de Durostor de 1922 à 1926 et de 1933 à 1937, jouissait d'une grande influence. Dans le cas de la majorité de ces préfets, ainsi que des moyens fonctionnaires de l'administration locale, la confiance que les autorités roumaines leur accordaient a été acquise suite à l'accomplissement des tâches politiques que le parti politique au gouvernement leur avait assignées (assurer la victoire dans les élections, surveiller et punir les membres de l'opposition gouvernementale), ainsi que par le développement d'un discours nationaliste roumain. Dans l'administration centrale de Bucarest, au milieu des années 1920, on retrouve l'Allemand Victor Hugo Starrak parmi les inspecteurs généraux

⁴² Par exemple, parmi les membres de l'élite locale du PNL figuraient plusieurs noms d'Allemands, de Hongrois et de Juifs qui avaient exercé des hautes fonctions publiques (préfets) ou avaient été membres du parlement roumain. Pour plus d'informations voir Ovidiu BURUIANĂ, « Partidul Național Liberal și minoritarii etnici în România interbelică. Problema naționalismului liberal », in Vasile CIOBANU et Sorin RADU (dir.), *Partide politice și minorități naționale din România în secolul XX*, vol. III, Sibiu, Éditions de l'Université « Lucian Blaga » de Sibiu, 2008, pp. 104-116.

administratifs du ministère de l'Intérieur, cette dignité étant détenue par l'Allemand Rudolf Brandsch de 1934 à 1944.

La Roumanie moderne s'est créée par plusieurs unions, intégrations et pertes de territoires habités par les Roumains. La Roumanie moderne, y compris celle de l'entre-deux-guerres, était un pays très centralisé. A l'exception de l'union de la Valachie avec la Moldavie, toutes les autres unions pour fonder l'État roumain ont été perçues plus au moins comme des gains territoriaux du Vieux Royaume. Irina Livezeanu remarque que l'unification de 1918 « a eu lieu essentiellement sous l'égide du Vieux Royaume et dans les conditions imposées par celui-ci, dont les institutions ont joué un rôle disproportionné dans un État qui avait vu accroître ses dimensions (...). Du point de vue institutionnel et politique, le Vieux Royaume a représenté la pierre de fondation pour la Grande Roumanie »⁴³. Avec l'exception notable de l'essai de décentralisation au carrefour des années 1930, sous les gouvernements nationaux-paysans, la Roumanie surprend par une inégalité géographique ou plutôt territoriale de la fonction publique. La Grande Union de 1918 a vu croître la pression des individus du Vieux Royaume pour accéder à des dignités publiques dans les nouvelles provinces. Les autochtones de ces provinces, les élites non roumaines ou roumaines se sont senties dépouillées et volées par Bucarest et les « *regăteni* » (les ressortissants du Vieux Royaume). Il semble que tout au long de cette période, mais d'une façon variable, Bucarest (et par la capitale, le Vieux Royaume) a joué plutôt le rôle d'interface et d'agent de redistribution des fonctionnaires administratifs.

Une modalité de percée des « *regăteni* » a été la nomination des militaires ayant participé à la Grande Guerre, qui, tout

⁴³ Irina LIVEZEANU, *op. cit.*, p. 41.

comme d'autres Roumains du Vieux Royaume, ont trouvé un débouché dans les nouveaux territoires roumains. La percée des Roumains dans l'administration locale des nouvelles provinces a été plus forte en Bessarabie, une région où les autorités roumaines remettaient en question la loyauté de la population locale plus que dans d'autres provinces⁴⁴. En Bessarabie, la roumanisation s'est faite plutôt par l'intermédiaire des Roumains allogènes dans cette province (originaires du Vieux Royaume ou même de la Transylvanie), faute d'une élite roumaine qui s'oppose à cette « colonisation interne », pour reprendre les mots de Constantin Iordachi, qui a étudié ce phénomène pour le Dobroudja d'avant 1913⁴⁵. Après 1918, la force de pénétration des individus du Vieux Royaume a été inversement proportionnelle à la force de l'élite locale et des connexions qu'elle avait établies avec Bucarest, noyau central de l'administration, de l'économie, de la haute société, etc. Le fait qu'en Transylvanie l'élite roumaine locale ait occupé des positions privilégiées a découlé aussi des relations personnelles établies avant 1918, ainsi que du *lobbying* fait avant et après 1918 par l'émigration transylvaine dans le Vieux Royaume.

Ce qui s'impose comme trait général de la période entière est que les minorités ethniques étaient présentes presque exclusivement dans l'administration locale ; dans l'administration centrale de Bucarest, les Roumains originaires du Vieux Royaume étaient majoritaires⁴⁶. Par contre, on peut

⁴⁴ *Ibid.*, p. 110.

⁴⁵ Constantin IORDACHI, « Internal Colonialism : The Expansion of Romania's Frontier into Northern Dobrogea after 1878 », in Uwe MÜLLER, Helga SCHULTZ (dir.), *National Borders and Economic Disintegration in Modern East Central Europe*, Berlin, Berlin Verlag, 2002, pp. 77-105.

⁴⁶ Par exemple, à la Haute Cour des Comptes, vingt-trois ans après la réalisation de la Grande Union, le personnel était originaire notamment

dire que les minoritaires étaient assez nombreux dans les administrations locales des villes et des communes et dans les services tels que la Poste ou la Société des Chemins de fer. Dans beaucoup de villes de la Transylvanie ou de la Bucovine, les Roumains n'ont réussi que dans les années 1930 à prendre le pouvoir dans les conseils municipaux et à la tête des villes. Cet état des choses a limité, dans les années 1920, le degré de remplacement des anciens fonctionnaires par des Roumains.

En ce qui concerne la présence assez importante des minoritaires dans les services des Chemins de fer et de la Poste⁴⁷, il faut tenir compte de plusieurs aspects. Les pertes matérielles et humaines de la Grande Guerre, ainsi que la difficulté technique (les communications) et une évidente incohérence et suspicion réciproque entre les autorités centrales et locales ont limité les départs et le licenciement de l'ancien personnel. De surcroît, au lendemain de la Guerre,

du Vieux Royaume. Nous avons inclus dans cette analyse tous les employés, sauf le personnel auxiliaire. Il s'agit de la direction et du personnel de contrôle de la Cour des Comptes (le premier président, cinq présidents, 25 conseillers), les magistrats, les conseillers contrôleurs et les référendaires, le secrétaire général, au total 128 personnes, ainsi que le personnel de la chancellerie et des archives (55 personnes). Seulement 6,5% du personnel (12 sujets) étaient nés dans d'autres provinces que la Moldavie, la Valachie et le Dobroudja du Nord. En ce qui concerne la direction, seulement un sur 31 employés (six présidents et 25 conseillers) était né en dehors du Vieux Royaume : Mihai Boambă, originaire de Braşov (Transylvanie), mais qui s'était établi à Bucarest au début du XX^e siècle. Voir Andrei Florin SORA, « Personalul Curţii de Conturi a României », in Bogdan MURGESCU (dir.), *Istoria Curţii de Conturi a României, 1864-2004*, Bucarest, 2005, pp. 337-349.

⁴⁷ Dans son ouvrage paru en 1938, Viorica BOTENI indique le chiffre de 45% de Roumains « d'origine hongroise » travaillant dans les chemins de fer roumains, chiffre qui nous paraît exagéré. Viorica BOTENI, *op. cit.*, p. 140.

de nombreuses troupes de l'armée roumaine ont été cantonnées dans les nouveaux territoires de l'État roumain, ce qui pour le gouvernement était une garantie que la population non roumaine ne pourrait pas modifier facilement la nouvelle distribution du pouvoir. Le maintien des fonctionnaires non-roumains dans les services de la Poste et des Chemins de fer après 1918 ne s'explique pas seulement par le fait que l'État roumain n'a pas trouvé parmi les Roumains un personnel instruit et prêt à se contenter d'un salaire assez bas. Au début, les autorités centrales roumaines n'ont pas accordé de l'importance à ces services, leur fonctionnement dans les paramètres normaux et la prestation du serment de fidélité par leurs employés étant un argument suffisant pour ne remplacer que les hauts fonctionnaires. Il faut ajouter aussi que par des décrets-lois, promulgués en 1918, le gouvernement roumain a décidé que la direction des services publics locaux soit exercée par les « gouvernements locaux » issus des assemblées régionales, tandis que les affaires étrangères, l'armée, les chemins ferrés, la Poste, les télégraphes et les téléphones, la circulation fiduciaire, les douanes, les emprunts publics et la sûreté générale de l'État soient gérés par le gouvernement de Bucarest. En outre, dans les années 1919-1922, la Roumanie et notamment le Vieux Royaume, ont été le théâtre de plusieurs grandes grèves dans les services publics ou les régies autonomes dépendantes de l'État. En conséquence, dans les premières années après la Guerre, pour les autorités roumaines de Bucarest, et surtout pour le Parti national libéral, avoir une majorité nationale dans l'administration locale n'était pas du tout une priorité au début ; il était plus important d'avoir une suprématie politique, même si les nouveaux membres locaux du parti au pouvoir n'étaient pas des Roumains. Un autre argument possible pour le maintien des minoritaires dans l'administration est que

licencier des milliers de fonctionnaires et d'employés pour cause de leur origine ethnique n'aurait fait qu'attirer l'attention de l'Occident sur les droits des minorités et aurait produit de vifs mécontentements au niveau local. Enfin, nous ne pouvons pas exclure l'hypothèse que les fonctionnaires appartenant aux minorités ethniques étaient liés à des notables roumains locaux par des relations amicales ou d'entraide et cela bien avant 1918⁴⁸. A de nombreuses occasions, l'élite politique roumaine des nouvelles provinces s'est montrée plus ouverte à une collaboration avec les minoritaires qu'avec les Roumains du Vieux Royaume, attitude due au désir de préserver le pouvoir au niveau local, à une culture juridique et administrative différente, à une méfiance réciproque.

Si avant 1916 le fonctionnaire public, en tant qu'agent du parti au pouvoir, accomplissait ses attributions au service de celui qui l'avait promu, pendant l'entre-deux-guerres, à l'exception du préfet, les autres fonctionnaires ne sont plus qu'un rouage dans l'engrenage accomplissant des attributions au service de celui qui était au pouvoir. Les partis politiques au pouvoir avaient besoin d'un personnel administratif loyal à leurs intérêts politiques, ce qui a fait que la loyauté prime sur l'origine ethnique. La politisation et la clientélisation de l'administration touchaient aussi les fonctionnaires minoritaires de l'administration territoriale. Les droits de stabilité dont tous les fonctionnaires jouissaient en vertu du Statut de 1923 ont constitué une deuxième cause du maintien des minoritaires dans la fonction publique. En ce qui concerne les fonctionnaires de l'administration communale, nous avons

⁴⁸ Notamment en Transylvanie et en Bucovine, beaucoup de membres de la nouvelle classe politique et de l'administration roumaine avaient travaillé dans l'administration locale hongroise ou entretenaient des relations d'affaires ou même d'amitié avec des Hongrois, des Allemands, des Juifs, etc.

déjà souligné qu'ils étaient assez bien insérés dans la structure administrative locale, leurs postes dépendant peu des autorités centrales de Bucarest.

Dans la Roumanie de l'entre-deux-guerres, à côté du licenciement pour des raisons d'insubordination, corruption, comportement inadéquat ou refus de prêter serment à l'État roumain, au gouvernement et au Roi, l'éviction de la fonction publique s'est faite aussi pour cause de méconnaissance de la langue roumaine. Au fur et à mesure de l'accroissement de l'emprise du pouvoir par les Roumains et de leur reconnaissance internationale, les fonctionnaires ayant d'autres origines ethniques, et même ceux ayant une origine roumaine mais qui ne maîtrisaient pas bien la langue officielle de l'État, ont fait l'objet d'un processus de filtrage. La bonne maîtrise de la langue roumaine, attestée par des examens, est devenue une condition obligatoire d'admissibilité et de maintien dans la fonction. La première loi qui demandait la maîtrise de la langue roumaine date du 27 juin 1920⁴⁹, mais au niveau local, cette compétence est requise dans beaucoup d'administrations peu de temps après la conquête du pouvoir par les Roumains. L'obligation pour tous les fonctionnaires de connaître la nouvelle langue officielle a été renouvelée pendant les années suivantes. Le règlement d'application du Statut des fonctionnaires de 1923 faisait un peu plus de lumière sur cette

⁴⁹ À la suite d'une décision du 27 juin 1920, adoptée par le Conseil des ministres (publiée dans le *Journal Officiel* du 29 juin 1920), les fonctionnaires des provinces intégrées (Bessarabie, Bucovine et Transylvanie) devaient, dans un délai d'un mois, prêter serment à l'État roumain et ils disposaient d'une année pour apprendre la langue roumaine, s'ils voulaient conserver leur poste, sinon « après ce terme ils ne pourraient plus bénéficier des droits professionnels déjà reconnus ». Voir Arhivele Naționale Istorice Centrale/Archives Nationales Historiques Centrales (ANIC), fonds *Ministerul de Interne. Divizia administrației centrale* (332), ds. 282/1928, f. 4 r.

question : les personnes occupant une fonction publique à la date de publication du règlement devaient passer un examen au cours de l'année 1924 qui attestât leur niveau de connaissance de la langue officielle ; ceux déclarés non admis allaient être licenciés, mais ils pouvaient s'inscrire à nouveau à cet examen et essayer de réintégrer l'administration⁵⁰. Cette loi a été appliquée à partir d'octobre 1924 quand on a commencé à organiser des examens pour tous les fonctionnaires de l'État, dépendants du ministère de l'Intérieur, et les fonctionnaires départementaux et communaux des provinces unies avec la Roumanie en 1918⁵¹. Les dossiers d'archives consultés ainsi que d'autres sources montrent que dans les années 1930 il y avait encore des fonctionnaires minoritaires qui ne maîtrisaient pas très bien la langue roumaine. Néanmoins, l'absence de cette compétence servira de prétexte pour montrer que l'administration roumaine a été trop tolérante envers les minorités ethniques. Dans le cas de la maîtrise de la langue roumaine par les fonctionnaires publics, les autorités roumaines se sont dotées de l'apparence de la légalité. On a organisé autant d'examens éliminatoires que de séminaires d'apprentissage de la langue officielle de l'État⁵². La législation sur ce sujet n'a fait que peu de victimes dans les années 1920. Ce type d'examen a été organisé tout

⁵⁰ Le règlement du 23 novembre 1923 visant l'application de la loi du 19 juin 1923, *Statutul Funcționarilor Publici*, Bucarest, 1923, art. 31, p. 30.

⁵¹ ANIC, fonds *Ministerul de Interne. Divizia administrației centrale* (332), ds. 282/1928, f. 4 v.

⁵² Un vison proche du point de vue officiel du gouvernement dans cette problématique est présentée par Julien PETER, d'origine suisse, mais partisan du nationalisme roumain, homme politique et haut fonctionnaire, proche de la direction du PNL : « L'emploi des langues minoritaires dans l'administration », *Revue de Transylvanie*, 3(1936/1937), n° 2, pp. 188-198.

au long des années 1920 ainsi que dans les années 1930. Dans la période 1928-1933, les contrôles visant la maîtrise de la langue de l'État par les fonctionnaires minoritaires semblaient perdre de leur acuité. S'ils n'ont pas fait l'objet d'un licenciement ou s'ils n'ont pas été déterminés à donner leur démission avant la mise en application du Statut du 19 juin 1923, les fonctionnaires appartenant aux minorités ethniques ont conservé sans trop de difficulté leurs postes. Au milieu des années 1930, le fait de ne pas maîtriser la langue roumaine était devenu une raison suffisante pour perdre la qualité de fonctionnaire stable, ce qui exposait au licenciement. À partir de 1934, les contrôles du niveau de connaissance de la langue roumaine des minoritaires semblent se renforcer⁵³. Ce changement n'est pas dû aux autorités locales, mais à la préoccupation des organes centraux de l'État d'avoir un personnel loyal et au-delà de tout soupçon, donc des Roumains.

En Transylvanie, où la population roumaine était globalement majoritaire⁵⁴, à l'est de la province, dans la région appelée *Secuime* (le territoire des Sicules), elle se trouvait en minorité, dépassée par les Hongrois (Sicules) qui étaient majoritaires. Dans ces départements (Trei Scaune, Ciuc, Odorhei), on observe de la part des autorités étatiques roumaines une plus grande attention pour l'administration territoriale et pour le personnel administratif. Dans l'administration publique locale, plus que dans d'autres départements, les minoritaires (les Hongrois) étaient

⁵³ Voir ANIC, fonds *Ministerul de Interne*, p. 1 (754), ds. 176/1935 et ds. 291/1934.

⁵⁴ Conformément au recensement de 1930, la répartition ethnique dans la Transylvanie historique (sauf Crișana, Maramures et Banat) était la suivante : 57,6% Roumains, 29,1% Hongrois, 7,9% Allemands, *Enciclopedia României*, vol. I, Bucarest, 1938.

majoritaires. Néanmoins, dans les départements de *Secuime*, plus que dans d'autres, avoir de bonnes relations avec les Hongrois pouvait constituer un motif suffisant pour obtenir la mutation, voire la révocation, d'une personne non-désirée⁵⁵. Les accusations étaient maintes fois réciproques, et faites notamment comme une conséquence de la lutte pour le pouvoir au niveau local entre les différentes factions politiques qui ne tenaient pas toujours compte de l'ethnie. D'une part, dans certains cas, être fonctionnaire roumain sympathisant des minorités nationales ou marié à un membre d'une minorité ethnique « dangereuse » était perçu comme présentant plus de risques pour l'administration roumaine qu'appartenir à une minorité⁵⁶. D'autre part, pour certaines communautés ethniques, comme les Hongrois, le fait de servir comme fonctionnaire dans l'administration roumaine était perçu comme une sorte de dégradation.

Dans les années 1920 et surtout dans les années 1930, en Roumanie, comme presque partout en Europe, les mouvements de droite et d'extrême droite se sont développés (Liga Apărării Național Creștine/Ligue de la défense nationale chrétienne, Garde de Fer, Ligue « Vlad Țepeș », etc.) et ont su tirer profit de certaines faiblesses du système politique et administratif. Le principal mouvement antisémite de l'époque

⁵⁵ Voir le cas du prime-préteur Stupariu, en 1922 (ANIC, fonds *Ministerul de Interne. Divizia administrației centrale* (331), ds. 198/1922, f. 2 r.-9 v.) ou en 1935 celui de prime-préteur Iosif Pop, de l'arrondissement de Gheorghieni (ANIC, fonds *Ministerul de Interne*, p. I (754), ds. 8/1935, f. 97 r.). Ces exemples ne sont pas singuliers.

⁵⁶ En 1940, le préteur Ioan Deac de l'arrondissement de Sebeș, le département d'Alba, marié à une Hongroise, était accusé par son supérieur de « provoquer des mécontentements parmi les minoritaires, de même que parmi la population roumaine », la solution envisagée étant la mutation dans un arrondissement majoritairement roumain. ANIC, fonds *Ministerul de Interne*, p. II (755), ds. 97/1940, f. 127 v.

a été celui dirigé par Corneliu Zelea Codreanu, connu sous différents noms (Légion de l'archange Michel, Garde de fer, Parti tout pour le pays). A partir de 1933, date qui coïncide avec le retour au pouvoir du Parti national libéral, ainsi qu'avec la croissance de l'influence du roi Charles II, on observe que l'administration centrale ou locale est devenue plus sensible au courant nationaliste roumain. En même temps, plusieurs voix de l'Armée ont commencé à attirer l'attention sur le péril d'avoir dans l'administration des minoritaires ethniques.

Un clivage évident par rapport à la période antérieure s'observe à partir de 1933, quand à la tête de l'État Major de l'Armée se trouve le général Ion Antonescu (du 1^{er} décembre 1933 au 11 décembre 1934), futur dirigeant du pays pendant la Deuxième Guerre mondiale (de septembre 1940 à août 1944), connu comme un nationaliste. Il faut rappeler que les postes de commande de l'armée roumaine étaient détenus dans leur grande majorité par des Roumains du Vieux Royaume. Une note du 29 janvier 1934 de l'État Major de l'Armée pour le Conseil supérieur de la défense du pays montrait la crainte de l'armée que la présence des minorités ethniques dans les services de la Société roumaine des Chemins de fer puisse nuire à la défense du pays. Le péril étranger et la trahison des Roumains appartenant aux minorités ethniques ou de ceux animés par des sentiments antinationalistes étaient devenus un argument fort pour demander leur licenciement. La raison était le grand nombre des minoritaires employés, chefs de gare (319 minoritaires sur 1188), y compris à la tête de plusieurs directions de la Société⁵⁷. Dans une note officielle portant le cachet « strictement confidentiel » expédiée par la direction de l'administration de l'État du ministère de l'Intérieur, les préfets étaient informés sur une série de mesures

⁵⁷ ANIC, fonds *Casa Regală*, vol. III, ds. 2/1934, f. 1-4.

contre les fonctionnaires minoritaires, mesures qui, conformément à ce document, avaient été demandées par l'État Major de l'Armée.

Pour la période d'avant 1937, on peut facilement identifier deux types de comportement du gouvernement face à la présence des minorités : d'une part, celui du gouvernement national libéral ainsi que des autres gouvernements dominés par des hommes politiques du Vieux Royaume, notamment par le Parti national libéral⁵⁸, et, d'autre part, celui du gouvernement national paysan. Si les gouvernements dominés par les hommes politiques du Vieux Royaume ont encouragé la roumanisation de l'administration, ce processus a connu un certain ralentissement pendant le gouvernement national-paysan.

Une autre distinction qui explique dans une certaine mesure cette situation est que les hommes politiques du Vieux Royaume et surtout les libéraux, au-delà de leurs déclarations, ont promu une forte centralisation administrative. Par contre, le gouvernement national-paysan de 1928 à 1931 a adopté en 1929 une loi administrative décentralisatrice, et qui limitait l'influence de Bucarest. Ce système a été abandonné seulement quelques années plus tard. Pour les minorités ethniques, l'arrivée au pouvoir du Parti national paysan était très attendue⁵⁹. Même si ce gouvernement n'a satisfait qu'une petite

⁵⁸ L'un des chercheurs les plus critiques sur la politique de roumanisation en Transylvanie, Elemér Illyés, considère le PNL comme le principal responsable de l'oppression des minorités et de la privation de leurs droits, n'exemptant pourtant pas non plus le PNȚ d'une telle tendance, Elemér ILLYÉS, *National Minorities in Romania. Change in Transylvania*, New York, Boulder, 1982, p. 74.

⁵⁹ Vasile CIOBANU, « Din politica guvernelor național-țărăniste din perioada 1928-1933 față de minoritățile naționale », in *Partide politice și minorități naționale*, op. cit., vol. I, p. 104.

partie des demandes des minorités, l'écart par rapport aux libéraux était considérable. Ainsi, par la loi sur les retraites de 1929, les anciens fonctionnaires qui n'avaient pas prêté serment à l'État roumain ont vu leurs droits reconnus : leur ancienneté dans les autres administrations que l'administration roumaine a été reconnue, ainsi que leurs droits de retraite. Cette loi a été considérée par les libéraux comme une trahison de la part des Roumains du Parti national paysan. Néanmoins, le Parti national libéral ne peut pas être considéré comme nationaliste au sens strict. Comme le Parti national paysan, il a établi des cartels électoraux avec certains groupes politiques appartenant aux minorités. De nombreux membres de ce parti au niveau local étaient des minoritaires ; sur ces listes ont été élus députés ou sénateurs des Hongrois, des Juifs, des Turcs et des Allemands.

Une troisième distinction entre ces deux partis politiques consiste dans l'éducation juridique et politique de leurs dirigeants. Nous rappelons que les membres de la classe politique de Transylvanie étaient formés dans l'espace allemand et avaient une perception du service public plus proche du droit public allemand et de l'autonomie locale.

Le gouvernement Goga-Cuza de novembre 1937-février 1938 et le régime autoritaire de Charles II n'ont fait qu'accentuer la roumanisation de l'appareil bureaucratique roumain, ainsi que le processus de dénationalisation des non-Roumains, d'une manière encore plus vigoureuse qu'auparavant. Le 21 janvier 1938 a été adopté un décret-loi par lequel on mettait en question le droit à la citoyenneté roumaine de ceux qui l'avaient reçue pendant la période 1919-1920.

A la fin des années 1930, des mesures contre les minorités ethniques et confessionnelles ont été prises dans plusieurs pays européens. La législation roumaine est devenue elle aussi plus restrictive. La Constitution de 1938 prévoyait que les futurs

ministres soient des citoyens roumains, au moins depuis trois générations ; toutefois, les anciens ministres étaient exemptés de cette règle⁶⁰. Une autre loi importante, qui nous permet de comprendre la mentalité des dirigeants de l'époque, est la loi du 20 janvier 1939, modifiée le 26 juillet 1939, qui portait sur « l'obtention et la perte de la nationalité roumaine », par laquelle on réglait les procédures de naturalisation qui devaient durer cinq ans. La période des cinq ans devait devenir un « stage de civisme » pendant lequel le naturalisé devait faire la preuve de sa fidélité. On interdisait au naturalisé le droit d'être nommé dans une fonction élective, même s'il s'agissait de la fonction de membre du conseil local. L'interdiction était également valable en ce qui concernait le droit de vote⁶¹. La loi du 20 janvier 1939 touchait aussi la fonction d'avocat, considérée comme faisant partie des « fonctions professionnelles »⁶². La loi du 20 janvier 1939 interdisait aux Roumains naturalisés d'être nommés dans de hautes fonctions publiques (ministre, sous-secrétaire d'État et fonctions équivalentes). Une autre loi dont l'application pouvait avoir des répercussions sur les fonctionnaires minoritaires, mais qui, à notre avis, a été conçue surtout afin de lutter contre les adversaires politiques du régime autoritaire de Charles II, a été le décret-loi du 4 mars 1938 sur la suspension de l'inaémissibilité et de la stabilité des fonctionnaires publics et de l'inaémissibilité des magistrats, décision mentionnée aussi

⁶⁰ « Constituția din 1938 », art. 67, in *Constituțiile române, op. cit.*, p. 109.

⁶¹ Jean POPOVICI, *op. cit.*, p. 164.

⁶² Jean POPOVICI considère que l'interdiction frappant les naturalisés qui ne pouvaient devenir avocats que cinq ans après la date d'obtention de la citoyenneté, avait comme modèle la loi française du 19 juillet 1934. Le juriste Popovici désirait que cette interdiction s'applique aussi dans le cas des médecins, en donnant comme exemple une autre loi française, celle du 26 juillet 1935 (J. POPOVICI, *op. cit.*, p. 171).

dans la Constitution. En outre, les commissions de discipline – organismes censés appliquer les sanctions contre les fonctionnaires – étaient dissoutes, leurs missions étant confiées à l'autorité ayant droit de nomination (le Roi, le ministre, le préfet, etc.). Avec ces mesures, l'indépendance des fonctionnaires se trouvait profondément réduite.

L'une des caractéristiques du « nouveau régime » instauré du point de vue légal par la Constitution de février 1938 a résidé dans l'accentuation du nationalisme d'État, y compris par la « solidarisation » des Roumains contre les minorités ethniques et confessionnelles. Au-delà des influences étrangères et du contexte difficile de l'époque, le nationalisme dans l'administration allait s'amplifier. Deux facteurs y ont contribué : l'un qui tient à la situation locale concernant la lutte pour des fonctions et au fait que le nombre de minoritaires appartenant à des réseaux d'influence a beaucoup diminué ; l'autre qui tient à la politique d'État qui accusait les minorités ethniques d'être des agents de l'ennemi extérieur : de l'URSS, de la Hongrie, de la Bulgarie, etc. La fin des années 1930 a amené le durcissement du contrôle de l'État sur certaines minorités ethniques et confessionnelles perçues comme de possibles déstabilisateurs, notamment en cas de conflit externe avec un État voisin. Les Juifs ont été les plus touchés, mais ils détenaient une position périphérique dans l'administration, surtout en Bucovine et en Transylvanie, étant employés en général dans de petites fonctions. Pourtant, beaucoup de fonctionnaires Hongrois et les fonctionnaires Allemands sont restés en place. De surcroît, même les pertes territoriales de l'été 1940 n'ont pas engendré une véritable épuration des minorités ethniques – autres que les Juifs – dans l'administration publique. L'État roumain avait renforcé sa politique d'expectative et de contrôle des minorités ethniques et confessionnelles, mais le licenciement était un processus de

longue haleine. Le pouvoir de Bucarest s'est mis à établir des listes de fonctionnaires territoriaux de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur. Le recensement des fonctionnaires appartenant aux minorités ethniques ne visait pas seulement les membres des nations perçues comme dangereuses (notamment les Hongrois), mais également les « amis » : les Allemands⁶³.

La Grande Roumanie était un pays hétérogène habité par des populations non-roumaines qui, parfois, étaient les anciens dirigeants. L'État roumain n'a pas su ou n'a pas voulu se rapprocher des minorités ethniques. Une telle option aurait en effet signifié partager le pouvoir, au moins au niveau local, et donc fantasmatiquement donner à des ennemis de l'État roumain la possibilité de saboter l'édifice étatique. Quand la politique gouvernementale a favorisé la présence de fonctionnaires appartenant aux minorités ethniques dans l'administration locale, les élites et les fonctionnaires locaux roumains ont cherché à s'opposer à une telle politique. En revanche, inversement, les mesures prises à la fin des années 1930 qui visaient la réduction du nombre de fonctionnaires « minoritaires » ont été plus d'une fois sabotées par des fonctionnaires roumains, y compris par des préfets, qui ont exprimé dans beaucoup de cas leur confiance dans tel ou tel fonctionnaire qui, au-delà de sa nationalité, était un « bon Roumain ».

⁶³ Le 26 août 1940, par un télégramme chiffré, la direction de l'administration d'État du ministère de l'Intérieur demanda aux gouverneurs des provinces d'envoyer le plus vite possible les listes des « fonctionnaires d'État d'origine ethnique allemande », tout en ajoutant qu'il ne fallait pas prendre de mesures envers ces fonctionnaires, ANIC, fonds *Ministerul de Interne*, p. II (755), ds. 119/1940, f. 1.

Durant l'entre-deux-guerres, l'argument nationaliste a été un aspect important dans la nomination des agents du pouvoir central au niveau local, mais à notre avis l'État roumain n'a commencé à l'utiliser d'une manière organisée et bien ciblée contre ses fonctionnaires minoritaires qu'à la fin des années 1930, même si des dérapages ont existé bien avant. Vers le milieu des années 1930, on assiste à une forte propagation, également parmi les fonctionnaires d'origine roumaine, des idées ultranationalistes, xénophobes et racistes. L'influence du national-socialisme allemand et du fascisme italien devient alors visible. L'étude des fonds du ministère de l'Intérieur nous permet d'affirmer qu'à partir de 1933-1934, l'État a renforcé le processus de roumanisation de l'administration. Jusqu'en 1933 ce processus ne s'est pas déroulé selon un plan centralisé, il s'est déployé plutôt au niveau des luttes pour le pouvoir local. La croissance du pourcentage de Roumains dans l'administration s'est accentuée par la voie du renouvellement naturel du personnel (la retraite à la limite d'âge, le décès) : les remplaçants des fonctionnaires minoritaires étaient de préférence des Roumains. Pourtant, même après 1938, nous ne pouvons pas parler d'une politique d'exclusion de tout élément minoritaire, mais plutôt d'une tendance qui s'est accentuée. Le statut des fonctionnaires publics qui garantissait pour beaucoup d'agents de l'État la stabilité de la fonction, les relations d'amitiés et clientélares au niveau local, la reconnaissance de leurs qualités administratives et même une certaine lenteur et l'incapacité de l'État roumain à mettre en place une politique cohérente ont beaucoup limité la nationalisation de l'administration publique.

Quelle que soit la partie du pays et quelle que soit la tranche chronologique étudiée, nous ne pouvons parler, s'agissant de la Roumanie de l'entre-deux-guerres, ni d'une complète

« nationalisation » de l'administration, ni d'une démocratisation. Avec des variations d'un département à l'autre, de nombreux fonctionnaires non roumains et autochtones ont conservé leurs fonctions après 1919. Il y a beaucoup d'exemples qui nous font penser que les autorités étatiques manifestaient envers les fonctionnaires minoritaires une attitude méfiante, sans qu'on puisse pour autant parler d'un véritable processus d'épuration. La centralisation administrative excessive et la domination au niveau du gouvernement et de l'administration centrale du Vieux Royaume font que, à l'exception des gouvernements nationaux-paysans, les nouveaux Roumains, y compris les membres des minorités ethniques, occupent des positions secondaires dans la prise des décisions au niveau central ou local.

L'ÉTAT ET LE CHANGEMENT SOCIAL : LA STRATÉGIE AUTORITAIRE ROUMAINE ET LA POUSSÉE EXTÉRIEURE

Alexandru MAMINA

Dans la société roumaine, la modernité a été conçue généralement à l'instar de l'Occident européen, à travers les idées d'Etat-nation et de citoyenneté. La plupart des hommes politiques ou de culture ont perçu l'Europe occidentale comme un modèle de civilisation et de progrès, peu importe l'Etat – la France, l'Angleterre ou l'Allemagne – vers lequel se dirigeait leur sympathie. Une méfiance concernant la valeur de l'Occident est apparue seulement au début du XX^e siècle, quand cette méfiance était déjà un phénomène actuel en Europe. Moderniser la société signifiait alors un processus de rattrapage politique et social, incluant le statut juridique international de l'État, les rapports constitutionnels entre l'État et les individus et les relations civiles entre les individus eux-mêmes.

Pour le rattrapage, il y avait plusieurs options, qu'on peut regrouper en trois stratégies majeures, selon les forces sociales comprises dans le processus. Il s'agit des stratégies autoritaire, élitiste et démocratique. La stratégie autoritaire voulait moderniser la société par des moyens non libéraux, sous la férule du pouvoir central, selon la formule soit absolutiste,

soit bonapartiste. La stratégie élitiste affirmait le rôle directeur des élites sociales de naissance ou par la fortune, par le biais du parlement. Enfin, la stratégie démocratique envisageait la modernisation par l'action des masses populaires, soit de manière directe – par la révolution, soit indirecte – par le suffrage universel.

Ces trois voies de développement ont coexisté tout au long du processus de rattrapage, depuis la moitié de XVIII^e siècle, jusqu'après la Grande Guerre. Leur actualité à certaines périodes a été déterminée par les nécessités contextuelles, c'est-à-dire par le rapport entre les forces sociales impliquées – les classes, l'État et les Grandes Puissances voisines. Nous allons observer la stratégie autoritaire, qui a marqué la modernisation jusqu'aux années 1860, à l'époque où les Principautés roumaines se détachaient progressivement de l'Empire ottoman. À travers cette observation, on fera quelques remarques sur le changement social dans une société périphérique.

Une première démarche a été entreprise par les princes régnants de Phanar, particulièrement par Constantin Mavrocordat, dans les années 1740. Sans qu'il ait été dans leur intention de faire une tentative explicite de rapprochement avec l'Occident, cette démarche fut néanmoins un effort pointu de réformer l'État et la société en accord avec une vision plus moderne.

Sur le plan institutionnel, une mesure importante a été adoptée par Constantin Mavrocordat en 1741, quand il a créé un réseau de fonctionnaires payés par l'État (*ispravnici*), similaires en quelque sorte aux intendants en France. C'était un pas préliminaire vers la formation de la bureaucratie, en tant que structure de l'État moderne, opposée au système féodal fondé sur la dépendance personnelle. Tant que les *ispravnici* ont exercé le pouvoir judiciaire, ils ont agi pour régulariser la justice sur tout le territoire, en imposant, dans les limites du

possible, l'ordre général de l'État contre les immunités datant du Moyen Âge.

Certainement, on ne doit pas exagérer la modernité de ces fonctionnaires. Ceux-ci n'étaient pas des fonctionnaires spécialisés, mais des boyards locaux chargés par le pouvoir central d'attributions administratives. Comme tels, ils remplissaient inévitablement la structure formelle de l'État avec les relations et les intérêts tout à fait concrets du terroir, de manière tout à fait féodale. Pourtant, il existait désormais une institution abstraite, qui exprimait la volonté publique impersonnelle, au-dessus des individus qu'elle représentait.

Sur le plan social, Constantin Mavrocordat a supprimé le servage (1746 en Valachie, 1749 en Moldavie) et a essayé de réduire les catégories de privilèges fiscaux. Ainsi, les fondements de la future nation de citoyens, pour autant que celle-ci est une communauté homogène du point de vue juridique, ont été posés. En même temps, le prince régnant a inauguré une pratique de longue durée, par laquelle l'État gérait les rapports entre les paysans, les boyards et les monastères¹.

L'intervention du pouvoir central fut nécessaire parce que les boyards étaient plutôt méfiants par rapport aux réformes qui ébranlaient leur position prépondérante dans la vie publique. Ainsi, nombre d'entre eux ont assimilé la résistance aux changements avec un acte patriotique, contre les étrangers du Phanar.

Effectivement, les réformes furent entamées surtout sous la pression et au profit de l'Empire ottoman, dont les représentants étaient les phanariotes. L'Empire souhaitait préserver la capacité des Principautés de payer leurs impôts. Améliorer l'administration et régulariser la situation des paysans

¹ Voir Florin CONSTANTINIU, *Constantin Mavrocordat*, Bucarest, Editura Militară, 1985, p. 62.

étaient des moyens pour limiter l'errance de la populace, donc pour assurer tout d'abord la masse fiscale de l'Empire. Dans ces circonstances, la société roumaine restait seulement une « banlieue » de la « métropole » ottomane².

Le mécontentement des boyards autochtones et des catégories populaires quant à l'exploitation a engendré la révolution de 1821, dont le chef militaire, puis politique a été Tudor Vladimirescu. Affaibli par la crise intérieure et par la révolte en Grèce, l'Empire ottoman renonça au gouvernement des phanariotes.

Après le retour des princes régnants roumains, en 1822, le système politique et social est resté toutefois le même. Il s'agissait d'un pouvoir central absolutiste, mais sans aucune stratégie de développement, et d'une noblesse dont les principaux moyens d'action étaient encore l'intrigue des grandes familles et l'appel aux Empires voisins : ottoman, russe et autrichien. Le pouvoir central restait surtout une affaire lucrative, dont les bénéficiaires cette fois-ci furent les Roumains, et non pas les Grecs³. À leur tour, les boyards s'emparaient du pouvoir uniquement pour préserver leur statut de privilégiés. Quant aux classes populaires, elles n'avaient à ce moment-là ni les ressources économiques, ni l'expertise politique pour exercer une influence déterminante dans la vie publique.

Par conséquent, l'impulsion vers la modernisation est venue de nouveau de l'extérieur, de la part de la Russie cette

² Voir Ilie BĂDESCU, *Sincronism european și cultură critică românească. Contribuții de sociologie istorică privind cultura modernă românească [Synchronisme européen et culture critique roumaine. Contributions de sociologie historique concernant la culture roumaine moderne]*, Bucarest, Editura Științifică și Enciclopedică, 1984, pp. 60-61.

³ Voir I.C. FILITTI, *Frământări politice și sociale în principatele române de la 1828 la 1848 [Troubles politiques et sociaux dans les Principautés roumaines de 1828 à 1848]*, Bucarest, Cartea Românească, 1932, p. 128.

fois-ci. Durant son occupation des Principautés, de 1828 à 1834, celle-ci imposa les premières « constitutions » roumaines, les Règlements Organiques. Élaborés par deux commissions de boyards, sous la direction du gouverneur général Pavel Kisseleff, les Règlements sont entrés en vigueur en 1831 pour la Valachie, respectivement en 1832 pour la Moldavie.

Le régime des Règlements fut une formule moderne d'absolutisme, c'est-à-dire un régime dans lequel le pouvoir central avait le rôle décisif, mais le prince régnant gouvernait avec une Assemblée législative élue par le critère de l'origine noble, selon le principe moderne de la séparation des pouvoirs. L'absolutisme consistait dans la position prépondérante des princes, et notamment dans l'influence forte de la Russie, qui soutenait tout le régime. En effet, les consulats russes de Bucarest et de Iași représentaient les plus importants centres de décision dans les Principautés.

La Russie ne préféra pas dans toutes les circonstances les princes à l'opposition des boyards, concentrée dans les Assemblées. Néanmoins, parce qu'elle privilégia les solutions de force pour imposer le respect de l'ordre, elle a permis un régime autoritaire, en consolidant la suprématie des princes sur les Assemblées. Il est important de noter que les Assemblées, étant élues, étaient soumises au principe libéral du gouvernement représentatif. Mais en même temps, parce qu'elles comprenaient presque exclusivement des boyards, en matière sociale elles agissaient plutôt de façon conservatrice. Ainsi, les changements sociaux étaient possibles seulement par l'intermédiaire de la volonté princière, donc d'une manière autoritaire.

Quant aux règnes d'Alexandru Dimitrie Ghica (1834-1842) et de Gheorghe Bibescu (1842-1848) en Valachie et de Mihail Sturdza (1834-1849) en Moldavie, on peut parler d'un véritable effort de rattrapage par rapport à l'Occident. Dans

le domaine de la justice, par exemple, les princes ont introduit des Codes de procédure civile et criminelle. Sur le plan social, ils ont aboli l'assujettissement des Tziganes à l'État et à l'Église. Les princes étaient eux-mêmes des personnes tout à fait occidentalisées, mais limitées dans leurs initiatives par le contrôle sourcilieux de la Russie, qui n'aurait point accepté un tel changement de système.

Le soi-disant protectorat russe, datant du Traité d'Andrinople conclu avec l'Empire ottoman (1829), a eu une fonction bivalente. D'une part, en imposant les Règlements Organiques, il a donné une impulsion à la modernisation institutionnelle. D'autre part, dans l'esprit de son absolutisme inhérent, il empêcha la poursuite des nouveaux principes jusqu'à leurs dernières conséquences logiques, et particulièrement l'extension de l'égalité civile et politique dans le sens de la souveraineté nationale. L'essor de la nation conduisait à la démocratie et à l'indépendance, tous les deux contraires aux intérêts de la Russie. La modernisation était désirable tant qu'elle éloignait les Principautés de l'Empire ottoman, mais on ne devait pas la poursuivre jusqu'à leur émancipation face à la Russie également.

Le régime des Règlements Organiques dura jusqu'à la guerre de Crimée. Vaincue sur le terrain, la Russie renonça à son protectorat, remplacé par la garantie collective des signataires du Traité de Paris (1856). Par la suite, en profitant de la situation internationale, les Roumains ont réalisé l'union de la Moldavie et de la Valachie, en janvier 1859.

Même sous la suzeraineté ottomane, la formule des Principautés Unies était assez forte pour permettre le pas décisif dans la direction de la modernité politique et sociale. Ce pas fut fait entre 1864-1866, pendant l'étape autoritaire du règne d'Alexandru Ioan Cuza (1859-1866), qui bénéficia de l'aide de la France.

La France souhaitait un État roumain ami assez fort pour entraver l'expansion de la Russie dans le sud-est de l'Europe. En même temps, un État roumain stable, attractif pour les Roumains se trouvant encore sous l'occupation de l'Autriche, lui offrait la possibilité de faire pression sur celle-ci à ses frontières orientales, en assurant la suprématie continentale française. On ajoutait à ces calculs pragmatiques la sympathie personnelle de Napoléon III pour le « principe des nationalités », qui engendrait l'État-nation.

À cette époque-là, la stratégie autoritaire ne fut pas absolutiste, mais bonapartiste. Si l'absolutisme avait ses racines dans « la société de l'Ancien Régime », le bonapartisme appartenait à « la société de la Révolution », selon les termes avancés par Ernest Lavisse. Le bonapartisme ne proclamait pas le droit divin et ne contestait pas le principe essentiellement démocratique de la souveraineté nationale, mais lui donnait une nouvelle signification, en séparant la représentativité démocratique et la liberté individuelle. En effet, le leader bonapartiste fondait son autoritarisme sur une base plébiscitaire. Cette légitimité universelle, au-dessus des partis et des classes particulières, lui permettait d'anéantir l'opposition, qui se trouvait alors en désaccord avec la volonté nationale elle-même.

Dans les Principautés Unies, l'autoritarisme bonapartiste a été une solution par rapport à l'immobilisme social du parti conservateur. Disposant de la majorité parlementaire, par le vote censitaire, les conservateurs étaient hostiles à toute tentative de réformer le régime de la propriété foncière. Les tensions s'accumulaient ainsi au niveau de la masse rurale de la population, assez graves pour menacer la stabilité institutionnelle du pays.

Pour surmonter le blocage, Alexandru Ioan Cuza a été contraint de porter en mai 1864 le soi-disant coup d'État. Il a dissout l'Assemblée législative en gardant toujours le

gouvernement de Mihail Kogălniceanu, favorable aux réformes. Puis, à l'instar de Napoléon III, il a légalisé le coup d'État et son règne autoritaire par l'intermédiaire d'un plébiscite, y compris avec la participation des paysans, exclus jusqu'alors de la vie politique.

Durant le règne d'Alexandru Ioan Cuza, le rattrapage vers le modèle de l'Occident visa plutôt les relations sociales que les pouvoirs publics. En l'occurrence, on remarque l'abolition des titres nobiliaires, l'introduction du Code civil bourgeois et de l'enseignement primaire gratuit et obligatoire, et surtout le transfert massif de propriété au bénéfice des paysans. C'était une démarche pour homogénéiser socialement le corps communautaire et pour apaiser les tensions intérieures. On réalisa donc le consensus minimal pour l'existence du nouvel État et pour le gouvernement représentatif dans les années à suivre. La déclaration du prince régnant, qui disait que, par le transfert de propriété, il a donné aux paysans une patrie à aimer et à défendre, est emblématique en ce sens.

Quant aux modalités du rattrapage, la période 1864-1866 a été la dernière étape majeure de la stratégie autoritaire. Après la réforme agraire de 1864 et la Constitution de 1866, elle a épuisé en effet ses raisons d'être. La stratégie autoritaire fut nécessaire tant que les élites locales ne désiraient pas le changement, ni radical, ni graduel. Celui-ci a été réalisé donc en quelque sorte malgré elles. Mais après 1864-1866, les grands changements structurels ont été accomplis et les principales forces politiques, les libéraux et les conservateurs, partageaient dès lors les mêmes principes et méthodes sur le développement graduel.

Un trait de la stratégie autoritaire a été le rôle de l'influence extérieure. Aucun pouvoir central n'agit exclusivement par lui-même, sans un support social quelconque. Dépourvus de ce support à l'intérieur, les princes régnants roumains l'ont

trouvé à l'extérieur chez les puissances étrangères qui, chacune pour ses propres motifs, étaient d'accord avec le changement.

Ce lien avec les puissances étrangères a représenté la force, mais aussi la faiblesse des gouvernements autoritaires. Ils dépendaient de l'évolution des relations internationales, selon laquelle un certain pouvoir était en situation de les aider ou pas. Quand la pression extérieure diminuait, les règnes autoritaires étaient menacés par des révolutions ou par des coups d'État, par lesquels les élites locales affirmaient leur prépondérance politique dans la société. En 1821, par exemple, confronté à la révolte en Grèce, l'Empire ottoman renonça au gouvernement des phanariotes ; en 1856, vaincue dans la guerre de Crimée, la Russie n'a point eu la force de préserver le régime des Règlements Organiques ; en 1866, affaiblie par la crise mexicaine et par ses problèmes sociaux, la France n'a plus été en mesure d'aider le règne d'Alexandru Ioan Cuza.

Une situation pareille était plus ou moins naturelle pour une société périphérique en rapport avec « l'économie monde » ottomane, puis avec le capitalisme et le gouvernement représentatif occidental. Les boyards n'avaient pas la volonté et les catégories populaires n'avaient pas la capacité de réformer la société. Dans une économie agraire, avec une force de travail assez bon marché, on n'avait pas besoin de changements pour améliorer la productivité, ni même après le Traité d'Andrinople, qui abolit le monopole commercial ottoman et ouvrit la voie à l'exportation des céréales roumaines. Dans un gouvernement absolutiste où tout était décidé finalement par les grandes puissances voisines, il était plus facile et plus sûr de représenter les intérêts par le biais des privilèges et du trafic clientéliste, que d'imposer la régularité institutionnelle.

Pourtant, on ne doit pas considérer le changement politique et social seulement à travers l'influence extérieure ; il y avait aussi, à la même époque, des stratégies élitiste et

démocratique, organisées plutôt autour des forces sociales intérieures. Les conditions spécifiques ont exigé un modèle autoritaire, mais en tant qu'agent efficient, qui mène de la potentialité à l'actualité. Il existait toujours une attente intérieure, une « masse critique » du changement, sans laquelle la poussée extérieure serait restée sans impact profond dans la société. L'apparition d'une nouvelle élite sociale à l'euro péenne dans les années 1830-1840 (les « bonjouristes »), désireuse d'être élite politique à la fois, les tensions dans le monde rural et l'essor de la conscience nationale imposaient le changement à l'instar de l'Occident comme une nécessité du développement général. Les causes et les formes du changement structurel se trouvent dans le rapport dialectique entre ce qui pouvait être fait et ce qui était fait, ou entre les possibilités intérieures et l'influence extérieure.

Si l'Occident a représenté un modèle, l'évolution de la société roumaine a été cependant assez différente de l'évolution de l'Occident lui-même, à cause de certaines circonstances. Il suffit de noter le statut juridique international des pays roumains, c'est-à-dire la vassalité envers la Porte, et leur position géopolitique entre trois Empires, qui empêchaient un développement tout à fait « organique ». En effet, les sociétés évoluent d'une manière complémentaire, pas similaire. On subit les mêmes provocations, mais on donne des réponses différentes.

Ainsi, on observe que le synchronisme social est un mouvement tendanciel, pas mimétique. Il précise une direction historique, mais pas tous les épisodes concrets de cette direction. On ne doit pas considérer alors l'histoire entière comme un processus univoque et téléologique. On doit comprendre les particularités, sans réduire toute l'évolution humaine à un déterminisme global quelconque.

II. État, culture et religion

L'ÉGLISE CATHOLIQUE ET L'ÉTAT. LE CAS DE LA LAÏCITÉ À LA FRANÇAISE

Paul VALADIER sj

Le christianisme suppose une distinction nette entre communauté des croyants et communautés humaines, ou, pour parler un langage anachronique par rapport aux textes évangéliques, entre Église et État(s). En effet, non seulement Jésus demande de rendre à César ce qui lui revient et à Dieu ce qui lui est dû, mais surtout il annonce en sa Personne un Royaume qui n'est pas de ce monde, tout en prenant figure dans ce monde-ci, donc au sein des cités humaines et dans l'histoire. La différenciation est telle que ce qui permet d'entrer dans ce Royaume de Dieu suppose des vertus qui ne sont pas celles des cités : pardon de l'ennemi, charité sans borne, autorité de service, fraternité, etc. Il y a donc en somme une sorte d'incompatibilité ou de non continuité entre ces deux royaumes. Cette distinction fondamentale marque sans doute une originalité forte par rapport aux deux autres monothéismes que sont le judaïsme et l'islam.

L'histoire du christianisme a montré aussi que deux versions au moins de cette distinction sont apparus, pour dire les choses sommairement. Du côté de l'Orient chrétien orthodoxe l'Empereur (ou le politique) sera compris comme protecteur et défenseur de l'Église ; ainsi voit-on sur une des magnifiques fresques du monastère de Voroneţ, dans le Nord-Est de la

Roumanie, l'Empereur présider un Concile devant des évêques, sagement assis devant lui, y compris l'Évêque de Rome, un parmi d'autres. Il n'en va pas de même dans l'Occident où par suite de l'effondrement de l'Empire romain, la Papauté a été historiquement la seule institution subsistante, surtout devant l'invasion des « barbares ». Que Charlemagne soit venu demander d'être sacré par le pape est une illustration remarquable de cet état de choses, qui va ouvrir une tradition théologico-politique bien différente de ce qui est connu en Orient. D'un côté, si l'on veut utiliser des slogans faciles, le césaro-papisme, de l'autre, le papo-césarisme.

Concrètement, ces deux versions idéal-typiques vont connaître des figures très diverses qui compliquent singulièrement le schéma : la vie concrète des relations entre pouvoir politique et pouvoir religieux, entre Princes et Autorités religieuses, connaît des aménagements, des complicités, des subordinations mutuelles, des conflits, des persécutions, des débordements d'un pouvoir sur l'autre. Et je vais m'attacher ici à l'une de ces figures : celle que connaît ce que j'appelle « la laïcité à la française », pour bien suggérer dès le départ qu'il ne s'agit pas de LA relation idéale, la quintessence enfin advenue du concept de laïcité, comme le croient si naïvement certains historiens et sociologues en France. Cette figure est le résultat de toute une histoire tourmentée qu'on ne retrouve assurément pas ailleurs ; elle n'est pas reproductible ailleurs en tant que telle, mais elle a réussi chez nous à trouver une sorte de *gentlemen's agreement* si j'ose cette expression, qui semble avoir posé un équilibre heureux entre État français et Églises (qu'il faut écrire au pluriel, pour ne rien dire des Juifs, partie prenante aussi de notre laïcité, ou de l'islam que j'évoquerai plus tard).

Je retiens deux questions seulement sur ce vaste sujet : comment l'Église catholique a-t-elle réagi à la mise en place

de ce type de solution ? La laïcité à la française est-elle hostile à l'Église, ou, inversement, comment l'Église a-t-elle su tirer parti de cette situation ? D'abord un très rapide regard historique, ensuite quelques enseignements qu'on peut retirer de cette histoire en réponse aux deux questions posées.

Brefs rappels historiques

Tout point de départ historique est arbitraire. Il n'y a pas de solution de continuité en histoire, et par conséquent il serait erroné de considérer la date de 1905 comme une rupture sans antécédents. L'aventure de la laïcité en France s'enracine dans un long passé, fait de liens harmonieux et de vives tensions entre Église et État, quelles qu'aient été les formes de cet État au long de 15 siècles. On ne peut oublier par exemple la place de la Révolution de 1789 dans la réalité tout autant que dans l'imaginaire de tous, tant républicains que catholiques ; plus qu'on ne croit, l'Église a contribué à cette Révolution, par exemple par le ralliement du Clergé au Tiers-État en juin 1789 ou par la contribution significative d'ecclésiastiques à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (Sieyès, Grégoire), votée par une large majorité de députés, presque tous catholiques ; et cela a duré jusqu'à la dramatique et fatale Constitution civile du clergé en 1791. Cette Constitution qu'avait signée le roi Louis XVI et qu'approuvaient nombre d'évêques, a suscité la réaction négative du pape Pie VI par la bulle *Quod Aliquantum* dans laquelle le Pontife refusait qu'une assemblée politique ne s'immisce dans l'administration et le gouvernement de l'Église. Le refus de souscrire à ce texte qui s'en est suivi, a provoqué une campagne antichrétienne et nommément anticatholique d'une rare violence dont les traces sont encore visibles dans le paysage français, mais tout autant dans la mémoire catholique.

Une rage antichrétienne a fait tomber de nombreuses têtes, et pas seulement dans le clergé ; elle a aussi détruit nombre de monastères et d'édifices religieux, elle a défigurés beaucoup de bâtiments dans une chasse aux signes religieux que l'on espère bien ne plus revoir ; elle a dispersés et brûlés des bibliothèques précieuses par leur antiquité. Ce passé douloureux teinte d'une couleur de sang des débats qui peuvent paraître académiques, et il montre que la violence n'est jamais totalement à l'écart dans ces questions. Les tentatives républicaines de laïcisation de la société française s'inscrivent donc dans une histoire qu'on ne rappellera pas ici, sinon pour indiquer que les lois de 1905 prennent place sur un horizon hors duquel elles ne livrent guère leur portée et leur sens.

En particulier la Troisième République, très marquée par l'anticléricalisme de nombre de ses leaders, a pris diverses mesures à partir des années 1880 qui ont tendu à marginaliser l'Église, soit à l'égard de son emprise sur la jeunesse par diverses lois lui ôtant ses possibilités d'enseignement, soit à l'égard des congrégations religieuses, limitées dans leur action, puis expulsées du territoire en 1880 par Jules Ferry d'abord, puis en 1902 par Émile Combes. Il faut encore rappeler l'affaire des fiches dans laquelle des officiers catholiques avaient été stigmatisés sur ordre de la hiérarchie militaire afin de limiter leur promotion, pour entrevoir la passion qui a entouré la législation de 1905. On ne peut écarter ce contexte hostile si l'on veut comprendre les réticences et les résistances de la hiérarchie catholique et de nombreux fidèles. La loi de 1905 a d'ailleurs résulté d'une décision unilatérale du gouvernement français, dénonçant ainsi des accords passés avec le Saint-Siège ; aussi bien cette loi s'est-elle inscrite dans un contexte d'hostilité qui, après bien d'autres signes, peut expliquer les réticences des catholiques devant les mesures prévues. Elle

n'a d'ailleurs pas été aussi anticatholique que certains politiciens, tel Combes, le voulaient, et l'on doit à la sagesse visionnaire d'hommes tels que Jaurès ou Briand qu'elle ait été au total équilibrée.

Selon son article 1^{er}, cette loi affirme dans le même mouvement que « la République assure la liberté de conscience » et qu'elle « garantit le libre exercice des cultes », suggérant ainsi par là que la seconde formule prend sens par rapport à la première, ce qui n'est pas une proposition de peu de poids. La loi ajoute à l'article 2 qu'elle « ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ». La République garde la propriété des édifices de culte, des séminaires et évêchés qu'elle possédait déjà, avalisant ainsi la vente comme biens nationaux de nombre de propriétés de l'Église au moment de la Révolution de 1789. Elle les met à la disposition d'associations dites culturelles qui vont d'ailleurs faire l'objet de vifs débats, parce qu'aux yeux des évêques n'était pas respectée la structure propre de l'Église. Ce texte s'inscrit donc dans la prolongation d'une histoire tourmentée qu'elle voudrait en un sens clore. Il faut dire encore que si, malgré ces affirmations de principe, la loi de 1905 peut être lue comme assez anticatholique et potentiellement dangereuse, la jurisprudence constante du Conseil d'État d'une part, et surtout les compléments ajoutés dans les années 1920 par des négociations directes avec le Saint-Siège d'autre part, vont assez notablement apporter des correctifs plus souples et plus « libéraux » à cet ensemble législatif. Il faudrait donc parler de cette totalité constituée par la loi de 1905 et par les accords de 1924 pour avoir un regard juste sur le type de rapports entretenus par la République et l'Église. Cet ensemble a pu faire dire qu'en réalité la situation est celle d'un Concordat sans le mot, ou, selon l'expression du Doyen Duguy, qu'il

s'agit d'« une reconnaissance de la hiérarchie catholique dans le cadre de la séparation » ...

A partir de là, il est possible de rendre compte d'un double jugement assez antinomique sur les lois de 1905 et sur leurs effets pour l'Église. On peut estimer que ces lois attestent d'un échec et d'une marginalisation du catholicisme en France, car elles résultent d'une volonté politique délibérée, sous couvert de liberté de culte, d'exclure l'Église de la vie publique et de limiter son influence à l'enceinte des édifices du culte ; on soutiendra d'autant plus cette position qu'on comparera la situation ainsi faite à celle dont jouissait l'Église sous l'Ancien Régime. Mais on peut estimer tout à l'inverse que ces lois ont apporté au total une stabilisation pacifique des relations entre l'Église et la République, surtout si on compare cet accord aux moments de déchristianisation des années 1793, ou même aux harcèlements des débuts de la Troisième République ; on soutiendra alors que la situation ouvre la possibilité d'une Église libre dans un État qui garantit la liberté de conscience et protège le culte. Je dirai sans crainte de démenti que cette seconde position est la plus communément partagée de nos jours, à tel point que lorsqu'on a récemment (2005) parlé d'une révision de ces lois, c'est la hiérarchie catholique qui a le plus nettement pris parti pour le *statu quo*, alors que les protestants (qui n'avaient pas peu contribué aux lois de 1905 et qui avaient souscrits aux associations culturelles, refusées par les catholiques), étaient plutôt favorables à une révision, ou du moins à des aménagements (position du président de la Fédération protestante de France, Jean-Arnold de Clermont).

Il faut d'ailleurs ajouter que parler de « séparation » entre Église et République est largement fictif et ne donne pas une image exacte de la réalité. Celle-ci est faite de multiples relations entre ces deux institutions, et donc d'une

collaboration beaucoup plus large et intime qu'on pourrait le penser à s'en tenir aux seuls textes de lois. La République entretient les lieux de culte, et cette charge financière est considérable ; elle délivre ainsi l'Église d'obligations qui seraient en vérité économiquement insupportables. Des aumôneries étaient prévues dans ces lieux « fermés » que sont lycées, casernes et hôpitaux. Les écoles catholiques sont largement intégrées depuis près de 50 ans à l'Éducation nationale ; elles reçoivent des subsides de la République par le biais de salaires des enseignants, avec pour contrepartie l'acceptation d'un contrôle administratif sur le personnel et les programmes d'études (ce qui peut sur le long terme poser des problèmes concernant leur identité proprement catholique). Les Congrégations religieuses ont retrouvé une reconnaissance officielle et sont largement partie prenante des systèmes de sécurité sociale ou de caisses de retraite en charge de l'État (et certainement à leur avantage). La République soutient financièrement des mouvements de jeunesse catholiques, au même titre d'ailleurs que d'autres mouvements de la société civile. Et par le biais d'exonérations fiscales, qui concernent le denier du culte ou les honoraires de messes, tout contribuable peut aussi soutenir des œuvres caritatives ou humanitaires qui relèvent de l'Église. On pourrait encore citer bien d'autres aspects, pour ne rien dire de la reconnaissance officielle du Saint-Siège, qui montreraient que sous des dehors de « séparation », des liens existent, et d'ailleurs on ne voit guère comment un État pourrait ignorer tout à fait la présence institutionnelle des Églises au sein de l'espace public, et même ne pas en favoriser les effets sociaux bénéfiques pour la République ... Ces considérations devraient d'ailleurs apporter bien des nuances au mythe des « deux France », la républicaine et la catholique posée dans une rivalité séculaire et hostile l'une à l'autre ...

De quelques conséquences de cette loi

1. L'ensemble législatif qui préside en France aux rapports entre l'État et les Églises ne se comprend vraiment que dans le cadre de la longue histoire de ce pays : la large imprégnation du catholicisme sur le pays a fait de l'Église l'*opposite number* de tout pouvoir politique. Si les conflits n'ont pas manqué à l'époque de la monarchie absolue où le gallicanisme était soumis au pouvoir royal non sans tensions, ils ont été vifs au moment où une République s'est instituée par rapport ou contre ce passé. La tentative de trouver des rapports équilibrés et viables a connu bien des tâtonnements que je n'ai pas à retracer ici. Le résultat qu'on peut désigner par la loi de 1905 n'échappe donc pas à l'interprétation : quelle était la visée propre à une telle loi ? Les débats sont vifs pour savoir si la laïcité à la française est une laïcité exclusive, hostile aux religions, ignorante, incompétente (selon le mot de Régis Debray), fermée, négative, ou, au contraire, si on peut la penser et la vivre de manière inclusive, ouverte aux religions au sens où elle ne les combat pas, voire même les soutient dans leurs activités sociales et éducatives, informée, ouverte et plurielle. Le président Sarkozy en décembre 2007, quand il fut nommé chanoine du Latran – autre particularité bien française qui veut que nos Présidents, héritiers d'un privilège royal, soient ainsi élevés au rang de chanoines quelle que soit leur adhésion religieuse personnelle ! –, a rouvert la querelle en parlant alors de « laïcité ouverte », donc d'une laïcité plus attentive aux Églises et honorant davantage leur travail dans le pays ... Querelle assez franco-française et donc typique d'une situation assez largement propre à ce pays.

2. D'un point de vue catholique, on peut estimer qu'une telle laïcité permet une Église libre, non assujettie aux pouvoirs politiques, libre de son organisation interne et de sa vie propre

(évidemment en conformité aux règles de l'Église catholique romaine). Les évêques par exemple ne sont pas désignés par le Président de la République, même si le pouvoir politique est informé de leur nomination. Ils peuvent intervenir dans la vie nationale par des déclarations publiques et ils ne manquent pas de le faire (opportunément ou non, c'est une autre question) sur l'immigration, le code de nationalité, le chômage, les questions de bioéthique, etc.

Bien entendu toute liberté a un prix. Ou plutôt ici cette liberté est celle d'une Église pauvre, ne recevant de l'État aucun subside pour son clergé et ses activités propres. Il ne faut pas cacher à quel point cette pauvreté, généralement peu déclarée et même parfois niée, pèse pour beaucoup de prêtres ou de religieux. Elle rend leur statut précaire et souvent indigne dans un pays malgré tout prospère et plantureux. De plus l'absence de financement est un handicap quand il s'agit d'engager des catéchètes et plus généralement des fidèles laïcs, car les coûts sont souvent insupportables pour des diocèses démunis de ressources. Et paradoxalement cette pauvreté ne va pas sans entretenir certaines formes de cléricalisme, en tout cas ne va pas sans prolonger un statut clérical traditionnel. Pourtant cette Église pauvre est généreuse : l'attestent les initiatives nombreuses d'ONG catholiques comme le Secours Catholique, le CCFD (Comité catholique contre la faim et pour le développement), le Bureau Catholique de l'Enfance, et bien d'autres, notamment en direction de pays pauvres, de l'enfance malheureuse, des handicapés, où l'Église se montre plus généreuse souvent que la République plutôt avare de ses deniers quand il s'agit des pays en voie de développement.

3. Un des effets paradoxaux de la laïcité, c'est-à-dire, qu'on le veuille ou non, d'une marginalisation de l'Église par rapport à la sphère sociopolitique et culturelle, a été de provoquer

une assez forte inventivité pour trouver malgré tout une place dans cette société. Mise à l'écart de l'enseignement de la jeunesse, l'Église s'est ingéniée, d'une part, à maintenir des écoles dans les milieux ruraux ou les quartiers populaires, ou des collèges capables de former des élites (ingénieurs, médecins, personnel politique), et, d'autre part, à mettre sur pied des mouvements de jeunesse qui ont été une pépinière de responsables politiques, syndicaux, professionnels, sans parler de nombre de vocations sacerdotales et religieuses. Les mouvements d'Action catholique de jeunes, regroupés un certain temps dans l'ACJF (Action catholique de la jeunesse française), mais aussi le scoutisme ont été des lieux de formation de nombreux catholiques. Par là l'Église a contribué à former des citoyens responsables et a apporté à la République ces hommes et ces femmes sans lesquels une démocratie n'est guère vivante. Repoussée à la marge par la République, l'Église lui a donc fourni toute une pépinière de responsables qui fut particulièrement active sous la Quatrième République à peu près à tous les niveaux de la vie du pays.

Pour autant l'Église ne s'est pas constituée en contre-société, et ne s'est pas proposée comme modèle opposé à la République. Ainsi, malgré l'expérience au total assez courte, quoique très significative, d'un Parti d'inspiration démocrate-chrétienne, juste après la seconde guerre mondiale, le MRP (Mouvement républicain populaire dont il faut noter la prudente appellation non confessionnelle), la France n'a pas connu de partis catholiques. De même au plan syndical, si la CFTC (Confédération française des Travailleurs Chrétiens) n'a jamais caché ses attaches à la doctrine sociale de l'Église, elle a très vite évolué vers un syndicalisme « sécularisé », quand elle devint la CFDT dans les années soixante. Et si l'ancienne CFTC se maintient, elle n'est pas le syndicat des catholiques et

n'entretient pas de liens particuliers avec l'Église comme telle. En ce sens un des effets de la laïcité fut l'acceptation franche de la part des catholiques de leur propre diversité et le refus (sauf dans une marge très limitée) de constituer un bloc catholique. D'ailleurs l'épiscopat a reconnu ce pluralisme dans des textes célèbres comme celui de 1972 (« Pour une pratique chrétienne de la politique »), texte qui ne faisait qu'avaliser d'ailleurs de profondes divergences entre catholiques, comme l'avaient révélé à la fois l'épisode de la Résistance dans les années 1940 et le phénomène du gaullisme ensuite, pour ne rien dire de celles qui s'étaient manifestées bien plus tôt, autour de l'avènement de la République, et même à propos de la Révolution française. En ce sens une laïcité ouverte convient assez bien à une Église dont la diversité, pour ne pas dire plus, est sans doute une constante beaucoup plus forte qu'on ne pense.

4. Un mot sur le statut particulier de la théologie en France. L'université française ignore l'enseignement de la théologie et plus largement celui des sciences religieuses, sauf en Alsace-Moselle et dans une section de l'École pratique des Hautes Études (dont le statut est vraiment exceptionnel). Or ce trait institutionnel n'est pas sans conséquences lourdes pour la République elle-même : à la différence de nombre d'autres pays, l'Université se prive de tout un champ extrêmement important de la connaissance, provoquant une véritable schizophrénie dans la culture universitaire, et donc aussi dans l'enseignement lui-même. Cette exclusion des sciences religieuses n'a pas été sans provoquer le développement d'une ignorance en matière religieuse dont beaucoup commencent à s'inquiéter : comment proposer une éducation authentique à tous alors qu'elle méconnaît les racines spirituelles de la civilisation occidentale ? Comment comprendre la philosophie,

la littérature, l'art en général dans l'ignorance de la Bible et des grands symboles chrétiens, et même comment saisir les fondements des sciences modernes sans les situer dans le vaste mouvement intellectuel qui a nom sécularisation ou désenchantement du monde ? Et comment comprendre la sécularisation, mais aussi la laïcité elle-même sans les référer aux textes fondateurs du christianisme et aux innombrables débats entre le spirituel et le temporel qui ont marqué la chrétienté ? Pour la République elle-même, il ne faut pas craindre d'affirmer que la laïcité, pour la raison précisément indiquée ici, représente un appauvrissement et illustre une impasse : cette impasse est d'autant plus manifeste que la présence nouvelle de l'islam oblige à sortir de l'ignorance si l'école républicaine ne veut pas entretenir les préjugés, l'intolérance, voire le fanatisme. Mais alors faut-il enseigner ce qu'on appelle pudiquement « le fait religieux » à l'école ? Or y consentir, n'est-ce pas sortir du cadre de la laïcité qui est censée ignorer le religieux, et comment mettre devant un « fait » sans en indiquer le sens ? Et si l'on ouvre au sens, ne glisse-t-on pas vers une forme de catéchèse, ou ne suppose-t-on pas un certain engagement de celui qui propose ce sens ? Comment surmonter ces impasses, sans remettre en cause quelques principes, ou quelques préjugés de la laïcité à la française ? Tel est le débat actuel qui concerne la laïcité républicaine elle-même, et qui fait apparaître sans doute ce qu'elle a de limité, voire de sclérosé dans ses principes doctrinaux et ses postulats intellectuels.

Cette situation où l'Université ignorant la théologie, a obligé l'Église à créer vers la fin du XIX^e siècle des Facultés de théologie. Elles existent toujours, mais sans beaucoup de ressources financières. Leurs diplômés ne sont pas reconnus par l'État, malgré une proposition récente de l'État à l'égard

du Saint-Siège, non aboutie pour le moment. Leur statut explique sans doute un style de théologie très différent de celui de Facultés liées à l'État, comme en Allemagne par exemple (ou à un moindre degré en Alsace). La théologie française est moins universitaire-académique qu'ailleurs, plus directement liée à l'Église (donc dépendante d'elle), et aussi plus soucieuse de ses soucis pastoraux, donc plus impliquée dans une réflexion concrète sur l'annonce évangélique et sur le statut ecclésial, plus « missionnaire » si l'on veut. Mais cette théologie risque de payer cher ce statut proprement ecclésial : elle est largement coupée des circuits universitaires, peu prise au sérieux dans ses productions et ses enseignements par l'Université républicaine ; elle est donc portée à fonctionner en circuit fermé ; et d'ailleurs la production théologique en général est largement ignorée dans les recensions de livres chez les grands organes de presse, absente des débats publics.

5. Le statut de la laïcité à la française a ouvert une situation où l'Église a longtemps trouvé une place significative. Il me semble toutefois que des évolutions remarquables ont lieu dans ce cadre, évolutions qui ont accéléré une marginalisation déjà réelle. Je crois même qu'il faut parler d'une disqualification culturelle du catholicisme, et pas seulement d'une marginalisation institutionnelle. On hésitera à en attribuer la cause à la seule laïcité, mais il est clair pourtant qu'un héritage laïc pèse lourd en l'affaire. Il ne s'agit pas du vieil anticléricalisme qui, après tout, attachait encore de l'importance à l'appareil ecclésiastique parce qu'il l'estimait menaçant pour les libertés publiques ou pour son influence régressive sur les esprits. Il me semble que depuis quelques décennies, c'est le catholicisme lui-même (voire plus largement le christianisme) qui est dévalorisé et mis en cause, tantôt ouvertement, tantôt sournoisement. Les débats autour de

l'héritage religieux (ou chrétien ?) de l'Europe ont été typiques à cet égard : les autorités de l'État, président de la République (de droite) et premier ministre (de gauche) ont assez unanimement affirmé qu'il eût été contraire à la Constitution, donc à la laïcité, que mention soit faite de cet héritage dans la Charte fondamentale. Comme si l'aveuglement sur l'histoire était cohérent avec l'esprit laïc (ou il s'agirait d'un aveu préoccupant). Or cet épisode est révélateur d'un phénomène bien plus vaste. L'Église catholique sert volontiers de bouc émissaire dès qu'il s'agit de rendre compte de lacunes sociales ; retard économique du pays non marqué comme les pays protestants par l'esprit d'entreprise, statut inférieur des femmes, centralisation et sacralisation des pouvoirs patronaux ou autres, conservatisme politique et social, la liste serait longue des pseudo-explications que sociologues improvisés ou essayistes trouvent quand ils n'ont pas d'autres explications sous la main ... Le vieux slogan des Lumières assimilant religion et hétéronomie sont de véritables dogmes chez nombre d'intellectuels pourtant de grande qualité, dogme quasiment insurmontable qui illustre une incompréhension à peu près totale de la Révélation chrétienne ; ou encore cet autre slogan identifiant religion et violence a repris de nouvelles couleurs, et de ce point de vue la présence de l'islam n'a rien arrangé. Faute de pouvoir s'en prendre à cette religion-là et pour ne pas avoir l'air de mettre en cause des Français issus de l'immigration, on assiste à une globalisation, assimilant les religions en général à la violence, avec insistance particulière sur les méfaits du christianisme (croisades, évangélisations forcées, chasse aux sorcières, condamnation des sciences, machisme de sa morale, etc.). Mais les questions non résolues demeurent concernant l'islam. Depuis longtemps déjà les divers ministres de l'Intérieur ont cherché à faire entrer cette

religion dans le cadre de la loi de 1905, taillée sur mesure pour (contre ??) le catholicisme. Mais l'islam n'a pas de hiérarchie avec laquelle entretenir des rapports et les musulmans français sont en outre très divisés par leurs origines comme par leurs confessions ; est-il même « un culte » comme le prévoit la loi ? En matière de visibilité (*burqa*, mais aussi abattages rituels ou funéraires), que peut accepter une République laïque ? Voilà à nouveau qui relance le débat : laïcité ouverte ou laïcité fermée ?

Si je réponds aux deux questions posées au début de cet exposé en m'en tenant à l'Église catholique, je dirais volontiers que l'Église catholique a résisté en un premier temps à l'imposition d'une loi qui lui sembla nettement défavorable, jusqu'à ce qu'elle reconnaisse finalement que sa propre tradition portait bien une distinction forte entre communauté politique et communauté religieuse, même si la figure « à la française » n'était pas l'idéale. Bien plus, l'Église a su tirer un parti heureux pour elle d'une situation non voulue d'abord. Peut-être même qu'elle a aujourd'hui le devoir d'aider les musulmans à comprendre que, même pour eux, une telle laïcité, assez étrangère en effet à leur tradition religieuse, leur sera au total bénéfique. Mais sans avoir de leçon à donner à personne, l'Église catholique doit jouer le jeu d'une laïcité ouverte, tolérante, plus consciente de la part positive que les religions peuvent jouer dans la formation de citoyens conscients de leurs devoirs civiques et de leurs engagements politiques au service de l'humanité.

DE QUAND DATE LA POLITIQUE CULTURELLE FRANÇAISE ? ESSAI DE PÉRIODISATION

Pascale GOETSCHEL

De quand date la politique culturelle française ? À en juger par les ouvrages qui en traitent, un moment décisif affleure : les débuts de la V^e République avec la création du ministère des Affaires culturelles en 1959 et le rôle décisif joué par André Malraux qui demeura titulaire du poste jusqu'en 1969¹. Le titre de la brochure *Action culturelle, an 1*, rédigée par un des proches du ministre, illustre à merveille le sentiment qu'il aurait existé, à l'aube de la nouvelle République, un « big bang » culturel à l'origine d'une nouvelle ère². Pourtant, si l'on s'en tient à un strict nominalisme, la dénomination, technocratique, de « politique culturelle » n'est surtout utilisée par les acteurs concernés (fonctionnaires, administrateurs, artistes) qu'à partir du milieu de la décennie 1960. Elle s'applique alors aux politiques culturelles locales en plein essor mais elle est aussi reprise sur le plan national, en lien avec le « développement

¹ Cf. Philippe URFALINO, *L'invention de la politique culturelle*, Paris, La Documentation française, 1996, rééd. Hachette Littératures, 2004.

² Celle-ci est écrite par Émile Biasini, conseiller technique d'André Malraux, nommé, à partir de décembre 1961, au poste de directeur du Théâtre, de la Musique et de l'Action culturelle au ministère des Affaires culturelles. Il y restera jusqu'en 1966.

culturel », manière de penser l'épanouissement personnel dans les années post-1968. D'aucuns évoquent, en revanche, l'« an I de la politique culturelle » non à propos d'André Malraux mais de Jack Lang, en 1981³. Tout à l'inverse, nombre d'historiens font remonter les politiques culturelles aux siècles précédents et soulignent que des villes, des associations, des institutions n'ont pas attendu les dernières décennies du XX^e siècle pour mettre en place des instruments de diffusion artistique et multiplier les initiatives culturelles⁴. Ils courent le risque de se faire accuser d'anachronisme, comme n'y hésite pas Vincent Dubois, qui explique que la « politique culturelle » n'existe que comme « catégorie historiquement construite par et pour l'action publique de manière récente » et que, si le terme existe bel et bien avant 1959, il renvoie davantage à des projets intellectuels de popularisation culturelle qu'à un véritable programme d'action gouvernementale⁵. Certes, on peut suivre le sociologue lorsqu'il signale que l'intervention du Prince pour les arts et l'existence d'une administration publique relèvent davantage, avant 1959, de la logique de mécénat d'Ancien régime que de la politique culturelle. On doit encore pouvoir lui emboîter le pas quand il affirme que

³ Cf. Laurent MARTIN, *Jack Lang. Une vie entre culture et politique*, Paris, Complexe, 2008, particulièrement les chapitres 5 à 8.

⁴ Cf., par exemple, Loïc VADELORGE, *Rouen sous la III^e République. Politiques et pratiques culturelles*, Rennes, PUR, 2005.

⁵ « On voudrait ainsi mettre en garde contre l'utilisation (tendanciellement) abusive d'un terme qui a été forgé pour l'action (et non pour la recherche) ; terme qui désigne et construit une chose qui n'accède au statut de réalité sociale qu'assez récemment », terme qui « ne renvoie à aucune représentation pertinente pour les contemporains, ni à aucune forme d'objectivation sociale (discours, institutions ou groupes sociaux) », Vincent DUBOIS, *Institutions et politiques culturelles locales : éléments pour une recherche socio-historique*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, Paris, La Documentation française, 1996, p. 23.

les formes diverses de gestion municipale (théâtres en régie municipale, bibliothèques, musées des Beaux-Arts, décoration de monuments publics, profusion d'associations locales) manifestent plus un goût pour l'histoire et les traditions locales que la volonté de mettre en place une politique culturelle organisée. Cependant, et on reprendra là la proposition de Vincent Dubois lui-même, l'analyse historique s'avère utile pour détecter les émergences et les filiations, observer les lieux d'élaboration et traquer la cohérence de dispositifs.

Nourris de certaines analyses de Michel Foucault⁶, nous conduirons donc une réflexion sur la construction sédimentée de la politique culturelle française. Prise dans un jeu d'échelles chronologiques multiples, la politique culturelle française s'intègre ainsi dans un temps long, tout en s'inscrivant dans une série de temporalités « moyennes » qui, souvent, s'entremêlent. Cela n'empêche pas qu'elle obéisse au rythme plus court de l'« événement », tant il est vrai, nous le verrons, que cette notion acquiert ici tout son sens symbolique⁷.

I/ Une histoire longue

A/ Ambitions

À l'évidence, la politique culturelle française contemporaine, entendue au sens restrictif de l'attention portée

⁶ Voir Michel FOUCAULT, *L'Archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, 1969 pour la 1^{ère} édition.

⁷ Pour ce faire, nous solliciterons quatre approches : celle par les acteurs (acteurs publics, de l'État central au niveau communal ; acteurs privés, des associations aux particuliers ; générations et transferts d'expériences) ; celle par les vecteurs (institutions et pratiques) ; celle par les secteurs (attention aux manières dont une politique définit les contours d'un secteur, musique, théâtre, architecture ...) ; celle, enfin, par les valeurs (quelle cohérence idéologique ?, quelle conjoncture culturelle ?). Voir *L'histoire culturelle*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2004.

par les pouvoirs publics aux Beaux-Arts, se place dans le sillage d'une longue tradition monarchique : celle d'un pouvoir protecteur, ordonnateur et unificateur⁸. Il s'agit là du lien que l'on retrouve, en Europe occidentale, dans l'Antiquité comme aux Temps modernes, entre le Prince et les Arts. Le pouvoir politique s'y trouve en position de mécène, dans le cadre d'une concurrence parfois sérieuse. Que l'on pense à Louis XIV et Versailles, à Fouquet et Vaux-le-Vicomte. Or cette première ligne monarchique, la première des trois identifiées par Pascal Ory⁹, survit à la disparition des monarchies. Sous le Second Empire (1852-1870), les peintres réalistes du Salon des refusés en 1863 ou les architectes réunis autour de Viollet Le Duc, férus de Moyen-Âge et soucieux de restauration fonctionnelle, recherchent et obtiennent le soutien de Napoléon III. Au siècle suivant, sous la V^e République, le Centre Beaubourg initié par le président Georges Pompidou mais inauguré sous Valéry Giscard d'Estaing, les grands travaux mis en œuvre par François Mitterrand (Grand Louvre, Opéra Bastille ...), le musée du Quai Branly voulu par Jacques Chirac sont exemplaires de cette tradition mécénale persistante.

Cependant, si le Prince protège, il peut également contraindre, interdire, censurer. Ainsi, de la censure royale établie en 1701 à la législation récente en matière audiovisuelle, se dessine toute une ligne de l'attention inquisitoriale des pouvoirs publics. Au XX^e siècle, le contrôle perdure et s'adapte aux changements techniques : désormais la censure ne s'exerce plus seulement sur le livre, la presse ou

⁸ Cf. Jean-Michel DJIAN, *La politique culturelle, la fin d'un mythe*, Paris, Gallimard, 2005, p. 9.

⁹ Cf. Pascal ORY, « L'État et la culture, de la Révolution à 1959 », in Jacques PERRET et Guy SAEZ (dir.), *Institutions et vie culturelles*, Paris, La Documentation française, 1996, pp. 7-11.

le théâtre mais elle touche le cinéma, la radio, la télévision ... Encore faut-il remarquer deux évolutions notables. La première est la perte évidente du pouvoir censorial de l'État tout au long du XX^e siècle : la censure dramatique prend fin en 1906, faute de censeurs ; comme au cinéma, de rares cas de censure *a posteriori* existent, difficilement généralisables. Non que la censure n'existe plus mais elle est renvoyée à la société civile, par le biais d'académies disant le bon goût, d'associations ou des ligues de moralité affirmant le « bon » tout court, aux instances locales (interdiction de spectacles au nom du trouble à l'ordre public), à la justice, aux entreprises privées chargées de diffusion culturelle. Cela n'empêche pas qu'elle rejaillisse de temps à autre, à l'occasion de guerres ou lorsque surviennent des tensions nationales ou internationales.

La deuxième ligne, libérale, fille des Lumières, renvoie à la lutte contre les censures et les corporatismes et accorde toute son importance à la liberté de création. Sous la Révolution française, elle trouve sa consécration : les corporations sont supprimées ; les académies sont fermées, au moins à titre provisoire ; la propriété intellectuelle est promue. Cette histoire-là est cependant loin d'être linéaire : ainsi, la liberté des théâtres n'est octroyée en 1791 que pour un court moment et est soumise, tout au long du XIX^e siècle, à de nombreux aléas. C'est au nom de cette même liberté que surgissent, sous la Troisième République, de multiples critiques à l'égard des administrateurs des Beaux-Arts jugés coupables d'induire des conduites esthétiques contraires à toute innovation¹⁰.

La troisième ligne, démocratique, émane directement de l'expérience de la Révolution française. Parce que le Peuple mérite d'être éduqué, la collectivité nationale doit prendre en

¹⁰ Cf. Vincent DUBOIS, *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, 1999, pp. 25-29.

charge les Arts. C'est ce que suggère le décret du 1^{er} décembre 1793 : « La réunion des citoyens en sociétés populaires, les théâtres, les jeux civiques, les évolutions militaires, les fêtes nationales et locales font partie du second degré d'instruction publique ». On a là les traces d'une singularité française : le « service public » se construit en intégrant les arts. Trois caractères se dégagent clairement de ces prémices : le volontarisme, l'optimisme, le pédagogisme¹¹. On pourrait ajouter le moralisme. Or, cette même ligne se poursuit jusqu'à aujourd'hui au point de devenir le principe de légitimation, quasi exclusif, de toute politique culturelle.

B/ Administrations

À cette première typologie fondée sur le rôle des pouvoirs publics, on peut en ajouter une deuxième, accordant toute sa place aux institutions. La version « nationale » de la culture joue là un rôle déterminant, et il faut parfois chercher loin dans le temps les traces de leur émergence. Ainsi, la Bibliothèque nationale, héritière des collections royales, est fondée en 1537, tandis que l'Académie française, dont la mission est de fixer la langue française, est créée en 1635. Le moment révolutionnaire se révèle particulièrement propice à la création d'institutions nationales. Les Archives nationales datent de 1790. L'École nationale supérieure des Beaux-Arts est créée en 1797 dans le cadre de l'Institut de France pour se substituer à la fois à l'Académie royale de peinture et de sculpture et à l'Académie royale d'architecture. Le Museum des Arts, ancêtre du musée du Louvre, conçu comme une véritable école du goût national, a ouvert en 1793, la même

¹¹ Cf. l'article de GUY SAEZ, « Démocratisation », in Emmanuel de WARESQUIEL (dir.), *Dictionnaire des politiques culturelles en France depuis 1959*, Paris, Larousse, 2001.

année que le Museum national d'histoire naturelle. Pour compléter le tableau, on peut citer la fondation du Conservatoire national supérieur de musique en 1795 (à l'origine intitulé École de musique de la garde nationale) ou celle du Conservatoire national des Arts et métiers en 1794. Quant aux municipalités, elles édifient, dès le XVIII^e siècle, des théâtres, comme à Bordeaux, et ouvrent, au siècle suivant, des musées des Beaux-Arts, tous conçus comme des chefs d'œuvre monumentaux, à l'image des plus prestigieux bâtiments nationaux.

Quand l'on se tourne maintenant du côté de l'appareil administratif, on ne s'arrêtera pas non plus aux débuts de la V^e République. Si l'administration en charge des beaux-arts a longtemps relevé de différents ministères tels que l'Instruction publique ou le Commerce, il n'est pas inintéressant de remarquer qu'il existe des tentatives, même brèves, de mise en place de ministères des Arts, et ce dès la fin du XIX^e siècle. C'est le cas à la fin de l'Empire libéral avec Maurice Richard qui devient, entre le 15 mai et le 8 août 1870, un éphémère ministre des Lettres, Sciences et Beaux-Arts. Certes il ne demeure qu'un très court laps de temps à ce poste, mais cette nomination est significative de l'intérêt porté par le pouvoir à ces domaines¹². Plus tard, Léon Gambetta affirme à propos d'Antonin Proust, nommé « ministre des Arts », pour une durée elle-aussi très limitée (décembre 1881-décembre 1882) : « Vous avez été, mon cher ami, le premier ministre des Arts, vous serez vraisemblablement le dernier mais notre programme sera repris sous une autre forme, parce qu'il est dans la force des événements qu'il soit repris et exécuté¹³. » Sans doute fait-il

¹² Notice http://www.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche.asp?num_dept=9325

¹³ Notice Véronique PREST, « Antonin Proust », *Encyclopédie Universalis*.

allusion à sa volonté d'intégrer les arts industriels et décoratifs au sein du secteur artistique. On ne trouvera pas leur équivalent dans les dernières décennies de la III^e République, et ce malgré les vœux émis par Jean Zay, ministre de l'Éducation nationale sous le Front populaire, de voir se créer un grand « ministère de la vie culturelle », malgré aussi le souhait des communistes que soit mis en place un « grand ministère de l'art français ».

On peut aussi s'interroger sur les moments durant lesquels certains domaines entrent dans les compétences des pouvoirs publics. Si la peinture, la sculpture ou la musique sont très tôt reconnues au rang des Beaux-Arts, d'autres « secteurs » culturels sont à la peine. Prenons l'exemple de l'art dramatique. Au début du siècle, et en dehors des institutions nationales dont le prestige repose surtout sur le registre tragique, le théâtre, plutôt considéré comme lieu de divertissement, ne relève pas de l'intervention publique¹⁴. La tendance est alors à la méfiance vis-à-vis de toute intervention publique, ce dont témoignent les prises de position d'artistes tels que Romain Rolland¹⁵ ou de parlementaires. Charles-Émile Couyba, député de la gauche radicale, partisan de l'intervention, est, en la matière, bien isolé¹⁶. Peu à peu cependant, la situation évolue. Quand ? Dans les années 1920, les directeurs s'adressent aux

¹⁴ C'est ce dont témoigne le célèbre arrêt Astruc du 7 avril 1916, rendu à propos de la Société du Théâtre des Champs-Élysées. Le juge justifie sa décision de cette manière : « Le théâtre renferme des éléments de démoralisation, représente l'inconvénient majeur d'exalter l'imagination, d'habituer les esprits à la vie factice et fictive et d'exciter les passions de l'amour, lesquelles sont aussi dangereuses que celles du jeu et de l'intempérance ». Cf. Jean-Marie PONTIER *et alii*, *Le droit de la culture*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 61-62.

¹⁵ Cf. Romain ROLLAND, *Le Théâtre du peuple*, Paris, Librairie Fischbacher-Les Cahiers de la Quinzaine, 1904.

¹⁶ Cf. Charles-Émile COUYBA, *L'Art et la Démocratie*, Paris, Flammarion, 1902.

pouvoirs publics pour réclamer l'arrêt des taxes qui pèsent sur eux mais n'exigent pas encore une intervention soutenue, sauf de manière ponctuelle, comme pour l'éphémère TNP de Firmin Gémier. C'est surtout lors de la décennie suivante que les demandes de subventions se font plus nombreuses. Les gouvernements du Front populaire y répondent de manière modérée, notamment par le biais d'aides au théâtre radiodiffusé à des troupes qui popularisent le théâtre en irriguant le territoire. Sous l'Occupation, des troupes sont subventionnées grâce à des associations, telle Jeune France, soutenue par le régime de Vichy. Désormais, le pli est pris : le théâtre, et pas seulement celui qui contribue au prestige de la nation, fera partie intégrante des préoccupations nationales.

C/ Échelles

On pourrait enfin s'interroger sur la chronologie induite par les préoccupations culturelles des villes, entendues au sens de préoccupations artistiques, patrimoniales et d'érudition locale. Celles-ci se manifestent dès le milieu du XVIII^e siècle et se développent au siècle suivant. La construction d'établissements d'art ou de spectacle se situe alors à la confluence du souci hygiéniste, des exigences d'embellissement urbain et du souhait des élites locales de contribuer à la connaissance comme à la diffusion des talents régionaux. Le « moment réformateur »¹⁷ du tournant du siècle est-il décisif en matière culturelle ? Le temps de l'édification monumentale semble passé, remplacé par quantité d'initiatives, toutes complémentaires (augmentation du nombre des bibliothèques municipales, floraison de salons de peinture

¹⁷ Cf. Christian TOPALOV (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice en France (1880-1914)*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999.

locaux, commandes de statues, multiplication des lieux de sociabilité culturelle locale). Le relais associatif est ici décisif. Si le terme d'action culturelle paraît inapproprié, il n'en demeure pas moins que s'affirment des relais culturels en lien étroit avec l'Instruction publique, telles ces sociétés d'érudition locales où les instituteurs, souvent secrétaires de mairies, jouent un rôle de poids. On assiste à une série de déplacements à partir des années 1910, particulièrement visibles dans les années 1920 et 1930 : les interventions des conseils municipaux sur ces domaines deviennent plus fréquentes et une certaine urgence à affirmer des identités locales se fait jour. Les interventions politiques, dans le cadre d'un réformisme municipal porté en partie mais pas seulement par des municipalités socialistes et communistes, surtout à partir de 1935, sont, en la matière, décisives. Le rôle d'impulsion des édiles s'affirme : soutien à la diffusion de toute une érudition locale autour de l'histoire de la ville ; développement de l'éducation populaire, incarnée, par exemple, par la construction de Maisons du Peuple à vocation à la fois sociale et artistique¹⁸. Un glissement s'est donc opéré : le désir d'embellissement et de valorisation patrimoniale demeure mais s'y adjoignent une franche volonté modernisatrice, conjuguée à l'ambition d'éduquer le peuple. Il y a bien là la trace d'un républicanisme municipal marqué par des préoccupations

¹⁸ Cf. Philippe POIRRIER, *Municipalité et culture au XX^e siècle : des Beaux-Arts à la Politique culturelle. L'intervention de la municipalité de Dijon dans les domaines artistiques et culturels (1919-1995)*, Université de Bourgogne, thèse d'histoire, 1995, ou Sylvie RAB, *Culture et banlieue. Les politiques culturelles dans les municipalités de la Seine (1935-1939)*, thèse d'histoire, Université Paris VII, 1994 ; Aude CHAMOULARD, « La mairie socialiste, matrice du socialisme française, 1900-1937 », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, n° 96, octobre-décembre 1997, pp. 23-33.

culturelles. Le développement des politiques culturelles locales dans les années soixante ne peut se comprendre que dans ce cadre¹⁹.

II/ Temps moyen et temps court : autres scansions

A/ Les « airs du temps »

Plus connue est la scansion chronologique qui consiste à penser l'évolution de la politique culturelle d'État en fonction des changements de configurations politiques, qu'il s'agisse de régimes ou de gouvernements. On ne les ignorera pas mais on voudrait davantage insister sur les mutations sociales qui les précèdent et les accompagnent. Or, à l'évidence, certains moments se singularisent. C'est le cas des années trente qui peuvent être lues comme une décennie au cours de laquelle s'affirment l'idéal d'éducation populaire et la préoccupation d'organiser les loisirs. Pascal Ory, qui a consacré sa thèse à cette période particulière de « popularisation culturelle »²⁰, pointe certes les priorités personnelles des militants et des dirigeants du Front populaire (Léon Blum et le thème des « congés payés »), mais il souligne surtout la montée en puissance d'un intérêt collectif pour la culture et l'éducation des masses. Là figurent en belle place le monde syndical, les associations culturelles (la Maison de la culture liée au Parti communiste ; l'association Mai 36, proche de la SFIO ...) et, plus généralement, l'ensemble du secteur associatif (les Auberges de jeunesse, les mouvements d'action catholique d'éducation populaire et de jeunesse ...). Cependant, cet élan

¹⁹ Cf. Philippe POIRRIER, *La naissance des politiques culturelles locales et les « Rencontres d'Avignon » (1964-1970)*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, Paris, La Documentation française, 1997.

²⁰ Pascal ORY, *La Belle illusion. Culture et politique sous le signe du Front populaire (1935-1938)*, Paris, Plon, 1994.

en faveur de l'éducation populaire ne peut s'apprécier que dans un contexte politique favorable qui voit sortir le Parti communiste de son isolement et se déployer un front antifasciste autour de fondements intellectuels et artistiques. L'ensemble se traduit par une cohorte de mesures prises, pour la plupart, par le sous-secrétaire d'État aux Sports et à l'Organisation des Loisirs, le socialiste Léo Lagrange : l'essor de l'éducation physique et des « loisirs dirigés », le développement des politiques muséales (ouverture du musée de l'Homme, du musée des Arts et traditions populaires, du Palais de la Découverte), des mesures en faveur des transports, des congés payés à prix réduits, l'encouragement à de grands spectacles (*14 juillet* de Romain Rolland, *Naissance d'une cité* de Jean-Richard Bloch ...). Bien que ce volontarisme gouvernemental connaisse de sérieuses limites sur le court terme – un grand nombre de réformes ne voient pas le jour –, il n'en demeure pas moins que voici une époque « où se forge le système intellectuel dans lequel la France a continué de vivre jusqu'à l'orée du XXI^e siècle, traduit par tout un nouveau vocabulaire (« culture », « culturel », « révolution culturelle », « ministre de la Culture », « jeunes compagnies », « lecture publique », « politique des loisirs »), avec en perspective une conception élargie du champ (projet de « ministère de la Vie culturelle » de Jean Zay) et, sur le terrain, la conviction que le bon fonctionnement de la société culturelle passe par l'engagement des instances politiques au service d'un projet démocratique (Pascal Ory).

Sous le régime de Vichy, à la logique de popularisation se substitue la régénération, autour de trois thématiques fortes : la nécessité d'organiser et d'encadrer les professions liées à la culture, la volonté de favoriser la diffusion des arts sur l'ensemble du territoire, le souci de former des « cadres »

culturels²¹. L'école d'Uriage, destinée à former des directeurs et des moniteurs de centres dédiés à la formation de la jeunesse, l'association Jeune France qui, jusqu'à sa dissolution en mars 1942, multiplie les activités culturelles (soutien à des tournées théâtrales, des expositions ou de la création radiophonique ...) illustrent ces orientations.

Le moment de la Libération constitue une autre scansion importante. Le droit à la culture est reconnu dans le préambule de la Constitution de la IV^e République, en 1946. À la faveur du rétablissement de la légalité républicaine, le triptyque organisation, irrigation du territoire, popularisation est promu, illustré par la création de Bibliothèques départementales de prêt ou de Centres dramatiques nationaux²². En la matière, le cas de Jean Vilar, nommé à la tête du Théâtre national populaire en 1951, est instructif. Pour le metteur en scène devenu directeur, le TNP doit être « un service public, tout comme l'eau, le gaz l'électricité »²³. Le souhait de voir se développer, là comme ailleurs, un « État-providence » s'inscrit dans le sillage du programme du CNR. Il est porté par des « militants culturels », souvent issus de la Résistance (associations d'éducation populaire Peuple et Culture, Travail et Culture). Le temps est à l'unanimité culturelle qui permet aux

²¹ Cf. Françoise TÉTARD, Denise BARRIOLADE, Valérie BROUSSELLE, Jean-Paul EGRET (coord. par), *Cadres de jeunesse et d'éducation populaire 1918-1971*, Paris, La Documentation française, 2010.

²² Il s'agit de troupes de province subventionnées par l'État, censées irriguer le territoire français en jouant un répertoire de qualité dans le cadre de tournées. Cinq sont créées entre 1946 et 1952 : le Centre dramatique de l'Est en Alsace, la Comédie de l'Ouest, la Comédie de Saint-Etienne, Le Grenier de Toulouse et le Centre dramatique du Sud-Est à Aix-en-Provence). Cf. Pascale GOETSCHER, *Renouveau et décentralisation du théâtre*, Paris, PUF, 2004.

²³ Cf. Jean VILAR, *Le théâtre service public et autres textes*, Paris, Gallimard, 1975 pour la 1^{ère} édition.

communistes, aux socialistes et aux chrétiens progressistes de se rejoindre sur des combats communs, précisément culturels. Se tisse ainsi un réseau d'acteurs, dans tous les sens du terme : des troupes, des publics, des élus, des fonctionnaires. De manière assez paradoxale, des initiatives inédites émanant des pouvoirs publics prolifèrent (aide à la première pièce, Concours des jeunes compagnies pour le théâtre ...), tandis que la structure institutionnelle, s'inscrivant dans le droit fil de l'administration des Beaux-Arts, demeure d'une incroyable stabilité. Règne alors en maîtresse, assez faible au demeurant, la Direction générale des Arts et Lettres au sein du ministère de l'Éducation nationale. Pierre Bourdan a bien été titulaire d'un éphémère ministère de la Jeunesse, des Arts et des Lettres entre janvier et octobre 1947, mais sans lendemains immédiats.

B/ L'« événement »

Au-delà du constat que s'affirme la nécessité de faire intervenir l'État – au nom de la diffusion de la culture aux citoyens –, il convient de mesurer quelle part laisser aux circonstances exceptionnelles. Or, un événement particulier s'est bel et bien produit au début de la V^e République : la décision de créer un ministère spécifiquement dédié aux Affaires culturelles. La vraie rupture réside cependant moins dans la création d'un portefeuille – nous avons vu qu'il y eut d'autres tentatives – que dans la poursuite de l'aventure au-delà des premières années de la République fondée en 1958 et, plus largement, de la décennie Malraux. Rien n'était, pourtant, gagné au départ. Bien sûr, la nomination d'André Malraux, romancier, philosophe, résistant et gaulliste est ardemment désirée par le président de la République²⁴, mais le général

²⁴ Cf. Charles-Louis FOULON, « *Des Beaux-Arts aux Affaires culturelles (1959-1969)* », *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, n° 28, octobre-décembre 1990, pp. 29-40.

de Gaulle fait entrer au gouvernement un homme qui, bien qu'il ait déjà détenu un maroquin (il fut un temps ministre de l'Information à la Libération), est sans grande expérience des cabinets ministériels. En outre, l'organigramme ministériel relève surtout du bricolage administratif : le ministère intègre des services issus de l'Éducation nationale (Arts et Lettres, Architecture, Archives) comme de l'Industrie et du Commerce (Centre national de la cinématographie), dans une configuration qui semble davantage relever du *patchwork* que d'un tissage cohérent. Quant aux sommes allouées, elles sont d'emblée peu considérables²⁵.

Cependant, si l'on considère qu'un événement est « ce qui arrive à ce qui est arrivé » (Pierre Laborie), alors on accordera toute son importance à la captation symbolique qui a consisté à assimiler la politique culturelle française au seul ministère des Affaires culturelles devenu ministère de la Culture. Comme si, en dehors de cette configuration administrative et politique, il ne pouvait désormais plus en exister d'autres. Pour s'affirmer, le ministère s'est opposé à d'autres acteurs. Ce faisant, il s'est d'emblée conçu comme un instrument d'Action culturelle au service des professionnels et de leurs publics. Il s'est construit contre le ministère de l'Éducation Nationale, André Malraux refusant toute approche pédagogique et préférant miser sur le rapport immédiat entre les œuvres d'art et leurs spectateurs. Le domaine de la Jeunesse et des Sports, promu en 1958 au rang de haut-commissariat, puis à celui de secrétariat d'État à partir de 1963, sous la houlette de Maurice Herzog, très lié aux associations d'éducation populaire et aux mouvements de jeunesse, est tout autant laissé de côté. Voilà donc un

²⁵ Cf. Augustin GIRARD (dir.), *Les affaires culturelles au temps d'André Malraux*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, Paris, La Documentation française, 1996.

ministère des Affaires culturelles qui dénie tout rôle de premier plan aux structures militantes de la culture²⁶. Il faudra davantage compter sur les administrateurs et les directeurs des équipements culturels soutenus par l'État, comme ces Maisons de la Culture, polyvalentes, institutions symboliques fondées sous Malraux. Bien sûr, la réalité est complexe : le mitan des années soixante coïncide avec l'apogée des mouvements d'éducation populaire qui forment les publics des institutions culturelles. Il n'empêche : la culture sera professionnelle ; la politique culturelle devra passer par les créateurs patentés, et non les amateurs. Dans la série des mises à l'écart initiales, on ajoutera les villes dont les centres culturels communaux ne sont pas considérés comme essentiels au dispositif culturel national, au grand dam des promoteurs de leur Fédération (la Fédération nationale des Centres culturels communaux). On trouve, en outre, très peu de traces d'une volonté de promouvoir les cultures locales ou régionales. Sans doute, le fait que le régime de Vichy s'en soit emparé dans les années quarante porte sur elles un redoutable discrédit. La perspective sera évidemment différente, après 1968, au moment où les revendications montent, au sein de nombreux mouvements contestataires, sur la nécessité de leur prise en compte par l'État. Sur un tout autre plan, le service public dédié à la culture se construit contre les industries culturelles : que l'on songe, par exemple, à la condamnation sans appel par André Malraux de ces « usines à rêves » hollywoodiennes. Quant à la culture banale, moyenne, telle qu'elle est décrite par Michel de Certeau et son équipe, constituée par ces « arts de faire » du

²⁶ Cf. Françoise TÉTARD, « L'éducation populaire : l'histoire d'un rattachement manqué », in *Les affaires culturelles au temps d'André Malraux, 1959-1969*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, Paris, La Documentation française, 1996.

quotidien (les manières d'habiter, les habitudes alimentaires, l'habillement, la coiffure ...), elle n'est pas non plus à l'agenda de la politique culturelle établie par André Malraux²⁷. À l'heure d'un premier bilan, après dix ans passés au service de la culture, le ministère peut se targuer d'avoir bâti un édifice solide et admiré, au détriment, cependant, d'autres conceptions de la transmission culturelle.

C/ L' « État culturel » à la fin du XX^e siècle

Comment expliquer un tel succès alors même que les laissés pour compte sont légion, que l'ensemble a été hâtivement mis en place et que le financement s'est d'emblée installé à un niveau insuffisant ? On peut, bien sûr, évoquer les liens privilégiés entre le ministre des Affaires culturelles et une présidence de la République forte, l'affirmation d'une « philosophie esthétique », la volonté de mettre en œuvre un projet global, masquant souvent – et comment pourrait-il en être autrement ? – la multiplication de mesures sectorielles. Ces explications ont souvent été données. Cependant, la politique culturelle d'André Malraux demande à être rapportée aux préoccupations modernisatrices de la France des « Trente Glorieuses », expression justement fabriquée par l'économiste Jean Fourastié pour illustrer la croyance optimiste au progrès du pays. Elle entre en écho avec la planification indicative du IV^e Plan (1962-1965) comme avec la volonté de construire des équipements de toutes sortes (scolaires, hospitaliers, culturels, à l'image des Maisons de la culture). Bref, la politique culturelle d'André Malraux est de son temps.

²⁷ Cf. Michel de CERTEAU, *L'Invention du quotidien*, 1. *Arts de faire*, Paris, UGE, 1980 ; Luce GIARD et Pierre MAYOL, 2. *Habiter, cuisiner*, Paris, UGE 1980.

La réussite réside aussi dans la capacité du ministère mis en place en 1959 à résister au départ de sa figure tutélaire. Certes, après le départ d'André Malraux, deux proches du général de Gaulle (Edmond Michelet, juin 1969-octobre 1970 ; André Bettencourt, octobre 1970-janvier 1971) se succèdent sans laisser de véritable marque. Bien sûr aussi, l'écrivain Maurice Druon, entièrement conquis au gaullisme (avril 1973-février 1974), marque moins les esprits, si ce n'est pas par l'hostilité que sa formule célèbre laisse dans le monde des artistes (« Les gens qui viennent frapper à la porte de ce ministère avec une sébile dans une main et un cocktail Molotov dans l'autre devront choisir », 3 mai 1973). On pourrait faire la même remarque pour la période de la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, malgré la succession de personnalités, Alain Peyrefitte, Michel Guy, Françoise Giroud, Michel d'Ornano, Jean-Philippe Lecat, tant la réduction du ministère au rang d'un secrétariat d'État et l'absence de mesures-phares laissent une impression en demi-teinte tout au long des années soixante-dix²⁸. Toutefois, entre temps, le passage au ministère des Affaires culturelles du centriste Jacques Duhamel (janvier 1971-avril 1973) permet à l'institution de se consolider et de perdurer : l'heure est alors à la contractualisation et à la rationalisation²⁹.

Mais c'est surtout avec l'arrivée de Jack Lang à la tête du ministère de la culture en mai 1981 qu'une nouvelle impulsion est donnée. Nouvel an I de la politique culturelle d'État ? De fait, on retrouve des traits propres à l'« événement » de 1959 :

²⁸ Il faudrait, là aussi, nuancer : la fin des années 1970 est marquée par une attention soutenue au patrimoine et la volonté de laisser une place de choix aux créateurs dans les dispositifs institutionnels.

²⁹ Cf. Jean-Pierre RIOUX et Jean-François SIRINELLI (dir.), *Les affaires culturelles au temps de Jacques Duhamel*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, Paris, La Documentation française, 1995.

le désir d'une rupture nette ; la rapidité des mesures prises (le doublement du budget, le prix unique du livre ...), censées matérialiser le slogan « changer la vie » ; la place centrale donnée à l'« Impératif culturel », pour reprendre le titre d'un rapport de 1982, et même le souci d'obéir à des missions ambitieuses, conférant au ministère des visées franchement universalistes. La nomination du socialiste Jack Lang signe-t-elle pour autant une révolution culturelle ? En plusieurs sens, la réponse est affirmative. On assiste à un glissement des attributions ministérielles de la démocratisation vers la démocratie culturelle sans que l'identité du ministère soit remise en cause³⁰. Jack Lang, qui s'inscrit dans le droit fil d'André Malraux, contribue ainsi à faire passer quantité de produits culturels de masse dans le camp des œuvres légitimes (arts de la table et du vêtement, photographie, bande dessinée ...). L'autre révolution consiste à porter un vif intérêt aux industries culturelles. Toutes ces évolutions contribuent à rendre plus nécessaire encore une politique culturelle nationale prise en charge par le ministère. Le tout ne se fait pas sans

³⁰ Le décret du 24 juillet 1959 indique que « le ministère chargé des Affaires culturelles a pour mission de rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français ; d'assurer la plus vaste audience à notre patrimoine culturel, et de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit qui l'enrichissent ». Le décret de 1982 donne de nouvelles orientations : « le ministère chargé de la Culture a pour mission : de permettre à tous les Français de cultiver leur capacité d'inventer et de créer, d'exprimer librement leurs talents et de recevoir la formation artistique de leur choix ; de préserver le patrimoine culturel national, régional ou des divers groupes sociaux pour le profit commun de la collectivité tout entière ; de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit et de leur donner la plus vaste audience ; de contribuer au rayonnement de la culture et de l'art français dans le libre dialogue des cultures du monde ».

critiques³¹, et ce d'autant que la place donnée aux créateurs au détriment des animateurs fait grincer des dents³². Cependant, et comme pour Malraux, on hésitera à évoquer l'action de Jack Lang sous le signe de la seule rupture. Dans les faits, la vocation patrimoniale et démocratisatrice de l'« État culturel » demeure, tandis que le caractère professionnel attaché au ministère dès son origine sort renforcé. Après Jack Lang, l'alternance ne change que peu la donne³³. Les missions fondamentales demeurent, malgré les discours appelant, à intervalles réguliers, à la refondation de la politique culturelle³⁴.

Au demeurant, la politique culturelle française ne se limite pas à l'action des pouvoirs centraux. Depuis les élections municipales de 1977, la vie culturelle locale est devenue un enjeu électoral, même si ce phénomène semble s'être atténué lors des dernières échéances. Les villes se sont dotées de solides structures d'expertise locale destinées à réfléchir, au plus près des « besoins » locaux, aux critères de tri des institutions à

³¹ Cf. Geneviève GENTIL et Philippe POIRRIER (textes réunis et présentés par), *La politique culturelle en débat. Anthologie, 1955-2005*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, Paris, La Documentation française, 2006.

³² Cf. Jean CAUNE, *La culture en action. De Vilar à Lang : le sens perdu*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1999.

³³ Jack Lang reste à la tête du ministère du 22 mai 1981 à mars 1986, puis de mai 1988 à mars 1993 avec un intermède de deux ans durant lequel François Léotard occupe le poste (mars 1986-mai 1988). Se succéderont ensuite Jacques Toubon (mars 1993-mai 1995), Philippe Douste Blazy (mai 1995-juin 1997), les socialistes Catherine Trautmann (juin 1997-mars 2000) et Catherine Tasca (mars 2000-mai 2002), puis Jean-Jacques Aillagon (mai 2002-mars 2004), Renaud Donnedieu de Vabres (mars 2004-mai 2007), Christine Albanel (mai 2007-juin 2009), Frédéric Mitterrand (depuis le 23 juin 2009).

³⁴ Cf., par exemple, Jacques RIGAUD, *Pour une refondation de la politique culturelle*, rapport au ministre de la Culture, Paris, La Documentation française, 1996.

soutenir. Les adjoints aux Affaires culturelles sont devenus monnaie courante. Les départements ont, de leur côté, multiplié les initiatives : soutien à des festivals et à des manifestations locales, à des musées et des châteaux, accompagnement du travail des bibliothèques, aide à la diffusion de la musique et de la danse, action culturelle et éducative dans le cadre des archives départementales ... Les départements se sont dotés de comités d'action culturelle et de véritables experts par secteur artistique. Quant aux régions, alors même que leur rôle en matière culturelle ne s'était pas d'emblée affirmé dans le cadre des lois de décentralisation, elles prennent désormais toute leur part dans l'édifice complexe des financements croisés avec l'État dont les services sont de plus en plus déconcentrés (cf. les Directions régionales d'action culturelle, les DRAC), les départements et les communes. Cette coopération se retrouve dans le domaine du patrimoine architectural et paysager comme dans celui du soutien au spectacle vivant, au cinéma, aux arts plastiques, aux musiques actuelles ...³⁵ Loin d'enterrer la politique culturelle nationale, ce type de collaboration, établi sur des critères parfois flous d'intérêt général, mais qui renvoient à ceux édictés au plus haut sommet de l'État, alimente l'idée d'une nécessaire intervention des pouvoirs publics à différents niveaux de responsabilité.

Enfin, on ne peut comprendre l'importance de plus en plus grande accordée aux politiques publiques culturelles si on ne les met pas en parallèle avec l'essor des réflexions autour de la culture et des loisirs. Celles-ci prennent, depuis les années 1960, différentes orientations. Dans leur version « positive » et organisatrice, elles cherchent à concilier loisirs et culture,

³⁵ Cf. Philippe POIRRIER et René RIZZARDO (dir.), *Une Ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales (1959-2009)*, Comité d'histoire du ministère de la Culture, Paris, La Documentation française, 2009.

souvent en lien avec les mouvements d'éducation populaire (cf. le sociologue Joffre Dumazedier, *Vers une civilisation du loisir ?* 1962). Dans une version plus critique autour de la sociologie d'Edgar Morin ou de Pierre Bourdieu, ces réflexions conduisent à la critique de l'action ministérielle mais elles sont aussi reprises en son sein par des statisticiens soucieux de comprendre les limites de la démocratisation culturelle³⁶. Dans une version attentive aux pratiques culturelles les plus banales, elles inspirent, dans les années 1970, les animateurs socioculturels œuvrant à l'échelon communal. Cependant que tout un discours hostile à la « culture de masse », généralement véhiculé par ceux qui entendent être les uniques détenteurs de la Culture, renforce l'idée que l'État constitue un indispensable rempart contre l'affadissement culturel.

L'histoire de l'« État culturel » en France obéit donc à des temporalités multiples, la création du ministère des Affaires culturelles ne figurant que comme une étape, assurément décisive, dans un processus de longue et de moyenne durée. Quels enjeux se profilent derrière ces chronologies croisées ? Il faut faire la part de la nostalgie dans le regard porté sur ces temps anciens où la France décrétait qu'elle était mère des arts et Lettres. Il faut aussi considérer que ces racines lointaines dessinent un destin national – la France doit rayonner – et un modèle qui se conçoit comme universel – l'État finance des œuvres esthétiquement recevables – avec, à l'arrivée, quelques déconvenues. L'inscription dans des durées moyennes (le large XX^e siècle) est tout autant problématique : celles-ci sont pensées soit comme des décennies mortifères soit, au contraire, comme des moments de progrès. Le pamphlet de l'académicien Marc

³⁶ Cf. les enquêtes menées par Olivier DONNAT et son équipe autour des pratiques culturelles des Français.

Fumaroli, à l'orée des années 1990, illustre le premier type de perception : il évoque un enchaînement inéluctable du Front populaire à Jack Lang, conduisant le service public à sa perte pour cause d'hyper-centralisme, de gaspillage et de stérilité esthétique³⁷. Les réflexions autour de la lecture publique (*via* les bibliothèques) ou du théâtre populaire (*via* différents échelons d'institutions, allant du théâtre national type TNP à la Maison de quartier municipal) nourrissent, *a contrario*, une vision positive d'une démocratisation en marche. Les positions semblent là peu conciliables. Sur le court terme, les enjeux sont redoutables : l'« événement » de 1959 inscrit le processus de démocratisation culturelle au cœur du pacte républicain. Or, celui-ci ne va pas sans critiques, tant le processus est jugé, tour à tour, inéquitable, inefficace, voire illégitime³⁸. En tout état de cause, la création d'un maroquin inédit à l'aube de la V^e République aboutit à réduire les discussions sur la politique culturelle française et le « service public » culturel à la seule place du ministère de la Culture, certains s'interrogeant même sur la légitimité de son existence. Quant aux évolutions induites depuis le passage de Jack Lang, elles tendent à réduire le débat public aux seuls enjeux de la création. Bref, alors que la réalité en matière de politique culturelle est complexe et qu'elle demande à être appréhendée à des échelons divers, dans le cadre de financements croisés, l'ancienneté de la prise en charge ancienne de l'art puis des affaires culturelles par les pouvoirs publics nationaux, ainsi que les mutations du XX^e siècle, conduisent trop souvent à penser cette question à la seule aune de l'État central et à faire fi du jeu des institutions, des initiatives locales, des implications individuelles et collectives.

³⁷ Cf. Marc FUMAROLI, *L'État culturel. Essai sur la religion moderne*. Paris, Éditions de Fallois, 1991.

³⁸ Cf. Laurent FLEURY, *Sociologie de la culture et des pratiques culturelles*, Paris, Armand Colin, 2006.

DE L'ÉDUCATION POPULAIRE AUX INDUSTRIES CULTURELLES, L'INTERMÈDE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

Serge CHAUMIER

« On assiste aujourd'hui en plusieurs endroits à l'apparition de la culture d'une société dont le *commerce* constitue l'âme (.../...). Celui qui pratique un commerce s'entend à tout taxer sans le fabriquer et, très précisément, à taxer *d'après les besoins du consommateur*, non d'après ses propres besoins les plus personnels : 'Quels gens et combien de gens consomment cela ?', voilà pour la question des questions. Ce type d'estimation, il l'applique dès lors instinctivement et constamment : à tout, et donc aussi aux productions des arts et des sciences, des penseurs, savants, artistes et hommes d'État, des peuples, et des partis, des époques tout entières : à propos de tout ce qui se crée, il s'informe de l'offre et de la demande, *afin de fixer pour lui-même la valeur d'une chose*. Cette attitude érigée en caractère déterminant de toute une culture, élaborée jusqu'à l'illimité comme jusqu'au plus subtil, imposant sa forme à tout vouloir et à tout pouvoir : voilà ce dont vous serez fiers, hommes du siècle à venir : si les prophètes de la classe commerçante ont raison de vous en promettre la possession ! » (Nietzsche¹)

Titre provocateur, exagéré bien sur, mais qui a pour ambition d'insister sur des tendances. Car des voix de plus en

¹ NIETZSCHE, *Aurore, Pensées sur les préjugés moraux*, Folio, p. 137.

plus nombreuses s'élèvent pour mettre en question, pour douter de la pertinence d'un ministère de plein exercice au vu de ses résultats et surtout des perspectives qui semblent les siennes désormais. Son efficacité, et surtout les ressorts qui légitiment son action sont discutés de manière chronique depuis maintenant 20 ans, si on prend l'essai d'Alain Finkielkraut comme point de départ d'une liste très fournie de publications mettant en cause l'orientation du ministère². Sans prétendre les inventorier, nous pouvons mentionner les ouvrages de Michel Schneider qui dans sa *Comédie de la culture* dénonce les années Jack Lang³, qu'il a connu de l'intérieur et le très réactionnaire ouvrage de Marc Fumaroli, publié en 1992⁴. La même année, Jean Caune livre une analyse exemplaire de l'évolution des politiques ministérielles depuis Malraux dans *La Culture en action. De Vilar à Lang : le sens perdu*⁵. Au point que dès 1992, un rapport est commandité par le ministre à Jacques Rigaud, rapport intitulé *Pour une refondation de la politique culturelle*⁶. Les approches historiques servent à instruire le débat, comportant une dimension critique plus ou moins affirmée⁷. L'inflation d'ouvrages analytiques, d'essais, de numéros de revue

² Alain FINKIELKRAUT, *La Défaite de la pensée*, NRF, Gallimard, 1987.

³ Michel SCHNEIDER, *La Comédie de la culture*, Seuil, 1993. Voir aussi Jacques RIGAUD, *Libre culture*, Le Débat, Gallimard, 1990 ; Danièle SALLENAVE, *Le Don des morts Sur la littérature*, Gallimard 1991.

⁴ Marc FUMAROLI, *L'État culturel. Essai sur une religion moderne*, De Fallois, Le Livre de poche, 1992. Voir aussi Jean-Louis HAROUEL, *Culture et contre-cultures*, PUF, 1994.

⁵ Jean CAUNE, *La Culture en action. De Vilar à Lang : le sens perdu*, PUG, 1992.

⁶ Jacques RIGAUD, *Pour une refondation de la politique culturelle*, La Documentation française, 1996.

⁷ Philippe POIRIER, *L'État et la culture en France au XX^e siècle*, LGF, 2000 ; Philippe URFALINO, *L'Invention de la politique culturelle*, Hachette 2004 ; Xavier GREFFE et Sylvie PFLIEGER, *La Politique culturelle en France*, La Documentation française, 2009.

(notamment dans *Esprit* et *Le Débat*⁸) et surtout d'articles se poursuit jusqu'à nous⁹. Citons pour mémoire, en références essentielles les analyses de Vincent Dubois¹⁰, de Marc Bélit¹¹ ou d'Antoine de Baecque¹². Nous avons nous mêmes sacrifiés à l'exercice¹³.

La question des pratiques culturelles¹⁴, et par conséquent de la démocratisation se trouve souvent au cœur de l'analyse¹⁵. Cette liste rapidement évoquée fait l'impasse sur

⁸ Voir par exemple le numéro « Quelle culture défendre ? », *Esprit*, mars-avril 2002 ; « Les impasses de la politique culturelle », *Esprit*, mai 2004 ; « Quelle politique pour la culture ? », *Le Débat*, n° 142, novembre-décembre 2006.

⁹ Voir aussi : Maryvonne de SAINT PULGENT, *Le Gouvernement de la Culture*, Gallimard, 1999 ; Jean CAUNE, *La Démocratisation culturelle, une médiation à bout de souffle*, PUG, 2006 ; Françoise BENHAMOU, *Les Dérèglements de l'exception culturelle*, Seuil, 2006 ; Bernard DELOCHE, *La Nouvelle culture. La Mutation des pratiques sociales ordinaires*, L'Harmattan, 2007 ; Renaud CAMUS, *La Grande déculturation*, Fayard, 2008 ; Claude PATRIAT, *Pas de Grenelle pour Valois*, Éd. Carnets nord, 2009.

¹⁰ Vincent DUBOIS, *La Politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Belin, 1999.

¹¹ Marc BÉLIT, *Le Malaise de la culture. Essai sur la crise du 'modèle culturel' français*, Séguier, 2006.

¹² Antoine de BAECQUE, *Crises dans la culture française. Anatomie d'un échec*, Bayard, 2008.

¹³ Serge CHAUMIER, *L'Inculture pour tous. La nouvelle utopie des politiques culturelles*, L'Harmattan, 2010.

¹⁴ Avec toutes les publications du DEP, et notamment d'Olivier DONNAT. *Les Français face à la culture, de l'exclusion à l'éclectisme*, La Découverte, 1994 ; Olivier DONNAT, *Regards croisés sur les pratiques culturelles*, La Documentation française, 2003 ; Olivier DONNAT, *Les Pratiques culturelles des Français à l'ère numérique*, La Documentation française, 2009.

¹⁵ Jean-Claude WALLACH, *La Culture pour qui ? Essai sur les limites de la démocratisation culturelle*, Éd. de l'Attribut, 2006 ; Jean HURSTEL, *Une nouvelle utopie culturelle en marche ? Essai sur une autre vision de l'action culturelle en Europe*, Éd. de l'Attribut, 2009 ; Patrick BLOCHE, Marc GAUCHÉ, Emmanuel PIERRAT, *La Culture quand même ! Pour une politique culturelle contemporaine*, Mille et une nuits, 2002.

tous les ouvrages plus sectoriels qui ne s'intéressent qu'à un aspect de la politique mise en œuvre¹⁶. Le chantier est remis sur l'ouvrage régulièrement, sans que les brumes ne se dissipent, bien au contraire. Certes, on pourra rétorquer que l'affaire n'est pas nouvelle et que les commentateurs n'ont même pas attendu l'apparition d'un ministère pour s'interroger sur la question culturelle, depuis Georges Simmel à Georges Steiner en passant par Georges Duhamel !¹⁷ Ceci pour ne rien dire, faute de développements trop longs ici des essais, propositions qui ont émaillés les années 1960 et 1970, les autobiographies d'acteurs culturels, etc. Nous ferons référence dans la suite de cet article à l'ensemble de ces références.

Si les acteurs du monde culturel ne sont pas encore mûrs pour renoncer symboliquement à un ministère, il semble bien que nous prenions le chemin d'une reconfiguration. Celle-ci a commencé en interne, avec la restructuration des directions qui le composent, et il y a tout lieu de se poser la question de la recomposition des périmètres du ministère lui-même, ce que Sarkozy avait laissé entendre avant de se raviser pour le maintenir comme tel. Il est vrai qu'entreprendre le contraire eut été comme une déclaration de guerre envers des acteurs culturels inquiets et encore traumatisés des conflits liés au statut de l'intermittence. Ceux-ci si prompts à critiquer le ministère

¹⁶ Robert ABIRACHED, *Le Théâtre et le prince. Tome 1. L'Embellie, 1981-1992*, Actes sud, (1992), 2005 ; Benoît DUTEURTRE, *Requiem pour une avant-garde*, Les Belles Lettres, 2006 ; Yves MICHAUD, *L'Art à l'état gazeux. Essai sur le triomphe de l'esthétique*, Stock, 2003 ; Françoise CHOAY, *L'Allégorie du patrimoine*, Seuil, 1992 ; Frédéric MARTEL, *Mainstream. Enquête sur cette culture qui plaît à tout le monde*, Flammarion, 2010.

¹⁷ Georges SIMMEL, *La Tragédie de la culture* (1911), Payot, 1988 ; Georges DUHAMEL, *Scènes de la vie future*, Fayard, 1934 ; Georges STEINER, *Dans le château de Barbe-Bleue. Notes pour une redéfinition de la culture*, Seuil, 1973. En passant aussi par la contribution incontournable de Hannah ARENDT, *La Crise de la culture*, Folio, Gallimard.

se seraient sans doute réunis alors dans une union sacrée pour en prendre la défense. La manœuvre a été plus habile en créant ce que beaucoup ont vite nommé un *ministère bis*, à savoir le Conseil de la création artistique qui prend le relais pour les actions dites innovantes, transversales et le soutien à la création contemporaine. Car les observateurs déplorent que le ministère lui-même soit devenu un ministère de gestion, accaparé par le fonctionnement des gros équipements qui dévorent une grande partie de son budget, laissant des marges de manœuvres toujours plus réduites pour les actions nouvelles.

Il faut dire que le gros des financements pour la culture sont désormais mobilisés par les collectivités territoriales¹⁸, même si des incertitudes sont également pesantes pour l'avenir, à l'heure d'une recentralisation (peu envisageable pourtant dans la réalité après 30 ans de décentralisation) avec la réforme des collectivités, mais surtout d'un désengagement possible de certaines d'entre elles. Une redistribution des compétences liées à la réforme de l'État et une réorganisation des niveaux de décisions politiques sur le territoire n'est plus à exclure. Cet aménagement en cours et en débats, toujours incertain, laisse planer une forte inquiétude dans le milieu culturel, alors que la crise économique vient aggraver les menaces. Ce qui apparaît désormais souvent comme un luxe risque d'être sacrifié devant les impératifs économiques et sociaux. Si la culture n'a pas de prix, elle a un coût qui ne cesse de progresser, tandis que les moyens tendent à se restreindre. Car les charges qu'assument les collectivités territoriales sont de plus en plus lourdes, notamment dans le secteur social pour les départements. On constate actuellement des retraits du secteur

¹⁸ Philippe POIRRIER et René RIZZARDO (dir.), *Une Ambition partagée ? La Coopération entre le ministère de la culture et les collectivités territoriales (1959-2009)*, Comité d'Histoire du ministère de la Culture, 2009.

culturel pour se recentrer sur son domaine de compétences obligatoires. Nous sommes donc dans un mouvement qui laisse l'avenir encore difficile à cerner.

La crise n'est pourtant pas nouvelle, et on pourrait même faire remarquer qu'elle accompagne le ministère quasi depuis sa création. Sans refaire une histoire du ministère, bien décrite par d'autres (notamment par Philippe Poirrier), il faut remarquer que dix ans à peine après sa création en 1959, une crise vient mettre en cause ses présupposés. Ce qui est connu sous le nom « des rencontres de Villeurbanne », temps de crise lié à l'insurrection de 1968, moment propice à la réflexion, où les responsables des institutions théâtrales mettent en cause l'action toute naissante, mais oh combien dynamique d'André Malraux¹⁹. Ceux qui sont nommés par le ministère pour déployer son action en région dans des institutions récentes, et notamment le tout jeune réseau des maisons de la culture, vont se liquer pour contester les moyens et les objectifs suivis par le ministre. Il faut convenir que celui-ci met en place une politique en proposant une vision historique très contestable, évoquons là à grands traits.

Malraux laisse à penser dans ses déclarations que son ministère des affaires culturelles surgit quasiment à partir de rien. Ce que vient corroborer d'une certaine manière le très officiel Comité d'Histoire du ministère de la Culture, et ses publications, passionnantes certes, mais trop centrées, comme le veut son motif sur le ministère. Pourtant, l'action culturelle n'est pas nouvelle, et le grand pêché du ministère, qui va en entraver l'action et le faire empreinter des démarches contestables, est de nier ou de regarder de manière péjorative ce qui s'est fait et ce qui continue à se faire par ailleurs. Ainsi,

¹⁹ Voir à ce sujet : Francis JEANSON, *L'Action culturelle dans la cité*, Seuil, 1973.

l'action passée de l'État, et notamment les actions conduites sous le Front populaire, avec Léo Lagrange, les actions de la France de Vichy, et puis celles de l'après-guerre, avec notamment la décentralisation théâtrale conduite sous la férule de Jeanne Laurent²⁰. Si Malraux poursuit discrètement beaucoup de ce qui a été mis en place avant lui (ainsi pour le cinéma ou le théâtre), il dédaigne surtout les actions conduites par d'autres, et notamment les réseaux de l'Éducation populaire. Il faut rappeler combien ce mouvement est à l'époque conséquent, sorte de montée en puissance depuis la fin du XIX^e, avec les universités populaires, les mouvements associatifs, puis les actions de jeunesse. Le mouvement de l'Éducation populaire est un formidable outil de ce que l'on n'appelle pas encore la démocratisation de la culture.

Pourtant si des divergences existent sur les moyens de parvenir à partager la culture, – et l'on épiloguera ainsi beaucoup sur le *fameux choc esthétique* prôné par Malraux qui s'oppose à l'appropriation par l'action et par l'investissement des intéressés prônés par les tenants de l'éducation populaire –, il n'empêche que tous s'inscrivent dans un même paradigme alors évident, le peuple est privé de la culture, et il faut l'aider à se l'approprier, car là réside son affranchissement, sa désaliénation, et son élévation. Ce paradigme humaniste hérité des Lumières quasi partagé par tous s'oppose au système précédent à visée aristocratique, qui réserve la culture à quelques élus, que l'appartenance sociale désigne à être cultivés (celui que va réactualiser Marc Fumaroli dans son célèbre essai critique du ministère au début des années 1990). L'État a toujours parti lié avec la culture dans

²⁰ Geneviève POUJOL, *L'Éducation populaire : histoires et pouvoirs*, Éd. Ouvrières, 1981 ; Jean-Marie MIGNON, *Une Histoire de l'éducation populaire*, La Découverte, 2007.

laquel il trouve une force symbolique d'expression de sa puissance, depuis Louis XIV, bien que les États soient plus ou moins interventionnistes, et même si l'État est lié par nature à l'affirmation d'une action dans le domaine culturel²¹, il demeure que la culture ne se résume pas à l'action de l'État dans le domaine. Il y a de la place pour que d'autres acteurs existent et développent leur propre démarche.

L'Éducation populaire va donner lieu dans les années 1950 et 1960 à une vitalité considérable, avec des comités d'entreprise alors très investis, c'est le temps du TNP de Jean Vilar²². C'est aussi un formidable réseau sur tout le territoire avec des associations multiples, des fédérations, des mouvements de jeunesse, qui œuvrent dans tous les domaines : musique avec les orphéons depuis le XIX^e, ciné-clubs depuis les années 1930, théâtres itinérants au sortir de la guerre ... Si un divorce se fait jour, ce n'est pas seulement que Malraux dédaigne un peu ces actions en les prenant de haut, parce qu'elles sont renvoyées, après vagues hésitations, dans le périmètre du ministère de la Jeunesse et des Sports, ce n'est pas seulement parce qu'il envisage l'investissement alors encore hésitant des collectivités territoriales qui soutiennent ces initiatives comme une sorte de menace à son existence, et une possible concurrence, voire un contre-pouvoir. La FNCCC, Fédération nationale des centres culturels communaux, devra lutter pour gagner sa reconnaissance au terme des années 1970. Mais c'est surtout qu'à la fin des années 1960, les forces militantes sont suffisamment avivées sur le terrain pour que

²¹ Claude PATRIAT, *La Culture, un besoin d'État*, Hachette, 1998.

²² Emmanuelle LOYER, *Le Théâtre citoyen de Jean Vilar. Une utopie d'après guerre*, PUF, 1997 ; Laurent FLEURY, *Le TNP de Vilar. Une expérience de démocratisation de la culture*, Presses Universitaires de Rennes, 2006.

l'action culturelle fasse démonstration de son écho dans la vie quotidienne. Les divergences portent sur la manière de conduire l'action culturelle, même s'il y a bien sûr aussi une question de légitimation des acteurs les uns vis-à-vis des autres : du jeune ministère fait sur mesure pour Malraux, et dont personne ne croit alors à la pérennité, et des collectivités qui doivent faire preuve de leur crédibilité²³. Se jouent bien évidemment aussi des fractures politiques, voire de forte instrumentalisation.

Plus fondamentalement, c'est aussi que le paradigme commun va évoluer, au point de mettre en péril les fondamentaux du ministère. La nouvelle génération qui apparaît est pétrie d'une nouvelle façon de penser, nourrie à la contre-culture et tire les conséquences des contradictions internes à l'approche humaniste de la notion de culture²⁴. Les critiques se développent alors envers la culture qui se pense comme le tout de la culture, culture considérée comme savante, légitime, bourgeoise ... Les intellectuels vont appuyer ce renversement de perspectives et la culture est désormais mise au pluriel²⁵. Les cultures populaires sont reconsidérées, revalorisées, « la culture des autres », telle que la nomme Hugues de Varine²⁶, ne doit plus être laissée de côté. Les artistes (dont Jean Dubuffet est l'emblème²⁷) emboîtent le pas. Des intellectuels nourris désormais moins avec la philosophie des Lumières qu'avec les analyses critiques issues des sciences sociales viennent emboîter le pas pour déconstruire la notion

²³ André MALRAUX, discours dans *Les Affaires culturelles au temps d'André Malraux*, La Documentation française, 1996.

²⁴ Voir encore Pierre EMMANUEL, *Pour une politique de la culture*, Seuil, 1971.

²⁵ Michel de CERTEAU, *La Culture au pluriel*, UGE, 1974.

²⁶ Hugues de VARINE, *La Culture des Autres*, Seuil, 1976.

²⁷ Jean DUBUFFET, *Asphyxiante culture*, Éd. de Minuit, 1986 (1968).

de culture telle que Malraux la colporte²⁸. La réaction ira même plus loin en prônant d'aller à l'encontre d'une culture légitime considérée comme bourgeoise, et ce qui était hier (et encore par un Francis Jeanson) pensé comme un affranchissement et une désaliénation est désormais vue comme une forme de soumission et d'aliénation à une classe dominante²⁹.

C'est cet envoûtement pour une nouvelle pensée critique qui va à peine dix ans après la naissance du ministère triompher. Et la conception d'une démocratie culturelle qui supposait, dans l'éducation populaire, que le peuple devait participer de sa propre acculturation, en étant acteur des contenus, par exemple en pratiquant par des pratiques amateurs la musique, le théâtre, les arts plastiques ..., va bientôt prendre une nouvelle signification³⁰. La démocratie culturelle qui triomphe à la fin des années 1970 sous-entend que l'on doit favoriser l'expression de sa propre culture, l'expression de soi, davantage que d'en acquérir une qui serait transcendante et qui nous permettrait de nous désaliéner³¹. Il est tout à fait étonnant de constater combien ce discours porté par la gauche critique et relativiste, la nouvelle gauche, porte sans le savoir les accents des mouvements contre-révolutionnaires du XIX^e siècle, favorisant ce que l'on va désormais appeler les identités³²...

²⁸ Pierre GAUDIBERT *Action culturelle : intégration et/ou subversion*, Casterman, 1972 ; Paul-Henri CHOMBART DE LAUWE, *La Culture et le pouvoir*, Stock, 1975.

²⁹ Voir par exemple, Jacques ION, Bernard MIÈGE et Alain Noël ROUX, *L'Appareil d'action culturelle*, Éd. Universitaires, 1974.

³⁰ Benigno CACÉRÈS, *Histoire de l'éducation populaire*, Peuple et Culture, le Seuil, 1964 ; Jacques CHARPENTREAU, *Pour une politique culturelle*, Éditions ouvrières, 1967.

³¹ Jean HURSTEL, *Chroniques culturelles barbares*, Syros, 1988.

³² Voir sur ce point la critique féroce et visionnaire de Julien BENDA, *La Trahison des clercs*, Grasset, 1927, rééd. 1975.

La notion de diversité culturelle dont on fait l'apologie aujourd'hui sort de là. Ce ne sont pas que des plaidoyers de contestataires gauchistes, le très sérieux Commissariat au Plan de l'époque s'appuie ainsi par exemple sur les travaux de Michel de Certeau pour inviter le ministère à une conception moins élitiste de la culture³³. Ce que l'on va donc souvent reprocher au ministère Lang dans les années 1980, à savoir de légitimer une conception anthropologique de la culture, en élargissant le périmètre du ministère aux arts et cultures populaires, est présent dès les années 1970. Évidemment, cette nouvelle conception va poser immédiatement deux problèmes sur lesquels nous pouvons nous attarder.

Le premier problème est de savoir délimiter l'action du ministère, car bien vite tout peut apparaître comme culturel. La définition anthropologique englobant par définition toutes les actions humaines. Dès lors le périmètre du ministère est extensible à l'infini, couvrant même tous les autres, au point que Jack Lang dira qu'il n'y a pas un, mais 27 ministres de la culture dans le gouvernement. Cette phrase, au-delà de son emphase pour dire combien la culture concerne de manière transversale tout le monde et n'est pas le *hobby* limité d'un petit nombre, peut se comprendre aussi comme l'affirmation du ministre à couvrir le champ de tous ces collègues ! Effectivement, le ministère Lang va s'intéresser à des formes assez éloignées jusque là de son action³⁴, pour ne citer que quelques exemples : les arts de la table, la gastronomie, la magie ou encore les savoir-faire des artisans que les ethnologues de

³³ *Rapport du Commissariat général du plan*, novembre 1982, republié dans *Culture publique T3, L'art de gouverner la culture*, Sens&Tonka, Mouvement, 2005, p. 35.

³⁴ Jacques RENARD, *L'Élan culturel : la France en mouvement*, PUF, 1987 ; Claude MOLLARD, *Le Cinquième pouvoir : la culture et l'État de Malraux à Lang*, Armand Colin, 1999.

la mission du patrimoine ethnologique, rattachée au ministère de la Culture, et non à celui de l'Enseignement supérieur, recensent ... Bref, les cultures populaires accèdent au statut d'objets dignes d'études, mais aussi de préservation par la patrimonialisation, de valorisation et de transmission.

Le second problème en découle, car les arts populaires évoluent et peut-être même ils disparaissent, choses auxquelles s'intéressent les multiples musées qui naissent alors sur le territoire. Surtout, leur collusion avec les produits culturels issus des industries culturelles, voire avec les médias sont aussi de plus en plus difficiles à cerner. Comme Jack Lang affirme également dès 1982 (à Mexico) que la culture et l'économie sont dans une même synergie et d'intérêts communs, le ministère va s'intéresser de plus en plus à intégrer dans son périmètre les industries culturelles. Est-ce un effet induit qui veut que les propositions artistiques et culturelles et les produits issus des industries culturelles soient désormais de plus en plus indiscernables, difficiles à délimiter ? Peut-être la nouvelle conception du ministère l'encourage-t-il ? Il faut toutefois être juste, le phénomène semble mondial. Depuis que Andy Warhol a peint ses soupes Campbell à la chaîne, que les musées font des expositions blockbusters sur le modèle du cinéma, que les théâtres se lancent dans des superproductions dignes de Broadway, la séparation entre culture et produits de divertissement est de moins en moins franche.

Comment dès lors définir un principe pour l'exception culturelle, si les propositions culturelles sont des produits, les usagers des clients, le secteur culturel réductible à l'économie ? Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le discours marketing s'impose et que les nouveaux directeurs et administrateurs de structures sortent de plus en plus souvent des écoles de commerce ... Les nouvelles pratiques culturelles populaires ont davantage à voir avec les produits des industries

culturelles, formatées par la télévision, aujourd'hui par internet, que résultant de pratiques auto-construites³⁵.

Il en résulte que le ministère devient dès lors contesté, puisqu'il conserve une grosse partie de ses budgets pour la culture dite « légitime », celle qui ne concerne qu'un nombre réduit de public, comme le démontrent toutes les enquêtes, y compris celles issues de ses propres services. Dès lors, comment le justifier ? Le terme de démocratisation culturelle lui-même gêne, puisqu'il porte trop la marque néo-colonialiste de cette volonté de porter la culture aux déshérités³⁶. Les discours de dénonciation sont alors fréquents, émanant de ceux mêmes qui se pensent comme des libérateurs³⁷. La conception relativiste, non hiérarchisée des cultures (c'est aujourd'hui politiquement incorrect de parler d'arts majeurs et d'arts mineurs ...) conduit à devoir repenser la place, le rôle et peut-être même l'existence d'un ministère ..., car il n'est pas certain qu'il soit le mieux placé pour conduire alors des actions. Dans la mesure où il s'agit de répondre à la demande, l'efficacité exige de coller aux logiques du marché, ce que font sans doute fort bien les industries culturelles pour l'offre mondiale et les prestataires et collectivités territoriales pour l'offre locale.

Faute de pouvoir évaluer l'intérêt d'une action par le degré d'émancipation pour l'individu, puisque l'on n'a pas à juger des contenus sans tomber dans une vision impérialiste d'une culture dominante, ne reste alors que le seul critère de plus en

³⁵ Bernard LAHIRE, *La Culture des individus. Dissonances culturelles et distinction de soi*, La Découverte, 2004.

³⁶ Voir par exemple les interventions de Jean-Michel LUCAS, « La Diversité culturelle, comme nouveau continent de la politique culturelle », in Cécil GUITART (dir.), *La Bataille de l'imaginaire*, Ed de l'Attribut, 2009.

³⁷ Christophe BLANDIN-ESTOURNET, « Démocratisation culturelle : l'irréductible antagonisme », in Martine AUBRY (coord.), *Culture toujours... et plus que jamais*, Ed. de l'Aube, 2004.

plus invoqué des chiffres de fréquentation ... Le ministère semble prisonnier de cette contradiction qu'il a lui même nourrie, mais les collectivités territoriales, qui ont le plus souvent épousé le même modèle, le sont aussi ... et plus largement toute action publique dans le domaine. Dans ces conditions, le ministère peut-il survivre encore longtemps à une conception de la culture qui a plus à voir désormais avec l'occupation du temps de loisirs (comme le concept de pratiques culturelles le signifie bien), qu'avec une élévation de l'esprit humain ?

Le ministère de la Culture n'a sans doute plus les moyens de ses ambitions perdues, ni même le secteur culturel en son ensemble ... Celui-ci doit sans doute revenir à une conception plus démocratique, où les populations sont investies dans la conduite et le montage des projets, non seulement pour des questions d'efficacité et de démocratie, mais aussi pour des raisons économiques et environnementales. La professionnalisation à l'excès a ses limites et il ne sera sans doute pas possible de disposer d'un secteur professionnalisé partout. Or, on a déconstruit depuis 30 ans les capacités qu'avait mises en place l'éducation populaire pour que les publics soient investis en tant qu'usagers (par exemple dans les comités d'entreprises, puis les écomusées, etc.). Dès lors, le public se vit le plus souvent comme consommateur de culture. Si les finances publiques baissent ou même se maintiennent stables, cela signifie que la société ne pourra pas disposer d'un nombre de professionnels suffisants et que la démocratisation sera toujours un leurre. Si l'on ne veut pas se résoudre à faire de plus en plus appel au seul marché et aux industries culturelles pour nourrir le rapport que le citoyen entretiendra au monde, il convient d'explorer les solutions alternatives et de renouer avec l'implication et la participation des usagers dans les formes partagées de la création.

MONARCHIE ET ACTION CULTURELLE DANS LA ROUMANIE DES ANNÉES 1930

Florin ȚURCANU

Le 8 juin 1930 le prince Charles était proclamé roi par le parlement roumain qui annulait ainsi l'acte de 1926 par lequel ce fils du roi Ferdinand et de la reine Marie de Roumanie avait été écarté de la succession en faveur de son propre enfant, le futur roi Michel. C'était le début du règne de dix ans de Charles II qui commençait dans l'euphorie des espoirs attachés à sa figure du nouveau monarque et devait s'achever dans le drame de l'amputation du pays à l'été 1940. La postérité a associé la figure du roi avec l'érosion du parlement et des partis politiques démocratiques, l'instauration d'un régime autoritaire en février 1938, l'entrée dans une spirale sanglante de la violence politique pendant la lutte à mort qui l'opposa à la Garde de Fer, mais surtout avec les pertes territoriales subies par la Roumanie dans les derniers mois de son règne en faveur de la Russie soviétique et de la Hongrie. L'arrivée solennelle de sa dépouille mortelle en Roumanie, en février 2003, cinquante ans après sa mort, fut un moment chargé d'ambiguïté, réconciliation posthume et incomplète de la nation avec le personnage le plus controversé de la monarchie roumaine. Le bilan de son règne qui coïncide avec la fin de la Grande Roumanie inclut cependant un trait qui n'est pas, en général, sujet à controverse : Charles II fut le Hohenzollern

roumain le plus impliqué dans la vie culturelle et le plus lié aux milieux intellectuels à une époque considérée après 1989, comme un « âge d'or » de la culture roumaine.

Dans l'image que la monarchie roumaine a tenu à donner d'elle-même, l'association de la personne du souverain avec la création culturelle joue un rôle important dès le début, mais ce sont le fondateur de la dynastie, Charles I^{er} (1866-1914), et le roi Charles II qui vont user le plus de cette proximité étalée entre royauté et culture. Le premier a initié dans l'histoire de la monarchie cette relation distincte et autonome entre royauté et monde culturel que Charles II va approfondir ultérieurement d'une manière ostensible en même temps que son pouvoir politique personnel. D'ailleurs le roi Charles II – qui aimait s'appeler lui-même « voïévode de la culture roumaine¹ » – a explicitement placé son soutien à la culture des années 1930 dans la double descendance de gestes similaires des princes du Moyen Age moldave et valaque, d'une part, et de son aïeul Charles I^{er}, de l'autre. Leurs deux règnes consacrent des mutations décisives du régime politique en Roumanie : en 1866 Charles I^{er} préside à la mise en place et à la consolidation de la monarchie constitutionnelle ; Charles II affaiblit la monarchie constitutionnelle et lui donne ensuite le coup de grâce en 1938. Tous les deux doivent gérer des problèmes de légitimité liés à leurs personnes qui engagent la stabilité politique du pays et que n'ont pas eu à affronter les deux autres rois, Ferdinand I^{er} (1914-1927) et Michel I^{er} (1927-1930 et 1940-1947). Enfin, les deux règnes riment avec deux dynamiques bien distinctes dans l'histoire de la culture nationale, du nationalisme et de l'Etat-nation roumain. Les

¹ *Discursuri culturale ale M.S. Regelui Carol al II-lea 1930-1936 [Discours culturels de S.M. le Roi Charles II 1930-1936]*, Bucarest, 1936, p. 3.

actions culturelles des deux souverains s'éclairent réciproquement et suggèrent à quel point monarchie et initiative culturelle se conjuguent en Roumanie notamment dans les périodes où la monarchie doit définir ou redéfinir d'une manière fondamentale son rôle.

A travers l'établissement d'un lien privilégié avec l'Académie roumaine et, notamment, par la création, en 1891, de la *Fondation universitaire* qui portait son nom, le roi Charles I^{er} avait fourni à ses successeurs – Ferdinand I^{er} et Charles II – à la fois un modèle d'action qu'ils s'évertueront à reproduire et un dispositif institutionnel et symbolique capable d'assurer un lien direct entre la monarchie et le monde de la haute culture et de l'enseignement supérieur. Le fondateur de la dynastie avait tenu à ce que le bâtiment de la *Fondation universitaire Charles I^{er}*, construit dans le style éclectique caractéristique des édifices publics érigés à cette époque à Bucarest, soit situé en face-même du palais royal pour inscrire ainsi le lien entre la monarchie et le nouvel établissement dans la topographie du centre-ville de Bucarest. La fondation allait devenir le premier établissement de ce genre dans une série de fondations royales qui seront instituées par les deux souverains suivants.

L'un des problèmes essentiels que la Grande Roumanie dut affronter après 1918 fut celui de la construction de la nation entre les nouvelles frontières qui faisaient plus que doubler la surface du pays en lui ajoutant une population qui, malgré sa majorité roumaine, gardait, à travers les différentes minorités, une grande diversité linguistique et culturelle. Comme l'écrivait l'historienne américaine Irina Livezeanu dans un ouvrage qui demeure fondamental, « *the union of 1918 was no simple restoration of former national boundaries and cohesiveness. This event inaugurated ground-breaking cultural transformations, policies and politics rather than the return,*

envisaged by Romanian nationalists, to an idyllic, natural, primordial state of the Romanian community. (...) Both the Romanian state and the Romanian nation needed considerable construction work of a cultural sort, despite undeniable ethnic continuities in order to become politically viable »². A cela s'ajoutaient les effets sociaux et culturels, encore peu étudiés, de la grande réforme agraire qui distribua six millions d'hectares à 1,4 million de familles paysannes au début des années 1920. « La Roumanie de la grande propriété latifundiaire était morte mais on ne savait pas ce qui la remplacera. A son tour, le rattachement des nouvelles provinces roumaines allait lui aussi changer d'une manière inconnue l'aspect du pays », notait, en 1936, à propos de cette mutation complexe, le sociologue Henri H. Stahl qui allait devenir un participant actif à la politique culturelle et sociale du roi Charles II³.

Ces nombreux changements tissaient la toile de fond sur laquelle se projetait le nouveau rôle culturel de la monarchie roumaine après 1918, et le futur roi Charles II devait s'initier à ce rôle dans la première moitié des années 1920, alors qu'il n'était encore que prince héritier. Il nous faut un peu insister sur cette période où apparaissent en germe certains traits de l'action culturelle de la monarchie pendant la décennie suivante.

Né d'un prince allemand et d'une petite-fille de la reine Victoria, il était le premier prince héritier de la dynastie à avoir vu le jour et à avoir été éduqué sur le sol roumain en

² Irina LIVEZEANU, *Cultural politics in Greater Romania : Regionalism, Nation Building and Ethnic struggle, 1918-1930*, Cornell University Press, 1995, p. 18.

³ H.H. STAHL, « Școala monografiei sociologice », *Arhiva pentru Știința și Reforma Socială*, XIV, Bucarest, Editura Institutului Social Român, p. 1135.

assimilant ainsi, dès l'enfance, le message d'une culture nationale encore jeune, plutôt sûre d'elle-même et en pleine affirmation. La *Fondation culturelle* « Prince Charles » qu'il inaugure en 1922 avait comme but principal un transfert culturel massif et organisé en direction des masses paysannes de la nouvelle Roumanie dont la moitié était, cependant, analphabète. La diffusion en grand nombre de livres, brochures et revues, souvent imprimés dans la typographie de la *Fondation*, les spectacles et conférences à destination d'un public majoritairement rural, la création de plusieurs centaines de foyers culturels dans les villages étaient les instruments d'une « démocratisation dirigée » de l'accès aux contenus du canon culturel national et légitime. Plus de 900 000 volumes furent vendus ou offerts – notamment en milieu rural – par la *Fondation culturelle* « Prince Charles » durant les trois premières années de son activité⁴. Une carte de la Grande Roumanie qui détaille la géographie des activités de la *Fondation* pendant les années 1922-1925 montre bien que l'établissement était tourné essentiellement vers le monde rural des régions les plus pauvres situées à l'extérieur de l'arc des Carpates, avec une présence forte dans la province nouvellement acquise de Bessarabie où la culture russe était devenue la culture des élites locales après l'annexion de ce territoire par l'Empire des tsars en 1812⁵.

Avant 1914, la relation de la monarchie roumaine avec la culture du monde rural avait été dépourvue de cet aspect interventionniste qui constituait l'un des traits définitoires de l'activité de la *Fondation* « Prince Charles ». Jusque là, la

⁴ 814 947 volumes avaient été vendus de 1922 à 1925, la *Fondation* faisant don de 100 000 autres aux quelques 450 foyers culturels créés sous son égide, *Fundația Culturală « Principele Carol » 1922-1925*, Bucarest, 1926, p. 36.

⁵ *Ibid.*

monarchie avait plutôt participé – y compris à travers la culture de cour – à l'absorption sélective et décorative d'éléments de la culture paysanne par les élites roumaines de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle et à une muséification, au goût de ces mêmes élites, de l'art populaire. L'activité de la *Fondation « Prince Charles »* marque une étape de transition dans la manière dont la monarchie se rapporte au monde rural et cette étape de transition anticipait la politique culturelle et sociale appuyée par le futur roi Charles II en direction des villages. La création, sous l'égide de la *Fondation*, du Musée ethnographique de la Transylvanie en 1923 répondait non seulement au souci d'affirmer la présence de la culture nationale roumaine dans un territoire récemment acquis, mais rompait, en même temps, avec la vision esthétisante et réductrice qui plaçait l'art populaire au centre de la vie paysanne et qui avait présidé à la création en 1906 du Musée d'Ethnographie, d'Art National, d'Art Décoratif et d'Art Industriel, rebaptisé en 1915 Musée d'Art National Charles I^{er}. La *Fondation « Prince Charles »* constitua aussi une interface de type nouveau entre le futur souverain et cette partie des milieux intellectuels que l'activité de cet établissement avait mobilisé au service du prosélytisme culturel orné du prestige du patronage princier. Ce patronage acquiert un relief particulier à une époque où l'intelligentsia de droite commence à prôner l'irréductible opposition où se trouveraient culture et politique du fait de l'adoption des réformes qui, au lendemain de la Grande Guerre, ont élargi le droit de vote à l'ensemble de la population masculine adulte en modifiant sensiblement la scène politique roumaine par rapport à ce qu'elle était avant 1914. Le milieu des années 1920 voit la cristallisation dans le discours des intellectuels nationalistes et traditionalistes, influencés par l'antiparlementarisme barrésien et murrassien, de la dichotomie entre politique et culture où

le mot « politique » est substituable à « démocratie »⁶. « La littérature imprègne l'homme de spiritualité. La politique l'enlise dans le matérialisme. Il y a entre les deux un antagonisme essentiel. (...) La politique agit sur les masses. La littérature agit sur l'individu (...). Aujourd'hui les masses écrasent l'individu ; la politique terrorise la littérature », clamait, dès 1920, l'écrivain Nichifor Crainic⁷, futur directeur de collection dans le cadre de la *Fondation « Prince Charles »* et partisan politique du prince Charles, notamment après la déchéance de ce dernier de ses droits d'héritier du trône, en janvier 1926⁸. Le même Crainic, chef de file de la mouvance culturelle « orthodoxiste » qui a profondément marqué le paysage intellectuel de l'entre-deux-guerres, attribua, à l'occasion, au patronage culturel du prince héritier un possible rôle de médiateur entre culture et politique – ce qui était une autre manière de souligner la séparation entre les deux, entièrement imputable à la « démocratie » : « La démocratie a tiré l'homme de l'usine, de l'alpage, de son verger, de son champ de blé et l'a poussé brutalement et sans préparation dans le forum en lui demandant de réfléchir aux affaires de l'Etat. Le problème qui demeure est cependant l'accès des masses à une culture sans laquelle les victoires, toutes théoriques, de la démocratie ne mèneront à rien. C'est dans ce sens que doit être comprise l'action (culturelle) du prince Charles »⁹.

⁶ Florin ȚURCANU, « Neotradizionalismo e politica nella Romania degli anni '20 », in Pasquale FORNARO (éd.), *La tentazione autoritaria. Istituzioni, politica e società nell'Europa centro-orientale tra le due guerre mondiali*, Messina, Rubbettino Editore, 2004, pp. 189-206.

⁷ Nichifor CRAINIC, « Literatura și politica », *Hiena*, II, n° 1, 20 juin 1920.

⁸ Le 4 janvier 1926, le parlement, dominé par le Parti National Libéral, hostile au prince Charles, déchoit ce dernier de ses droits à la couronne de Roumanie et reconnaît son fils, le futur roi Michel I^{er}, comme héritier du trône.

⁹ Nichifor CRAINIC, « Prințul Carol și Fundația sa », *Cuvântul*, II, n° 184, 20 juin 1925.

Le prince héritier, déchu de ses droits à la couronne et qui devait devenir, en juin 1930, le roi Charles II, fut le premier membre de la famille royale qui a réussi à gagner le soutien distinct de figures ou de groupes d'intellectuels situés, en général, en dehors ou à la périphérie des grands partis politiques et tentés, de ce fait, d'établir une relation directe avec lui, susceptible de court-circuiter les voies d'ascension traditionnellement associées au clientélisme pratiqué par les différents mouvements politiques. Le volontarisme d'une action culturelle associé étroitement, dans les années 1930, à la figure du roi et contribuant, par là-même, au discrédit du multipartisme et du parlementarisme aux yeux de l'intelligentsia s'enracine dans ce premier rôle de protecteur de la culture joué par le prince Charles pendant les années 1922-1925.

C'est pour renouer avec cette entreprise qui lui avait procuré les sympathies et le soutien politique d'une partie du monde intellectuel dans les années 1920 que le roi Charles II allait réactiver, sous le même nom, la *Fondation « Prince Charles »* après son ascension au trône le 8 juin 1930. Après cette date, le nouveau souverain endossera, sur le terrain de l'action culturelle, un double rôle : d'une part, celui de gardien et continuateur des liens traditionnels entre la monarchie roumaine et la culture nationale et, d'autre part, celui d'initiateur d'un renouveau culturel qui tend à redéfinir les liens entre les intellectuels et la personne du monarque. Le rituel de la présence du roi dans l'enceinte de l'Académie Roumaine – inauguré par le fondateur de la dynastie – est préservé, le souverain imite les gestes de ses prédécesseurs et établit deux nouveaux prix de l'Académie – dont l'un est symboliquement destiné à couronner une édition critique des chroniques du Moyen Age roumain¹⁰. De même, la création, en 1930, de l'Institut de recherches

¹⁰ *Discursuri culturale, op. cit.*, p. 28.

expérimentales Charles II à l'Université de Cluj se rapprochait symboliquement, dans la Transylvanie acquise à la suite de la Grande Guerre, du geste de Charles I^{er} inaugurant en 1875 la *Société Roumaine de géographie* dans un pays dont la modernisation devait passer entre autre par la mise en valeur de l'optimisme et des ressources scientifiques¹¹.

L'autre posture adoptée par le monarque entend mettre à profit les nouveaux défis qu'affronte le monde intellectuel au début des années 1930, afin de transformer la monarchie en l'agent le plus visible d'une action culturelle efficace aux yeux de l'opinion intellectuelle et de l'opinion publique en général. Les plus pressants des nouveaux défis étaient issus de la Grande crise qui fut, sur le terrain de la culture, le révélateur de la faiblesse à la fois de l'Etat et du monde de l'édition, incapables d'assurer les moyens d'existence du prolétariat intellectuel dont le nombre explose autour de 1930. Depuis 1918, le rôle pratique et symbolique de l'Etat dans la vie culturelle du pays s'était étendu aux provinces acquises par la Roumanie à la suite de la guerre. Il avait en même temps reculé dans certaines zones du monde intellectuel où le goût de la diversité, du cosmopolitisme et de l'innovation culturelle commençait à l'emporter sur les exigences traditionnelles d'une mission culturelle nationale. La crise économique avait donné un coup d'arrêt brutal aux fragiles tendances d'autonomisation du champ intellectuel qui s'étaient manifestées après la formation de la Grande Roumanie en 1918. L'intervention de l'« Etat culturel » en faveur du monde intellectuel était de nouveau dénoncée comme insuffisante. Un nouveau débat sur les rapports entre culture et politique, marqué du sceau de la

¹¹ *Treizeci de ani de domnie ai Regelui Carol I. Cuvântări și acte [Trente années de règne du Roi Charles I^{er}. Discours et documents]*, tome I, Bucarest, Edițiunea Academiei Române, 1897, pp. 340-343.

Grande crise, s'ouvrait et devait se prolonger tout au long des années 1930. Aux innombrables articles écrits, entre autres, par les jeunes Mircea Eliade et Emile Cioran, qui dénonçaient la misère où vivaient la plupart des intellectuels, s'ajoutaient les accusations de « concurrence déloyale » à l'égard des maisons d'édition françaises dont les ventes sur le marché roumain heurtaient, avec la complicité d'un public « snob, ignorant et dépourvu de patriotisme », les intérêts de la production littéraire roumaine en condamnant à la pauvreté les écrivains autochtones¹². « Il existe un public haut placé, bourgeois-capitaliste ou composé de fonctionnaires et d'hommes politiques qui ne lit pas et qui n'achète pas des livres roumains. C'est vers lui que l'offensive du livre doit être dirigée. Mais comment faire, car il se refuse à toute invitation. Il ne lit pas les revues littéraires, ni les articles littéraires publiés dans les grands quotidiens, n'assiste jamais aux conférences publiques (...) », regrettait Mircea Eliade¹³.

Le 20 mai 1933, le roi Charles II inaugurait la « semaine du livre », une manifestation destinée à augmenter la visibilité des écrivains roumains et il annonçait, à la même occasion, la création d'une nouvelle fondation, la *Fondation Roi Charles II pour la littérature et l'art* qui, par l'entremise de sa maison d'édition, devait assurer un débouché pour la production littéraire roumaine. Le tout était assorti d'un appel adressé aux écrivains de rejoindre le souverain afin d'apporter leur appui à cette nouvelle entreprise culturelle, et de la promesse qu'une maison de repos sera mise à leur disposition par la nouvelle fondation, dans un idyllique paysage montagneux¹⁴. Par le décret du 13 avril de la même année, le roi avait déjà fait un

¹² Petru COMARNESCU, « Să rupem cu situația noastră de colonie a culturii franceze », *Vremea*, 8 novembre 1931.

¹³ Mircea ELIADE, « Retorică de săptămâna cărții », *Excelsior*, 25 mai 1935.

¹⁴ *Discursuri culturale*, op. cit. p. 56.

geste sans précédent en réunissant toutes les fondations royales – au nombre de cinq¹⁵ – dans un mammoth culturel appelé *l'Union des Fondations culturelles royales de Roumanie*¹⁶.

A cette suite d'initiatives séduisantes en direction du monde culturel, datant du printemps 1933, devait s'ajouter la parution, à partir de janvier 1934, de la prestigieuse *Revue des fondations royales* dans les pages de laquelle publieront pendant les années à venir de nombreux écrivains, critiques et philosophes issus notamment des jeunes générations intellectuelles. Dirigée par un proche du roi, le linguiste Alexandru Rosetti, la maison d'édition de la *Fondation Roi Charles II pour la littérature et l'art* assurera, à son tour, un débouché non négligeable pour des volumes de littérature, d'histoire, de critique littéraire, de philosophie ou d'histoire de l'art ainsi que pour bon nombre de traductions. En 1940, la *Fondation* partageait ses publications entre une vingtaine de collections dont la plus importante était réservée aux « écrivains roumains contemporains ». Une collection distincte, destinée aux œuvres des jeunes écrivains et essayistes débutants couronnés de prix, publia 21 volumes de 1934 à 1940¹⁷, tandis que certains ouvrages publiés dans une autre collection – « Bibliothèque de philosophie roumaine » – parurent en version française afin de pouvoir être distribués par la librairie parisienne¹⁸.

¹⁵ Il s'agissait de la *Fondation Universitaire Charles I^{er}* et de la *Fondation Prince Charles* qui se trouvaient toutes les deux à Bucarest, de la *Fondation Ferdinand I^{er}* située à Iași, de l'*Institut de recherches expérimentales Charles II*, créé à Cluj, et de la future *Fondation Roi Charles II pour la littérature et l'art*, dont la création sera bientôt annoncée officiellement.

¹⁶ *Monitorul Oficial [Le Journal Officiel]*, n° 88 du 14 avril 1933.

¹⁷ Catalogue des titres publiés par la *Fondation Charles II pour la littérature et l'art*, 1940.

¹⁸ Dont la thèse de doctorat de Mircea ELIADE, *Yoga. Essai sur les origines de la mystique indienne*, Paris et Bucarest, Librairie Orientaliste Paul Geuthner et Fundația pentru literatură și artă « Regele Carol al-II-lea », 1936.

Ce volontarisme propulsait le monarque sur l'avant-scène d'une politique de la culture dont il apparaissait, dorénavant, comme le principal acteur. Le rôle de « sauveur de la culture » qu'assume Charles II à l'issue de la crise était destiné à souligner, par contraste, l'impotence culturelle des gouvernements engendrés par les différents partis politiques qui s'étaient succédé au pouvoir depuis 1918. En dépit du fait qu'une loi de fonctionnement des fondations royales réunies fut votée par le parlement en 1934, celui-ci ne profite aucunement en termes d'image publique de l'apparition du nouvel établissement dont la création est portée entièrement au crédit du souverain. Doubler les partis politiques sur le terrain de l'initiative et de l'efficacité culturelles représente seulement l'un des moyens par lesquels le souverain jette le discrédit sur le système politique en place et prépare l'opinion à la liquidation, quelques années plus tard, de ces mêmes partis, dont la disparition fut peu regrettée. En attendant, les initiatives culturelles attirent au monarque les faveurs d'une intelligentsia qui fournira une partie des cadres de son régime autoritaire des années 1938-1940, ainsi qu'un bon nombre de thuriféraires.

Un autre défi, à la fois politique et culturel, était représenté par les progrès du mouvement fasciste de la Légion de l'Archange Michel, fondé en 1927 et connu aussi comme la Garde de Fer. La politisation croissante d'une partie de la jeune intelligentsia attirée par la Garde fera du monde intellectuel – y compris du milieu universitaire – un terrain de compétition entre la monarchie, dont la puissance et les ambitions se développent à partir de 1934, et le fascisme roumain en pleine ascension, dont les racines plongeaient précisément dans le mouvement étudiant antisémite du début des années 1920. Avant le choc sanglant qui opposera Charles II aux légionnaires à la suite du coup d'état royal du 10 février 1938, une concurrence qui ne dit pas son nom monte entre les deux

forces politiques. L'université et le village représentent deux des principaux espaces où cette concurrence se déploie. Dans ce contexte, la redynamisation, en 1934, de l'ancienne *Fondation culturelle* « Prince Charles », à l'initiative du roi, revêtait un triple sens : le souverain rafraîchissait d'abord l'association de son image à celle de l'établissement qui lui avait assuré, en tant que prince héritier, la sympathie d'une partie de l'intelligentsia ; par le biais de la réforme de cette *Fondation* il associait son image à celle d'une jeunesse estudiantine que la *Fondation* renouvelée devait dorénavant entraîner à une large échelle dans ses activités afin de l'inclure dans un modèle d'action alternatif à la mobilisation opérée par la Garde de Fer ; enfin, le retour de la fondation sur son terrain d'action traditionnel qu'était le monde paysan devait servir à combattre dans ce milieu le prestige que le fascisme roumain tentait d'acquérir par des actions de propagande ciblées et ostentatoires.

La nouvelle dynamique de la *Fondation culturelle* « Prince Charles » dans la seconde moitié des années 1930 est due à la rencontre entre, d'une part, les projets politiques du roi et son penchant interventionniste dans le domaine culturel qui s'y attachait et, d'autre part, l'action à la fois intellectuelle et politique du sociologue Dimitrie Gusti (1880-1955), créateur de ce qu'on a appelé « l'École sociologique de Bucarest ». Ayant fait des études en Allemagne et en France autour de 1900, Gusti fut le promoteur d'une conception originale de la construction nationale dans les cadres de la Grande Roumanie, volontariste et scientifique, inspirée à la fois par Saint-Simon et Frédéric Le Play. A l'exemple de ce dernier, il développa, à partir des années 1920, sa propre méthode monographique dans la recherche consacrée au monde rural roumain. Loin du traditionalisme de la droite intellectuelle fascinée par la précieuse « atemporalité » de cette matrice identitaire qu'était

considéré le village roumain, Gusti, créateur de l'Institut Social Roumain (1918), se voulait un sociologue militant, soucieux de mettre la connaissance empirique de « la vie sociale roumaine sous tous ses aspects » au service de la « réforme sociale » – la principale revue qu'il fonde en 1918 porte d'ailleurs le nom d'*Archive pour la science et la réforme sociale* (*Arhiva pentru știința și reforma socială*). Gusti, qui dès 1922 avait présenté un mémoire au prince héritier Charles¹⁹ au moment où sa fondation s'apprêtait à voir le jour, forma un groupe de disciples à partir du milieu des années 1920 qu'il entraîna dans les enquêtes de terrain en milieu rural où se forgea la méthode monographique. Certains de ces disciples le suivirent, en 1934, à la *Fondation culturelle* « *Prince Charles* » lorsqu'elle lui fut confiée par le souverain²⁰. On peut dire qu'à partir de cette date « l'Ecole sociologique de Bucarest », dont la visibilité commençait à dépasser à cette époque les frontières de la Roumanie, devint, en partie au moins, un instrument de la politique culturelle et sociale dont Charles II voulait se faire le champion dans le monde paysan mais aussi auprès de la jeunesse universitaire. Ceci correspondait, par ailleurs, à l'image que se faisait Gusti lui-même du rôle de la monarchie interventionniste dans le domaine social – une image inspirée par celle du règne de Guillaume II à l'époque duquel le sociologue avait fait ses études en Allemagne en tant qu'étudiant de Wilhelm Wundt²¹.

¹⁹ Mircea VULCĂNESCU, « Dimitrie Gusti, Profesorul », *Arhiva pentru știința și reforma socială*, XIV, 1936, p. 1275.

²⁰ Zoltán ROSTÁS, *Monografia ca utopie. Interviuri cu Henri H. Stahl [La monographie comme utopie. Interviews avec Henri H. Stahl]*, Bucarest, Paideia, 2000, pp. 197-198.

²¹ Antonio Roberto MOMOC, *O istorie politică a Școlii Sociologice de la București*, thèse soutenue à la Faculté de Sociologie et Assistance sociale de l'Université de Bucarest en 2008.

La réforme de la *Fondation* « Prince Charles » impliquait une redéfinition du contenu, des instruments et des objectifs de l'action culturelle menée à travers cette institution. L'activité de la fondation se basait dorénavant sur les « équipes estudiantines royales », formées selon le principe du volontariat et qui débutèrent leurs actions à l'été 1934. Le roi patronnait ostensiblement cette entreprise qu'il avait inspirée²² en instituant des prix pour les trois meilleures « équipes royales » parmi les 12 qui partirent sur le terrain en 1934, et en rencontrent périodiquement les « équipiers ». Le nombre d'équipes devait passer de 12 à 75 pendant les quatre premières années de leurs activités (1934-1937) et près de 2 000 étudiants furent impliqués dans leur travail pendant la même période²³.

Le nouveau projet culturel ne mettait plus l'accent sur la transmission d'éléments du canon national vers le monde paysan. Plus attentif à la culture paysanne elle-même et basé sur une conception « anthropologique » de l'intervention culturelle, le nouveau projet misait sur une combinaison d'enquêtes de terrain, de transfert de connaissances pratiques d'utilité et d'applicabilité immédiate dans le domaine sanitaire, agricole, nutritionnel, ainsi que sur la mobilisation des collectivités rurales autour de projets pratiques d'intérêt collectif ou d'activités ludiques et éducationnelles, en heurtant le moins possible les mentalités et les formes de sociabilité traditionnelles. Le foyer culturel – cet endroit de vulgarisation culturelle qui avait été répliqué maintes fois dans les années

²² Selon Dimitrie Gusti, Charles II aurait eu l'idée de constituer les « équipes estudiantines royales » en mai 1934 en assurant le financement des dix premières de sa cassette personnelle, D. GUSTI, *Cunoaștere și acțiune în serviciul națiunii [Connaissance et action au service de la nation]*, tome II, Bucarest, Fundația Culturală Regală « Principele Carol », 1939, pp. 10-108.

²³ *Ibid.*, p. 194.

1920 par l'action sur le terrain de la *Fondation « Prince Charles »* – devait être ranimé et transformé en lieu d'ancrage de l'élite villageoise consciente et active, disposée à collaborer avec l'équipe estudiantine et à prendre le relais de celle-ci sur le terrain de l'éducation et de l'amélioration de l'existence quotidienne de la communauté²⁴. Cette action culturelle et sociale était hybride et aux contours pas toujours bien précisés, mais elle était censée répondre au souci de « relever le village roumain » par l'action d'une jeunesse intellectuelle destinée à devenir ainsi l'interface nouvelle entre le monde rural et l'intelligentsia « déracinée » des villes. Tout ceci devait en même temps faire barrage aux formes de sociabilité que la Garde de Fer proposait à la jeunesse, ainsi qu'au militantisme de ce mouvement dans le monde paysan, où les fascistes roumains étaient présents par des marches, des prières collectives et par l'aide donnée, ci et là, à des habitants pendant la saison des moissons ou pour reconstruire des maisons et des étables délabrés, creuser des puits ou réparer des ponts. Le souverain, d'une part, la Garde de Fer de l'autre, se trouvaient en concurrence symbolique pour pallier, sur le terrain, au déficit de solidarité à l'intérieur des communautés rurales et à l'inefficacité chronique des administrations successives de trouver des solutions aux problèmes du village.

Les précieux témoignages recueillis par le sociologue Zoltán Rostás auprès d'anciens membres de l'école monographique de Gusti et des « équipes royales »²⁵ suggèrent

²⁴ *Ibid.*, pp. 143-144.

²⁵ Zoltán ROSTÁS, *O istorie orală a școlii sociologice din București [Une histoire orale de l'école sociologique de Bucarest]*, Bucarest, Printech, 2001 ; *Sala luminoasă. Primii monografiști ai școlii gustiene [La salle lumineuse. Les premiers auteurs de monographies de l'école de Gusti]*, Bucarest, Paideia, 2003 ; *Parcurs întrerupt. Discipolii din anii '30 ai școlii gustiene [Trajet interrompu. Les disciples des années 1930 de*

que l'action des dites équipes, dont le nombre devait passer de 12 en 1934 à 75 en 1937, avait une certaine efficacité dans la mobilisation – à l'échelle locale – de l'administration et de certaines ressources de l'État ; les fonctionnaires collaboraient parfois avec les étudiants et semblaient être impressionnés par le patronage que le roi lui-même accordait à cette entreprise. Une des ambitions de Gusti était d'ailleurs de faire de ces équipes un model d'action dans le milieu rural pour « nos hommes politiques (...) et nos administrateurs qui cherchent de bonne foi une voie nouvelle et plus efficace pour mettre en valeur leur potentiel »²⁶. Sur ce plan, la Garde de Fer n'était pas de taille à se mesurer avec la fondation dirigée par Gusti, ce qui semble avoir poussé plusieurs jeunes légionnaires à infiltrer les « équipes royales » pour tenter de propager le message politique de leur mouvement.

La constitution et l'action des « équipes estudiantines royales » dans les années 1934-1938 ont représenté, sur le terrain d'une politique à la fois culturelle et sociale, l'antichambre de l'encadrement de la jeunesse que le régime autoritaire de Charles II, institué en février 1938, va entreprendre à travers l'institution du soi-disant « Service Social », en octobre de la même année. Le volontariat qui avait auréolé l'action des membres des « équipes royales » fut remplacé par la participation de masse devenue obligatoire. « Une armée dont le but n'était pas de défendre le pays mais de le hausser à un niveau supérieur sous tous ses aspects », dans les termes utilisés par un ancien

l'école de Gusti], Bucarest, Paideia, 2006 ; *Strada Latină nr. 8. Monografiști și echipieri gustieni la Fundația Culturală Regală « Principele Carol »* [8, rue Latină. Auteurs de monographies et membres des équipes de Gusti à la Fondation culturelle royale « Prince Charles »], Bucarest, Curtea Veche, 2009.

²⁶ D. GUSTI, *op. cit.*, p. 166.

collaborateur de Gusti²⁷. L'article 5 de la loi qui instituait le « Service social » était extrêmement contraignant et prévoyait que « les diplômés des universités, des écoles et des instituts supérieurs (...) sont obligés à faire le Service Social dans les villages et à présenter une attestation en guise de preuve qui leur permettra d'entrer en possession de leur diplôme. De même, les diplômés obtenus à l'étranger ne pourront être reconnus et mis en valeur que sur présentation de cette attestation ». La même attestation était nécessaire pour accéder à une fonction publique ou pour obtenir le droit de pratiquer un métier. Le « Service Social » devait être fait en milieu rural²⁸ par la participation à des camps qui réunissaient des garçons et des filles venues de tous les coins du pays. Le foyer culturel devenait le relais de la propagande et du contrôle étatique dans le tissu de la Roumanie paysanne. Son but était dorénavant « d'aider et d'approfondir l'action de l'Église, de l'École et des autorités de l'État » au cœur du village²⁹. Cette nouvelle expérience, vite interrompue par la guerre et par les suspicions croissantes liées à une possible et massive infiltration des membres de la Garde de Fer clandestine, fut assez mal reçue dans les rangs des étudiants. Elle semble avoir été beaucoup moins une entreprise culturelle et sociale, qu'une intrusion, dans le milieu rural, de la jeunesse organisée d'une manière quasi militaire, marchant au son des chants patriotiques, émissaire auprès des paysans d'un régime qui avait fini par dissoudre l'initiative et l'interventionnisme culturels dans une forme de mobilisation collective d'aspect totalitaire.

²⁷ Zoltán ROSTÁS, *Strada Latină nr. 8, op. cit.*, pp. 306-307.

²⁸ *Ibid.*, p. 255.

²⁹ *Ibid.*, p. 256.

INSTITUTIONS ET PRATIQUES DE LA CENSURE. LE RÉGIME DES PUBLICATIONS DANS LA ROUMANIE COMMUNISTE

Ioana MACREA-TOMA

Épurations de textes, sélections arbitraires de livres, manipulations de fonds des bibliothèques, interdictions de publier frappant les auteurs indésirables, allocations préférentielles du papier, manœuvres politiques diverses visant le personnel travaillant dans les institutions culturelles, index fluctuant des mots, thèmes ou noms, stratégies d'enrégimentation ou de neutralisation des parties hostiles, surveillance étroite des écrivains, boycottage des réunions littéraires, terreur diffuse et absence concertée de directives claires représentent seulement quelques facettes d'un phénomène dont les limites semblent impossibles à établir : la censure sous un régime communiste. Son envergure est directement proportionnelle aux efforts des initiateurs d'un système censé transformer radicalement la structure d'une société pour mettre en œuvre la doctrine et la pratique bolcheviques.

Accepter que la subversion politique présuppose une subversion cognitive, une conversion de la vision du monde et que, de ce point de vue, la théorie marxiste « a exercé un effet de théorie sans équivalent dans l'histoire¹ » par

l'ajustement des pratiques institutionnalisées aux discours scientifiques, nous aide à mieux comprendre l'ampleur indéfinie du contrôle des informations et de la communication dans les pays socialistes. Les virtualités impératives de la doctrine marxiste-léniniste corroborées et ensuite corrompues par la volonté militariste et monopolisatrice des staliniens bureaucrates rendent la violence symbolique (sur les productions culturelles) toute-puissante et plus efficace encore que l'agression physique. La censure, définie par certains sociologues comme toute intervention d'une autorité gouvernementale destinée à empêcher ou à limiter la diffusion des livres ou des périodiques² ou, plus largement, comme phénomène qui intervient entre les différents producteurs des discours pour régler un champ conflictuel de relations symboliques³, fait partie, dans les régimes communistes, du champ de la production idéologique qui légifère la constitution d'une réalité *unique* et adéquate au dogme du Parti. La suppression des visions alternatives, ainsi que la stimulation des créations « sur ligne » appartiennent, en principe, au programme de modelage de « l'homme nouveau » et, implicitement, à la pédagogie correctionnelle promue par les nouveaux *apparatchiks*. À cause de l'idéologie téléologique entretenue par une couche politico-administrative intéressée toujours à transgresser le présent et la légalité pour conserver ses positions⁴ en se forgeant un milieu d'action docile par la

¹ Pierre BOURDIEU, *Langage et pouvoir symbolique*, préface par John B. Thomson, Paris, Fayard, 2001, p. 195.

² Marie KUHLMANN, Nelly KUNTZMANN, Hélène BELLOUR, *Censure et bibliothèques au XX^e siècle*, préfaces par Martine Poulain et Jean Hébrard, Paris, Éditions du Cercle de la Librairie, 1989 (la définition appartient à Marie KUHLMANN).

³ *Ibid.*, p. 13.

politisation des formes participatives et l'uniformisation de la société civile⁵, on ne saurait pas circonscrire la censure aux actions de « découpage » ou d'interdiction. Dans des conditions totalitaires où la logique autoreproductrice double l'appareil répressif d'un appareil de propagande, la censure acquiert les dimensions d'un mécanisme restrictif et productif⁶ à la fois : elle filtre, oriente, sélectionne, convainc et encourage. Composante essentielle du travail de légitimation des dirigeants, elle intègre les paradoxes d'un système se prévalant d'une rationalité doctrinale et pratiquant l'arbitraire. Rigoureusement institutionnalisée, la surveillance des idées échoue dans une dégringolade qui transporte la lutte politique au sein du champ littéraire. On cerne ici une similitude avec le cas du champ littéraire français à l'heure de l'Occupation. En ce qui concerne la censure en temps de crise, Gisèle Sapiro souligne que « ce qui va circonscrire les enjeux, c'est moins la censure en soi, que l'usage que menacent d'en faire les écrivains les plus enclins

⁴ T. H. RIGBY, *Political Legitimacy, Weber and Communist Mono-organisational Systems*, in T.H. RIGBY, Ferenc FEHER, *Political Legitimation in Communist States*, Macmillian Press, 1982.

⁵ Cristian BOCANCEA, *La Roumanie du communisme au post-communisme*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 33.

⁶ On partage dans ce sens l'opinion de Miklos HARASZTI selon laquelle « la censure – pour autant même qu'elle puisse être localisée dans les appareils culturels ou administratifs – n'est plus exercice d'oppression, mais lieu naturel de la production culturelle » (*L'Artiste d'État. De la censure en pays socialistes*, trad. du hongrois par George Kassai, révisée par l'auteur et par Etienne Pereny, Paris, Fayard, 1983, p. 11). On ajoute aussi l'argument de Roland BARTHES qui considère que la langue est « fasciste » non parce qu'elle *interdit* de dire, mais parce qu'elle *oblige* à dire (*Leçon*, in *Œuvres complètes*, t. III, Paris, Seuil, 1993-1995, p. 806). L'hypothèse de Barthes constitue le point de départ de la démonstration de Hélène MERLIN-KAJMAN, *La Langue est-elle fasciste?*, Paris, Seuil, 2003.

à l'hétéronomie, pour réduire au silence des concurrents qu'ils dénoncent haut et fort⁷».

La situation des études sur la censure en Roumanie témoigne de l'ambiguïté – et de la complexité – du sujet. Des travaux de petites dimensions essayent pour le moment de prospecter les métamorphoses organisationnelles et idéologiques du phénomène⁸, ou de présenter des documents officiels extraits des archives⁹ ou des périodiques législatifs. La prudence des approches dérive de la nature obscure, illimitée, omniprésente et encore « cachée » du domaine. En dehors de son histoire figée dans les textes émanant du pouvoir, il en reste une riche histoire orale ou écrite, mais codifiée (les dossiers d'archive), à dévoiler et à comparer avec la situation des intellectuels d'avant 1989. En ce sens, notre entreprise

⁷ Gisèle SAPIRO, *La Guerre des écrivains*, Paris, Fayard, 1999, p.63.

⁸ On signale l'étude d'Adrian MARINO, projet resté inachevé à cause de la disparition de son auteur : *Cenzura în România. Schiță istorică introductivă* [La censure en Roumanie. Esquisse historique introductive], Craiova, Aius, 2000. Un autre livre de référence est celui de Marian PETCU, *Puterea și cultura. O istorie a cenzurii* [Le Pouvoir et la culture. Une histoire de la censure], introduction par Mihai Coman, Iași, Polirom, 1999.

⁹ Paul CARAVIA réalise un dictionnaire des auteurs et des livres interdits en partant de multiples sources assez difficilement accessibles : *Gândirea interzisă. Scrieri cenzurate în România 1945-1989* [La pensée interdite. Des écrits censurés en Roumanie 1945-1989], introduction par Virgil Căndea, Bucarest, Ed. Enciclopedică, 2000. Marin Radu MOCANU publie des documents existants dans les archives du Comité Central du Parti Communiste Roumain et dans les archives nationales : *Literatura română și cenzura comunistă 1960-1971* [La littérature roumaine et la censure communiste 1960-1971], Bucarest, Albatros, 2003. Bogdan FICEAC présente et interprète les métamorphoses de la censure utilisant principalement des documents législatifs : *Cenzura comunistă și formarea omului nou* [La Censure communiste et la formation de l'homme nouveau], préface par Daniel Barbu, postface par Petru Ignat, Bucarest, Nemira, 1999.

visé à situer la censure dans le contexte sociopolitique de l'époque et à comprendre ses avatars en fonction de la relation entre le monde politique et le monde culturel.

La constitution de la République Populaire Roumaine en avril 1948¹⁰ est immédiatement suivie par l'institutionnalisation de la littérature et de la censure. La « stimulation » d'une activité littéraire orientée exige simultanément la cooptation des énergies créatrices dans un organisme unique¹¹ (plus facile à contrôler) et la mise en place d'un système d'évaluation continue. Créée en 1949, en même temps que l'Union des Écrivains, l'institution qui doit contrôler toute la production culturelle, la Direction Générale de la Presse et des Impressions (DGPT en roumain), est directement subordonnée au Conseil des Ministres, ce qui indique son importance stratégique (elle appartenait, au début, au ministère des Arts). Son efficacité est assurée par l'existence d'une longue tradition¹² de techniques

¹⁰ 1948 marque l'institution du contrôle total de l'État sur l'activité éditoriale par la nationalisation de toutes les entreprises typographiques, maisons d'édition et fabriques de papier.

¹¹ En Roumanie, l'Union des Écrivains est née de l'union de l'Association des Écrivains et de l'Association des Auteurs Dramatiques. Comme le démontre Marc FERRO pour le cas soviétique, cette mesure renforce l'ambivalence de la situation de l'artiste dans une économie de monopole étatique : elle doit annihiler le pluralisme culturel, tandis qu'elle favorise la concentration du capital symbolique des artistes et la consolidation de leur position dans le champ du pouvoir (Marc FERRO, *Des Soviets au communisme bureaucratique*, Paris, Gallimard/Julliard, 1980).

¹² En 1946 il y avait une Direction de la Presse subordonnée au ministère des Informations où fonctionnait depuis 1943 (donc sous le gouvernement du Maréchal Ion Antonescu) une section dite « normative » qui élaborait les articles d'actualité rédigés conformément aux directives du directeur de l'organisme. Ironiquement, les personnes travaillant ici étaient des gens de lettres qui ont débuté avant l'instauration du régime communiste et qui ont continué leur activité littéraire et professionnelle (en tant que fonctionnaires) après 1945.

de filtrage et de manipulation, ainsi que par la volonté des politiciens communistes de neutraliser les hiérarchies existantes et, par conséquent, leur cortège de représentations. Avant même la constitution de la DGPT, entre 1944 et 1948, l'État met hors circulation presque 9 000 ouvrages dont les auteurs sont désignés comme interdits¹³. Les textes concernant l'histoire et la géographie roumaine du temps de la monarchie sont également proscrits, signe d'une tentative mythologisante à grande échelle de rompre avec le passé et – surtout – avec la réalité. Le caractère pervers de la manipulation des textes découle du radicalisme et de l'inconstance de l'entreprise d'épuration. Les listes de titres et de noms élaborées par la DGPT (et après 1977, par le Conseil de la Culture et de l'Éducation Socialiste) changent en fonction des besoins de légitimation du régime. À l'heure de la déstalinisation des années 1960 (proclamée et jamais réalisée) et de la valorisation de l'héritage national, les auteurs en vogue pendant les années 1950 sont mis à l'index¹⁴, tandis que les stigmatisés sont cooptés

Il s'agit de Cicerone Theodorescu, poète, employé dans la Centrale du Livre et vice-président de l'Union des Écrivains, Eugen Jebeleanu, poète engagé dans les années 1950, membre des hautes structures de l'Union, et George Macovescu, publiciste et prosateur, secrétaire général du ministère des Informations (1945-1947), président de l'Union des Écrivains (1977-1981).

¹³ Ces auteurs sont bannis à cause de leur activité anti-communiste, mais aussi pour leur qualité de symboles nationaux d'un régime révolu. Parmi Nichifor Crainic, Radu Gyr, Octavian Goga, Nicolae Iorga, Iuliu Maniu, Mircea Vulcănescu, Corneliu Zelea Codreanu, on trouve aussi Mihail Kogălniceanu (1817-1891), ancien animateur culturel et militant pour l'émancipation des roumains, ou Mihai Eminescu (1850-1889), grand poète romantique et publiciste militant.

¹⁴ Il s'agit de Marcel Breșlațu, Geo Bogza, Silviu Brucan, Mișu Dragomir, Mihail Roller, Sorin Toma, Alexandru Jar. En 1956 on élimine aussi des bibliothèques (on les transfère dans les fonds spéciaux des bibliothèques) les rapports de Gh. Gheorghiu-Dej aux congrès du Parti, ainsi que des livres édités par la maison d'édition Cartea Rusă

et propulsés vers les tribunes dissimulées¹⁵ de la propagande externe et interne. La formation et la mise en application de telles nomenclatures changeantes mobilisent une vaste infrastructure qui s'étend des lecteurs-censeurs de la DGPT jusqu'aux spécialistes du ministère de l'Enseignement et de la Culture travaillant au service de la Direction des Bibliothèques, au Fond d'Etat du Livre ou au Dépôt de l'Office du Papier¹⁶ (le lieu de cassation). La réserve nationale des livres est continûment triée par la commission idéologique de la Bibliothèque Centrale d'État, qui a une fonction exécutive et sécurisante¹⁷. Un rôle essentiel dans la sauvegarde et la préservation des informations est joué par les Archives d'État, qui reçoivent les fonds secrets¹⁸.

[Le livre russe] ou par le Parti communiste roumain. (Ionuț CRISTEA, István KIRÁLY, Doru RADOSAV, *Fond secret. Fondul „S” Special – Contribuții la istoria fondurilor secrete de bibliotecă din România. Studiu de caz. Biblioteca Centrală Universitară « Lucian Blaga », [Fond secret. Le Fond « S » Spécial – Contributions à l'histoire des fonds secrets de bibliothèque de la Roumanie. Étude de cas. La Bibliothèque Centrale Universitaire « Lucian Blaga »*], Cluj-Napoca, Dacia, 1995).

¹⁵ Nichifor Crainic et Radu Gyr collaborent à la revue pour l'émigration *Glasul Patriei* [*La Voix de la patrie*] après leur sortie de prison. Un autre cas intéressant est celui de Tudor Arghezi, auteur répudié en 1948 et réhabilité en 1955. Cette sorte de censure symbolique (qui frappe un nom consacré sans toucher la personne physique) est très bien synthétisée par Angelo MITCHIEVICI dans la formule « destruction en effigie » (*Poetul și cadavrul* [*Le poète et le cadavre*], in Paul CERNAT, Ion MANOLESCU, Angelo MITCHIEVICI, Ioan STANOMIR, *Explorări în comunismul românesc, [Explorations dans le communisme roumain]*, t. II, Iași, Polirom, 2005).

¹⁶ Paul CARAVIA, *op. cit.*, p. 28.

¹⁷ Elle transmet les directives aux bibliothèques du pays et oblige les salariés à confirmer par écrit leur adhésion aux indications du Parti.

¹⁸ À la suite du III^e Congrès du Parti, les Instructions n° 346/1960 établissent les trois fameuses catégories des fonds des bibliothèques : le *fond secret* « S », le *fond documentaire* accessible seulement aux spécialistes avec approbation, et le *fond libre*. En 1987 le fond « S » de la Bibliothèque Centrale d'État (aujourd'hui la Bibliothèque Nationale) contient 26 549 livres.

La base légale de cette entreprise de déguisement national est assurée par l'impératif de la « défense des secrets d'État¹⁹ ». La doctrine belligérante du Parti subvient aux actions guerrières déployées à l'intérieur du pays contre les mots et les hommes. En 1951-1952 la responsabilité de la DGPT augmente par l'implication du ministère de l'Intérieur et du ministère des Forces Armées et par l'élargissement de son domaine de contrôle (aux revues, journaux, livres, brochures, on ajoute les émissions radio, les productions cinématographiques et tous les matériaux exposés). À long terme, toutes ces dispositions induisent des tendances « neutralisantes » non seulement de la part de ceux qui contrôlent, mais aussi de la part de ceux qui produisent des textes. L'abstraction sera l'apanage d'un message publiable. Le processus d'euphémisation touche la société entière jusqu'à la politisation et la condamnation des mots quotidiens. « Faire la queue », « viol », « dénonciateur », « viande », « froid », « tyrannie », « café », « suicide », « seins », « Dieu », « homosexuel »²⁰, « informatique », « robotique », « indépendance », « engrais »²¹, « nain », « faim », « mort »²² etc. deviennent, dans les années 1980, des signes subversifs grâce à leurs connotations percutantes. Les visions sombres, à

¹⁹ Un projet de loi de 1951 stipule que toute information géographique, technique ou statistique sur la production et l'industrie entre dans la catégorie des secrets d'État. (Bogdan FICEAC, *op. cit.*, p. 80).

²⁰ Ce sont les mots que Norman MANEA est conseillé de supprimer de son roman *Plicul negru* dont l'odyssée dramatique est analysée par l'auteur même dans le livre *Despre clovni. Dictatorul și artistul* [*Sur les clowns. Le Dictateur et l'artiste*], Cluj-Napoca, Biblioteca Apostrof, 1997, p. 29.

²¹ Tia ȘERBĂNESCU, *Femeia din fotografie. Jurnal 1987/1989* [*La Femme de la photographie. Journal 1987/1989*], Bucarest, Compania, 2002, p. 131.

²² Florența ALBU, *Zidul martor (Pagini de jurnal) 1970/1990* [*Le Mur témoin. Pages de journal 1970/1990*], Bucarest, Cartea Românească, 1994, pp. 291 et 312.

composante tragique ou contestataire, constituent des raisons suffisantes pour le harcèlement de romans entiers²³. Les thèmes fortement politisés ne sont pas les seuls à souffrir du blocage de la censure. Des volumes érotiques²⁴, historiques²⁵ ou religieux²⁶ partagent le même destin. Même si ces sujets restent des territoires considérés comme tabous, les vraies cibles des épurations sont toujours les auteurs enchaînés dans les arcanes d'un jeu aux règles fixées par le centre. Appris par cœur et bien incorporé, le jeu continue même après la dissolution officielle de la censure en 1977. La frontière entre les censeurs

²³ Bujor NEDELCOVICI, *Un tigre de hârtie. Eu, Nica și Securitatea* [Un tigre de papier. Moi, Nica et la Securitate], Bucarest, Alfa, 2003, p. 130. Dans ses mémoires, le prosateur Constantin ȚOIU raconte l'histoire de la publication de ses livres ou articles qui gênent les autorités à cause d'une scène de suicide ou d'héroïsme perdant (*Memorii* vol. I, II, [Mémoires t. I, II] Bucarest, Cartea Românească, 2003, 2004). Les livres de contestation véhémement comme celui de Paul GOMA (*Ostinato*, refusé en Roumanie et publié en 1971 aux éditions Gallimard et Suhrkamp), Constantin DUMITRESCU (*La Cité totale*, écrit en 1980) ou Bujor NEDELCOVICI (*Le Second Messager*, Albin Michel, 1985) sont écrits en Roumanie, mais publiés ailleurs.

²⁴ Le poète Dinu Flămând est renvoyé en 1971 de la Centrale Éditoriale à cause du volume de vers de Nina CASSIAN, *Marea Conjugare* [La Grande Conjugaison] (dialogue personnel avec l'auteur).

²⁵ Un thème qui reste délicat est celui des relations avec les Hongrois et le rôle de l'armée hortyste à la fin de la Deuxième guerre mondiale. Le roman de Romulus ZAHARIA, *Ademenirea* (1983), est retiré des librairies et brûlé. Je souligne que l'auteur était lui-même censeur-instructeur au Conseil de la Culture et de l'Éducation Socialiste.

²⁶ On retient le témoignage bouleversant du poète Dan DAMASCHIN dont un volume de vers de 1985 passe d'un organisme de la censure à d'autres à cause de son « mysticisme », voir « pessimisme » (*Experile poeziei* [Les Expiations de la poésie], dans *Familia*, n° 4, 1990). D'autres témoignages des rédacteurs de la revue *Steaua* de Cluj-Napoca insistent sur les tabous relevant de l'érotisme ou de la sphère religieuse.

et les écrivains se révèle être assez floue²⁷ et perméable dans les conditions d'une surpolitisation de la vie intellectuelle et d'une société dépendante d'un système distributif entré en crise.

Quelles sont donc les instances et les circonstances qui repoussent les limites de la DGPT et renvoient à la dérision les index de toutes sortes ? Tout d'abord, il faut mentionner que les actions de la Direction de la Presse²⁸ sont brouillées, renforcées ou dictées par d'autres organes situés au centre de la vie politique et qu'elle-même (en collaboration avec d'autres services) a des attributions de filtrer la production culturelle avant sa parution. Obligée principalement d'autoriser toute publication, la DGPT donne également son avis sur l'importation et l'exportation des matériaux divers et organise des cours et des écoles pour l'instruction du personnel actif dans le champ culturel. La logique autoreproductrice entre en résonance avec la subordination non-écrite²⁹ au Comité Central³⁰ du Parti avec ses multiples directions de coordination : la Direction de la Propagande et de la Culture (qui comprend la Section de l'Agitation et de la Propagande)

²⁷ Il y a beaucoup d'écrivains qui sont entraînés dans le front de la surveillance en tant que rédacteurs des revues ou des livres ou en tant que fonctionnaires travaillant dans les institutions littéraires. Le cas de Vasile Sav, poète, prosateur et censeur à la filiale de Cluj de la DGPT, est significatif du point de vue de la duplicité et de l'auto-manipulation engendrées par le système : il arrive à censurer ses propres poèmes que ses collègues ont publiés dans la revue estudiantine *Echinox* de Cluj.

²⁸ C'est le nom sous lequel la censure est évoquée par les écrivains.

²⁹ Du point de vue légal elle est soumise au Conseil des Ministres.

³⁰ En U.R.S.S., la censure est institutionnalisée à partir de 1922. La GLAVLIT (Direction générale de la sauvegarde des secrets d'État dans la presse) est subordonnée au Comité Central du P.C.U.S. et au K.G.B. (Ioulia ZARETSKAIA-BALSENTE, *Les Intellectuels et la censure en U.R.S.S. 1965-1985. De la vérité allégorique à l'érosion du système*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 128).

et la Direction de la Presse. On n'oublie pas la tête suprême de la censure, Nicolae Ceaușescu, qui, au fur et à mesure de l'évolution de sa dictature paroxystique, parvient à s'impliquer et à censurer non seulement les livres³¹ et les films problématiques³², mais aussi les textes des lois³³. Cette dimension propagandiste de la censure la rend inséparable des stratégies de mobilisation de toutes les fractions de la société. L'Union des Écrivains (avec son organe financier qui lui assure une relative autonomie), l'École de Littérature « Mihai Eminescu » (1950-1956) pour les jeunes auteurs, les revues littéraires, les écoles de parti, les cours de « recyclage » auxquels les rédacteurs sont obligés d'assister périodiquement, les divers fronts « démocratiques » organisés autour des événements importants³⁴ rassemblent les agents culturels afin de les endoctriner et de les guider dans une direction unique. Cette importance croissante accordée aux arts surtout après la désoviétisation (et la consolidation du national-communisme) permet aux intellectuels de s'insérer dans le champ du

³¹ En analysant les notes informatives de la *Securitate* trouvées dans son dossier, Paul Goma suggère que l'interdiction de son roman *Ostinato* est ordonnée par Ceaușescu. Paul GOMA, *Culoarea curcubeului – 77. Cod „Bărbosul”* [La Couleur de l'arc-en-ciel '77. Code « Le Barbu »], Iași, Polirom, 2005, p. 315.

³² Il s'agit du film *Faleză de nisip* [Falaises de sable] d'après le roman de Bujor Nedelcovici (Bujor NEDELCOVICI, *op. cit.*, p. 110).

³³ Silviu CURTICEANU, *Mărturia unei istorii trăite* [Le témoignage d'une histoire vécue], Bucarest, Albatros, 2000, p. 130.

³⁴ Paul Niculescu-Mizil est l'initiateur du Front de l'Unité Socialiste en 1968 à la suite de la réunion du Parti Communiste où sont condamnés les abus de l'époque de Gh. Gheorghiu-Dej. Le Front est envisagé comme une alliance entre le Parti et le peuple dans le grand spectacle de légitimation de l'année 1968, quand Ceaușescu condamne l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du Pacte de Varsovie. (Paul NICULESCU-MIZIL, *O istorie trăită* [Une histoire vécue], Bucarest, Ed. Enciclopedică, 2002, p. 170).

pouvoir³⁵ et d'avoir un statut central malgré la subordination de leurs produits artistiques. La manipulation des écrivains tient compte de leurs ressentiments, prétentions professionnelles, désirs d'affirmation. Le jeu subtil entamé lors de la courte libéralisation du régime de Ceaușescu (1965-1971) et préfiguré déjà au début des années 1960 sous Gh. Gheorghiu-Dej fait que, dans le cas d'un champ littéraire sous-développé, les contraintes peuvent se déguiser en droits et libertés dans les conditions d'une multiplication des possibilités de publication.

La décentralisation du système éditorial, l'augmentation du nombre de postes dans les revues littéraires, les revenus sûrs et le temps libre offrent aux agents culturels la possibilité de se manifester dans le périmètre de l'art sans se poser la question de s'organiser en un front réel de combat civique. Pendant tout ce temps, le champ politique opère, sous la même bannière de la « décentralisation », une dispersion insidieuse de ses instances de contrôle. La scission de la maison d'édition mammoth ESPLA³⁶ le 1^{er} janvier 1961³⁷ en EPL³⁸ et

³⁵ La phase précoce du socialisme redistributif permet aux intellectuels de s'organiser en *classe* et de maintenir une domination sociale soustraite aux lois pragmatiques. Selon György KONRAD et Iván SZELÉNYI, le système communiste d'allocation assure les conditions idéales pour que la *vocation générique* (transcendance) et la *condition génétique* (détermination historique) des intellectuels puissent fusionner. Beaucoup d'analystes soviétologues accréditent l'idée que la déstalinisation relance l'*intelligentsia* sur l'orbite du missionnarisme national progressiste. (*La Marche au pouvoir des intellectuels*, trad. du hongrois par Georges Kassai et Pierre Kende, Paris, Seuil, 1979).

³⁶ Editura pentru Literatură și Artă [La maison d'édition pour la Littérature et l'Art].

³⁷ Anneli Ute GABANYI, *Literatura și politica în România după 1945* [*La Littérature et la politique en Roumanie après 1945*], trad. de l'allemand par Irina Cristescu, Bucarest, Ed. Fundației Culturale Române, 2001, p. 93.

³⁸ Editura pentru Literatură [La maison d'édition pour la Littérature].

ELU³⁹ entraîne la formation d'un nouveau ministère des Arts (soustrait au ministère de l'Enseignement et de la Culture) organisé selon la structure du Parti en tant qu'organisme central et régional, avec des filiales qui doublent le réseau hiérarchique du Parti au niveau étatique. La réforme administrative de 1968⁴⁰ multiplie tout cet ensemble et, implicitement, le nombre des postes dans les institutions culturelles. Les responsabilités de ce Comité d'État pour la Culture et l'Art⁴¹ s'entrecroisent avec celles de la DGPT dans leur mission commune définie dans les termes d'une « coordination de l'activité et de la production éditoriale ». Dans chaque ville, les revues sont ainsi « lues » (avant leur parution) au comité régional de la culture, au comité régional du parti (section de la propagande) et à la Direction de la Presse. La censure sur des épreuves ou des manuscrits se raffine encore plus en 1970 par l'institution d'une nouvelle forme de contrôle dévolu à ce même Comité : l'approbation des plans thématiques et annuels des maisons d'éditions. Puisqu'elle se charge de cette tâche, la Centrale du Livre (sous-direction du Comité), transformée en 1974, à l'instar des centrales industrielles, dans la Centrale Éditoriale, filtre la production culturelle et pratique une sorte

³⁹ Editura pentru Literatură Universală [La maison d'édition pour la Littérature Universelle].

⁴⁰ On passe de 15 régions (16 avec la Région Autonome Hongroise) à 39 départements. Cette action administrative est dictée par la volonté politique d'incorporer la Région Autonome Hongroise et de développer un vaste programme national de mobilisation sous les apparences de la décentralisation. Un des documents qu'on a récemment découvert dans les archives de l'Union des Écrivains indique aussi l'intention des autorités de briser le monopole de cette institution en la divisant en associations territoriales.

⁴¹ Elles sont établies par le Décret 417/1962. La Loi 27/1967 étend le spectre des actions du Comité en lui imposant l'organisation des écoles de cadres et le contrôle sur toutes les unités typographiques.

de censure préventive qui consacre ou anéantit. Dès 1970, figurer dans les plans éditoriaux s'avère une démarche équivalant à obtenir l'autorisation de publier. L'extension de la surveillance jusque dans la phase intime du projet littéraire n'épuise pas la perfidie du système. En 1970, un nombre important de jeunes⁴² sont cooptés dans la structure de la Centrale en vue d'un nouvel enrégimentement idéologique. Leur innocence est rapidement corrompue après les « thèses de juillet » de Ceaușescu et le rendurcissement du régime. Les mesures concernant les tirages des livres retirés des librairies et brûlés à cette date (1971) se servent des rapports négatifs élaborés par les employés de la Centrale (et décidés ailleurs, au Comité Central ou à la DGPT) pour dissimuler la vraie source des directives. La stratégie des rapports est durablement utilisée et consacrée comme moyen de faire passer les responsabilités d'un organisme à l'autre. En conclusion, les étapes qu'un livre doit parcourir sont les suivantes : l'auteur propose un livre à la maison d'édition, il attend que son projet entre dans un plan éditorial et donne le manuscrit aux rédacteurs qui écrivent des rapports favorables soulignant les valeurs patriotiques ou la neutralité du texte. Muni d'un compte-rendu, le manuscrit va à la Centrale Éditoriale où on lui fait un autre rapport. La destination finale et fatale est la DGPT qui a le dernier mot et qui donne le fameux avis « bon pour l'impression ». Des fois, les rapports des livres dangereux

⁴² Le poète Dinu Flămând est un de ces jeunes qui se trouvent transplantés dans la Centrale (au Service des « Synthèses ») et qui ne comprennent pas très bien leur rôle. Il est transféré dans un autre service en 1971 à cause d'un volume de vers de Nina Cassian sur lequel il écrit un rapport favorable. Dinu Flămând croit que le ministre de la Culture voulait démontrer aux autorités que ses recrues étaient avant tout des critiques et des intellectuels capables. (Dialogue personnel avec Dinu Flămând).

sont réalisés par les conseillers personnels du ministre ; Dumitru Popescu, secrétaire du Comité Central du PCR, architecte de la propagande sous Ceaușescu⁴³, a une influence toute-puissante. Les comités de parti locaux peuvent aussi empêcher la publication d'un livre. Pour les numéros spéciaux et les livres à distribution nationale, la Section de Propagande du Parti s'implique jusqu'à arrêter des tirages entiers⁴⁴.

Le contrôle économique et idéologique se renforce en 1971⁴⁵ quand le Comité d'État pour la Culture et l'Art (organisme étatique) devient le Conseil de la Culture et de l'Éducation Socialiste, organisme à double appartenance, au

⁴³ Il est un personnage central de la relation entre le pouvoir et la culture. Directeur de l'agence de presse AGERPRESS sous Gh. Gheorghiu-Dej (1962-1965), il devient spécialiste dans les problèmes de filtrage et de manipulation de la culture. Les fonctions qu'il occupe mettent en évidence l'unité politique de conception entre diriger, stimuler et censurer les arts : il est presque à la fois président du Conseil National de la Radiotélévision Roumaine (1971-1978), président du Conseil de la Culture et de l'Éducation Socialiste (1971-1976), chef de la Direction de la Presse du Comité Central (1976-1981) et guide du Comité d'État pour la Presse et les Impressions (1975-1977). Il est sollicité pour résoudre les disputes au sein de l'Union des Écrivains, les cas des livres problématiques et il participe aux missions diplomatiques officielles. Voir à ce sujet *Journal* de Mircea ZACIU, Cluj-Napoca, Dacia, 1993-1996, et les dialogues « déguisés » de Dumitru POPESCU lui-même : *Am fost și cioplitor de himere. Un fost lider comunist se destăinuie* [Un ancien leader communiste se confesse], Bucarest, Expres, 1994.

⁴⁴ Le livre *Moisei* initialement intitulé *Arhanghelii cruzimii* [Les Archanges de la cruauté] est refait sur ordre du Parti.

⁴⁵ En 1971, le rendourcissement du régime débouche aussi sur l'académisation de l'École de Parti « Ștefan Gheorghiu ». Selon Mihai Dinu GHEORGHIU, les bureaucrates tâchent ainsi de contrecarrer les effets de la courte libéralisation (*Les Métamorphoses de l'agit-prop : les institutions de contrôle des intellectuels par les partis communistes et leurs transformations après 1989*, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1997).

Parti et à l'État. Il garde sous ses ordres la Centrale Éditoriale et les filiales départementales. Les salariés du Conseil reçoivent le nom d'« instructeurs » et ils règlent le fonctionnement de la culture par des manipulations du personnel, des séances de « guidage » et des interventions directes dans le contenu des manuscrits (ils suggèrent aux auteurs les changements nécessaires). Le plus important est qu'en 1974 (Loi de la Presse), ils partagent leurs responsabilités avec les victimes d'autrefois : les rédacteurs en chef et les agents locaux qui, à cause du blocage des positions dû au repli des élites bureaucratiques, assument le devoir de surveiller l'activité de leurs subordonnés. Par la suite, la suppression (institutionnelle) de la censure en 1977⁴⁶ ne semble pas amorcer une nouvelle époque, mais accomplir un processus caractérisé principalement par l'autorégulation et l'autoreproduction. En 1975 déjà, la surveillance de la production culturelle se fait par les allocations discriminatoires du papier. Métaphoriquement, la mobilisation festivalière (dès 1977, le CCES organise le grand spectacle de masse, « Le Chant de la Roumanie ») commence quand les règles sont incorporées et la démarcation officielle entre censeurs et écrivains disparaît. Les censeurs arrivent à se contrôler entre eux dans une étape de « post-censure » aberrante et infinie jusqu'à l'intervention des membres du Comité Central chargés de la propagande.

L'anomie générale créée par la redondance institutionnelle et le vide idéologique livre l'industrie littéraire aux luttes intestines⁴⁷ et aux *pratiques transactionnelles*. Presque tous

⁴⁶ En 1975 la DGPT est transformée en Comité de la Presse et des Impressions. Après deux ans seulement il est dissout.

⁴⁷ On pense surtout au scandale qui déchire le monde des lettres à partir de 1979 (et qui mène au boycottage des réunions des écrivains en 1985) quand le prosateur Eugen Barbu, l'un des écrivains proches du cercle du pouvoir, est accusé de plagiat par ses collègues. D'ailleurs,

les écrivains peuvent évoquer des situations où ils ont été obligés de négocier la parution d'un texte ou d'un livre en présence d'un censeur intéressé plutôt à neutraliser le danger potentiel du message écrit plutôt que d'avoir des malentendus avec les supérieurs. La « neutralisation des cas » procède par une série de méthodes qui vont de l'« influence positive » (à laquelle participent les agents de la *Securitate*) au changement du lieu de publication⁴⁸. Dans un environnement de complicité généralisée, la force des relations interpersonnelles l'emporte sur l'efficacité du réseau institutionnel, dévoilant les contradictions d'un système vulnérable et, en même temps, implacable. Si les écrivains entretiennent la vulgate anti-communiste selon laquelle la littérature a subi pendant le communisme un assujettissement idéologique total, les censeurs déplorent la confusion régnant dans les institutions qu'ils dirigent⁴⁹. Sur le fond de la crise économique, le monde littéraire éclate quand le contrôle (et les subventions) diminue.

Eugen Barbu est représentatif pour ce qu'on considère la « censure interne » accomplie par les écrivains entre eux. En 1968 il demande aux autorités qui surveillaient l'activité de l'Union de réduire au silence les jeunes insurgés.

⁴⁸ Ce qui ne peut pas être publié à Cluj est renvoyé à Bucarest ou inversement. Ce qui ne doit pas figurer dans un livre, peut apparaître dans une revue littéraire. Ce qui ne peut pas paraître dans une maison d'édition littéraire, est transféré à une autre (c'est le cas de la traduction de *Docteur Faust* de Thomas MANN qui est publiée par une maison d'édition musicale). Dan C. MIHĂILESCU considère que cette circulation des textes est une modalité de fonctionnement d'un système muni de *souppes ethniques et géographiques*. (Dan C. MIHĂILESCU, *L'intellectuel roumain de 1950 à nos jours : terreur, complicité, illusion du cheval de Troie, frénésie de la pêche en eaux troubles et perfidie du système des soupapes*, in *L'Engagement des intellectuels à l'Est*, textes réunis par Catherine DURANDIN, Paris, L'Harmattan, 1994).

⁴⁹ Mircea SĂNTIMBREANU, *Carnete de editor [Carnets d'éditeur]*, Timișoara, Amarcord, 2000.

Lors d'une rencontre avec Ceaușescu en 1978, les représentants des écrivains déplorent l'aggravation de la situation financière de la littérature tout en l'associant à la disparition de la censure.

Parler de la censure sous un régime communiste s'avère être non seulement une entreprise historique, mais aussi une démarche sociologique qui doit prendre en compte la relation étroite entre le comportement humain et la logique des institutions. Quand la suppression des mots remplace les purges physiques, les institutions fortement bureaucratisées subissent une métamorphose continue afin de dissimuler leur emprise croissante sous le couvert de la libéralisation. Attrapés dans le jeu symbolique de la manipulation par le biais de leur désir de se faire publier, les écrivains s'abandonnent à un dessein difficile et insoluble⁵⁰ : bien écrire sous la censure et contre la censure.

⁵⁰ C'est le problème que Radu COȘAȘU, publiciste et prosateur roumain, associe à la « quadrature du cercle » dans *Autodenunțuri și precizări* [Autodénoncations et précisions], Bucarest, Hasefer, 2001, p. 188.

LES CINÉASTES À LA RECHERCHE DE L'AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE DANS LE LABYRINTHE ÉTATIQUE ET SOCIAL DES ANNÉES 1960 AU DÉBUT DES ANNÉES 1970

Aurelia VASILE

A l'exemple des autres démocraties populaires gravitant autour de l'Union Soviétique, la Roumanie connaît un processus de nationalisation massive de toutes les branches de la production. Le cinéma ne fait pas exception. Contrairement à la Tchécoslovaquie, à la Yougoslavie et à la Pologne, où la nationalisation de la cinématographie se produit dès 1945¹, bien avant l'arrivée au pouvoir du Parti Communiste et non pas en rapport direct avec l'occupation soviétique, en Roumanie, comme en Bulgarie² ou en Hongrie³, elle est plus tardive et

¹ Le 11 août 1945 en Tchécoslovaquie, en novembre 1945 en Pologne et l'été 1945 en Yougoslavie.

² La nationalisation de la cinématographie en Bulgarie commence sous la coalition gouvernementale dès 1946 par la nationalisation de la distribution. Elle fut achevée le 4 avril 1948. Cf. Michael J. STOLL, *Balkan Cinema. Evolution after the Revolution*, Ann Arbor, UMI Research Press, 1979, p. 45.

³ Le cas de la Hongrie est particulier, car entre 1945 et 1948, la production de films était contrôlée par les quatre partis de la coalition gouvernementale (les sociaux-démocrates, les communistes, le parti agrarien-national et le parti des petits propriétaires). Chacun impose

conditionnée par la présence soviétique. En Tchécoslovaquie le processus avait mûri avant la Seconde Guerre Mondiale⁴, alors qu'en Pologne la nationalisation avait été décidée un peu avant la fin de la guerre⁵. La situation de la cinématographie bulgare et yougoslave après la guerre semble être la plus proche de celle de la Roumanie : développement aléatoire, absence de structure organisationnelle puissante, répertoire thématique réduit⁶, etc. C'est seulement après 1948 que la cinématographie roumaine fait l'objet d'une politique d'État.

Le 2 novembre 1948 est promulguée la loi sur la nationalisation de la cinématographie et la réglementation du commerce des produits cinématographiques. La presse s'en fait largement l'écho : « La nationalisation ouvre de nouvelles et larges perspectives pour le développement de la production cinématographique autochtone. Le transfert de tous les studios et des laboratoires dans la propriété de l'État, comme des biens du peuple entier, est un des plus importants problèmes de notre culture (...). Nous partons de zéro, mais nous partons avec toute la confiance et l'enthousiasme nécessaire. La réalisation de ce désir (création de films avec un haut niveau éthique, culturel et artistique) n'est possible que lorsque le cinéma entrera dans les mains du peuple, quand la cinématographie sera contrôlée et

son style et son influence à travers quatre compagnies de production : (*Mafirt* : communiste, *Orient* : socialiste, *Sarló* : agrarienne, *Haladás* : les petits propriétaires). Cette démarche originale dans le camp des démocraties populaires prend fin le 12 mars 1948 avec la nationalisation. Peter KENEZ, « La Soviétisation du cinéma (1945-1948) » in Kristian FEIGELSON, *Théorème. Cinéma hongrois. Le temps et l'histoire*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2003, pp. 40-41.

⁴ Galina KOPANÍVOVÁ « Un quart de siècle de métamorphoses », in Eva ZAORALOVÁ, Jean-Loup PASSEK, *Le Cinéma tchèque et slovaque*, Paris, Éditions du Centre Pompidou, 1996, pp. 99-100.

⁵ Mira et Antonin LIEHM, *Les Cinémas de l'Est*, Paris, CERF, 1989, p. 118.

⁶ Michael J. STOIL, *Balkan Cinema, op. cit.*, p. 19.

planifiée par l'État⁷ ». Le slogan « départ de zéro » désigne une mutation tant du point de vue de l'organisation du cinéma que du point de vue des messages des films. Dans les deux cas, l'exemple de l'Union Soviétique est invoqué systématiquement. Ainsi, la signification première de la devise « départ de zéro » est la rupture avec la tradition culturelle et cinématographique d'avant 1945 et le retournement vers le système soviétique, qui constitue, pour plusieurs années, la loi, l'étalon et le contrôle. Depuis la nationalisation, la production cinématographique est gérée par diverses institutions étatiques passant d'un ministère au début des années 1950, selon le modèle soviétique, à une Direction générale dans le cadre du ministère de la Culture (à partir de 1953) et ensuite au ministère de la Culture et de l'Enseignement de 1957 jusqu'en 1962.

Politique cinématographique et fonctionnement institutionnel pendant la première moitié des années 1960

Les politiques culturelles et en particulier cinématographiques du début de la septième décennie se caractérisent par deux sinon trois tendances placées souvent en compétition tout au long des années 1960 : orientation idéologique versus logique marketing et artistique. L'évolution des instances décisionnelles et administratives est souvent le résultat des luttes portées entre les adeptes de ces courants⁸. L'ouverture vers

⁷ Emil SUTER, « Naționalizarea cinematografiei », *Contemporanul*, 12 novembre 1948.

⁸ Cette interprétation fondée sur l'idée de compétition entre les pôles de pouvoir d'un champ s'inspire de la théorie des champs de BOURDIEU (Pierre BOURDIEU, *Les règles de l'art : genèse et structure du champ littéraire*, Paris, Seuil, 1998) et des réflexions sur le socialisme et la production culturelle de VERDERY (Katherine VERDERY, *Compromis și rezistență. Cultura română sub Ceaușescu [Compromis et résistance. La culture roumaine sous Ceaușescu]*, Bucarest, Humanitas, 1994).

d'autres formes d'expression que celle adoptée exclusivement par le Parti a permis l'apparition de plusieurs prises de position sur le développement du cinéma. Ainsi, les années 1960 représentent une période mouvementée du point de vue institutionnel et de la recherche de solutions administratives répondant aux diverses tendances de la politique culturelle. De 1960 à 1971 on remarque la succession de quatre types d'organisation cinématographique et d'autres variations et ajustements. Les formules adoptées durant cette période rendent compte des multiples lignes de force qui agissent et influencent l'évolution des institutions. On a pu remarquer le croisement de quelques dynamiques qui révèlent certaines attentes à l'égard de la cinématographie. Il s'agit, d'un côté, des attentes des cinéastes qui espèrent réaliser des films selon d'autres normes que celles du réalisme socialiste exigées jusqu'alors. Le climat de détente idéologique qui se fait ressentir à partir des années 1962-1963 encourage les cinéastes à défendre une politique artistique plus libre. Ils revendiquent une diversification des modes d'expression. On constate également les attentes exprimées par certains leaders politiques qui n'abandonnent pas les principes concernant la fonction éducative de l'art. Bien que leur position ne soit pas l'unique voix à l'intérieur du Parti, elle est suffisamment forte pour s'opposer aux tendances libérales. Et enfin, on ne saurait oublier les attentes des bureaucrates étatiques qui sont soumis à une double pression : politique et économique. Ils sont obligés à répondre à deux logiques différentes voire opposées, d'où une position ambiguë et oscillatoire dans le champ de l'administration cinématographique. Lorsque ces bureaucrates sont aussi des artistes, leur position sur la scène décisionnelle est encore plus complexe car il intervient une forme d'empathie avec certaines approches de l'art et parfois avec les artistes eux-

mêmes. Dans une première phase, chacun de ces trois agents sociaux estime que l'amélioration de la production (chacun avec sa propre acception de l'« amélioration ») passe par une réforme des institutions.

Le début des années 1960 apporte de nouveaux changements au niveau de l'administration culturelle. En juin 1962, par le décret 417 a lieu la création du Comité d'État pour la Culture et l'Art (CSCA), une institution de référence pour la décennie. Cette structure marque la fin d'une conception de l'administration de la culture qui réunissait la culture et l'enseignement dans un seul ministère pour passer à une institution dédiée exclusivement aux problèmes culturels. Le nouvel établissement est composé d'un bureau exécutif et de sept conseils, un pour chaque spécialité : théâtre, musique, arts plastiques, foyers culturels, diffusion des connaissances culturelles et scientifiques, cinéma, éditions et diffusion des livres. Il s'agit donc d'une organisation centralisée où chaque domaine artistique est géré par un conseil auprès du ministère. Plusieurs conseils étaient regroupés sous l'autorité d'un vice-président. Le CSCA a également sous son autorité des « directions » (de la planification et de l'organisation, financière et de la comptabilité, des constructions et des investissements, des relations externes, etc.), des offices et d'autres organismes économiques⁹. La présidence a été confiée au départ à Constanța Crăciun, l'une des figures les plus marquantes du monde culturel des années 1950-1960, tandis que chaque conseil et direction avait son propre président représenté au niveau du CSCA par trois vice-présidents. Pour le cinéma, le

⁹ « Decret nr. 417 privind înființarea, organizarea și funcționarea Comitetului de Stat pentru Cultură și Artă » [« Décret n°. 417 sur la création, l'organisation et le fonctionnement du Comité d'État pour la Culture et l'Art »], *Buletinul Oficial al RSR*, 9 juin 1962, pp. 103-106.

président du conseil de la cinématographie était Mihnea Gheorghiu et le vice-président responsable du cinéma dans le bureau exécutif du CSCA, Virgil Florea. La répartition des responsabilités (des cadres ayant servi au sein des établissements culturels avant 1962 et le soutien des nouveaux promus) démontre une certaine précaution de la part des autorités politiques qui évitent une rupture radicale avec le passé.

Dans le contexte de relâchement de la terreur et de la libéralisation du début des années 1960, le CSCA propose une nouvelle approche du développement culturel, fondée sur une plus grande diversification et sur une diffusion élargie des produits artistiques. Certes, la politique du CSCA répond aux besoins de l'État communiste, attribution qui est prévue dans le décret de la création de l'établissement. Dans ce sens, sont significatives les « Instructions » du CSCA de novembre 1963, qui prévoient une intensification de l'activité culturelle et éducative dans l'espace rural : « Toute l'activité sera organisée à la lumière des missions tracées par le parti pour le développement de l'agriculture socialiste, le renforcement continu des GAC, l'augmentation de la production agricole, la construction de la conscience socialiste de la paysannerie¹⁰ ». Toutefois, la mise en œuvre des instructions officielles centrales, au-delà des déclarations d'intention, comporte un degré grandissant de divertissement. Le phénomène est saisissable au niveau de la cinématographie qui connaît un nouveau climat, marqué par une croissance quantitative des productions annuelles, par une diversification

¹⁰ AMC, carton CSCA Dispoziții, vol XII, 1963, « Instrucțiuni nr. 872 din noiembrie 1963 cu privire la activitatea cultural-educativă de masă la sate în lunile de iarnă » [« Instructions n°. 872 de novembre 1963 à l'égard de l'activité culturelle-éducative des masses dans les villages pendant les mois d'hiver »], p. 5032.

des genres, par l'élargissement territorial de la diffusion du film et par une légère ouverture vers les attentes du public.

Cette évolution de la cinématographie est sans aucun doute le résultat de la politique culturelle coordonnée par le Parti au début des années 1960. Toutefois, on ne saurait négliger l'importance et probablement l'influence des recherches administratives initiées par les professionnels du film au tout début des années 1960 pour une autonomisation de la production. Dans ce sens, a lieu la mise en place du projet des « groupes de création », des structures artistiques indépendantes dans le cadre du studio. L'idée est apparue probablement au cours de l'année 1960 lorsque le ministère de la Culture et de l'Enseignement envoie une équipe de cinéastes à Moscou pour étudier le système de travail dans les studios « Mosfilm » et « Gorki »¹¹. L'une des principales découvertes a été le système des groupes de créations que les cinéastes roumains qualifient d'« innovant ». Cette structure permettait une séparation des attributions artistiques et économiques, une décentralisation de la production par la défalcation du plan général vers quatre-cinq organismes et accordait un pouvoir de décision et des responsabilités aux dirigeants des groupes. Le système des « groupes » a été appliqué avec succès dans la production cinématographique est-allemande, polonaise et hongroise dès la fin des années 1950¹². En 1970, la Bulgarie adopte également ce système, après 15

¹¹ AMC, dossier 20765/1961-1962, « Plan tematic pe 1962 al St. București. Centrul de Prod. Cinematografică », document « Informare asupra principalelor constatări făcute de delegația cineaștilor români, trimiși pentru schimb de experiență în Uniunea Sovietică » [« Note sur les principaux constats réalisés par la délégation des cinéastes roumains envoyés dans l'Union Soviétique »].

¹² Cyril BUFFET, *Défunte DEFA. Histoire de l'autre cinéma allemand*, Paris, CERF, 2007, pp. 130-132.

ans de retard sur la Pologne et 10 sur la Hongrie, en créant trois groupes de création¹³. En Pologne, RDA, ou Hongrie ceux-ci sont devenus, au fil des années, des structures administratives de plus en plus autonomes et très opérationnelles. A la suite de ce déplacement et ayant comme exemple les autres cinématographies socialistes, la direction du Studio « București » propose au ministère, en mai 1961, un projet similaire au modèle soviétique¹⁴. Il est envisagé comme une solution pour obtenir une plus grande autonomie au niveau de la sélection des scénarios et du déroulement du tournage et comme un pas en avant vers une autonomie élargie au niveau économique, dans le but de créer à l'avenir des mini-studios. De plus, le Studio sollicite au ministère de ne pas intervenir dans l'organisation des groupes par des actes normatifs et des réglementations strictes afin de permettre, en toute liberté, de corriger au fur et à mesure les erreurs de conception. La proposition est acceptée par le ministère qui approuve la constitution des groupes de création de manière expérimentale entre le 1 juin 1961 et le 31 mars 1962¹⁵ avec la possibilité de continuité.

¹³ Mira et Antonin LIEHM, *Les Cinémas de l'Est*, Paris, CERF, 1989, p. 334.

¹⁴ AMC, dossier 20765/1961-1962, « Plan tematic pe 1962 al St. București. Centrul de Prod. Cinematografică », document : « Propuneri cu privire la organizarea muncii de creație în cadrul Studioului 'București' » [« Propositions sur l'organisation du travail de création dans le cadre du Studio 'București' »], 3 mai 1961.

¹⁵ *Idem*, document « Proiect de ordin al Ministerului Invățământului și Culturii din anul 1961. Privește constituirea grupelor de creație în cadrul Centrului de Producție Cinematografică » [« Proiect d'ordonnance du ministère de l'Enseignement et de la Culture de 1961. Sur la constitution des groupes de création dans le cadre du Centre de Production Cinématographique »].

Les restructurations institutionnelles entre plusieurs logiques de gouvernance après 1965

Une différence majeure par rapport à la situation d'avant 1965 est l'intérêt particulier de Ceaușescu pour le cinéma. Désormais, le septième art occupe une place beaucoup plus importante dans les objectifs du pouvoir central. Pour la première fois, le dirigeant du Parti organise des rencontres avec les professionnels du film et participe aux réunions des cinéastes. A partir de 1965, les rapports concernant l'état de la cinématographie se multiplient, les directives et les réunions destinées à améliorer la qualité des films se font plus visibles. Les cinéastes se montrent réceptifs à l'intérêt que Ceaușescu manifeste envers eux. Ils voient en lui une autorité paternaliste, prête à les protéger contre les abus des bureaucrates qu'ils considèrent comme le véritable obstacle devant leurs œuvres.

Du point de vue administratif, le CSCA connaît en 1965 une relative restructuration au niveau de la direction, des conseils et même de la politique générale. Le président qui remplace Constanța Crăciun est l'architecte Pompiliu Macovei qui apporte une conception plus mercantile de l'art¹⁶ et procède à une réduction des instances décisionnelles. Mihnea Gheorghiu est promu dans la fonction de vice-président du CSCA et la direction du Studio « București » revient à Eugen Mandric qui remplace Paul Cornea. Ces recompositions relèvent d'une approche plus professionnelle de l'administration de la culture qui est confiée à des fonctionnaires choisis sur des critères de compétence liées au domaine d'affectation. La logique de marketing à laquelle s'ajoutent les initiatives purement artistiques semble dominer

¹⁶ Anneli UTE GABANYI, *Literatura și politica în România după 1945 [La littérature et la politique en Roumanie après 1945]*, Bucarest, Ed. Fundației culturale române, 2001, p. 140.

la politique cinématographique au milieu de la septième décennie et la restructuration administrative confirme cette tendance. Toutefois, le courant dogmatique qui plaide pour un film héroïque, positif et moralisateur continue à être très influent. Le rapport sur la situation de la cinématographie, présenté le 17 mai 1966 par Ion Stoian (membre du Comité Exécutif, chef de la Section Littérature et Art auprès du Comité Central du PCR)¹⁷, est révélateur à cet égard. Les conclusions sont plutôt négatives : la médiocrité des scénarios, le schématisme des sujets, les pertes financières, ou l'incompétence des cadres. La principale objection sur la thématique globale des films est la faible représentation des sujets d'actualité, entendus comme une illustration des avancées de la société socialiste : « La sélection et la préparation des textes littéraires pour les films avec une thématique contemporaine se font le plus souvent au hasard. Pendant toutes ces années, il n'y a pas eu de programme d'avenir abordant les problèmes les plus significatifs de notre société qui puisse orienter la création des scénarios. Au lieu de stimuler les créateurs par des commandes de scénarios sur des thèmes importants, cette activité a fonctionné au hasard des offres occasionnelles. Le Studio manifeste des réserves et des hésitations devant les scénarios d'actualité¹⁸ ». Les critiques sur la sélection des scénarios et l'absence du film d'actualité sont indirectement une critique de l'autonomie qu'acquiert le Studio suite à l'institution des groupes de création.

¹⁷ ANIC dossier 67/1966, Fond CC al PCR. Secția Cancelarie, « Referat privind activitatea Centrului de Producție Cinematografică Bufta în perioada 1960-1965 » [« Compte-rendu sur l'activité du Centre de Production Cinématographiques Bufta pendant la période 1960-1965 »], pp. 50-61.

¹⁸ *Ibid.*, p. 51.

De plus, au niveau financier, la cinématographie ne parvient pas à récupérer l'argent investi dans la production et enregistre des pertes importantes malgré la vente des films à l'étranger et leur exploitation interne : 73 millions de *lei* pour la période 1960-1964 et 10 millions pour l'année 1965¹⁹. Cette situation est mise sur le compte non pas de l'inefficacité commerciale des films roumains, mais sur les défauts de planification et d'organisation qui généreraient des gaspillages inutiles pendant le processus de production.

Le rapporteur considère l'aspect organisationnel comme étant à l'origine de multiples dysfonctionnements, tant au niveau du résultat artistique que de la rentabilité économique. Cette découverte est prolongée par la responsabilisation des cadres et des hauts fonctionnaires des établissements cinématographiques : « Le collectif qui a analysé l'activité du Studio est arrivé à la conclusion que beaucoup des défauts sont dus en grande mesure au système défectueux de sélection, à la formation et à la promotion des cadres qui travaillent tant dans la direction que dans les branches artistiques, techniques et économiques²⁰ ». Ces commentaires critiques s'adressent aux différents directeurs qui encourageaient une certaine libéralisation au niveau des thèmes et des formes d'expression, ainsi qu'aux pratiques de favoritisme.

Le rapport contient également une série de propositions visant l'amélioration du fonctionnement des institutions afin d'augmenter la qualité et la quantité des films : la réduction du personnel dans le cadre du Conseil de la Cinématographie, la définition claire de ses attributions, l'élaboration d'une législation concernant l'écriture et l'acquisition des scénarios, l'établissement d'un plan de production cadré, etc. L'année 1966

¹⁹ *Ibid.*, p. 53.

²⁰ *Ibid.*, p. 56.

représente le début d'une forme de prise de conscience au niveau de la politique du Parti à l'égard de la cinématographie. Elle coexiste avec les tendances réformistes et l'ouverture vers la logique de marché promues par certains fonctionnaires de la cinématographie et même de l'intérieur du Parti. C'est le cas de Ion Gheorghe Maurer, le premier ministre, qui plaide pour un cinéma rentable : « Le film doit rapporter de l'argent, il doit rapporter cet argent même s'il a un objectif très éducatif. Quel qu'il soit, il doit rapporter. Le film doit être réalisé pour rapporter de l'argent. De même, le documentaire doit être fait pour mettre les gens en situation de vouloir le voir et de payer pour le voir²¹ ». La partie dogmatique semble gagner du terrain dans la confrontation avec les tendances libérales grâce à la création d'une nouvelle structure de contrôle, à savoir la Commission idéologique considérée comme le premier signal du contrôle symbolico-idéologique²². Au départ, les cinéastes et les autres artistes réagissent positivement à cette idée, car ils y voient une modalité de centralisation de la diversité des instances décisionnelles, permettant une orientation unique et claire de la direction idéologique²³.

La réponse administrative à cette prise en charge idéologique de la culture est le remaniement de 1967-1968, annoncé en quelque sorte dès 1966. L'ancien président du CSCA, Pompiliu Macovei, garde son statut et le cinéma reste sous la

²¹ ANIC dossier 106/1968, Fonds CC al PCR. Secția Cancelarie, « Stenograma ședinței Comitetului Executiv a CC al PCR : 25 juin 1968 » [« La sténogramme de la réunion du Comité Exécutif du CC du PCR du 25 juin 1968 »], p. 23.

²² Katherine VERDERY, *Compromis și rezistență, op. cit.*, p. 79.

²³ George Macovescu, Mihnea Gheorghiu, Petre Sălcudeanu, Pompiliu Macovei, Eugen Mandric, Dan Hăulică, ANIC dossier 88/1968, Fonds CC al PCR. Secția Cancelarie, « Stenograma ședinței Comisiei ideologice a CC al PCR du 23 mai 1968 » [« La sténogramme de la réunion de la Commission idéologique du CC du PCR du 23 mai 1968 »], p. 2.

juridiction d'un vice-président, chargé aussi de la musique et du théâtre. C'est le moment du remplacement de Mihnea Gheorghiu par Ion Brad dans la fonction de vice-président au CSCA et d'Eugen Mandric par Petre Sălcudeanu à la direction du Studio « București ». L'expérimentation commencée au début de la décennie sur les groupes de création prend fin officiellement en juin 1967²⁴. Une nouvelle institution est créée à leur place, le Centre National de la Cinématographie (CNC), censé faciliter la production de film par l'élimination de formes lourdes de bureaucratization. Il sera vite contesté comme une structure vide et incommode, alourdissant les étapes de vérification et de validation. En dépit de la dernière réglementation concernant le statut du CNC, prévue dans la loi sur le fonctionnement du CSCA (n° 27/1967) qui spécifie l'autonomie économique de l'institution, ses attributions sont assez restreintes. Le CNC a une double responsabilité : artistique (chargé de l'élaboration des plans thématiques à partir des titres proposés par le Studio, de la programmation des films dans les salles, de l'organisation des festivals, de celle des coproductions et des prestation des services) et économique (gestion des activités financières des unités subordonnées)²⁵. Malgré son apparente indépendance, le CNC ne peut pas mener à bien ses activités sans l'approbation du CSCA.

De leur côté, les cinéastes tentent de regagner le terrain perdu au moment de la suppression des groupes de création par l'obtention de gains supplémentaires. Encouragés d'exprimer leurs opinions sur le fonctionnement du cinéma et sur leurs besoins dans les réunions avec le leader du Parti,

²⁴ AMC, carton CSCA Dispoziții, vol. XII, 1967, « Dispoziția 627 din 7 iunie 1967 » [« La disposition n° 627 du 7 juin 1967 »], pp. 116-117.

²⁵ AMC, carton CSCA Dispoziții, vol. V, 1969, « Regulament de funcționare a CSCA » [« Règlement de fonctionnement du CSCA »], pp. 243-245.

la majorité des cinéastes aborde les questions salariales et, dans le contexte du fort développement des coproductions avec l'Occident, ils n'hésitent pas à évoquer les différences embarrassantes de rétribution. Il surgit, alors, la proposition d'instituer le système de contractualisation par film selon le modèle capitaliste. L'idée est formulée par Sergiu Nicolaescu²⁶, mais elle est soutenue par d'autres réalisateurs, sans faire toutefois l'unanimité.

Au départ, cette pratique est vue comme une mesure destinée à dynamiser la production, à motiver les réalisateurs, à les responsabiliser, mais les effets secondaires seront perçus rapidement. La contractualisation entraîne l'exclusion des créateurs sans contrat du système d'assurance sociale, l'isolement d'une grande partie des cinéastes qui ne travaillent pas et la précarisation consécutive. Tenant compte du rythme faible de production à la fin des années 1960, beaucoup d'entre eux attendent l'acceptation d'un projet, ou d'une idée, afin de démarrer le film, mais le système de validation est long et sinueux et n'avantage pas les cinéastes qui risquent de se retrouver ainsi sans travail pendant des années²⁷.

²⁶ « Je soutiens cette idée, c'est-à-dire de ne plus être salarié et de réaliser un contrat avec chacun. De ce point de vue, je suis prêt à faire une expérience de deux ans. Je me propose cela. Donc je suis pour, mais bien entendu, la rétribution doit être en conséquence. », ANIC dossier 88/1968, Fonds CC al PCR. Secția Cancelarie, « Stenograma ședinței Comisiei ideologice a CC al PCR din 23 mai 1968 » [« La sténogramme de la réunion de la Commission idéologique du CC du PCR du 23 mai 1968 »], p. 10.

²⁷ Tous les participants à la réunion de travail du 5 mars 1971 abordent la question de la contractualisation. ANIC, dossier 2/1971, Fonds CC al PCR Secția Propagandă și Agitație, « Stenograma sedinței de lucru cu creatorii din domeniul cinematografiei – 5 martie 1971 » [« La sténogramme de la réunion de travail avec les créateurs de la cinématographie – 5 mars 1971 »].

L'éclatement des crises latentes (septième et huitième décennies)

Les mesures mise en œuvre en 1968 comme la création du CNC non-opérationnel, l'introduction du système de contractualisation des metteurs en scène, le refus d'une union des cinéastes, provoquent une série de dysfonctionnements résolus de manière régulière par le remplacement des directeurs, ce qui a engendré une extrême instabilité au niveau administratif et décisionnel. Cette situation n'a pas tardé à provoquer des mécontentements dans le milieu du cinéma qui ont culminé en 1971 avec une véritable crise professionnelle et sociale.

Afin d'apaiser les tensions, le directeur du CNC, Mircea Sîntimbreanu, procède en 1970, avec l'accord du Secrétariat du Comité Central, à la réactualisation des groupes de création. Au nombre de trois, composés de quelques réalisateurs, scénaristes, chefs opérateurs, directeurs de production et autres professionnels du cinéma, les groupes sont rattachés au Studio « București » et ont la mission de suivre la réalisation d'un film depuis la réception du scénario jusqu'à la livraison de la copie standard. Contrairement aux espérances des cinéastes qui y voyaient des structures plus autonomes, ils n'avaient « qu'une responsabilité morale, mais vaguement, et pratiquement jamais administrative²⁸ ». D'ailleurs, leur statut fait partie des revendications des cinéastes qui sollicitent au début des années 1970 une plus grande autonomie administrative et économique pour ces groupes. La principale suggestion est le renforcement de leur autonomie, dans la perspective de les faire évoluer progressivement vers des maisons de production indépendantes, à l'exemple du système adopté par les autres pays socialistes d'Europe.

²⁸ *Ibid.* ; Mircea SINTIMBREANU, p. 14.

De l'autre côté, les dirigeants du Parti éprouvent un sentiment de frustration engendré par la longue attente d'un chef d'œuvre, exigé avec persévérance depuis un certain temps, au sujet de son histoire, de son installation au pouvoir, ou tout simplement de la société contemporaine. La proximité de l'anniversaire du Parti rend impatient Ceaușescu qui cherche à encourager les cinéastes et même à les forcer à se lancer dans la réalisation des grands films. Ces éléments déterminent Ceaușescu à tirer le signal d'alarme en février 1971 : il critique vivement le CSCA pour son inefficacité dans le domaine de la production culturelle et demande un nouveau revirement administratif de l'institution, cette fois-ci plus radical qu'auparavant, ce qui va se concrétiser en septembre 1971 par la transformation du CSCA en Conseil de la Culture et de l'Éducation Socialiste (CCES). Comme nous pouvons le constater, le changement de nom indique un transfert d'accent évocateur du nouveau paradigme politico-culturel de juillet 1971, passant de « comité de culture » à « établissement de culture et d'éducation ». La manière dont Ceaușescu envisageait la régénération de la culture était la création d'une liaison directe entre le Parti et les unions de création. D'un certain point de vue l'idée est embrassée et même exigée par une partie des cinéastes qui y voient un moyen de raccourcir les échelons de décision. Ce lien commence à être tissé dès 1968, mais puisque les résultats obtenus ne satisfont pas la direction du parti, Ceaușescu envisage, par le biais de la création du CCES, une autre relation entre la culture et le Parti : la transformation du CCES en une structure opérationnelle de contrôle et de vérification. La titularisation dans le poste de président du CCES de Dumitru Popescu qui était en même temps le responsable de la culture dans le cadre du Secrétariat du CC, resserre le lien entre le Parti et l'État qui ne font plus

qu'un²⁹. Au moment de la disparition en 1977 de la Direction générale de la presse et des publications, c'est le ministère qui reprend les attributions de contrôle et censure.

La restructuration du ministère est accompagnée par la réorganisation de la cinématographie, déclenchée en grande partie par les pressions que les professionnels du cinéma exercent en février-mars 1971 pour l'autonomisation de la production (plus précisément la transformation des groupes de création en maisons de production indépendantes économiquement et artistiquement) et l'amélioration de leur statut social. Lors de la réunion de travail du 5 mars 1971, la majorité des cinéastes défendent ce projet administratif qu'ils considèrent comme stable et bénéfique pour le monde de la création, permettant de raccourcir les voies de validation, d'arrêter les controverses entre le Studio et le CNC et de rapprocher le créateur des représentants du Parti. Les revendications remontent vers les organes décisionnels du Parti qui conçoivent une autre manière d'organiser la production. Cependant, il existe une certaine prudence à l'idée de mettre en œuvre un système opérationnel fondé sur l'autonomie profonde des institutions de production. C'est ce qui explique que la restructuration de la cinématographie se fait graduellement et est doublée par des mesures de précaution afin d'atténuer les excès d'indépendance. Dans un premier temps, c'est-à-dire lors du décret pour la constitution du CCES, l'administration de la production cinématographique est confiée au même organisme, le Centre National de la Cinématographie, mais son organisation est achevée presque

²⁹ Dumitru POPESCU reconnaît l'avantage administratif de sa double fonction, car cela lui permet de raccourcir la chaîne de validation. Dumitru POPESCU, *Am fost și cioplitor de himere. Un fost lider comunist se destăinuie* [Un ancien leader communiste se confesse], convorbiri realizate de Ioan Tecșa, Bucarest, Expres, 1994, p. 181.

six mois plus tard. Le 1 juillet 1972, par une décision du Conseil des Ministres, l'activité du CNC fusionne avec celle de la Direction du Réseau Cinématographique et de Diffusion des Films pour créer une nouvelle institution, la Centrale « Româniafilm »³⁰. Par la même décision, cinq maisons de production (mais seulement quatre d'entre elles ont fonctionné concrètement) sont créées, remplaçant le Studio « București », avec une personnalité juridique propre et dépendantes du point de vue idéologique et artistique du CCES. Ces formules resteront en place jusqu'à la fin du régime.

Malgré la décision d'accorder plus d'autonomie à la production, le Parti manifeste une méfiance foncière face à ces structures et prévoit en amont (dès juin 1972) la création d'une « Direction du cinéma » auprès du CCES³¹. Si le rêve des cinéastes d'avoir des maisons de production autonomes s'accomplit, leur éventuel enthousiasme est tempéré par cette nouvelle structure. Les attributions de la Direction du cinéma suscitent une réaction vive au sein de la Centrale « Româniafilm » qui proteste contre la création d'un département supplémentaire qui ne fait que doubler les décisions de la Centrale et ainsi alourdir le processus de production. Cet ajustement en contrepoint détermine l'historien américain Michael J. Stoil à considérer l'organisation du cinéma roumain, par comparaison avec les organisations bulgares, albanaises et yougoslaves, moins ultra-centralisée, mais également moins autonome, aussi paradoxale que cela puisse paraître³².

³⁰ HCM (Décision du Conseil des Ministres) 773/1972, « Hotărâre privind unele măsuri referitoare la organizarea producției cinematografice și difuzării filmelor » [« Décision sur certaines mesures de l'organisation de la production cinématographique et de la diffusion des films »], *Buletinul Oficial al RSR*, 18 juillet 1972, an VIII, n° 78, pp. 606-607.

³¹ Le décret 152/1972, *Buletinul Oficial al RSR*, 16 juin 1972, an VIII, n° 71, pp. 2-3.

³² Michael J. Stoil, *Balkan Cinema*, *op. cit.*, p. 55.

Conclusions

Les mutations administratives et idéologiques de 1971 suscitent des réactions allant de l'inquiétude à l'assurance : les artistes inconnus ou médiocres y trouvent l'opportunité de s'affirmer, d'autres abandonnent définitivement la lutte avec les autorités et choisissent l'exil. Ceux qui restent au service de la création s'engagent dans un combat acerbé de négociations avec les bureaucrates pour leurs œuvres et dans un jeu permanent de résistance et de compromis. Petit à petit, le frémissement du début s'apaise et le milieu culturel entre dans une phase de stabilité organisationnelle. Pour le cinéma, celle-ci est propice à la production quantitative. Les créateurs semblent se résigner à l'idée de devoir répondre à l'appel du Parti et les protestations ouvertes se font plus rares.

Si l'on compare la situation administrative du cinéma avec les résultats artistiques concrets, nous sommes en mesure de constater un rapport pour le moins étonnant, ce qui nous détermine à formuler les hypothèses pour une future analyse. Les mécanismes de mise en œuvre d'un projet de création sont compréhensibles dans l'engrenage des dynamiques sociales et administratives, et plus ce monde bureaucratique est mouvementée, plus les acteurs liés à la création trouvent des espaces de manifestation « libres ». Nous sommes tentés de croire que la réussite des certaines œuvres alternatives aux thématiques officielles est possible non seulement grâce à la libéralisation culturelle des années 1960, mais également grâce à cette « instabilité » administrative qui ouvre des espaces qui échappent au contrôle étatique. La relation est contraire au cours des années 1970 lorsque les institutions de l'État connaissent une période de stabilité : la créativité perce moins les barrières de la censure.

ETAT ET CULTURE EN ROUMANIE POSTCOMMUNISTE : CONCEPTS, JUSTIFICATIONS ET EFFETS DE LA POLITIQUE CULTURELLE*

Dan-Eugen RAȚIU

Cet article propose un examen des rapports entre l'État et la culture en Roumanie postcommuniste, à travers l'analyse des justifications de l'intervention publique dans le domaine culturel et des représentations du rôle que l'État veut faire jouer à la culture et aux arts. Cette approche doit être poursuivie en tenant compte du contexte global. Alors qu'avant les années 1980 il était presque incontesté que la culture et les arts sont une responsabilité publique qui devrait être essentiellement financée par le gouvernement, dans les années 1990 la philosophie de la politique culturelle a subi des transformations majeures, vers un modèle et un discours néolibéral. Les débats portant sur les principes directeurs de la politique culturelle, notamment, ont généré un changement dans la légitimation prépondérante du soutien public à la culture, et une opposition

* Ce travail a été soutenu par CNCSIS-UEFISCSU, projet numéro PNII - Code IDEI 2469/2008 *La culture et la créativité à l'ère de la mondialisation : Une étude sur les interactions entre la politique culturelle et la créativité artistique*, et par le Collège la Nouvelle Europe (NEC) dans le cadre du programme GE-NEC 2004-2005.

entre la valeur intrinsèque et la valeur instrumentale de l'art. Ainsi « l'idéologie de l'utilitarisme culturel » qui use des arguments instrumentaux – surtout les bénéfiques économiques (développement économique durable, régénération urbaine, etc.), auxquels s'ajoutent les bénéfiques sociaux (cohésion et inclusion sociale) du financement de l'art – tend à remplacer « l'idéologie des biens tutélaires (*merit goods*) » qui emploie des arguments intrinsèques – l'art mérite le soutien public par la nature même des biens produits –, sans ignorer pourtant les effets positifs sur la société (le bien-être public).¹

Dans la Roumanie postcommuniste, où une stratégie culturelle à long terme a été formulée seulement en 1997 sous l'influence du Conseil de l'Europe, il manque une réflexion critique sur les principes de la politique culturelle et sur sa mise en œuvre. Les quelques débats, ignorés par le milieu académique, ont impliqué plutôt des administrateurs culturels, des experts et des animateurs des organisations non gouvernementales. Le langage dominant est le langage technique qui tend à éliminer toute réflexion sur les valeurs, qualifiée d'« idéologie », tandis que les concepts et les justifications de la politique culturelle sont considérés comme allant de soi, donc inutiles de définir.

Contrairement à ce point de vue technicien, cette analyse part de la prémisses empruntée à Philippe Urfalino, selon laquelle la politique culturelle est indissociable des valeurs et est ouverte à l'invention conceptuelle, sa composante rectrice

¹ Monika MOKRE, « Deregulation and democracy : The Austrian case », *Journal of Arts Management, Law, and Society*, 2006, 35 (4), pp. 305-316 ; Kevin MULCAHY, « Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches », *Journal of Arts Management, Law and Society*, 2006, 35 (4), pp. 319-330 ; Michael WIMMER, « Reflections on a Special Case : What Makes Cultural Policy Truly Austrian ? », *Journal of Arts Management, Law and Society*, 2006, 35 (4), pp. 265-276.

étant de nature idéologique. La politique culturelle (au singulier) est définie comme « la mise en cohérence réussie, c'est-à-dire acceptée, d'une représentation du rôle que l'État veut faire jouer à l'art pour changer ou consolider la société avec un ensemble de mesures publiques » prises à cette fin.² Il est donc nécessaire d'examiner d'un point de vue philosophique l'usage de différents concepts dans la sphère de la politique culturelle, ainsi que ses valeurs fondatrices. L'analyse vise le discours public : les principes, justifications et finalités de l'intervention de l'État dans le domaine culturel, que les différents responsables ou administrateurs culturels ont formulé après 1990 dans des débats, stratégies et rapports du ministère de la Culture (et des Cultes). L'autre volet, qui concerne les « politiques culturelles » (au pluriel) au sens employé par Urfalino, à savoir l'ensemble de mesures publiques et mécanismes d'intervention mis en œuvre, ne saurait être abordé ici, mais il fait l'objet d'une autre étude publiée ailleurs.³ Les objectifs ici sont d'éclairer les valeurs qui justifient et fondent la politique culturelle et régissent les rapports entre l'État et la culture/les artistes, et de déterminer les effets de cette politique sur les pratiques artistiques. Il s'agit surtout de comprendre les conceptions de la culture et de l'art qui dominent l'espace public, ainsi que les rôles qui leur sont prescrits par l'État. L'hypothèse de travail est que, loin d'être innocentes ou non pertinentes, les différentes idées de la culture et de l'art et les valeurs qui leur sont attachées ont joué un rôle central dans l'élaboration de la politique

² Philippe URFALINO, « Postface » à *L'Invention de la politique culturelle*, 2^e édition, Paris, Hachette, 2004, pp. 385-386.

³ Dan-Eugen RAȚIU, « The Arts Support System in a Transitional Society: Romania 1990-2006 », *Journal of Arts Management, Law and Society*, 2007, 37 (3), pp. 201-223.

culturelle en Roumanie postcommuniste. Leurs fluctuations et conflits ont jusque récemment contraint la politique culturelle, en perturbant sa mise en œuvre et en modifiant les effets escomptés.

La plupart des acteurs politiques et du secteur culturel pendant cette période ont partagé une attitude paternaliste : la culture est une responsabilité de l'État. Conformément à l'un des amendements de la révision constitutionnelle de 2003 qui ont préparé l'intégration à l'Union Européenne, « l'État doit assurer la préservation de l'identité spirituelle, soutenir la culture nationale, stimuler les arts, protéger le patrimoine culturel, développer la créativité contemporaine et promouvoir les valeurs culturelles et artistiques de la Roumanie dans le monde entier ». ⁴ Bien que l'adhésion à l'UE puisse ressembler à un pas en avant pour la politique culturelle, une telle formulation générique ne comprend rien de plus que les buts généraux articulés dans (la langue de bois) des discours officiels de politique culturelle de la décennie précédente, et laisse ouverte la question des justifications du soutien public à la culture et aux arts. Ces justifications sont rarement formulées explicitement dans le discours public ; on peut cependant les déduire des rôles que les gouvernements successifs ont essayé de prescrire à la culture et aux arts. L'après-1989 témoigne bien évidemment d'une transformation par rapport à la période antérieure, quand le régime communiste enfermait la culture et les arts dans le corps de la propagande en tant qu'outils idéologiques pour « façonner l'homme nouveau » et « construire la société socialiste multilatéralement

⁴ Le Parlement Roumain, *La loi sur la révision de la Constitution de la Roumanie*: Titre II Les droits fondamentaux, les libertés et les devoirs, Article 32¹ L'accès à la culture. <http://www.cdep.ro/ppts/constitutionEN> (consultée le 09.05.2005).

développée».⁵ Pourtant les gouvernements postcommunistes n'hésitent pas non plus à prescrire de nouveaux rôles à la culture et aux arts, qui cette fois-ci traduisent « une nouvelle conception de l'art et de l'utilité de la culture dans la construction de la société de consommation »,⁶ ainsi que l'affirme le premier rapport national sur la politique culturelle (2000), en hybridant le jargon du soi-disant « âge d'or » communiste et le nouveau langage de l'ère capitaliste.

Une justification grandiloquente de l'aide à la culture : le prestige et l'intérêt national

Les occurrences du terme « culture » dans le discours de politique culturelle en Roumanie traduisent constamment la prééminence d'une conception *identitaire* de la culture, au sens où le rôle le plus important qui lui est attribué est celui d'opérer comme source d'identité. Tous les gouvernements postcommunistes sont d'accord sur ce point. Néanmoins, l'identité dont ils parlent est comprise de diverses façons – de « l'identité culturelle » à « l'identité nationale » – qui ne correspondent pas toujours à l'idéologie explicite des partis au pouvoir, mais dépendent de leurs croyances.

Une version du rôle identitaire attribué à la culture est formulée par le gouvernement des années 1997-2000 soutenu par une coalition de centre-droite composée du Parti National

⁵ Partidul Comunist Român, *Programul PCR de făurire a societății socialiste multilateral dezvoltate și de înaintare a României spre comunism* [Le programme du PCR pour la création de la société socialiste multilatéralement développée et pour le progrès de la Roumanie vers le communisme], Bucarest, Editura Politică, 1975.

⁶ Ion CARAMITRU, « Cuvânt înainte », *Politici și strategii culturale 1997-2000* [Politiques et stratégies culturelles 1997-2000], Ministerul Culturii și Cultelor, Institutul pentru Memorie Culturală cIMeC, Bucarest, 2000, p. 5.

Paysan-Démocrate Chrétien, du Parti National Libéral, du Parti Démocrate, et de l'Union Démocrate des Hongrois de Roumanie. Outre la contribution à « l'amélioration de la qualité de la vie », les artistes ont la tâche de promouvoir « l'identité et le développement culturel de la société », selon la *Déclaration commune* du ministère de la Culture et de l'Alliance des principales unions de créateurs (ANUC), adoptée à la fin des travaux du symposium annuel de novembre 1998, sous le nom de *Statut des créateurs d'art et des artistes interprètes en Roumanie*.⁷

L'idée du rôle de la culture comme « porteuse et créatrice d'identité » (Iliescu 2002) est reprise et renforcée pendant le gouvernement de gauche de 2001-2004 du Parti de la Démocratie Sociale de Roumanie (PDSR), rebaptisé en 2001 Parti Social Démocrate (PSD). Bien que ce parti revendique une doctrine social-démocrate, cette identité était alors comprise comme identité *nationale*. En juin 2002, lors du Forum Culturel National, le président de la Roumanie, Ion Iliescu, tenait un discours intitulé « L'État et les perspectives de la culture roumaine au début du millénaire ». Ayant comme but d'esquisser une stratégie nationale dans le domaine de la culture, il maintenait que « la culture, en tant que partie de notre être national, est destinée à affirmer notre identité dans un futur monde globalisé ».⁸

Dans ce contexte idéologique, particulièrement en 1992-1996 et en 2001-2004, le financement public de la culture a

⁷ *Statutul creatorilor de artă și artiștilor interpreți în România. Declarație comună [Le statut des créateurs d'art et des artistes interprètes en Roumanie. Déclaration commune]*, Bucarest, 1998, p. 5.

⁸ Forumul Cultural Național, « Discursul Președintelui României, Ion Iliescu », pp. 1, 4, Bucarest, 19 juin 2002 <http://www.presidency.ro/discursuri/2002/mes-020619-ForumCult-Buc.htm> (actualisé le 30.07.2002).

été justifié essentiellement en termes grandiloquents de prestige et d'intérêt national – les artistes et les créateurs méritent le soutien public « en tant que garants de l'identité culturelle nationale », ainsi que du fait qu'ils assurent « la participation de la Roumanie au dialogue international des valeurs », « l'affirmation en dignité dans le monde » et « l'imposition de la culture roumaine sur la scène internationale »⁹.

La conception identitaire de la culture, ainsi que les tactiques associées de production du consensus (*i.e.* de l'identité nationale) par la culture, ne sont pas des traits spécifiques de la politique culturelle roumaine, mais sont largement partagées et employées par d'autres pays, comme par la France, par exemple.¹⁰ Il en est de même des dilemmes identitaires qui ne tiennent pas non plus du spécifique roumain, mais sont largement répandus dans l'espace européen, plus particulièrement dans les pays de l'Europe de l'Est où, ainsi que l'observe Corina Şuteu, après la chute du communisme, les tentatives de récupérer les valeurs traditionnelles et les valeurs occidentales modernes ont pris soit la forme d'une violente « revendication identitaire », soit celle d'une « *quick fix internationalization* »¹¹. Pour cette raison, il faut déterminer d'abord les éléments constitutifs de cette identité et, implicitement, de la culture – s'agit-il surtout de la mémoire et des traces du passé ou/et aussi de la création vivante, contemporaine ? –, et ensuite la nature de l'identité

⁹ *Ibid.*, pp. 2-3.

¹⁰ Voir Emmanuel de WARESQUIEL, *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Paris, CNRS/Larousse, 2001, article « Commémorations », pp. 141-142.

¹¹ Corina ŞUTEU, « Overview on cultural policy in Central and Eastern Europe between 1990-2003 », *Policies for Culture Journal*, Winter 2003, p. 1 <http://www.policiesforculture.org/articles&reports> (consultée le 10.02.2005).

que la culture confère : est-elle conçue en termes individuels-culturels ou en termes collectifs-nationaux ?

Dans le gouvernement de coalition des années 1997-2000, la préoccupation visant la « culture nationale » est considérée comme étant un faux problème par les responsables culturels : selon le rapport national de politique culturelle (1999) « l'identité culturelle » connaît d'autres cadres que les frontières et le critère de la nation, tandis que la spécificité de la culture roumaine équivaut à ce que Nicolae Iorga avait déjà désigné comme la « synthèse roumaine »¹². En conséquence, la politique du ministère de la Culture durant cette période a une nuance utilitariste-individualiste, rapprochant le développement social et individuel, entendu au sens du renforcement de la créativité culturelle, et mettant l'accent sur l'individu et la participation : « Le ministère de la Culture donne priorité au droit fondamental de chaque individu à l'accès et à la participation à la vie culturelle, et à l'amélioration de la qualité de la vie pour tous les membres de la société. »¹³ Ces valeurs fortes sont donc la qualité de la vie, le bien-être individuel, la citoyenneté, le développement culturel, la modernisation, etc.

En revanche, pendant le gouvernement de 2001-2004 (PDSR/PSD), le nouvellement baptisé ministère de la Culture

¹² *La politique culturelle en Roumanie. Rapport national*. European Program of National Cultural Policy Reviews. CC-Cult (99) 33 A (French only). Strasbourg: Conseil de l'Europe, 1999, pp. 12-14 [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Source/Policies/Reviews/CC-CULT\(99\)33A_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Source/Policies/Reviews/CC-CULT(99)33A_FR.pdf) (accédé le 02.11. 2004).

¹³ Ministerul Culturii, *Politici și strategii culturale 1997-2000 [Politiques et stratégies culturelles 1997-2000]*, chapitre « Stratégie générale du ministère de la Culture. Principes fondamentaux », pp. 17-20, et chapitre « Le soutien, la protection et la conservation de la culture traditionnelle », pp. 113-114 ; Ministerul Culturii, *Strategia culturală. Raport final Proiect RO9709-01 [La stratégie culturelle. Rapport final Projet RO9709-01]*, 2000, p. 3.

et des Cultes défend notamment une vision identitaire de la culture entendue comme source de l'identité nationale, en dépit de l'appel fait à la « compréhension de la culture dans son acception moderne d'instrument de développement qui contribue à élever le niveau général de qualité de la vie ». Par conséquent, la politique culturelle est explicitement orientée vers la « renaissance de la culture nationale » : l'accent est alors mis sur « la dimension nationale de la culture », « l'identité nationale » et « le patrimoine culturel », ayant comme priorité la stimulation de la création populaire et la protection de la culture traditionnelle, en tant que signes d'identité communautaire.¹⁴ Mais cet objectif formulé en termes héroïques dissimule en fait une réaction de repli national envers ce qui dans le gouvernement précédent s'est manifesté comme ouverture internationale, qualifiée dès lors de « manifestation au niveau national et international de certaines tendances de minimisation de l'importance de l'identité nationale ».¹⁵ De manière significative pour l'horizon de ceux qui administrent la culture nationale pendant cette période, l'installation en 2003 du siège du ministère au Musée du Village est assumée symboliquement comme « le retour aux sources de la civilisation rurale et aurorale des roumains ».¹⁶ Pareillement, le président Iliescu dans son discours au Forum Culturel National de juin 2002, après avoir fixé la mission de la culture

¹⁴ Voir les rapports du ministère de la Culture et des Cultes, *Cultura și cultele 2001 [La culture et les cultes 2001]*, Bucarest, pp. 15, 43-44, 129 ; *Cultura și cultele 2003. Evaluări, proiecte, strategii [La culture et les cultes 2003. Évaluations, projets, stratégies]*, la section « Les principales politiques et stratégies dans le domaine culturel en 2004 », pp. 91-92.

¹⁵ Ministerul Culturii și Cultelor, *Cultura și cultele 2001, op. cit.*, p. 43-44.

¹⁶ Răzvan THEODORESCU, « Cuvânt înainte », *Cultura și cultele 2003, op. cit.*, p. 5.

en termes d'assurance de l'identité nationale, postulait que cette identité serait générée tout particulièrement par « le village roumain [qui] a été depuis toujours le dépositaire des traditions, du patrimoine de création spirituelle et de l'identité nationale ». ¹⁷ Cette approche de la culture nationale en termes identitaires-collectifs ne fait que ranimer une vision passéiste de la culture, à teintes idylliques et nationalistes : ses valeurs fortes sont la nostalgie des origines/du passé, le traditionalisme, et l'être ou le spécifique national. D'ailleurs, au cours du même forum, le premier-ministre avertissait qu'un tel discours peut facilement céder à la tentation d'un « certain sentimentalisme légèrement 'semănătorist' », et « court le risque de glisser vers un paradigme nationaliste de la culture, tentation à laquelle la culture roumaine a souvent succombé pendant son histoire ». ¹⁸

On peut ainsi observer que les attributs « nationale » ou « roumaine » attachés au terme « culture » ne sont pas employés avec le même sens pendant la période postcommuniste. La signification des termes « culture roumaine » et « culture nationale » s'inscrit sur un axe qui va d'un pôle faible, neutre, désignant la culture produite sur le territoire de la Roumanie ¹⁹, jusqu'à un pôle fort, identitaire, qui renvoie soit à l'« identité culturelle » de l'individu, soit à l'« identité nationale » comprise de manière nationaliste comme spécifique national roumain opposé aux cultures étrangères/globales. Il subsiste encore dans

¹⁷ Forumul Cultural Național, « Discursul Președintelui României, Ion Iliescu », *op. cit.*, p. 4.

¹⁸ Forumul Cultural Național, « Intervenția primului ministru al României, Adrian Năstase », Bucarest, 19 iunie 2002, p. 1 http://www.ecumest.ro/arcult/_stire_07.30.htm (actualisé le 30.07.2002).

¹⁹ On trouve un tel emploi dans l'introduction au rapport *Politici și strategii culturale 1997-2000*, *op. cit.*, pp. 7-8.

le discours public et dans la politique culturelle l'ancien conflit idéologique entre tradition et modernité, ainsi qu'une tension ou même une opposition entre une vision de la culture plutôt utilitariste-individualiste, centrée sur l'individu, et une autre nationaliste-collectiviste, centrée sur « l'être national ».

À côté de la conception identitaire et fortement liée à celle-ci, une autre conception dominante de la culture a nourri les politiques du ministère de la Culture (et des Cultes), ainsi que ses actions et la structure du budget : la conception *patrimoniale* de la culture, au sens où son extension inclut le patrimoine et les formes culturelles traditionnelles et folkloriques. C'est cette conception qui explique l'accent de la politique sur le patrimoine culturel, dont la primauté n'est pas seulement théorique mais aussi pratique. La politique culturelle a traduit cette idée de la culture à travers la prééminence de la conservation du patrimoine – entendu comme facteur d'identité nationale et de légitimité historique – sur le soutien à l'art contemporain ou à la culture vivante. Bien que cette politique patrimoniale se soit imposée en particulier pendant les gouvernements successifs du PDSR/PSD de 1992-1996 et de 2001-2004, présumés des règnes sociaux-démocrates, en fait elle transcende les clivages politiques et idéologiques « gauche »-« droite ». En témoigne, par exemple, l'évolution du budget du ministère de la Culture, plus exactement le pourcentage des dépenses liées au patrimoine par rapport au budget total. Au cours des années 1996-1998, un tiers du budget est alloué à la protection du patrimoine, représentant une augmentation massive, de vingt fois, par rapport aux années précédentes, en dépit du fait qu'au niveau des principes l'administration culturelle ait proclamé la nécessité de maintenir l'équilibre entre les différents

éléments de la vie culturelle.²⁰ Cette augmentation est due non seulement à la condition précaire du patrimoine culturel, mais aussi à l'idée qu'il est « essentiel pour la création de l'identité nationale », comme l'indique le rapport national sur la politique culturelle.²¹ La conception patrimoniale de la culture a également conduit aux changements de 2001 de la structure du ministère de la Culture et des Cultes et de ses programmes. Par exemple, la Direction des Arts Visuels (créée en 1996) a fusionné avec la Direction des Musées et des Collections pour former une Direction Générale du Patrimoine, tandis que les programmes d'exposition et d'achat des œuvres d'art ont été placés sous le signe de la valorisation du patrimoine dans le cadre du Programme national pour la valorisation du patrimoine culturel.²² En conséquence, la promotion de la créativité artistique a été subordonnée au patrimoine et interprétée comme un acte patrimonial. Le ministère a réorienté sa stratégie dans le secteur des arts visuels en direction du « soutien et de la promotion des manifestations d'envergure nationale » et de « l'achat des œuvres d'art de grande valeur pour compléter le patrimoine national ». En

²⁰ Ministerul Culturii, *Politici și strategii culturale 1997-2000*, op. cit., pp. 45-47, 52, 71, 170-171 ; *Cultural Policy in Romania: Report of a European Group of Experts*, European Program of National Cultural Policy Reviews, CC-Cult (99)33B, 1999, p. 17 [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Source/Policies/Reviews/CC-CULT\(99\)33B_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Source/Policies/Reviews/CC-CULT(99)33B_EN.pdf) (accédé le 02.11.2004). Sur la répartition du budget du ministère de la Culture pendant les années 1990-1999, voir *Politica culturală în România. Extras din Compendiumul « Politici culturale în Europa »* [La politique culturelle en Roumanie. Extrait du recueil exhaustif « Politiques culturelles en Europe »], ministère de la Culture, Roumanie, Conseil de l'Europe, Septembre 1999, pp.13-14 <http://www.eurocult.ro/politici/prezentare.htm>.

²¹ *La politique culturelle en Roumanie : Rapport national*, p. 130.

²² Ministerul Culturii și Cultelor, *Cultura și cultele 2001*, pp. 8-11, 43 ; *Cultura și cultele 2002*, pp. 9-14, 34-35 ; *Cultura și cultele 2003*, p. 36.

même temps, le soutien de la création contemporaine cesse de figurer comme objectif explicite de la politique culturelle.²³

En dépit de son apparente générosité, la justification du financement public de la culture en termes grandiloquents de prestige et d'intérêt national pose le problème de l'évaluation de la politique culturelle : ses résultats sont sinon impossibles, du moins très difficiles à quantifier. Cela fait place à l'arbitraire dans l'action publique, car les pouvoirs publics, à défaut d'être responsables des effets de leurs actions, se devinent libres de diriger les ressources publiques à leur guise. Par ailleurs, les effets réels d'une politique culturelle « impériale », visant « l'imposition de la culture (roumaine) sur la scène internationale », dépendent des ressources allouées, ainsi que de la capacité reconnue des institutions de l'État d'offrir de la légitimité culturelle. On ne saurait avoir des résultats visibles sans engager des ressources institutionnelles et financières massives. Or, les ressources infimes mises en jeu dans ce but par l'État roumain, l'arbitraire décisionnel ou le manque de transparence dans leur gestion, ne peuvent que condamner les politiques publiques fondées sur l'argument du prestige national et les actes culturels qui lui sont subordonnés à un impact public limité et à l'inadéquation, au manque de pertinence du point de vue culturel.²⁴

Sans prétendre à l'évaluation exhaustive de la politique de « promotion de la culture roumaine à l'étranger » au nom

²³ Ministerul Culturii și Cultelor, *Cultura și cultele 2003*, chapitre « Le soutien financier », pp. 80-82, et la section « Les principales politiques et stratégies dans le domaine culturel en 2004 », pp. 88, 91-92, 100.

²⁴ L'auto-évaluation de l'activité des années 2003-2004 de l'Institut Culturel Roumain (ICR), le successeur de la Fondation Culturelle Roumaine, ne fait que confirmer ce diagnostic. Voir *La stratégie de l'Institut Culturel Roumain pour la période 2005-2008*, p. 1 <http://www.icr.ro> (accédé le 18.08.2005).

du prestige ou de l'intérêt national, une brève analyse des actions culturelles dans ce but peut aider à la formulation d'un jugement fiable sur le caractère et l'efficacité d'une telle politique. La manière dont les rapports de 2001-2004 du ministère la Culture et des Cultes mettent l'accent sur la volonté de « promouvoir l'image [n.s.] de l'art roumain dans le monde » et sur les « enjeux festifs de l'art »,²⁵ témoigne d'une politique culturelle séquestrée par une rhétorique dont l'enjeu est l'image et non la substance culturelle. Elle témoigne aussi de son caractère *officiel* et *festivalier*, tant par la nature de l'offre culturelle soumise plutôt aux rigueurs diplomatiques qu'à l'excellence artistique, que par ses destinataires. L'audience est souvent limitée à la communauté diplomatique ou aux communautés roumaines, ignorant les publics des pays respectifs. Les manifestations favorites sont celles de type « Les journées de la culture roumaine », « L'année de la Roumanie », des « centenaires » ou célébrations d'artistes, toutes sous patronage ministériel ou présidentiel et jouissant de la présence des officiels du ministère et parfois même du président de la Roumanie. En même temps, les lieux d'exposition ne sont pas les espaces artistiques consacrés, mais les sièges des ambassades ou centres culturels roumains ou ceux des diverses institutions officielles gouvernementales ou internationales.²⁶ Par ailleurs,

²⁵ Voir le rapport du ministère de la Culture et des Cultes, *Cultura și cultele 2003. Evaluări, proiecte, strategii*, p. 92.

²⁶ Ministerul Culturii și Cultelor *Rapport 2003-2004*, point F « L'amélioration de l'image du ministère. Relations publiques » (pp. 9-10) www.ministerul-culturii.ro (accédé le 15.12.2004). Voir aussi les rapports : *Cultura și cultele 2001*, les sections « Relations bilatérales », pp. 23-24 ; « Centres culturels roumains à l'étranger », p. 25 ; *Cultura și cultele 2002. Evaluări, proiecte, strategii* : « Relations bilatérales », pp. 19-21, 34 (Suède), 21 (Allemagne) ; *Cultura și cultele 2003. Evaluări, proiecte, strategii* : « Cuvânt înainte de Acad. Răzvan Theodorescu, Ministrul Culturii și Cultelor », pp. 5-6, et les sections « Relations

la présence internationale des créateurs roumains, « de l'artisan et du chanteur populaire aux (...) réputés plasticiens », était assumée de manière programmatique dans le discours officiel du ministre de la Culture et des Cultes des années 2001-2004.²⁷ Pendant cette période, toutes les manifestations culturelles externes se sont déroulées sous le signe d'une quête patrimoniale célébratrice, voulue exhaustive mais extrêmement hétéroclite, qui a fait que les expositions d'art moderne ou contemporain coexistent avec les expositions d'archéologie, d'histoire, d'art populaire et artisanal, de patrimoine technique, etc.

La frénésie commémorative et de célébration qui caractérise la politique culturelle roumaine, sur le plan externe autant qu'interne, montre que celle-ci s'est voulue une machine à produire du consensus, *i.e.* de la « culture nationale », dans un pays en double quête identitaire, nationale et internationale. Assurément, la conception identitaire de la culture et la tactique correspondante ne sont pas à blâmer en elles-mêmes. Pourtant, on peut observer que la notion de « culture nationale » a une dimension qui couvre surtout les traces du passé – le patrimoine, le folklore et la haute culture traditionnelle. En fait, l'offre culturelle et l'« identité nationale » ainsi proposée ont été marquées d'un profond déséquilibre entre les formes traditionnelles-particularistes et les formes modernes-synchrones de la culture roumaine. Ces conceptions et politiques culturelles, dominantes en 1992-1996 et en

culturelles internationales », pp. 15-19, 44, « Les principales politiques et stratégies dans le domaine culturel de l'année 2004 », pp. 84-85. Voir aussi *Strategia Institutului Cultural Român pentru perioada 2005-2008*, p. 2.

²⁷ Răzvan THEODORESCU, « Cuvânt înainte », *Cultura și cultele 2002*, *op. cit.*, p. 6; *Cultura și cultele 2001*, la section « Mise en valeur du patrimoine culturel national », pp. 52-53, 58-59.

2001-2004, ont induit une tension entre, d'un côté, la culture populaire et l'art traditionnel, et, de l'autre côté, les formes contemporaines de la haute culture, risquant de scinder le paysage culturel lorsqu'elles venaient à opposer des formes « originaires-autochtones » à d'autres « non authentiques-étrangères », le patrimoine national à la création vivante, et l'artisanat aux industries culturelles ou la culture media. En outre, la présence emphatique aux « événements culturels capitaux » des officiels du ministère de la Culture et des Cultes – qui n'a pas agi comme médiateur mais comme producteur direct de culture – a transformé la « promotion de la culture et de l'art roumain dans le monde » en une activité d'autoreprésentation ; autrement dit, les administrateurs culturels ont plutôt cherché à accroître leur propre statut que celui des artistes. Cette politique a changé seulement après la fondation en 2003 d'un organisme national autonome, l'Institut Culturel Roumain (ICR), et le changement des moyens de promouvoir la culture roumaine à l'étranger engagé par la nouvelle direction de l'Institut depuis 2005.²⁸

Une justification pragmatique du financement public : les bénéfices économiques et sociaux de la culture et des arts

Un autre rôle que les gouvernements postcommunistes ont attribué à la culture est celui d'« outil » ou de « paramètre du développement économique et social ». Ce rôle est antérieur au rôle identitaire et il a une importance moins significative dans la rhétorique de légitimation du financement public à la culture. En effet, les pouvoirs publics ont découvert assez

²⁸ Pour les nouveaux mécanismes et formes de soutien de la culture et des artistes après 2005, notamment par l'ICR, voir Dan-Eugen RAȚIU, *op. cit.*, pp. 215, 222-223.

récemment que « la culture doit être comprise comme génératrice du développement économique durable et de la cohésion sociale, et non comme consommatrice de ressources », selon le premier rapport national de politique culturelle (2000).²⁹ La *Déclaration commune* sur le *Statut des créateurs d'art et des artistes interprètes en Roumanie*, adoptée en 1998, avait hybridé le langage de l'« âge d'or » et le nouveau jargon de l'âge informationnel, en reconnaissant le rôle de la culture dans « le processus de transformation sociale » et en assumant « le rôle clé de la création artistique contemporaine dans la construction de la société informationnelle ».³⁰

La perspective pragmatique s'est imposée dans le discours public après que la Roumanie a rejoint le programme d'évaluation des politiques culturelles du Conseil de l'Europe (1997-1999) et a entamé les négociations d'adhésion à l'Union Européenne. Ce type de justification du financement public de la culture a été formulé pour la première fois en 1999 par un groupe d'experts européens dans le *Rapport sur la politique culturelle en Roumanie*. Ce rapport indique trois raisons, en dehors des considérations purement culturelles, d'investir dans la culture : la croissance économique (« la culture est un facteur de croissance et de création d'emplois : investir dans la culture, c'est investir dans l'économie »), la cohésion sociale (« la culture est une partie du 'ciment' social qui relie les personnes, en promouvant le dialogue entre les différents groupes et en aidant à développer une société civile indépendante et active »), et la promotion de l'appartenance à l'Europe (la culture comme « passeport » pour l'adhésion de la Roumanie à l'UE).³¹ Une

²⁹ Ministerul Culturii, *Politici și strategii culturale 1997-2000*, « Introducere », *op. cit.*, p. 7.

³⁰ *Statutul creatorilor de artă și artiștilor interpreți în România. Declarație comună MC și ANUC*, *op. cit.*, pp. 9-10.

³¹ *Cultural Policy in Romania: Report of a European Group of Experts*, p. 6.

autre impulsion est venue de la *Stratégie culturelle* élaborée par des experts étrangers, afin de relier la culture et l'économie de marché, dans le cadre d'un projet PHARE financé par l'UE et finalisé en février 2000. La formule ci-dessus du rapport national a été reprise en tant que telle de cette stratégie.³²

Sur cette assise idéologique, une justification pragmatique du financement public de la culture s'ajoute à l'argument de prestige. Cette nouvelle justification est formulée en termes d'impact ou de *bénéfices sociaux* – « la cohésion et l'inclusion sociale », « la lutte contre les inégalités et la discrimination », « la satisfaction des besoins culturels du public » – et de retombées ou de *bénéfices économiques* – d'abord évalués en termes généraux tels que « la croissance générale du pays » et « le développement durable ».³³

Après 2000, la politique culturelle n'a pourtant pas toujours suivi ces arguments. Comme dans le cas de la notion identitaire de la culture qui sous-tend la justification en termes d'intérêt national ou de prestige, il y a des fluctuations et des discontinuités dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique culturelle. Cela expose la faiblesse d'une politique culturelle « copier-coller », c'est-à-dire une politique répliquée principalement sous l'influence extérieure, mais pas vraiment épousée par les pouvoirs publics. Le point de vue pragmatique sur le financement public de la culture, lancé pendant la période 1997-2000 et fixé par la *Stratégie culturelle* (2000), a été adopté lors du Forum Culturel National de 2002, mais seulement à un niveau discursif. Le discours du président Iliescu a réaffirmé le potentiel économique de la culture

³² Ministerul Culturii, *Strategia culturală. Raport final Proiect RO9709-01, op. cit.*, p. 6.

³³ Ministerul Culturii, *Strategia culturală*, pp. 3-4 ; Ministerul Culturii și Cultelor, *Cultura și cultele 2001*, pp. 3, 15-16.

comme « moyen de la croissance générale du pays » et le fait que « la culture n'est pas seulement une consommatrice non rentable des ressources, mais au contraire, elle peut et doit être créatrice de ressources ». ³⁴ Cependant, cette stratégie a été abandonnée et la politique culturelle a changé d'accent vers la réaffirmation du rôle identitaire de la culture. En fait, ce Forum Culturel National ambitionnait explicitement de fournir une stratégie nationale alternative dans le domaine culturel : « la renaissance de la culture nationale ». La justification pragmatique en termes socio-économiques du soutien à la culture est revenue au premier-plan de la politique culturelle après les élections de décembre 2004, pendant le gouvernement de centre-droite de l'Alliance D.A. (Parti National Libéral – Parti Démocrate) et de l'Union Démocrate des Hongrois de Roumanie. Le « Programme du gouvernement 2005-2008 » et la stratégie du ministère de la Culture et des Cultes, qui fait partie du « Plan national pour le développement de la Roumanie » (2005), ont introduit dans le discours politique roumain, d'une façon explicite, les justifications employées depuis les années 1990 dans la politique culturelle occidentale en ce qui concerne les bénéfices économiques que la culture peut procurer aux communautés : le développement du tourisme culturel, l'attraction des investisseurs, la revitalisation économique urbaine ou rurale, etc. ³⁵

³⁴ Forumul Cultural Național, « Discursul Președintelui României, Ion Iliescu », pp. 2-3. Voir aussi l'article « Proiectul cultural RO 9709-01. O strategie culturală plătită și abandonată » [« Le projet culturel RO 9709-01. Une stratégie culturelle payée et abandonnée »], *Cuvântul*, no. 2, février 2005.

³⁵ « Programul de Guvernare. Capitolul 22-Politica în domeniul culturii » <http://www.gov.ro/obiective/afis-docdiverse-pg.php?idoc=266> (accédé le 9.03.2005) ; « Planul Național de Dezvoltare a României. Participarea sectorului culturii la dezvoltarea pe termen lung a României », Ministerul Culturii și Cultelor, Bucarest, mars 2005.

Une telle justification pragmatique, considérée dans le contexte local, a le mérite de lier l'acte culturel au public à qui il s'adresse, et la culture en général au social (souvent ignoré auparavant par les décideurs de politique culturelle). En outre, cela suppose comme une condition *sine qua non* l'évaluation de la politique culturelle en termes d'efficacité et d'efficacités, augmentant ainsi le degré de responsabilité de l'action publique. Dans un cadre plus large, elle permet également de réconcilier les arts et l'économie, après la rupture provoquée par les idéologies artistiques romantiques et avant-gardistes.

Néanmoins, la justification du financement de la culture en termes socio-économiques comporte aussi quelques problèmes. D'une part, il y a le risque de surestimer l'impact possible des activités culturelles, ce qui peut engendrer des déceptions même au cas où des ressources financières considérables sont affectées à la culture. Cela pourrait mener finalement à la remise en question du soutien public à la culture. Le cas de la France est éclairant à ce propos. Non seulement des philosophes argutieux se sont montrés sceptiques à l'égard de la capacité des arts et de la culture d'assurer la cohésion et l'inclusion sociale et d'éliminer les inégalités,³⁶ mais des sociologues de la culture et des politiques culturelles ont également contesté ces allégations et ont cessé de considérer

³⁶ Selon Yves MICHAUD, la prétendue crise de l'art contemporain est une crise de la représentation de l'art et de la représentation de sa fonction. Le diagnostic qu'il fait à la situation actuelle est celui de « la fin de l'utopie de l'art », une utopie de la communication et de la communauté culturelle autour des œuvres d'art. Yves MICHAUD, *La crise de l'art contemporain*, Paris, PUF, 1997/2005, pp. 241-244, 253. Voir aussi Jean-Michel DIJAN, *Politique culturelle : La fin d'un mythe*, Paris, Gallimard, 2005.

comme une évidence l'idée d'un impact social des arts.³⁷ La conception (romantique) de la puissance sociale de l'art est ainsi mise en doute. Par exemple, Philippe Urfalino dans *L'Invention de la politique culturelle* (2004) remet en question l'idée même d'une causalité sociale reliant les arts comme cause à un état de la société comme effet, et la considère comme dépourvue de pertinence pour penser l'action publique en direction des arts et de la culture.³⁸ C'est la raison pour laquelle les espérances investies dans la puissance sociale de l'art devraient être correctement calibrées et l'effet des activités culturelles recherché plutôt au niveau microsocial qu'au niveau social global. Aucuns de ces attentes et effets ne peuvent être séparés du degré et de l'intensité de la consommation et de la participation culturelle auxquelles ils sont liés. Or, les quelques estimations de la consommation culturelle en Roumanie – en commençant par la première enquête sur ce sujet réalisée par l'Institut de marketing et sondages (IMAS) en 1999 et l'étude sur le marché de la culture par la Fondation Concept (2000), jusqu'aux rapports « Le Baromètre de la consommation

³⁷ François CHAZEL « Introduction », *Pratiques culturelles et politiques de la culture*, Bordeaux, Maison des Sciences de l'Homme de l'Aquitaine, 1987, p. 13. Pour des débats récents sur les résultats de la politique culturelle en France, voir A. KREBS, N. ROBATEL (dir.), *Démocratisation culturelle : L'intervention publique en débat*, Paris, La Documentation française, 2008.

³⁸ Ph. URFALINO, *L'Invention de la politique culturelle*, p. 394 : « Pourquoi ne pas se résoudre à admettre que les différents avatars de l'esthétique romantique, que toutes les variantes du thème de la puissance sociale des arts sont de mauvaises bases pour penser l'action publique en direction des arts et de la culture ? Il faut se résoudre à admettre des choses simples. L'idée selon laquelle l'État peut transformer ou améliorer significativement la société en utilisant le levier des arts est fausse. (...) Plus exactement, c'est l'idée même d'une causalité sociale reliant les arts comme cause à un état de la société comme effet qui est dépourvue de pertinence. »

culturelle » de 2005 à 2009 et l'« Indicateur de la vie culturelle en Roumanie » (1998-2007) par le Centre de recherche sur la culture – indiquent un très faible degré de participation culturelle et, comme tendance générale, la baisse de la consommation culturelle en Roumanie depuis 1990. Cette dynamique négative a persisté après 2000, en dépit d'une légère augmentation de la production culturelle et de la stabilité relative de l'infrastructure culturelle publique. Les enquêtes récentes du Centre de recherche sur la culture indiquent également une réorientation importante de la consommation culturelle de l'infrastructure publique (cinémas, théâtres, musées) vers des ressources privées (TV, vidéo, PC, DVD), et de la haute culture vers le divertissement. Dans ces conditions, le succès d'une politique culturelle qui attend des résultats telles que la cohésion et l'inclusion sociale et l'élimination des inégalités et de la discrimination, en échange du financement public de la culture et des arts, n'est pas très plausible.³⁹

³⁹ Par exemple, en 1999 une famille a dépensé en moyenne 3.50 \$ pour des activités culturelles. Par rapport à 1997, le niveau de lecture de livres a diminué et la fréquentation du théâtre, du cinéma, des musées et des expositions était également en baisse : pour 40% des Roumains, la lecture se situe au même niveau tandis que 52% lisent moins ; la fréquence des visites aux expositions et musées est restée la même, 77%, a diminué 22%, et a augmenté 1%. (Voir *Politici și strategii culturale 1997-2000*, pp. 108-112 ; *La Politique culturelle en Roumanie. Rapport national*, pp. 3, 138-139 ; *Politica culturală în România. Raport al unui grup de experți europeni*, p. 9.) L'enquête de la Fondation Concept sur le marché culturel en Roumanie (2000) fournit des données pertinentes pour la dynamique négative de la consommation culturelle de 1993 à 2000 : le pourcentage de personnes qui ne lisent pas de livres a augmenté de 39% à 48 %, et le pourcentage de personnes qui ne vont pas au théâtre, à l'opéra et aux concerts a augmenté de 75% à 87% (Fundatia Concept, *Piața culturii în România*, 2000, pp. 40-43, http://www.concept.ro/index.php?/filename=Piata_culturii_in_Romania, consultée le 24.11.2004). Après 2000, comme le montrent les enquêtes du Centre de recherches sur

D'autre part, la justification du financement public de la culture en termes de bénéfices socio-économiques risque d'entraîner une conception bureaucratique de la création artistique et l'instrumentalisation de l'art. En témoigne une intervention à l'occasion de la première séance du Marché des débats en février 2005, intitulée « Pourquoi et comment finance-t-on la culture. En Roumanie ». Une administratrice culturelle (au niveau régional) a hardiment déclaré : « L'artiste doit comprendre qu'il existe seulement pour satisfaire les besoins du public. »⁴⁰ Ce genre de déclaration atteste que l'administration culturelle roumaine – à la recherche de nouveaux modèles de politique culturelle, mais toujours attachée à « la commande sociale » – tend à confondre la création artistique avec l'« animation culturelle », et l'artiste avec les « animateurs culturels ». Or, dans les années 1960-1970 en France, ces catégories du travail socioculturel sont apparues

la culture, la consommation et la participation culturelle sont restées à un niveau très bas : 61% (2005), 63,7% (2006), et 66,7% (2007) ne visitent pas les musées ou les expositions, et 38% (2005), 21,3% (2006), 21,8% (2007) les visitent une fois par mois ou plus rarement. Les pourcentages sont similaires pour les autres secteurs qu'ils soient « hauts » ou « populaires » (les deux premiers pourcentages indiquent « ne visitent pas » et les deux autres indiquent « une fois par mois ou plus rarement ») tels que le cinéma : 74% (2005), 75% (2007) et 23% (2005), 21% (2007) ; le théâtre : 76% (2005), 72% (2007) et 21% (2005), 24% (2007) ; l'opéra : 88% (2005), 83% (2007), et 10,5% (2005), 15% (2007). La catégorie des événements locaux et des festivals (du genre « festival de la bière ») a atteint le plus haut niveau de consommation et de participation de tous les secteurs culturels : 43% de la population en 2005, et les données sont similaires pour 2006-2007 et 2008-2009. (Voir Centre de recherches sur la culture, *Le Baromètre de la consommation culturelle*, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 ; *L'Indicateur de la vie culturelle en Roumanie 1998-2007*, <http://culturadata.ro/Cercetari%20finalizate.html>)

⁴⁰ Corina RĂCEANU, intervention au Marché des débats « De ce și cum finanțăm cultura. În România », Bucarest, 25 février 2005.

non pour remplacer celles de l'« art » ou de l'« artiste » et les pratiques/professions correspondantes, mais pour rapprocher un certain public (les ouvriers, les ruraux) de la création artistique et des œuvres d'art, ainsi que pour gérer un excédent de personnes qui aspiraient à entrer dans la profession artistique.

Une justification éthique de l'intervention de l'État en faveur de la culture : corriger les iniquités ou défaillances du marché

Comme signalé précédemment, les gouvernants roumains ne se sont pas hâtés à expliciter les justifications de leurs décisions et de leurs actions politiques. Le Marché de débats lancé par l'Association ECUMEST en février 2005 a été l'occasion de l'un des rares discours officiels qui ont cherché à justifier l'intervention gouvernementale en faveur de la culture. Son but était de promouvoir le dialogue entre l'administration culturelle et la société civile sur la réforme du système de financement de la culture. La question se posait si, dans le contexte actuel de la mondialisation, la Roumanie était en mesure de suivre la tendance récente vers la « désétatisation » du soutien à la culture, à savoir moins d'influence de l'État et moins de fonds publics pour la culture. En guise de réponse, Markó Béla, le ministre d'État chargé de la culture, de l'éducation et de l'intégration européenne (qui est aussi un écrivain), a proposé une justification de l'intervention de l'État en faveur de la culture et des artistes en termes éthiques de correction des iniquités du marché et même de contournement de celui-ci : « L'État doit soutenir la culture et les créateurs, parce que la culture ne doit pas être considérée comme une 'marchandise' (...). Il serait une erreur de croire que la culture

peut être soumise aux conditions du marché.»⁴¹ L'argument a été repris récemment par lui, revenu à la fin de l'année 2009 en tant que vice premier-ministre du gouvernement de coalition (composée du Parti Démocrate et de l'Union Démocrate des Hongrois de Roumanie) : « Les règles de l'économie de marché ne devraient pas se référer à la création culturelle, littéraire ou artistique. En d'autres termes, il faut essayer de défendre les artistes, les créateurs contre les vicissitudes de l'économie de marché. »⁴²

Compte tenu de la précarité de la condition sociale des artistes et du très faible niveau du financement privé en Roumanie, l'idée selon laquelle l'État devrait continuer à soutenir la culture et les artistes est bienvenue. Cependant, il faut que le financement public soit justifié et déployé selon des modalités autres que de découpler les arts du système du marché. Car la justification avancée ci-dessus pour la protection des artistes suscite quelques réserves. Apparemment, elle est liée à l'opinion largement répandue que l'aide publique est légitimée par une défaillance du marché dans le secteur des arts. On la trouve dans le *Rapport d'un groupe d'experts européens* (1999) sur la politique culturelle roumaine, selon lequel « la liberté d'expression et de création, ainsi que l'accès à la culture d'un public plus large seraient facilités par l'existence d'un espace public qui ne soit pas soumis aux lois de l'offre et la demande ». ⁴³ Cette présupposition idéologique

⁴¹ Béla MARKO, intervention au Marché des débats « De ce și cum finanțăm cultura. În România », Bucarest, 25 février 2005.

⁴² Béla MARKO, « Regulile economiei de piață nu trebuie să se refere la creația culturală », 9 janvier 2010. <http://www.hotnews.ro/stiri-politic-6798863-marko-bela-regulile-economiei-piata-nu-trebuie-refere-creatia-culturala.htm> (accédé le 09.01.2010).

⁴³ *Politica culturală în România. Raport al unui grup de experți europeni*, 1999, p. 7.

a également façonné la politique culturelle de l'État-Providence qui a mis l'accent sur les questions de l'égalité culturelle et de l'équité sociale. Comme il a été observé quant à la politique culturelle en France, « au fil des bilans successifs du ministère de la Culture apparaissent comme des chapitres communs au gouvernement de tous les arts non point seulement la consolidation ordinaire des conditions de la production et de la diffusion artistique, mais aussi et plus symboliquement l'allègement solidaire des pressions du marché sur la création et des obstacles à la démocratisation ». ⁴⁴ Or, en Roumanie, la justification éthique est moins alignée sur la question de l'accès à la culture ou de l'élargissement de la participation culturelle ; elle est plus liée à l'idée de l'artiste comme créateur héroïque de l'identité nationale et à « la mission éducative et intellectuelle de la culture ». ⁴⁵ L'intervention étatique est ainsi justifiée non seulement en termes éthiques de la correction des iniquités du marché, mais aussi de la protection des artistes en les exemptant du risque et de la concurrence et, finalement, en contournant le marché de l'art. Une telle justification de l'intervention de l'État qui, en outre, opère surtout par des subventions et l'aide publique directe, risque de produire des effets contraires à ceux souhaités, notamment lorsque le but de la politique culturelle est la promotion de la culture et de l'art sur la scène internationale.

Il y a deux arguments qu'on peut opposer brièvement ici à cette justification de l'intervention de l'État, que le discours roumain de politique culturelle propose en termes de

⁴⁴ Pierre-Michel MENGER, « L'État-Providence et la culture. Socialisation de la création, prosélytisme et relativisme dans la politique culturelle publique », in François CHAZEL (dir.), *Pratiques culturelles et politiques de la culture*, Bordeaux, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 1987, pp. 29-52, et spécialement p. 30.

⁴⁵ Ministerul Culturii și Cultelor, *Cultura și cultele 2002*, pp. 13-14.

protection des artistes, et qui ne se limite pas à corriger les défaillances du marché, mais va jusqu'à découpler l'art du système du marché. D'une part, comme le montre une expérience qui n'est pas très lointaine – et qui est similaire à celle des autres anciens pays communistes –, le prix que les artistes de l'Europe de l'Est ont eu à payer pendant le régime communiste pour leur « libération » de l'hégémonie du capital privé, du risque et de la compétition, a été celui de leur bureaucratisation par l'intermédiaire des unions de création totalement dépendantes de l'État ou, dans certains cas, de leur soumission au Parti Communiste et leur transformation en « artistes d'État », « officiels », engagés ou passifs, à mentalité d'assistés.⁴⁶ Or, la fin de la politique culturelle ne peut être aujourd'hui, et ne saurait être en aucun cas, la bureaucratisation de la vie artistique et la réplique des anciens « artistes d'État » ou, le cas échéant, des « artistes-assistés sociaux ».

D'autre part, l'interventionnisme étatique et le système protectionniste ainsi créé peuvent provoquer des distorsions dans les mondes de l'art même dans un régime démocratique. Dans les pays occidentaux où, depuis les années soixante, des politiques de soutien public aux arts et aux artistes ont été mises en pratique par l'État-Providence, il existe une littérature scientifique aussi abondante que diverse sur la politique culturelle et ses effets. Les analyses classiques du soutien public aux arts, y compris dans des pays comme les États-Unis qui préfèrent des politiques non-interventionnistes, ont démontré

⁴⁶ Magda CARNECI, *Artele plastice în România. 1945-1989 [Les arts plastiques en Roumanie. 1945-1989]*, Bucarest, Meridiane, 2000, pp. 181-183 ; Miklos HARASZTI, *The velvet prison : Artists under state socialism*. New York, Basic Books, 1987, pp. 95-119, 129-141 (trad. fr. *L'Artiste d'État. De la censure en pays socialistes*, Paris, Fayard, 1983.)

que les programmes annuels de subventions gouvernementales non-sélectives n'ont eu que des succès partiels : les individus créatifs sont toujours capables, quel que soit le montant des fonds publics, de concevoir plus des projets que ces fonds ne peuvent couvrir ; en outre, ce type de subvention se retourne contre ses bénéficiaires car ils deviennent dépendants de l'aide publique directe.⁴⁷ Dans les années quatre-vingt, la « religion de la politique culturelle » et l'interventionnisme de l'État dans le domaine artistique ont fait l'objet de polémiques virulentes, notamment en France où la tradition interventionniste est très forte, impliquant des historiens de la culture et des philosophes, des sociologues de l'art, et des économistes de la culture. Les positions critiques convergent vers l'idée que la politique culturelle volontariste et le système protectionniste qu'elle engendre sont des facteurs générateurs de crise, contribuant pour les uns à la « défaite de la pensée » (Finkielkraut 1987), pour les autres à la stérilisation de la création par « l'État culturel » (Fumaroli 1991) et à la toute-puissance d'une bureaucratie plus sensible à ses rentes qu'au développement harmonieux du secteur culturel (Benhamou 1996).⁴⁸ Certaines recherches sociologiques ont signalé l'écart entre les justifications de l'interventionnisme étatique et ses conséquences, comme la constitution d'un système protectionniste. Ainsi que le montre une analyse de la politique culturelle de l'État-Providence (Menger 1987), la tentative

⁴⁷ Dick NETZER, *The Subsidized Muse. Public Support for the Arts in the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978.

⁴⁸ Alain FINKIELKRAUT, *La défaite de la pensée*, Gallimard, Paris, 1987/1998 ; Marc FUMAROLI, *L'État culturel. Essai sur une religion moderne*, Paris, Fallois, 1991 ; Yves MICHAUD, *L'artiste et les commissaires, quatre essais non pas sur l'art contemporain mais sur ceux qui s'en occupent*, Nîmes, Jacqueline Chambon, 1989 ; Françoise BENHAMOU, *L'économie de la culture*, Paris, La Découverte, 1996/2004.

d'alléger les pressions du marché sur la création et de réduire les obstacles à la démocratisation a débouché sur le financement ainsi que le contrôle de véritables segments assistés des marchés artistiques, de véritables domaines protégés où la logique du volontarisme culturel de l'État a entraîné le gonflement de la population des candidats à la professionnalisation artistique et des institutions à vocation culturelle, ainsi que de la production artistique assistée (l'« art officiel »), et a finalement causé une crise de surpopulation et de surproduction artistique.⁴⁹ D'autres études (Moulin 1997) ont prouvé que les effets conjugués (même si non voulus) du souci de compenser la défaillance du marché ont été la modification du système d'organisation de la vie artistique et des modalités de reconnaissance des artistes, et la promotion d'un art en rupture avec les goûts du public, mais imposé comme paradigme esthétique dominant.⁵⁰ Un rapport publié récemment (Quemin 2002) montre que la tentative de découpler l'art contemporain français du système du marché a conduit à l'échec par rapport à la fin envisagée, à savoir de propulser cet art au premier-plan des mondes de l'art. Ce jugement est prouvé par le faible positionnement des artistes français subventionnés par rapport à des artistes contemporains américains, allemands, anglais et italiens, tant dans les classements internationaux des grandes institutions artistiques, que sur le marché de l'art international.⁵¹ L'échec de la

⁴⁹ P-M. MENGER, « L'État-Providence et la culture. Socialisation de la création, prosélytisme et relativisme dans la politique culturelle publique », *loc. cit.*, pp. 30, 34-40.

⁵⁰ Raymonde MOULIN, *L'artiste, l'institution et le marché*, Paris, Flammarion, 1997, p. 88.

⁵¹ Alain QUEMIN, *L'art contemporain international : entre les institutions et le marché (Le rapport disparu)*, Nîmes, Jacqueline Chambon/Artprice, 2002, « Introduction », pp. 10-13, et « Le handicap lié à la faiblesse du

politique culturelle interventionniste, en dépit de l'allocation massive de fonds publics, prouve que la politique de financement public direct (subventions ou aide d'État) n'est pas une condition suffisante pour atteindre des objectifs comme le soutien à la créativité artistique et la promotion de l'art sur la scène internationale, dans les cas où sa mise en œuvre néglige les conditions réelles d'un marché de l'art libre et internationalisé.

Une justification intrinsèque : la contribution de la culture au bien-être public

Dans les débats occidentaux sur la politique culturelle a été aussi formulé un argument de nature différente, proche de l'idéologie des biens tutélaires (*merit goods*), selon lequel l'art mérite le soutien public par la nature même des biens produits. En Roumanie, un tel argument intrinsèque est toutefois lié au rôle attribué à la créativité culturelle de « source du progrès humain » et facteur de « l'amélioration de la qualité de la vie », comme l'affirme la *Déclaration commune* (1998) du ministère de la Culture et de l'Alliance nationale des unions de créateurs : « Nous, les signataires, reconnaissons les principes suivants : 1. *La créativité culturelle est une source du progrès humain.* Les politiques culturelles doivent reconnaître la contribution essentielle des créateurs d'art et des artistes interprètes à l'amélioration de la qualité de la vie et à la promotion de l'identité et du développement culturel de la société. »⁵²

marché français de l'art contemporain », pp. 183-191 : « La faiblesse du marché privé en particulier – auquel doivent parfois se substituer les achats publics – fait suspecter la France de promouvoir un art officiel toujours soupçonné de médiocrité, en particulier dans un pays comme les États-Unis attaché au libre jeu du marché. »

⁵² Ministerul Culturii, *Statutul creatorilor de artă și artiștilor interpreți*, 1998, p. 5. Italiques dans l'original.

La *Stratégie culturelle* (2000) réitère cette légitimation du soutien public pour la culture dans la perspective du bien-être public, à laquelle s'ajoute sa « mission éducative-intellectuelle » sur laquelle insiste par exemple le rapport du ministère de la Culture et des Cultes en 2002.⁵³ Un argument intrinsèque similaire a été formulé dans les débats sur la politique culturelle en France, qui esquisse une justification de l'action publique en faveur de la création qui relèverait, d'une certaine manière, de l'ordre de l'évidence : la culture et les arts sont des promesses de l'accomplissement humain et participent de ce qui favorise la conception d'une vie meilleure.⁵⁴

Le mérite d'une telle justification du financement public de la culture, fondée sur la contribution par sa nature même au bien public, tient à son caractère désintéressé : dans ce cas-là, l'État devrait actionner non comme un *sponsor* qui attend des services en échange de son intervention en faveur de la création artistique, mais en tant que *mécène*, généreux patron des arts.

Néanmoins, cette justification fondée sur la valeur intrinsèque de l'art est aussi problématique. Comme Philippe Urfalino note dans la « Postface » (2004) de son ouvrage *L'Invention de la politique culturelle*, la pertinence du constat que la culture et les arts participent à ce qui favorise une vie meilleure est désormais incertaine, parce qu'aujourd'hui il est devenu de plus en plus difficile d'attribuer des référents incontestables aux vocables « culture » et « art ». La transformation radicale des pratiques artistiques, qui a généré la querelle de l'art contemporain en France dans les années 1990,

⁵³ Ministerul Culturii, *Strategia culturală. Raport final Proiect RO9709-01*, 2000, p. 3. MCC, *Cultura și cultele 2002*, pp.13, 14.

⁵⁴ Ph. URFALINO, « Postface », *L'Invention de la politique culturelle*, op. cit., p. 401.

a fait que « la question du Philistin », déjà invoquée par Léon Tolstoï dans son essai *Qu'est-ce que l'art ?* (1898), revienne dans le débat : « Cela, dit-on, est fait pour l'art, et l'art est une chose importante. Mais est-il vrai que cela soit de l'art, et que l'art soit une chose si importante qu'on puisse lui faire de pareils sacrifices ? »⁵⁵ Si l'idée que l'Etat doit soutenir la culture et les arts est indéniable, toutefois une question se pose légitimement : quelle culture et quel art ?

En Roumanie il n'existe pas une définition unanimement acceptée de la culture qui puisse constituer un instrument méthodologique unique, comme il est remarqué dans un des premiers documents de politique culturelle, partie du *Compendium des politiques culturelles en Europe* (1999). En revanche, deux acceptions de la culture y sont formulées, qui circonscrivent « un *cadre général* en perspective anthropologique, de la totalité des aspects intellectuels d'une civilisation ; un *domaine spécialisé* de l'activité culturelle, qui forme l'objet du ministère de la Culture [*sic* !] et des institutions culturelles de Roumanie et qui comprennent : la littérature, la danse, le théâtre, le film, les arts plastiques, l'architecture, etc. »⁵⁶ Le discours sur la politique culturelle en Roumanie ne propose pas non plus (à une exception près) une définition de la notion d'« art » utilisée. Néanmoins, l'examen des discours et des rapports sur la politique culturelle peut offrir quelques indices pour esquisser la conception dominante de l'art dans les deux dernières décennies, une conception qui n'est pas exempte d'ambiguïtés, de tensions ou de contradictions.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 401-404. Léon TOLSTOÏ, *Ecrits sur l'art*, Paris, Gallimard, 1971, p. 4.

⁵⁶ *Politica culturală în România. Extras din Compendiumul « Politici culturale în Europa »*, ministère de la Culture, Roumanie, Conseil de l'Europe, septembre 1999, p. 8 <http://www.eurocult.ro/politici/prezentare.htm>.

Au début des années 1990, l'espace public roumain a été dominé par une conception traditionaliste de l'art, vu comme une activité séparée de la société. Par conséquent, la politique culturelle a longtemps négligé les liens entre l'art et d'autres secteurs de l'activité sociale, et entre l'art et le public, en se limitant aux formes traditionnelles de l'art. Le rapport des experts européens sur la politique culturelle en Roumanie (1999) remarque le dédain pendant les années 1990-1997 pour les industries culturelles, ainsi que pour les expressions artistiques nouvelles ou non-traditionnelles.⁵⁷

La politique des arts de 1997 à 2000 apparaît comme une exception à cette politique restrictive, mais au sens en quelque sorte renversé. Contre la tendance précédente, la Direction des Arts Visuels du ministère, fondée à la fin de 1996, a assumé explicitement la mission de soutenir et de promouvoir le « discours visuel contemporain » ou « professionnel », qui « vise à redéfinir l'identité nationale par rapport au contexte actuel de l'Occident [*sic* !] », et qui pourrait « intégrer la culture roumaine dans le circuit mondial des valeurs artistiques ». ⁵⁸ Mais cette stratégie de soutien à l'art contemporain a été progressivement marginalisée et finalement abandonnée après le retour au pouvoir du gouvernement PDSR/PSD à la fin de

⁵⁷ *Politica culturală în România. Raport al unui grup de experți europeni*, pp. 7-8, 15-16.

⁵⁸ Ministère de la Culture, Direction des Arts Visuels, *Strategia 2000-2001*, Bucarest, 2000, p. 1. Voir aussi la stratégie de soutien à la création contemporaine dans *Politici și strategii culturale 1997-2000*, pp. 65-71. Mais cette politique de soutien à l'art contemporain ne dispose que de ressources financières limitées et se déploie en l'absence des institutions d'exposition et de consécration de l'art contemporain : avant l'inauguration du Musée National d'Art Contemporain en octobre 2004, le monde de l'art roumain ne disposait que d'un petit musée d'art contemporain, à Galați, et d'une section d'art contemporain au Musée National d'Art de Bucarest.

l'année 2000. La politique culturelle a ensuite endossé la mission de promouvoir la « renaissance de la culture nationale », où l'attribut « national » désigne les formes traditionnelles de la haute culture et, surtout, de la culture populaire-folklorique⁵⁹. Cette compréhension de la « culture nationale » a ressuscité l'ancienne tension entre professionnels et amateurs, exploitée par le régime communiste. En outre, la politique du ministère de la Culture et des Cultes et la stratégie culturelle mise en place lors du Forum National de la Culture visaient principalement la promotion de la « culture de masse » ou de l'art populaire et des amateurs. Les arts visuels sont le seul secteur culturel où les « paysans-créateurs » sont mentionnés à côté des artistes professionnels en tant que « réservoir inépuisable de la créativité roumaine »⁶⁰.

Au contraire, quand l'art est défini en termes de haute culture, l'extension de cette notion va du multimédia à l'œuvre d'art conçue comme « laboratoire social », mais elle exclut cette fois-ci les formes et les moyens traditionnels. Par exemple, les quelques considérations théoriques dans *Politiques et stratégies culturelles 1997-2000* définissent l'art contemporain ou la création actuelle comme « une production culturelle où l'objet artistique (...) échappe à la forme, et devient un langage contemporain de communication qui apparaît grâce au passage d'un art utilisant des techniques traditionnelles à un art qui assume les hautes technologies [et qui] incorpore le social et le politique dans son but ».⁶¹ En conséquence, la Direction des Arts Visuels du ministère a fixé les priorités de sa politique pour le financement de l'art contemporain en 2000-2001 comme suit : « Les initiatives d'intérêt national sont considérées comme

⁵⁹ Ministerul Culturii și Cultelor, *Cultura și cultele 2001*, pp. 3, 129.

⁶⁰ Forumul Cultural Național, « Discursul Președintelui României, Ion Iliescu », pp. 4,7.

⁶¹ Ministerul Culturii, *Politici și strategii culturale 1997-2000*, p. 65.

des priorités si elles favorisent : la création originale, la création dans une perspective contemporaine qui exclut la perspective néo-réaliste socialiste et la perspective obsolète académique. » La sélection et la promotion ont été gouvernées par le principe de l'excellence. Néanmoins, les critères de qualité artistique (comme « l'originalité du travail artistique », « l'innovation ») sont complétés par une discrimination positive en faveur de certaines catégories artistiques : la participation des « artistes représentant les minorités nationales » et des « artistes femmes » figure parmi les critères de sélection et de financement des projets.⁶² Une tension apparaît donc dans la catégorie « haute » de l'« art professionnel » lui-même, entre les moyens et les formes traditionnelles et les formes contemporaines, vu que l'art contemporain est opposé non seulement à l'ancien réalisme socialiste et à l'art académique, mais aussi à la tradition moderne. De même, dans les principes de sélection et de promotion, il subsiste une tension entre les critères artistiques (la valeur intrinsèque de l'art) et les critères sociaux, comme l'appartenance des artistes à une minorité ethnique ou à un sexe donné.

Pendant toute la période postcommuniste, l'administration culturelle a adopté une politique interventionniste, mais oscillant en faveur de l'une ou de l'autre des catégories de pratiques culturelles et artistiques, traditionnelles (populaires et hautes) ou d'avant-garde/ contemporaines. Dans le cas de la politique culturelle récente, en dépit de l'engagement d'adopter une attitude neutre, la tension persiste entre des objectifs tels que celui de « favoriser les nouvelles formes d'expression et pratiques culturelles », comme proclamé dans le *Programme de*

⁶² Direcția Arte Vizuale, *Strategia 2000-2001*, pp. 8,13-15. Voir aussi *Politica culturală în România. Raport al unui grup de experți europeni*, p. 24.

gouvernement 2005-2008, et celui de « maintenir l'équilibre entre la tradition et l'innovation », comme proposé dans la *Stratégie du ministère de la Culture et des Cultes pour la période 2005-2008*, présentée ultérieurement au Parlement par le ministre libéral de la Culture.⁶³

La politique culturelle en Roumanie a aussi constamment entretenu une vision limitée de la culture, au sens où l'écrit, le livre, jouissent d'une prééminence écrasante par rapport aux autres formes d'expression culturelle. Ainsi, l'accès à la culture est défini surtout comme accès au[x] livre[s], à l'éducation, incluant – de manière restrictive – principalement les formes littéraires canoniques (le canon de l'école)⁶⁴. Cette idée de la culture a également eu des implications pratiques en ce qui concerne les modalités et les mécanismes du financement public. La culture écrite a bénéficié de programmes spéciaux et exclusifs de financement – l'aide ou la commande d'État pour l'édition des livres et des revues (notamment littéraires), des acquisitions pour des bibliothèques publiques, etc. Certains secteurs et formes d'expression artistique ont été ainsi favorisés : l'écrit par rapport au visuel, le traditionnel par rapport au non-traditionnel, le canonique par rapport à l'alternatif. Par exemple, pendant les années 2001-2004, le pourcentage des fonds alloués aux arts visuels représente seulement 2% du financement total des actions culturelles, dans les conditions où ce financement représente

⁶³ *Programul de Guvernare. Capitolul 22-Politica în domeniul culturii* <http://www.gov.ro/obiective/afis-docdiverse-pg.php?iddoc=266> (accédé le 09.03.2005) ; *Strategia Ministerului Culturii și Cultelor pentru perioada 2005-2008. Prezentare ținută de dna Ministru Mona Muscă în fața Comisiilor de Cultură din Camera Deputaților și din Senat în săptămâna 7-11 martie 2005* <http://www.cultura.ro/News.aspx?ID=514> (accédé le 06.04. 2005.)

⁶⁴ Forumul Cultural Național, « Discursul președintelui României, Ion Iliescu », pp. 4-5.

à son tour seulement 17-20% du total des dépenses du ministère de la Culture et des Cultes. La discrimination entre l'écrit et le visuel devient plus flagrante si l'on compare ce pourcentage du financement alloué aux arts visuels et le taux des programmes d'arts visuels dans le cadre des programmes thématiques du ministère et des Directions régionales pour la culture, pourcentage qui se situe constamment aux alentours de 11,2%-11,8% du total des programmes culturels.⁶⁵

Cette conception limitée de la culture et de la politique culturelle orientée principalement vers le soutien à la culture écrite et aux livres s'enracine dans la prééminence historique de l'écrivain dans la culture roumaine. Cependant sa persistance dans le discours et la politique publique est injustifiable, vu la disproportion entre les différents secteurs de la culture tels que l'écrit et le visuel. Le paradoxe de ces conceptions et de ces politiques de la culture dominantes en Roumanie (qui procèdent par des mécanismes étatiques-bureaucratiques comme l'aide ou les commandes d'État), c'est l'absence de résultats au niveau des pratiques culturelles et de la consommation culturelle des Roumains. En dépit de cette orientation du financement public, toutes les enquêtes sur la consommation culturelle enregistrent une diminution continue du nombre des lecteurs de livres, plus abrupte que celle des spectateurs des expositions, des musées ou des théâtres.⁶⁶

⁶⁵ Sur la structure des fonds budgétaires du ministère – projets financés et acquisitions des œuvres d'art plastique contemporain et des monuments publics –, et des programmes thématiques régionaux, voir les rapports du ministère de la Culture et des Cultes, *Cultura și cultele 2001*, « Le soutien financier », pp. 102, 123 ; *Cultura și cultele 2002*, pp. 70, 79-82, 80 ; *Cultura și cultele 2003*, pp. 74, 79-82, 88-100.

⁶⁶ Pour la quantification du déclin de la participation culturelle pendant les années 1990-1995, voir *Politica culturală în România. Raport al unui grup de experți europeni*, p. 9. Ce déclin continue visiblement après 2001, conformément aux estimations des enquêtes sur la

Que reste-il alors pour justifier le soutien public à la culture et aux arts ? Actuellement les conditions idéologiques ont changé radicalement vers « l'après-politique culturelle », selon la formule de Philippe Urfalino⁶⁷ qui exprime le double épuisement du caractère sacré de l'intellectuel et de l'État, et la fin d'une philosophie de l'histoire et du culte de l'art qui ont fondé la politique culturelle héroïque à la française. Dans ces conditions, il reste une justification moins exaltante de soutien public pour les arts, à savoir l'existence même d'une vie artistique autonome. En dernière analyse, le financement public pour les arts devrait viser la sauvegarde et le développement des pré-conditions économiques nécessaires à la création artistique libre.

L'État roumain postcommuniste a justifié son intervention dans le domaine culturel et le financement de la culture et des arts à travers des arguments différents, de nature instrumentale ou intrinsèque. On peut citer d'abord une justification grandiloquente en termes d'intérêt national et de prestige ; subséquemment, une justification pragmatique en termes de bénéfices socio-économiques ; occasionnellement, une justification éthique en termes d'exemption des conditions du marché ou de correction de ses iniquités et défaillances ; et diffusément, une justification intrinsèque dans la perspective du bien-être public. Mais toutes dépendent de la représentation des rôles attribués à la culture et aux arts : la création et la sauvegarde de l'identité nationale, la contribution au

consommation culturelle. Voir Centre de recherches sur la culture, *Le Baromètre de la consommation culturelle*, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, et *L'Indicateur de la vie culturelle en Roumanie 1998-2007* <http://culturadata.ro/Cercetari%20finalizate.html>.

⁶⁷ Ph. URFALINO, *op. cit.*, pp. 404-406.

développement économique et à la cohésion sociale, l'éducation et l'édification du public, et l'engendrement du progrès humain et du bien-être public.

Loin d'être hors sujet, les idées particulières de la *culture* et de l'*art* des gouvernements successifs ont joué un rôle central dans l'élaboration des politiques culturelles. Malgré les progrès réalisés depuis 1990 dans le sens d'une politique pragmatique adaptée à l'esprit du temps, principalement sous l'impulsion des institutions et des politiques européennes, le discours public roumain est nourri par une idéologie instrumentale persistante qui considère la culture et l'art comme des outils, notamment pour la formation de l'identité nationale. En tant que tel, ce discours a continué à être dominé par une conception étroite et passéiste de la culture et de l'art, en conflit avec d'autres conceptions plus modernes. Au cœur de la politique culturelle se trouve une conception identitaire et patrimoniale de la culture : comprise comme source de l'identité nationale, son extension comprend principalement le patrimoine, la culture populaire-folklorique, et les formes traditionnelles de l'art. Cela révèle la survie de l'ancien conflit entre des valeurs sociales telles que le conservatisme et le paternalisme, qui soutiennent un paradigme nationaliste-collectiviste de la culture centré sur « l'être national », et les valeurs de la modernité – l'originalité, l'innovation et l'excellence.

La politique culturelle postcommuniste a été essentiellement interventionniste, mais le soutien public a balancé tantôt du côté de pratiques artistiques traditionnelles (populaires ou hautes), tantôt du côté des pratiques d'avant-garde/contemporaines, selon les idées dominantes de la culture et de l'art. Paradoxalement, les constantes de la politique culturelle en Roumaine sont la fluctuation et l'intervention contradictoire de l'État, qui ont contraint et ont perturbé sa

mise en œuvre, en altérant ses effets. La politique culturelle était destinée à être « une machine à produire du consensus », *i.e.* culture nationale, dans un pays à la recherche de son identité, locale et internationale. Pourtant, l'offre culturelle soutenue par l'État et implicitement l'identité nationale ainsi proposée ont été caractérisées par le déséquilibre entre les pratiques culturelles traditionnelles-particularistes (privilegiées en 1992-1996 et en 2001-2004) et les pratiques modernes-universalistes (soutenues en 1997-2001 et depuis 2005). Certains secteurs et formes d'expression artistique ont donc été privilégiés : l'institutionnel par rapport à l'indépendant, la tradition par rapport à l'innovation, le canonique par rapport à l'alternatif, l'écrit par rapport au visuel, mais sans résultats notables dans la dynamique de la consommation et de la participation culturelle. Au contraire, des tensions se sont maintenues ou sont apparues entre la culture populaire et l'art traditionnel, d'un côté, et les formes contemporaines de la haute culture, de l'autre, entre les professionnels et les amateurs, ou, quand les conceptions contemporaines ont prévalu, dans l'art professionnel lui-même, entre les formes traditionnelles, modernes et contemporaines.

Or, pour atteindre ses objectifs, une politique culturelle compréhensive doit dépasser toutes ces limitations et prendre en considération la diversité des formes d'expression culturelle, la pluralité des acteurs qui se trouvent en concurrence dans les pratiques et les activités artistiques, ainsi que les mutations considérables liées à l'émergence des industries créatives. Un nouveau cadre conceptuel est nécessaire pour une politique culturelle plus efficace, qui soit en mesure de s'adapter plus facilement à l'évolution du régime de l'art contemporain et de favoriser la créativité.

UN DÉFI À L'ÉTAT RÉPUBLICAIN ? PAUL VIOLLET ET LE COMITÉ CATHOLIQUE POUR LA DÉFENSE DU DROIT (1899-1914)

Vincent DUCLERT

Le Comité catholique pour la défense du Droit a été créé pendant l'affaire Dreyfus, par un historien du droit et catholique Paul Viollet, afin de s'opposer à la persécution dont était victime le capitaine Dreyfus, de lutter contre toute persécution dont le sort de l'officier était emblématique, et d'opposer à ces pratiques barbares la défense absolue de la liberté.

C'est en vertu d'une idée du catholicisme affirmant l'égalité des personnes, la souveraineté des droits individuels et le refus de la violence que Paul Viollet et ses amis s'engagèrent dans l'affaire Dreyfus. Le Comité catholique pour la défense du Droit permet ainsi de considérer la dimension d'un catholicisme démocratique et d'accéder à une nouvelle vision des catholiques français que l'histoire confirma au XX^e siècle, avec les engagements catholiques (et chrétiens) contre la violence coloniale, la terreur franquiste dans la guerre d'Espagne, contre la Collaboration et l'antisémitisme d'État du régime de Vichy, contre la torture dans la guerre d'Algérie ou bien, contre l'expulsion des sans-papiers et la politique sécuritaire du gouvernement de Nicolas Sarkozy dirigée contre les Roms (été 2010).

Comme d'autres regroupements dreyfusards, le Comité catholique pour la défense du Droit fut un défi pour l'Etat républicain, à commencer par sa contestation des mécanismes qui avaient fait condamner et déporter un innocent. Il anima une forte critique des institutions responsables de l'arbitraire. Il marqua de son empreinte le dreyfusisme, à commencer par celui des droits de l'homme et du citoyen.

En participant à l'engagement dreyfusard, le Comité et ceux qui le composaient affirmaient un ordre supérieur du droit qui pouvait s'opposer à la légalité judiciaire, ou du moins la contester au nom de valeurs souveraines. Le Comité catholique pour la défense du Droit marqua le dreyfusisme parce qu'il s'opposa à une politique de revanche déclenchée contre ceux qui furent considérés comme collectivement responsables des supplices infligés au capitaine Dreyfus. Or, parmi ceux-ci, les catholiques payèrent le plus lourd tribut à la défaite de l'antidreyfusisme, à la fois parce qu'une partie d'entre eux se radicalisèrent en basculant vers le « nationalisme intégral » et l'antisémitisme de l'Action française, et parce que la majorité subit l'anticléricalisme du Bloc des gauches, notamment dans son application de la législation de 1901.

Cette persécution contre les catholiques qui se développa en France ne prit jamais les proportions de celle qui s'était abattue sur les juifs et qui allait redoubler encore après la Grande Guerre jusqu'à aller dans la complicité de l'extermination. Mais l'anticléricalisme posait une question de principe puisqu'avec lui étaient menacées des libertés individuelles et l'esprit de tolérance en France. Le Comité catholique pour la défense du Droit défia une seconde fois l'Etat républicain en refusant cette violence jugée contraire à la morale chrétienne mais aussi à l'esprit dreyfusard.

Dès les débuts de l'Affaire, Paul Viollet avait perçu le risque de violence anticatholique devant répondre à la menace

antidreyfusarde. Il choisit de mener de front un combat pleinement dirigé vers la défense des libertés et les garanties apportées par le droit. Ce combat non idéologique, fondamentalement libéral, faisant de la morale religieuse une éthique civique, représenta un fragile mais réel contre-pouvoir au pouvoir de l'État que son appartenance à la République ne protégeait pas de l'arbitraire ni de la violence.

L'action de Paul Viollet et du Comité catholique pour la défense du Droit est connue par la recherche grâce à l'étude Jean-Marie Mayeur parue dans la *Revue historique* en 1979¹ ; elle est complétée par un manuscrit original de Paul Viollet présentant l'histoire du Comité. La contribution présente s'appuie également sur notre propre contribution à la connaissance de Paul Viollet, lors d'un colloque consacré en 1999 à la jeunesse du général de Gaulle². La dernière partie de la réflexion évoque l'héritage politique et moral de Bernard Lazare et de Charles Péguy, à travers les œuvres respectives de ces deux intellectuels dreyfusards, critiques des pouvoirs injustes et de l'oppression.

I. Paul Viollet

Spécialiste du droit médiéval et de la monarchie d'Ancien Régime, juriste de grande renommée mais aussi catholique engagé dans la vie de la cité, Paul Viollet (1840-1914) est parvenu en effet au début du XX^e siècle à unir une conviction

¹ Jean-Marie MAYEUR, « Les catholiques dreyfusards », *Revue historique*, n°530, avril-juin 1979, pp. 337-361.

² Vincent DUCLERT, « Raison démocratique et catholicisme critique au début du XX^e siècle. A la recherche des influences cachées de Paul Viollet », in *Charles de Gaulle, la jeunesse et la guerre 1890-1920*, colloque international organisé par la Fondation Charles de Gaulle, Lille, 5-6 novembre 1999, Paris, Plon, coll. « Espoir », 2001, pp. 107-118.

religieuse critique à une réflexion politique libérale qui l'amena à penser la démocratie par la loi, l'histoire et la constitution. Cette articulation majeure entre une critique du catholicisme et une approche de la démocratie n'explique pas seulement son engagement dans l'affaire Dreyfus comme catholique et historien, et le lancement du Comité catholique pour la défense du Droit. Se portant au-delà du seul cas du capitaine Dreyfus, la petite association prit la défense de ceux qui, des prêtres aux indigènes, subissaient de la même manière l'arbitraire politique.

Ce professeur d'histoire du droit et d'histoire ecclésiastique, qui fit toute sa carrière à l'Ecole des Chartes et dont l'un des fils se destina au ministère sacerdotal, est à l'origine d'une double révolution intellectuelle et scientifique que le contexte de la France de la Belle Époque amputa de sa portée historique. Paul Viollet démontra en effet que les expériences juridiques et politiques du Moyen Âge et de l'Ancien Régime ne se séparaient pas de l'œuvre constitutionnelle de la révolution libérale de 1789 et qu'elles pouvaient même servir à concevoir les formes de la démocratie moderne, ce qui signifiait la République, et particulièrement la III^e République, n'épuisait pas le champ des possibles en la matière, qu'elle n'était pas la forme unique et exclusive des régimes de progrès et de liberté. Il démontra au même moment que l'application de la méthode scientifique de l'histoire au domaine des questions religieuses pouvait conduire aussi bien à un approfondissement de la foi individuelle qu'à un engagement collectif des catholiques dans des crises où les libertés civiles et politiques étaient en jeu, notamment l'affaire Dreyfus.

Plusieurs ouvrages de grande ampleur attestent de l'investissement de Paul Viollet dans la connaissance des bases juridiques de l'Ancien Régime, dans la compréhension des liens qui unissent ces dernières avec le constitutionnalisme de

1789, et dans l'élaboration d'une forme d'anthropologie politique fondée sur l'histoire du droit et la critique religieuse. Il s'agit d'abord du *Précis de l'histoire du droit romain* publié en 1886³, véritable histoire du droit civil [privé] français⁴, de son équivalent pour le droit public avec l'*Histoire des institutions politiques et administratives de la France* édité entre 1890 et 1903⁵, et de son ultime grande synthèse, *Le roi et ses ministres pendant les trois derniers siècles de la monarchie* paru en 1912, deux ans avant sa mort⁶. Toute la réflexion de Paul Viollet s'organise autour d'une triple question : Qu'est-ce que l'État moderne ? Qu'est-ce la légitimité politique ? Qu'est-ce que la liberté civique ? Il établit ainsi les rapports complexes entre l'administration et l'État, entre le droit et la loi, entre la souveraineté et la constitution, entre le pouvoir et la société, afin de penser l'unité d'une nation comme la France.

Sa méthode est également très ambitieuse. En apparence, il soumet sa réflexion à l'idée religieuse. En réalité, il utilise cette dernière pour en faire une visée scientifique, l'insérant dans le mouvement de renaissance critique du spinozisme qui s'affirme au tournant du siècle⁷, retrouvant avec Dieu ce que découvre au même moment Jaurès avec l'idée du prolétariat :

³ Paul VIOLLET, *Précis de l'histoire du droit français accompagné de notions de droit canonique et d'indications bibliographiques*, Paris, L. Larose et Forcel, 1886, XI-804 pp.

⁴ C'est sous ce titre que le *Précis* a été réédité et augmenté en 1893 et en 1905, précédé de la mention : *Droit privé et sources*.

⁵ Paul VIOLLET, *Droit public. Histoire des institutions politiques et administratives de la France*, Paris, Larose et Forcel, 1889-1903, 3 volumes, VIII-468, 470 et 601 pp.

⁶ Paul VIOLLET, *Le roi et ses ministres pendant les trois derniers siècles de la monarchie*, Paris, Sirey, 1912, 616 pp.

⁷ L'un des foyers de cet « idéalisme critique », qui inscrit radicalement sa différence avec le néo-kantisme des fondateurs de la République, est la *Revue de métaphysique et de morale* fondée en 1893.

un outil puissant pour comprendre le monde afin de le réformer et non de le révolutionner. L'introduction de *l'Histoire des institutions politiques et administratives de la France* est très explicite pour saisir le rôle intellectuel que Paul Viollet confère à l'idée religieuse dans la compréhension politique. « Ces deux grands faits, qui sont comme les deux pôles de l'histoire : assentiment de la nation, évolution régulière, veulent être rapprochés l'un de l'autre et comparés un moment. J'estime que les lois auxquelles est soumis le développement des institutions politiques sont en grande partie indépendantes de la volonté de l'homme et supérieures à cette volonté : il s'agit donc, quand je parle de l'assentiment de la nation, d'un assentiment confus et fort peu éclairé. *L'homme propose et Dieu dispose*, a dit depuis longtemps la sagesse populaire, source toujours vive de toute philosophie ; cette vieille formule contient toute la jeune science, elle résume heureusement les résultats de nos investigations laborieuses ... *L'homme propose et Dieu dispose ; l'homme s'agite, mais Dieu le mène !* L'oiseau en cage s'agite lui aussi ; il est libre de tous ses mouvements ... entre les parois de sa prison. Toutefois à la différence de l'oiseau prisonnier, l'homme ne s'agite guère en vue de contrarier le mouvement qui l'emporte ; tout au contraire, son activité est ordinairement le principal agent des lois qui président à ses destinées ... D'ailleurs, il ne voit pas le but lointain auquel il tend ... En insistant de la sorte, je veux faire sentir que l'histoire du Droit public est une science ; elle n'est qu'une science qu'en tant qu'elle constate des lois ; un ouvrage consacré à ce sujet n'est lui-même un essai scientifique qu'en tant qu'il aspire à constater des lois. »⁸

⁸ Paul VIOLLET, *Histoire des institutions politiques et administratives de la France*, op. cit.

Le catholicisme critique n'a pas, quant à lui, donné naissance à une production scientifique majeure que Paul Viollet a réservée en priorité aux recherches d'histoire du droit et des institutions. L'historien est cependant intervenu dans des questions cruciales comme, en 1904-1905, la polémique sur l'infailibilité où la possibilité même de la critique du religieux se trouvait en jeu⁹. L'esprit scientifique a toujours commandé sa relation avec l'Église, et cette exigence a déterminé l'originalité supérieure de son œuvre de savant. Cette exigence a nourri des formes multiples d'engagement qui ont contribué très fortement à redéployer la place et le rôle du religieux dans la République, et à réévaluer considérablement l'enjeu du droit, de la loi et de la constitution dans la pensée politique de son temps. La création du Comité catholique pour la défense du Droit représenta une étape importante dans la constitution d'un lien intellectuel entre un catholicisme critique et une raison démocratique, établissant certains des fondements les plus solides d'un libéralisme politique rapidement éclipsé par la domination, en France, du radicalisme, du nationalisme et du socialisme, contribuant au maintien du religieux dans le politique selon une tradition spinoziste réifiée au tournant du siècle¹⁰.

Ces apports que l'on peut, sans exagération, juger fondamentaux nourrissent la tradition intellectuelle du libéralisme politique fondée par Alexis de Tocqueville au cours

⁹ Paul VIOLLET, *L'infailibilité du pape et le Syllabus, étude historique et théologique* [Besançon, Jacquin] Lethiellieux, 1904, 115 pp. ; *Infailibilité et Syllabus. Réponse aux « Études »* [Besançon, Jacquin] Roger et Chernoviz, 1905, 59 pp.

¹⁰ Cf. notre communication au colloque NCFS : « Une éthique démocratique à l'aube du XXI^e siècle. Philosophie, morale et politique sous le regard de Spinoza », 21-23 octobre 1999, University of Western Ontario, London, Ontario, Canada.

des années 1830¹¹. Ils s'ancrent aussi dans les engagements pré-révolutionnaires des cours judiciaires de l'Ancien Régime où les « Robes » s'opposaient parfois au « Sabre »¹², lançant les bases d'une véritable politique du droit. Avec le catholicisme critique de Paul Viollet, il devient également possible de retrouver la place du religieux dans les Lumières, un mouvement qui, *a contrario*, fait entrer la théologie catholique dans l'âge moderne et inaugure un processus de laïcisation de la foi, prélude à son inscription dans la cité démocratique¹³. Paul Viollet est donc le représentant de cette double généalogie religieuse et intellectuelle, mais il est plus en même temps puisqu'il approfondit cette dernière, qu'il l'unifie et qu'il la constitue en fondement d'une pratique démocratique visant à installer le citoyen dans la cité. Elle trouve son sens dans les engagements pour Dreyfus, pour les prêtres sanctionnés ou pour les indigènes martyrisés, autant de situations où l'historien et catholique affrontent un Etat républicain qui refuse le plein exercice des libertés individuelles.

Convaincu de la nécessité absolue de fonder une société moderne sur l'égalité de ses membres devant la loi, Paul Viollet

¹¹ Alexis de TOCQUEVILLE, « État social et politique de la France avant et depuis 1789 », *London and Westminster review*, 1836. Cet article peu connu met en place les bases d'une réflexion ambitieuse qui sera ensuite développée dans les deux grands livres que sont *De la démocratie en Amérique* et *L'Ancien Régime et la Révolution*.

¹² Cf. Christian CHEMINADE, « Les Robes et le Sabre : du bon usage de l'armée selon la littérature parlementaire (1763-1774) », in *L'Armée au XVIII^e siècle*, colloque de l'Université d'Aix-Marseille, 1996.

¹³ Cf. Michel de CERTEAU, « La formalité des pratiques. Du système religieux à l'éthique des Lumières (XVII^e- XVIII^e) », in *L'écriture de l'histoire*, pp. 153-212. Pour une lecture globale du rapport entre les Lumières et la Révolution française, voir Roger CHARTIER, *Les origines culturelles de la Révolution française*, Paris, Le Seuil, coll. « L'Univers historique », 1990, 249 pp.

décide, en pleine affaire Dreyfus, de la création du Comité catholique pour la défense du Droit.

II. Le Comité catholique pour la défense du Droit. Un historique inédit

La connaissance de l'action de Paul Viollet en faveur des libertés repose sur l'exploitation des archives du Comité dont l'historien disposait personnellement et qui ont été déposées au séminaire Saint-Sulpice, rue du Regard, à Paris, où nous les avons consultées à la suite de Jean-Marie Mayeur¹⁴. Un manuscrit original de Paul Viollet présentant l'historique du Comité est conservé à la Bibliothèque nationale de France. Ce texte expose la naissance et le développement du Comité catholique pour la défense du Droit¹⁵. Il a été adressé le 1^{er} juillet 1902 au député et historien Joseph Reinach, à sa demande¹⁶,

¹⁴ « "Archives du Comité Catholique pour la défense du Droit". Président fondateur Paul Viollet », Archives Saint-Sulpice, fonds versé par le fils du fils de Paul Viollet, Louis.

¹⁵ Bibliothèque nationale de France, Nafr. 24897, ff° 499-507.

¹⁶ Paul VIOLLET, lettre à Joseph REINACH, 1^{er} juillet 1902, BNF, Nafr. 24897, f° 509.

« Comité catholique
Pour la défense du Droit
Paris, le 1^{er} juillet 1902
Cher Monsieur,

J'ai l'honneur de vous transmettre les renseignements que vous m'avez fait l'honneur de me demander.

Permettez-moi d'ajouter que je serai heureux de voir signalé par vous l'attitude du Comité au point de vue de la liberté de l'enseignement et de la liberté des congrégations.

Est-ce abuser de vous demander, quand le moment sera venu, communication des épreuves en ce qui concerne le Comité ?

Veillez agréer, cher Monsieur, l'assurance de mes sentiments bien dévoués.

Paul Viollet »

alors qu'il composait le troisième volume de sa grande *Histoire de l'Affaire Dreyfus*¹⁷.

La version *in extenso* présentée ci-dessous est complétée par des pièces émanant des archives conservées au séminaire Saint-Sulpice, et par des documents publics dont les deux premières brochures relatives à la création et aux activités du Comité catholique pour la défense du Droit : *Déclaration de principe – Règlement – Exposé général*, 1899 [brochure n°1], 1899-1900, 1900 [brochure n°2]¹⁸. D'autres brochures suivront, signalées relatives cette fois aux « abus » de l'Eglise¹⁹ – la première étant signalée dans ce texte « brochure n°3 ».

L'historique du Comité catholique pour la défense du Droit traduit l'importance accordée par ses membres aux droits de l'homme et du citoyen, à la Déclaration de 1789, et au principe d'égalité dans la société et devant la loi. Ces fondements dont l'affaire Dreyfus a montré, en face d'un régime républicain dominé par l'idéologie nationaliste et la raison d'Etat, la valeur politique décisive, définissent la pensée et l'activité pratique du Comité institué par Paul Viollet et ses amis. Le combat pour la défense du droit restitue ici l'historicité des concepts de liberté et d'égalité, la menace que représente un Etat républicain autoritaire, et le rôle d'acteur démocratique des catholiques libéraux, en l'occurrence les catholiques dreyfusards groupés dans le Comité de 1899. L'action de ce dernier vise à rappeler ces principes de démocratie à l'opinion et aux chefs républicains.

¹⁷ Les renseignements fournis par Paul VIOLLET apparaissent dans le troisième et quatrième volume de *l'Histoire de l'Affaire Dreyfus : La crise*, Paris, Fasquelle, 1903, 661 pp., et *Cavaignac et Félix Faure*, 1904, 635 pp.

¹⁸ Comité catholique pour la défense du Droit, *Déclaration de principe – Règlement – Exposé général*, 1899, Paris, P.-V. Stock, 1899, 16 pp. ; Comité catholique pour la défense du Droit, *1899-1900*, Paris, 1900.

¹⁹ Voir plus bas, note 31.

Je pris part chez M. Trarieux²⁰ à la première conférence relative au projet de fondation de la LDH, et je fus même désigné pour conférer avec M. Trarieux sur le projet de rédaction des statuts, qu'il se chargeait d'élaborer. J'eus ainsi l'occasion de donner mon avis sur quelques détails de rédaction, et je m'intéressai beaucoup à ce projet.

La nouvelle de la création de la Ligue se répandit, et dans plusieurs journaux, un correspondant parisien, Ménalque ou Harvard (pseudonyme d'Oscar Havard), annonçant prématurément cette fondation comme réalisée, me prit à partie (courtoisement d'ailleurs). Je répondis et j'exposai toute ma pensée sous forme d'une lettre à Ménalque qui fut publiée dans le *Courrier-du-Pas-de-Calais* du 29 avril 1898 et dans *La Vérité* du 18 mai (ci-joint le n° du *Courrier-du-Pas-de-Calais*²¹).

Lorsque la Ligue se constitua définitivement en assemblée générale, je fus proposé pour être membre du Conseil. Je déclarai ne pouvoir accepter qu'après avoir fait connaître publiquement ma résolution de défendre dans le conseil de la Ligue, non seulement les Juifs, mais au même titre les prêtres et les moines. Cette déclaration que redoutaient beaucoup quelques-uns des promoteurs, produisit au contraire un excellent effet, et fut applaudi. Je fus nommé.

Dès la première réunion du Conseil de la Ligue, je proposai d'émettre un vœu tendant à l'abrogation d'une des lois dites intangibles, celles qui déclare les congréganistes incapables d'occuper les fonctions d'instituteur communal. Je faisais observer que, d'une part, cette loi constitue une violation directe de l'art. 6 de la Déclaration : « Tous les citoyens ... sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois

²⁰ Ludovic Trarieux, ancien ministre, deviendra le premier président de la Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen.

²¹ Ce document a été séparé du manuscrit original.

publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents », et que son abrogation rentrait par conséquent directement dans notre programme ; que, d'autre part, l'émission d'un pareil vœu serait un coup droit porté à nos adversaires, renverserait toutes leurs machines de guerre, dissiperait toutes les imputations dirigées contre nous et frapperait en pleine poitrine le principal adversaire du droit et de la justice dans l'affaire, Drumont, lequel s'était fait élire député d'Alger en s'engageant précisément à ne pas demander l'abrogation de la loi en question.

Deux membres déclarèrent qu'ils partageaient en principe ma manière de voir. L'un d'eux insista sur les inégalités fiscales qu'il lui paraissait nécessaire de faire un jour disparaître ; mais tous deux ajoutèrent que, pour l'instant, ma proposition leur semblait inopportune. Je fus seul de mon avis.

Dans ces conditions, j'envoyais ma démission de membre de la Ligue. Après la plus gracieuse insistance pour me faire retirer ma démission, on ne l'accepta qu'à demi : on maintint mon nom parmi les simples membres. Pendant toute la période de l'affaire Dreyfus, j'ai accepté tacitement cette situation, mais, plus tard, des représentants considérables de la Ligue ayant exprimé, précisément au sujet de la liberté des congrégations, des opinions en contradiction directe avec les miennes, j'ai de nouveau envoyé ma démission de membre de la Ligue, et je l'ai énergiquement maintenue, malgré les plus gracieuses et les plus vives insistances.

Ayant cessé presque immédiatement d'être membre du Conseil de la Ligue, je ne me désintéressai pas un moment de l'affaire principale, qui avait été l'occasion de cette fondation et je fus ainsi conduit à diverses reprises à rendre publique mon opinion. Le 4 septembre 1898, j'adressai à M. Brunetière une lettre qui fut reproduite dans le *Siècle* et dans le *Radical* du 11 septembre 1898. Je rendis compte dans le *Siècle* des deux

brochures de l'abbé Pichot, *La conscience chrétienne et l'affaire Dreyfus ; la conscience chrétienne et la question juive*²². Le 13 janvier 1899, j'adressai une lettre à M. de Mun, lettre qui fut reproduite dans le *Siècle* du 15 janvier et dans le *Temps* du 16.

Entre temps, j'avais saisi la Ligue des droits de l'homme du cas du curé de Cauterets dont le traitement venait d'être supprimé pour avoir admis à prêcher dans son église un religieux appartenant à une congrégation non autorisée (un Jésuite). La Ligue intervint en effet : sa lettre au ministre datée du 14 novembre 1898 et publiée dans le *Siècle* du 22 novembre donna lieu, dans une partie de la presse catholique, à d'odieux commentaires. J'adressai, à cette occasion, le 14 novembre 1898, au *Siècle*, une lettre publiée le 22 novembre où je disais entre autres chose :

« Je souhaite que la Ligue défende énergiquement les principes de 89, qui sont violés au détriment des catholiques. Mais je dois reconnaître qu'il lui faudrait en ce moment pour le faire en toutes circonstances une sorte d'héroïsme surhumain ; il lui faudrait la vertu du libéralisme à ce degré éminent qui est requis chez nous pour les canonisations, car ceux dont elle prendrait la défense ne cessent de l'attaquer. Son président, dont l'attitude, pour tout esprit non prévenu, est admirable, est insulté chaque jour et la Ligue avec lui.

Certes, l'affolement des catholiques s'explique, en partie par le traitement dont ils ont à souffrir depuis vingt ans.

Mais comment nos représentants les intelligents de la presse ou dans le Parlement ne comprennent-ils pas qu'en méconnaissant comme ils le font tous les efforts honnêtes, tous les élans de la justice, ce qu'il y a en définitive de plus noble

²² [en note : Il existe à ma connaissance deux autres brochures dreyfusardes, écrites par des catholiques : l'une est de M. Quincampoix ; l'autre du Comte de Larmandie].

chez l'homme, ils font le vide autour d'eux et se préparent un douloureux lendemain ? »²³

²³ Lettre de Paul VIOLLET, *Le Temps*, 23 novembre 1898.

« Monsieur le directeur,

Les commentaires odieux que provoque dans une partie de la presse catholique la lettre adressée récemment au ministre des cultes par le comité de la Ligue pour la défense des droits de l'homme, à l'occasion de la suppression du traitement infligée au curé de Cauterets, obligent peut-être qui, se faisant l'organe de plusieurs coreligionnaires, a saisi la ligue de cette affaire, de donner au public quelques explications.

Vous n'ignorez pas que la position faite aux catholiques a déjà été à plusieurs reprises l'objet de délibérations au sein du comité. Si le comité avait chaque fois donné suite aux observations qui lui ont été soumises, il eut, à mon sens, agi très sagement. Je le remercie d'y avoir fait droit, du moins en cette circonstance. En entrant dans la Ligue et en l'encourageant, les catholiques y eussent facilement défendu leur cause ; ils l'ont dénigrée, au contraire, en ont éloigné leurs amis, et journellement certaines feuilles catholiques semblent prendre à tâche de décourager toutes les bonnes volontés et tous les libéralismes sincères. On ne sait pas assez quelles indignations provoque dans le monde religieux éclairé cette attitude odieuse. Citerai-je le prêtre courageux qui, tout récemment dans une des églises les plus fréquentées de Paris, dénonçait en chaire ce journal qui "abrite ses polémiques étroites, acerbes et intolérantes, sous le signe de la Rédemption" ? La chaire de Saint-Sulpice a bien mérité cette fois du christianisme et du catholicisme.

Je souhaite que la Ligue défende énergiquement les principes de 89, qui sont violés au détriment des catholiques. Mais je dois reconnaître qu'il lui faudrait en ce moment pour le faire en toutes circonstances une sorte d'héroïsme surhumain ; il lui faudrait la vertu du libéralisme à ce degré éminent qui est requis chez nous pour les canonisations, car ceux dont elle prendrait la défense ne cessent de l'attaquer. Son président, dont l'attitude, pour tout esprit non prévenu, est admirable, est insulté chaque jour, et la Ligue avec lui.

Certes, l'affolement des catholiques s'explique, en partie, par le traitement dont ils ont eu à souffrir depuis vingt ans. Mais comment nos représentants les plus intelligents dans la presse ou dans le Parlement ne comprennent pas qu'en méconnaissant comme ils le

Ces diverses lettres publiques me valurent de la part de plusieurs catholiques que je ne connaissais pas personnellement félicitations et encouragements. Je mettais de côté ces lettres et ces cartes, estimant qu'il y aurait peut-être quelque chose à faire en groupant ces coreligionnaires inconnus et ceux que, grâce à mes relations je savais animés des mêmes sentiments et ceux enfin qui, comme Hervé de Kerohant, et l'abbé Pichot, avaient hautement manifesté leur manière de voir. Aux lettres et aux cartes succédèrent les visites (tels d'entre ces visiteurs catholiques s'étaient d'abord adressés à M. Louis Havet qui, connaissant mes opinions, me les envoyait). Un groupement était dès lors tout indiqué. Nous nous rencontrions, inconnus les uns aux autres et tentant de même, non seulement au sujet de l'affaire Dreyfus, mais plus généralement au sujet de l'attitude des catholiques dans le milieu social moderne.

Nous nous constituâmes en comité au commencement de l'année 1899 [9 février²⁴], au moment même où des

font tous les efforts honnêtes, tous les élans de justice, ce qu'il y a en définitive de plus noble chez l'homme, ils font le vide autour d'eux et se préparent un douloureux lendemain ?

Qu'ils sachent enfin voir, juger et comprendre ... comme Saint-Sulpice ! La réconciliation et la paix entre Français seront le fruit de leur sagesse.

Veuillez agréer, etc. Paul Viollet »

²⁴ « Première réunion du Comité, chez M. Brette, 59bis rue Rochechouart, jeudi 9 février 1899

Présents :

MM. Paul Viollet, de l'Institut

Camille Pinta,

Leroy-Dupré

Bureau

Quincampoix

Brette

La déclaration ci-contre est élaborée, discutée puis adoptée à la séance suivante du 15 février.

poursuites judiciaires étaient intentées aux Ligues²⁵. Nous publiâmes une Déclaration, reproduite dans la brochure n^o1 (jointe à cette note) et ainsi conçue :

« Le Comité catholique pour la défense du Droit se compose exclusivement de catholiques.

Il s'appuie sur les principes de 1789, dont l'application loyale pourra seule, près le triomphe définitif de la Justice et de la Vérité dans la crise actuelle, assurer en France la paix intérieure avec la pleine liberté religieuse.

Réprouvant énergiquement l'esprit d'intolérance, il dénonce le mal profond causé par ces deux fléaux : l'antichristianisme et l'antisémitisme.

N'ayant qu'un but : la défense du droit et des libertés publiques par la recherche de la vérité, il recommande à ses amis l'effort personnel qui conduit au développement de

Première Déclaration (rendue publique le 16 février 1899)

Le Comité Catholique pour le défense du Droit,

Affirmant son respect pour la magistrature,

Proteste énergiquement contre tout projet de loi ayant pour but de retarder le cours de la Justice et la manifestation de la Vérité,

Et tenant à dégager les Catholiques soucieux du maintien des libertés publiques,

Revendique hautement pour tous les citoyens français, l'application du principe de l'égalité devant la loi.

Paris, 16 février 1899.

Pour le Comité : MM. Armand Brette, abbé Brugerette, J. Chauvin, Jorrand, Leroy-Dupré, abbé Martinet, abbé Pichot, Camille Pinta, Quincampoix, abbé Russacq, H. Saint-René Taillandier, Ed. Viollet, Paul Viollet, de l'Institut. » (« Archives du Comité Catholique pour la défense du Droit »).

²⁵ « Règlement : "au maximum, vingt membres", car "Vingt est, comme vous le savez, le chiffre fatidique au delà duquel la liberté d'association disparaît en France" » (p. 2, discours de la réunion du 12 juin 1900, P. Viollet).

l'esprit critique, la lutte contre l'équivoque et le mensonge, de quelque nom dont ils se parent, le respect des personnes et la sincérité dans la discussion. »²⁶

Cette Déclaration est développée et commentée dans un Exposé général fait en réunion privée, le 7 avril (même brochure, p. 5 et suiv.)²⁷

²⁶ Comité catholique pour la défense du Droit. *Déclaration de principes – Règlement – Exposé général*, Paris, P.-V. Stock, 1899, 16 pp. (25 cts). 2 000 exemplaires du premier fascicule furent vendus au profit du Comité. La Déclaration de Principes a été « publiée au commencement de l'année 1899 », soit le 9 mars.

²⁷ « Le 7 avril 1899, le Comité ayant invité quelques personnes à une réunion privée où l'abbé Pichot prit la parole, M. Paul Viollet, membre de l'Institut, en ouvrant la séance, s'est exprimé en ces termes :
Messieurs,

Au nom du Comité catholique pour la défense du Droit, je vous remercie de tout cœur d'avoir répondu à notre appel. Je remercie en même temps notre confrère, Ed. Viollet, de sa gracieuse hospitalité.

Le Comité et ses invités n'ont certainement pas tous, dans les questions qui divisent le pays, la même manière de voir ; mais ils sont réunis aujourd'hui dans une pensée commune : l'amour de la vérité. Votre présence ici, Messieurs, m'en est témoin.

Avant de vous présenter notre confrère et ami, M. l'abbé Pichot, j'éprouve le besoin de dire en deux mots qui nous sommes, ou mieux ce que nous sommes ; car plusieurs d'entre vous l'ignorent sans doute. Le Comité catholique pour la défense du Droit s'est constitué, il y a six semaines, peu de temps avant le vote de la loi dite de dessaisissement et, dès lors, il est intervenu (...). Un peu plus tard, il a publié sa profession de foi politique. Permettez-moi de vous lire cette Déclaration que vous ne connaissez peut-être pas tous : (...)

Telles sont, Messieurs, nos vues et nos tendances.

Nous ne nous connaissons pas les uns les autres avant l'affaire Dreyfus. C'est elle qui nous a réunis. Nous nous sommes rencontrés et nous nous sommes serré cordialement les mains, parce qu'il s'est trouvé qu'ayant fait à peu près les mêmes lectures, c'est-à-dire ayant suivi tous les journaux depuis la Croix jusqu'aux Droits de l'homme, nous étions arrivés, en comparant les témoignages, à la même

La brochure n°2 suffit pour rendre compte de l'action du Comité en 1899 et pendant le premier semestre de l'année 1900. Durant cette période, le Comité, fidèle à son programme, d'une part a poursuivi le triomphe de la justice et de la vérité dans l'affaire Dreyfus (lettre à Georges Duruy²⁸,

conviction à travers les mêmes angoisses et les mêmes tristesses. Et nous nous sommes fait un devoir de dire tout haut notre pensée qui se résume en deux mots : Un militaire dont tout démontre l'innocence, un juif, a été condamné. Un autre militaire, un catholique, le colonel Picquart, est accusé ; cet accusé a droit à toute notre admiration. Il est l'honneur de l'armée.

Voilà, Messieurs, au point de vue de la crise actuelle, la pensée commune qui a rapproché, qui a uni très étroitement les membres du Comité. Mais il y a plus : le jour où ils ont pu échanger leurs pensée en des conversations suivies, ils ont vite constaté qu'ils se rencontraient aussi sur un autre terrain : ils sont tous, en effet, de cette école catholique, qui sait allier l'amour de la religion au culte des libertés et dont les maîtres, les docteurs, les amis, s'appellent : Lacordaire et Montalenbert [etc.]. » (Archives du Comité Catholique pour la défense du Droit, *ibid.*).

²⁸ « Adresse à M. Georges Duruy
Paris, le 8 mai 1899,

Un témoin porte devant la justice le témoignage que lui dicte sa conscience : ce témoin est professeur à l'École polytechnique. Il est frappé. Un citoyen défend la vérité dans un journal : ce citoyen est professeur à l'École polytechnique. Il est frappé.

Ainsi, la première École militaire de France aura été touché deux fois en un an : une première fois, en la personne de Grimaux ; une seconde fois en la vôtre.

Votre cours est suspendu, Monsieur. La discipline militaire est suspendue avec votre cours. Mais, si vos élèves perdent quelques leçons, la France entière ne perdra pas la grande leçon d'honnêteté et de patriotisme que vous venez de lui donner. » (Brochure n° 2, p. 16). Réponse de Georges Duruy à Paul Viollet, 25 janvier 1901 (adressée de Paris) :

« Monsieur,

Le Comité catholique pour la défense du Droit m'a fait l'honneur de m'adresser la brochure qu'il vient de publier.

au colonel Picquart²⁹, appel aux Rennais au moment du procès de Rennes³⁰ ; vœu contre les projets de la loi d'amnistie³¹, lettre

Il me semble que la discussion qui se déroule en ce moment à la Chambre, les représailles qui se préparent contre la religion et qui ont été si imprudemment provoquées par des hommes qui prétendaient la servir, sont la plus éclatante démonstration de la clairvoyance dont vos amis et vous avez fait preuve.

Comme tous ceux qui depuis trois ans ont aimé la justice, la vérité, la tolérance comme tous ceux dont la conscience s'est révoltée au spectacle du monstrueux débordement de mensonges, d'iniquités, de fureurs sauvages dont nous venons d'être les témoins attristés, vous êtes des vaincus.

Mais il suffit d'une poignée de braves gens qui ne se rend pas pour sauver l'honneur d'un drapeau : votre rôle propre a été de sauver l'honneur de la religion en prouvant par la courageuse dignité de votre attitude que l'esprit chrétien n'était pas – comme on aurait pu le croire – totalement éteint en France et remplacé par le plus détestable, le plus stupide fanatisme.

Votre défaite est donc de celles qu'il faut saluer avec respect. Et c'est ce que je fais, Monsieur, en adressant au Comité – avec la nouvelle expression de ma gratitude pour le précieux témoignage de bienveillance qu'il m'a été donné à une heure bien cruelle pour moi – l'hommage de mes sentiments de profonde sympathie.

Georges Duruy, Professeur d'Histoire et de Littérature à l'École Polytechnique » (Archives du Comité Catholique pour la défense du Droit, *ibid.*).

²⁹ Le 5 mai 1899, et le 7 juin, le Comité catholique pour la défense du Droit s'associe à la Ligue des droits de l'homme pour demander la libération de Picquart (Brochure n° 2, pp. 15-16).

³⁰ « Le Comité catholique pour la défense du Droit déplore profondément la nouvelle et funeste erreur judiciaire qui vient d'être commise à Rennes. Il est persuadé qu'elle pourra être pacifiquement réparée par les voies légales.

Il invite tous les amis du droit et de la justice à respecter scrupuleusement la légalité, dans un moment où le moindre écart pourrait compromettre les libertés du pays. » (*ibid.*, p. 19).

³¹ « Vœu contre le projet de loi d'amnistie
Le Comité catholique pour la défense du Droit,
Considérant que des crimes ont été constatés par la plus haute juridiction du pays et avoués en justice ;

aux délégués pour l'élection d'un sénateur dans la Loire-Inférieure) ; d'autre part, a défendu la liberté de l'enseignement, celle des pères de famille, celle des congrégations (protestation du 27 octobre 1899 ; lettre au président du Conseil du 9 juin 1900) ; un peu plus tard, il est revenu à la charge et a revendiqué encore une fois le droit commun et la liberté pour les congrégations (13 février 1901). Il s'est appliqué enfin à combattre divers abus intérieurs (documents n° 1 et XIV dans la brochure n° 2).

Il continue ses travaux et vient de réunir (brochure n° 3) tous les avis qu'un bon nombre d'évêques ont publiés contre une catégorie d'abus qu'il leur avait été signalé par lettre du 31 mai 1900 (brochure n° 2, document n° XIV).³²

Considérant que, dans les circonstances actuelles, l'amnistie avant la poursuite et la condamnation impliquerait l'abdication des droits et des devoirs sociaux, et constituerait une violation indirecte de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'homme : "La loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ;"

Émet le vœu que les Chambres ne votent pas la loi d'amnistie proposée par le ministère, la possibilité de la grâce ou de l'amnistie après justice étant, bien entendu, réservée. » (Archives du Comité Catholique pour la défense du Droit).

³² Cette action en faveur d'une moralisation des pratiques de l'Église continua de marquer pendant plusieurs années les activités du Comité catholique pour la défense du Droit, comme en témoignent les publications suivantes : Comité catholique pour la défense du Droit. *Abus dans la Dévotion. Avis d'évêques français et étrangers*, Paris, Lethielleux éditeur ; Comité catholique pour la défense du Droit. *L'Infaillibilité du Pape et le Syllabus. Étude historique et théologique*, Paris, Lethielleux éditeur, 1904 ; *Mise à l'Index par un décret du 5 avril 1906 de la Congrégation de l'Index publié dans l'Osservatore romano du 6 avril 1906* ; Comité catholique pour la défense du Droit. *Infaillibilité et Syllabus. Réponse aux « Études »* (Article de M. l'abbé Bouvier, numéro du 20 janvier 1905), par Paul VIOLLET, membre de l'Institut, professeur d'histoire du droit civil et du droit canonique à l'École des chartes, Besançon, Jacquin, libraire-éditeur et Paris, A et R Roger et F. Chernoviz, 1905, 203 pp.

Liste des membres du Comité en 1902

Auvar, ancien officier

Bureau (Paul)

Carpentier, industriel

Chaine (Léon), avoué

Dupré-Latour (Félix)

Ferray-Burgeaud d'Isly, officier en retraite

Gosjean (abbé)

Hervé de Kérohant

Josrant, ingénieur

Leroy-Dupré, trésorier du Comité

Lourmel (Baron de)

Martinet (abbé)

Maumus (R.P.), dominicain

Pichot (abbé)

Pinta (Camille), avocat

Quincampoix, publiciste, secrétaire du Comité

Russacq (abbé)

Saint-René-Taillandier

Viollet (Ed.), avocat

*Viollet (Paul), membre de l'Institut, président du Comité.*³³

Le Comité catholique pour la défense du Droit va saluer avec éloquence l'arrêt de la Cour de cassation réhabilitant le capitaine Dreyfus le 12 juillet 1906. Le 14 juillet 1906, la

³³ « Liste des Membres du Comité en 1903 : Bureau (Paul) Carpentier ; Chaine (Léon), avoué ; Dupré La Tour, avocat ; Férey Bugeaud d'Isly, officier en retraite ; Grosjean, abbé ; Hervé de Kérohant ; Jorrand, ingénieur ; Le Roy Dupré, trésorier du Comité, 5 bis, r. du Cirque, Paris ; Lourmel (Baron de) ancien officier de cavalerie ; Martinet, curé ; Maumus (Rév. Père), dominicain ; Pichot, curé ; Pinta (Camille), avocat ; Quincampoix, secrétaire du Comité, 6, rue de Bagneux, Paris ; Saint-René Taillandier ; Viollet (Édouard), avocat ; Viollet (Paul), membre de l'Institut, président du Comité, 5, rue Cujas, Paris. ».

déclaration du Comité est reproduite dans *Le Temps* et dans de nombreux journaux comme la *Dépêche de Lyon*, le *Journal de Genève*, la *Vie Catholique*, ou le *Journal de Roubaix*. Entre temps, le Comité a élargi ses activités à des cas d'injustices ou de persécutions qui vont au-delà de l'affaire Dreyfus, et qui concernent notamment la persécution légale des catholiques en France. L'engagement pour des religieux victimes de lois autoritaires ne découle pas d'une solidarité confessionnelle mais bien de la fidélité aux valeurs libérales et démocratiques qui ont fondé le combat dreyfusard. Ce combat fait devoir à ceux qui l'ont mené de protester contre la politique du gouvernement de la « défense républicaine » puis celle du « Bloc des Gauches ». En février 1901, le Comité rend publique une déclaration contre le projet de loi contre les congrégations. Gabriel Monod ou Michel Bréal demande leur adhésion.

Dans le même temps, Paul Viollet compte avec son ami le chartiste et dreyfusard Arthur Giry parmi les fondateurs du Comité de protection et de défense des indigènes. Celui-ci va multiplier les dénonciations des exactions coloniales et les prises de position en faveur d'une extension des droits civiques pour les indigènes³⁴. Paul Viollet fait sensation en intervenant publiquement contre certaines pratiques des expéditions coloniales françaises au cours d'une séance de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres en avril 1904. Son dossier personnel de professeur comporte plusieurs documents sur

³⁴ Voir les différentes brochures publiés par le Comité de protection et de défense des indigènes : *Ile Sainte-Marie de Madagascar. Six mille Français dépouillés de la qualité de citoyen*, Paris, V. Giard et Brière, 1911 ; *Spoliation des indigènes de la Nouvelle-Calédonie*, 1901 ; *La situation des indigènes aux Comores*, 1904 ; *Les illégalités et les crimes du Congo, meeting de protestation* (31 octobre 1905), 1905 ; *Abus financiers dans les Colonies*, 1907 ; *L'affaire Dinah Salifou (Guinée Française), Rapport à M. Alcide Delmont*, 1910.

cette prise de position et les réactions hostiles ou amicales qu'elle entraîna en grand nombre³⁵.

III. Une tradition démocratique dans la République ?

L'affaire Dreyfus a fondé en France, dans la République, un moment rare et décisif de progrès démocratique. L'engagement dreyfusard a contribué à la démocratisation de l'État, du régime et de la société. Ses acquis essentiels n'en demeurent pas moins fragiles, de la même manière que les dreyfusards eux-mêmes restèrent minoritaires. Le combat de Paul Viollet et du Comité catholique pour la défense du Droit éclairent un aspect de cette mobilisation intellectuelle et morale en faveur de l'égalité civique et de la justice. L'éveil de cette conscience démocratique perdura, à la fois du côté des catholiques dreyfusards mais aussi auprès de ceux qui, sans être croyants, estimaient que la République sortie de l'Affaire se devait de refuser toute tentation de revanche ou de persécution. Parmi ces derniers se trouve Bernard Lazare, le premier défenseur du capitaine Dreyfus après son frère Mathieu, et le responsable de la prison militaire du Cherche-Midi, le commandant Forzinetti³⁶.

Parler de Bernard Lazare en Roumanie n'est pas anodin puisqu'il effectua comme vous le savez une enquête sur le sort des juifs de Roumanie dont le récit fut publié dans les *Cahiers de la Quinzaine* par Charles Péguy le 13 février 1902³⁷.

³⁵ Archives nationales, F¹⁷ 25682.

³⁶ Sur Bernard Lazare dreyfusard, voir Philippe ORIOL, *Bernard Lazare*, Paris, Stock, coll. « Biographies », 2003, 457 pp., et notre étude, *L'affaire Dreyfus. Quand la justice éclaire la République*, Toulouse, Privat, coll. « Histoire », 2010, 535 pp.

³⁷ *L'oppression des Juifs dans l'Europe orientale*, « Les Juifs en Roumanie », *Les Cahiers de la Quinzaine*, 13 février 1902.

Le voyage de Bernard Lazare souleva beaucoup d'espoir parmi les juifs de Jassy (Iași) en Moldavie, en butte à une persécution permanente et plongée dans la misère. Arrivé à Bucarest, Bernard Lazare affronta des manifestations antisémites de nationalistes roumains qui encerclèrent son hôtel. Il dut quitter précipitamment le pays, sous la pression des autorités. A son retour à Paris, « il reçut des milliers de lettres de juifs roumains pour qui il avait incarné, pendant quelques jours, l'espoir d'un possible changement », écrit son biographe Philippe Oriol³⁸. Sa dernière apparition publique intervint le 26 juin 1903, au cours du meeting de protestation contre les massacres anti-juifs de Kichinev qui avaient fait 49 morts et 500 blessés dans la capitale de la Bessarabie. « Il y retrouvera ses anciens compagnons dreyfusards : Jaurès, Pressensé, Bouchor, Buisson, Clemenceau, Descaves, Séailles, Elisée Reclus, Séverine, Trarieux, etc. »³⁹. Le 1^{er} septembre, Bernard Lazare décéda du mal qui le rongea. Dans *Notre jeunesse* paru en 1910, Charles Péguy salua en des termes définitifs la mémoire de cet intellectuel hors du commun : rappelant la répétition des pogroms dans l'Europe centrale et orientale, il écrivit : « Ce qu'il y a de poignant dans [ces dépêches], ce n'en est point seulement la sécheresse et la brièveté. C'est à quel point de telles dépêches passent aujourd'hui inaperçues. Ce que je veux dire, c'est que sous Bernard-Lazare elles ne passaient point inaperçues. »⁴⁰

L'action en faveur des juifs des Roumanie ne relevait pas, pour Bernard Lazare, et pour Bernard Lazare vu par Charles Péguy, d'un acte de la solidarité confessionnelle, d'une

³⁸ Philippe ORIOL, *Bernard Lazare*, op. cit., p. 383.

³⁹ *Ibid.*, p. 405.

⁴⁰ Charles PÉGUY, *Notre jeunesse* [1910], préface de Jean Bastaire, Paris, Gallimard, coll. « Folio essais », 1993, pp. 264-265 [au sujet de l'expulsion des juifs de Kief, une dépêche du *Temps* du 27 mai 1910].

« solidarité de race » comme on disait à l'époque, abusivement⁴¹. Elle découlait plus fondamentalement d'une exigence de liberté. C'est ce que Bernard Lazare avait fait avec le capitaine Dreyfus. Il ne l'avait pas défendu comme juif. Il avait simplement défendu le droit d'un juif, comme de tout homme, de bénéficier des mêmes garanties de justice et de vérité. C'était une attitude révolutionnaire par le fait de rappeler les droits fondamentaux de 1789.

Aussi Bernard Lazare, sollicité par Péguy, s'opposa-t-il, dans le débat sur les responsabilités catholiques, à Jean Jaurès et au fait de punir l'Église de ses « crimes collectifs et sociaux⁴² ». Il répondit simplement : « On ne peut pas embêter des hommes parce qu'ils font leur prière. » Et Charles Péguy de commenter, dans *Notre Jeunesse* encore, la position de principe de Bernard Lazare : « Il les avait, celui-là, les mœurs de la liberté. Il avait la liberté dans la peau ; dans la moelle et dans le sang ; dans les vertèbres. Non point, non plus, une liberté intellectuelle et conceptuelle, une liberté livresque, une liberté tout faite, une liberté de bibliothèque. Une liberté d'enregistrement. Mais une liberté, aussi, de source, une liberté toute organique et vivante. Je n'ai jamais vu un homme croire, à ce point, , avoir à ce point la certitude, avoir conscience à ce point qu'une conscience d'homme était un absolu, un invincible, un éternel, un libre, qu'elle s'opposait victorieuse, éternellement triomphante, à toutes les grandeurs de la terre. (...) Il écrivait, (...) et ces paroles sont claires, elles sont capitales, elles sont actuelles comme au premier jour : *Si nous n'y prenons pas garde, demain on nous mettra en demeure d'applaudir le*

⁴¹ Il ne s'agissait pas de race au sens biologique du terme, mais de peuple défini culturellement, notamment à travers une religion commune.

⁴² Charles PÉGUY, *Notre jeunesse*, *op. cit.*, p. 215.

gendarme français qui prendra l'enfant par le bras pour l'obliger à entrer à l'école laïque, tandis que nous devons réprover le gendarme prussien contraignant l'écolier polonais de Wreschen. Voilà l'homme, voilà l'ami que nous avons perdu. Il écrivait encore, et ces paroles sont à considérer, elles sont à méditer aujourd'hui comme hier, aujourd'hui comme alors, elles seront à méditer toujours, car elles sont d'une hauteur de vues, d'une portée incalculable. »⁴³

L'événement de l'affaire Dreyfus démontre ainsi l'exigence partagée d'une démocratisation de l'Etat républicain aussi bien que de la société française – à l'heure où celle-ci entre dans la « Belle Epoque ». La contribution des catholiques à cette évolution attendue mais finalement avortée demeure méconnue. Paul Viollet et le Comité catholique pour la défense du Droit témoignent de cette rencontre, rare et décisive, entre la foi et les libertés.

⁴³ *Ibid.*, pp. 214-215.

LA PERSPECTIVE DE JACQUES MARITAIN SUR LES DROITS DE L'HOMME

Alin TAT

Jacques Maritain (1882-1973) est l'un des philosophes thomistes contemporains qui s'est beaucoup intéressé à la relation entre foi et politique et qui a écrit plusieurs ouvrages consacrés à cette problématique : *Primauté du spirituel* (1927), *Du régime temporel et de la liberté* (1933), *Lettre sur l'indépendance* (1935), *Humanisme intégral* (1936), *Christianisme et Démocratie* (1941), *Principes d'une politique humaniste* (1945), *L'homme et l'Etat* (1951). Il a écrit également, en 1942, un livre sur *Les droits de l'homme et la loi naturelle*, paru à New York pendant la guerre, où il traite plus spécifiquement de la question des droits de l'homme, sujet largement débattu après 1945.

Dans cette présentation, je propose une relecture de certains passages de ce livre afin d'illustrer la perspective maritainienne sur les droits de l'homme.

L'intention du livre est de présenter une philosophie politique des droits de l'homme dans un temps menacé par le totalitarisme étatique de droite et de gauche, dans un petit ouvrage accessible à un public plus large et pas seulement aux philosophes et aux techniciens de la politique. Le livre

comporte deux parties, une première qui esquisse le cadre du débat et une seconde qui traite effectivement de la question des droits humains.

Bien commun, personne, humanisme politique

Le livre commence par une présentation de quelques notions nécessaires à la proposition de philosophie politique de l'auteur, dans une perspective générale aristotélicienne, à partir du concept du *bien commun* : « La fin de la société est le *bien commun* de celle-ci, le bien du corps social. Mais si on ne comprenait que ce bien du corps social est un bien commun des *personnes humaines*, comme le corps social lui-même est un tout de personnes humaines, cette formule, à son tour, conduirait à d'autres erreurs, de type étatiste ou collectiviste. Le bien commun de la cité n'est ni la simple collection des biens privés, ni le bien d'un tout qui rapporte à soi seul et se sacrifie les parties ; c'est la bonne vie *humaine* de la multitude, d'une multitude de personnes, c'est-à-dire de totalités à la fois charnelles et spirituelles, et principalement spirituelles, bien qu'il leur arrive de vivre plus souvent dans la chair que dans l'esprit (...). Sous peine de se dénaturer lui-même, il implique et exige la reconnaissance des droits fondamentaux des personnes (et celle des droits de la société familiale, où les personnes sont engagées plus primitivement que dans la société politique). »¹

La source philosophique est aristotélicienne, mais elle est placée dans une pensée chrétienne de tradition thomiste et également d'expression personnaliste². Ainsi, Maritain préfère l'emploi du mot *personne* au lieu d'*individu*.

¹ J. MARITAIN, *Les droits de l'homme*, Paris, 1989 (abrégé DH), p. 25.

² V. POSSENTI appelle la position maritainienne *jusnaturalisme personnaliste* cf. *Una filosofia per la transizione. Metafisica, persona e politica in J. Maritain*, Milano, 1984, p. 143.

Le bien commun se caractérise par trois traits : 1. Il implique une *redistribution* nécessaire au développement des personnes ; 2. Il constitue le fondement de l'*autorité* dans la société et 3. Il a une *moralité intrinsèque* qui l'empêche d'être réductible à un ensemble d'avantages et d'utilités parce qu'il est essentiellement droiture de vie de la multitude humaine qui compose la société.

Le rapport maritainien entre politique et morale exclut de principe leur opposition en subordonnant la première à la seconde, dans une vision résolument contraire à un Machiavel ou, à la même période, à un Charles Maurras (1868-1952).

Le bien commun, qui apparaît d'abord sous les traits d'une vie humaine accomplie, se traduit aussi dans nos sociétés en termes de vie civilisée qui s'épanouit comme une culture spirituelle : « L'œuvre politique vers laquelle tout cela (c'est-à-dire la politique comme telle) doit tendre est la bonne vie humaine de la multitude, l'amélioration des conditions de la vie humaine elle-même, le perfectionnement interne et le progrès grâce auquel les attributs de l'Homme ont à se réaliser et à se manifester dans l'histoire ; l'objet essentiel et primordial pour lequel les hommes se rassemblent dans la communauté politique, c'est de procurer le bien commun de la multitude en telle sorte que la personne concrète, non pas seulement dans une catégorie de privilégiés, mais dans la masse tout entière, accède réellement à la mesure d'indépendance qui convient à la vie civilisée, et qu'assure à la fois les garanties économiques du travail et de la propriété, les droits politiques, les vertus civiles et la culture de l'esprit. »³

La compréhension maritainienne de l'activité politique comme « œuvre de civilisation et de culture » va beaucoup plus loin qu'un simple pragmatisme de circonstance et, en

³ DH, pp. 51-52.

conséquence, oblige aussi les acteurs de la politique d'avoir une haute responsabilité de leur mission. Maritain définit sa position en philosophie politique comme un *humanisme* fondé sur la personne. Les notions de *bien commun* et de *personne* sont les piliers de son analyse ultérieure. Les thèmes plus spécifiques qui seront traités par la suite – l'égalité humaine, l'autorité dans une communauté d'hommes libres, le pluralisme des opinions et des doctrines – nécessitent un débat générique autour des droits humains.

La loi naturelle

L'auteur a une vision anti-absolutiste de l'Etat, qui découle de la prééminence accordée au corps social et à la finalité de l'œuvre politique, c'est-à-dire le bien commun. Cette position est confortée aussi par la vieille tradition de la loi naturelle⁴. Elle constitue un héritage commun de la pensée chrétienne médiévale ou postmédiévale – d'auteurs comme Augustin, Thomas d'Aquin⁵, Suarez ou Vitoria – et de la pensée classique préchrétienne – Sophocle déjà, par son *Antigone*, et aussi Cicéron et les stoïciens. D'autre part, Maritain distingue une autre tradition philosophique de l'idée de droit naturel, à partir du siècle des Lumières, qui utilise des arguments ayant leur origine dans des philosophies différentes. La présupposition commune de ces deux traditions de la loi naturelle est qu'il y a un ordre ontologique et une réflexion de cet ordre dans la raison humaine, qui permettent à la volonté de s'orienter dans le domaine pratique.

Par la médiation de l'idée de loi naturelle, le philosophe obtient également un fondement et une ouverture vers

⁴ Cf. J.-Y. CALVEZ, *Chrétiens penseurs du social*, Paris, 2002, pp. 51-53.

⁵ Pour la définition thomasiennne de la loi et sa corrélation avec le bien commun, cf. *Summa theologiae* I-II q. 90, a. 4.

l'application de ces principes et vers leur codification juridique : « La loi naturelle et la lumière de la conscience morale en nous ne prescrivent pas seulement des choses à faire et à ne pas faire ; elles reconnaissent aussi des droits liés à la nature même de l'homme. La personne humaine a des droits, par là même qu'elle est une personne, un tout maître de lui-même et de ses actes, et qui par conséquent n'est pas seulement un moyen, mais une fin, une fin qui doit être traitée comme telle. La dignité de la personne humaine, ce mot ne veut rien dire s'il ne signifie pas que de par la loi naturelle la personne humaine a le droit d'être respectée et est sujet de droit, possède des droits. Il y a des choses qui sont dues à l'homme par là même qu'il est homme (...). La vraie philosophie des droits de la personne humaine repose donc sur l'idée de la loi naturelle. La même loi naturelle qui nous prescrit nos devoirs les plus fondamentaux, et en vertu de laquelle toute loi oblige, c'est elle aussi qui nous assigne nos droits fondamentaux. C'est parce que nous sommes engagés dans l'ordre universel, dans les lois et les régulations du cosmos et de l'immense famille des natures créées (et en définitive en l'ordre de la sagesse créatrice), et c'est parce qu'en même temps nous avons là le privilège d'être des esprits, que nous possédons des droits en face des autres hommes et de toute l'assemblée des créatures. »⁶

Le respect de l'autre se fonde, dans l'analyse maritainienne, sur la nature de l'homme et sur les droits qui en découlent. Les arguments du philosophe français proviennent de sa métaphysique et de son anthropologie et diffèrent, par exemple, de la manière kantienne de postuler des impératifs catégoriques par la simple raison pratique. La perspective philosophique est entourée et approfondie par un contexte théologique thomiste auquel l'auteur appartient.

⁶ DH, pp. 69-70.

Droit naturel, droit des gens, droit positif

Pour Maritain, le *droit naturel* « concerne les droits et les devoirs qui suivent du premier principe : faire le bien et éviter le mal, d'une manière *nécessaire et du seul fait que l'homme est homme*, en l'absence de toute autre considération »⁷. La conséquence de cette primauté de la nature, y compris en matière de droit, consiste en l'universalité et l'immutabilité de ce niveau de l'analyse juridique. La vérité du droit naturel n'est pas variable selon la position de l'observateur vis-à-vis des Pyrénées, comme disait Pascal, parce que ce niveau est tout à fait fondamental par rapport aux niveaux qui le suivent.

Le droit des gens occupe la place intermédiaire entre la loi naturelle et la loi positive et cumule deux traditions de pensée juridique : le *jus gentium* des Romains est combiné avec la *common law* anglaise. Ce niveau représente « la loi naturelle ou non écrite elle-même en tant que passant au-delà de la sphère même de la nature et particularisée par les conditions de la vie sociale. » Il concerne « les droits et les devoirs qui suivent du premier principe d'une manière nécessaire, mais cette fois à supposer certaines conditions de fait. »⁸.

Le droit positif, qui représente le troisième niveau juridique, est décrit comme « l'ensemble des lois en vigueur dans une cité donnée, (qui) concerne les droits et les devoirs qui suivent du premier principe mais d'une façon contingente, à raison des déterminations posées par la raison et la volonté de l'homme établissant les lois ou donnant naissance aux coutumes d'une communauté particulière. »⁹. Cette figure du droit est ainsi dérivée de la loi naturelle qui lui confère, en fait, le pouvoir d'agir et de s'imposer à la conscience : « Car

⁷ DH, p. 72.

⁸ DH, pp. 72-73.

⁹ DH, p. 73.

c'est la loi naturelle elle-même qui demande que ce qu'elle laisse elle-même indéterminé soit ultérieurement déterminé, soit comme un droit ou un devoir existant pour tous les hommes à raison d'un état de fait donné, soit comme un droit ou un devoir existant pour certains à raison des régulations humaines propre à la communauté dont ils font partie. »¹⁰

Il y a un dynamisme intrinsèque au processus juridique entre la loi non écrite et sa codification écrite, qui fait que ces deux pôles du droit se réclament mutuellement dans un mouvement progressif de particularisation et de précision dans le contingent. La nature humaine donne ainsi naissance à des règlements sociopolitiques qui traduisent les droits de la personne dans des contextes déterminés. Ce parcours juridique se concrétise, dans l'histoire, en une série de mesures qui limitent progressivement le pouvoir absolu des États. La finalité de la personne est opposée aux demandes totalitaires de l'institution collective : « Chaque personne humaine a le droit de se décider elle-même en ce qui regarde sa destinée personnelle, qu'il s'agisse de choisir son travail, ou de fonder un foyer, ou de suivre une vocation religieuse. En cas d'extrême péril et pour le salut de la communauté, l'Etat peut requérir par la force le service de chacun de nous et demander à chacun de nous d'exposer sa vie dans une juste guerre ; il peut aussi priver de certains de leurs droits des individus criminels (ou plutôt sanctionner le fait qu'ils s'en sont eux-mêmes dépouillés), par exemple des hommes jugés indignes d'exercer l'autorité paternelle. Mais il devient inique et tyrannique s'il prétend fonder le fonctionnement de la vie civile sur le travail forcé, ou s'il essaye de violer les droits de la famille afin de se rendre maître de l'âme des hommes. »¹¹

¹⁰ DH, pp. 73-74.

¹¹ DH, pp. 79-80.

La communauté politique doit respecter la communauté familiale, comme preuve du respect des droits de la personne humaine. L'État a aussi une dimension éducative qui va dans le sens d'un prolongement de l'éducation familiale et ne peut pas contredire la finalité pédagogique de celle-ci.

Parmi les droits fondamentaux de la personne humaine il faut mentionner le droit à l'existence et à la vie, à la liberté, à la poursuite de la perfection de la vie aux niveaux moral et rationnel, à la poursuite du bien éternel, à l'intégrité corporelle et à la propriété privée, le droit de se marier selon son choix et de fonder une famille, le droit à la libre association.

L'auteur propose une typologie tripartite des droits positifs : les droits de la personne humaine (comme telle), de la personne civique (ou politique) et de la personne ouvrière (ou, plus généralement, les droits sociaux).

Maritain distingue aussi les sources d'inspiration pour les deux déclarations des droits de l'homme les plus fameuses des siècles précédents, celle française et celle américaine, la première dérivant de l'esprit des Lumières et la seconde étant plus proche du fondement chrétien de ces droits. Il n'hésite pas à exprimer sa préférence pour une approche théorique des droits de l'homme issue d'une philosophie de la loi naturelle métaphysiquement fondée. En répondant en juin 1947 à une enquête de l'Unesco au sujet des droits de l'homme, il écrit : « A mon avis, toute justification rationnelle de l'idée des droits de l'homme, comme de l'idée du droit en général, exige que nous retrouvions dans ses vraies connotations métaphysiques, dans son dynamisme réaliste et dans l'humilité de sa liaison avec la nature et l'expérience, la notion de la loi naturelle défigurée par le rationalisme du XVIII^e siècle. Nous comprenons alors comment un certain ordre idéal, enraciné dans la nature de l'homme et de la société humaine, peut imposer des

exigences morales partout valables au monde de l'expérience, de l'histoire et du fait, et fonder pour la conscience comme pour la loi écrite le principe permanent et les normes premières et universelles du droit et du devoir. »¹²

En guise de conclusion : démocratie et pluralisme

Une des conséquences importantes du respect effectif des droits humains dans une société donnée consiste dans le pluralisme des opinions et des modes de vie qu'il engendre. De ce point de vue, le pluralisme peut être regardé comme une preuve du niveau de démocratisation atteint par la société respective, dans les conditions d'un échange toujours plus accéléré des idées et des traditions culturelles et religieuses. Cette thèse de Maritain provient, dans sa biographie, de son expérience américaine qui lui a révélé une sorte de pluralisme spontané¹³. Démocratie et pluralisme sont dès lors, pour lui, des termes presque synonymes, même si, par ailleurs, il ne faut pas minimiser l'importance d'une certaine unité sociale pratique. Cependant, l'adhésion à ces convictions de caractère pratique commun est justifiée différemment, selon le même pluralisme des sources d'inspiration.

De manière analogue, Maritain considère que le rôle d'une institution comme l'Unesco consiste à établir des principes pratiques pour une orientation commune et – si possible – universelle, mais qui sont fondés diversement dans plusieurs traditions de pensée : « Parce que la finalité de l'Unesco est une finalité pratique, l'accord des esprits peut s'y faire spontanément, non pas sur une commune pensée spéculative, mais sur une commune pensée pratique, non pas sur

¹² DH, p. 119.

¹³ Cf. J.-Y. CALVEZ, *Chrétiens penseurs du social*, Paris, 2002, pp. 54-55.

l'affirmation d'une même conception du monde, de l'homme et de la connaissance, mais sur l'affirmation d'un même ensemble de convictions concernant l'action. Cela est peu sans doute, cela est le dernier réduit de l'accord des esprits. C'est assez cependant pour entreprendre une grande œuvre, et ce serait beaucoup de prendre conscience de cet ensemble de communes convictions pratiques. »¹⁴

L'intérêt et l'engagement de Maritain pour l'Unesco révèlent son attitude pratique envers le pluralisme¹⁵, qui est devenu pour lui, d'une certaine manière, un idéal sociopolitique et – peut-être – culturel à atteindre, comme l'attestent aussi ses réflexions sur l'organisation mondiale.¹⁶

¹⁴ DH, pp. 126-127.

¹⁵ Cf. V. POSSENTI, *Una filosofia per la transizione. Metafisica, persona e politica in J. Maritain*, Milano, 1984, pp. 137-140.

¹⁶ Cf. *L'Homme et l'Etat*, Paris, 1953, p. 200.

LISTE DES AUTEURS

Ionela BĂLUȚĂ, maître de conférences, Faculté de Sciences Politiques, Université de Bucarest

Publications récentes : *La bourgeoise respectable. Réflexion sur la construction d'une nouvelle identité féminine dans la seconde moitié du XIX^e siècle roumain*, 2^e éd., Éditions Universitaires Européennes, 2010 ; Codirecteur avec Constanța VINTILĂ-GHIȚULESCU, Mihai-Răzvan UNGUREANU (dir.), *Comportements sociaux et stratégies familiales dans les Balkans (XVI^e-XX^e siècles)*, Bucarest, New Europe College, 2008

Marc Olivier BARUCH, administrateur civil hors-classe au ministère de la Culture et de la Communication ; directeur d'études, École des hautes études en sciences sociales

Publications récentes : « Les élites d'État dans la modernisation », in Serge BERSTEIN, Pierre BIRNBAUM et Jean-Pierre RIOUX (dir.), *De Gaulle et les élites*, Paris, La Découverte, 2009, pp. 95-111 ; « Légitime épuration », in Marc BERGÈRE et Jean LE BIHAN (dir.), *Fonctionnaires dans la tourmente. Épurations administratives et transitions politiques à l'époque contemporaine*, Genève, Georg éditions, collection « L'Équinoxe », 2009, pp. 285-294

Alain CHATRIOT, chargé de recherche au CNRS, Centre de recherches historiques – Approches historiques des mondes contemporains, École des hautes études en sciences sociales

Publications récentes : Codirecteur avec Jean-Claude DAUMAS, Danièle FRABOULET, Patrick FRIDENSON et Hervé JOLY (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010 ; Codirecteur avec Dieter GOSEWINKEL (dir.), *Koloniale Politik und Praktiken Deutschlands und Frankreichs 1880-1962/ Politiques et pratiques coloniales dans les empires allemands et français 1880-1962*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2010

Serge CHAUMIER, professeur des universités, Université d'Artois
Publications récentes : *L'Inculture pour tous, la nouvelle utopie des politiques culturelles*, Paris, L'Harmattan, 2010 ; Codirecteur avec Daniel JACOBI (dir.), *Exposer des idées. Du musée au centre d'interprétation*, Paris, Complicités, 2009

Vincent DUCLERT, professeur agrégé, Centre de recherches historiques, École des hautes études en sciences sociales
Publications récentes : *La République imaginée (1870-1914)*, préface d'Henry ROUSSO, Paris, Belin, collection « Histoire de France », 2010 ; *L'affaire Dreyfus. Quand la justice éclaire la République*, Toulouse, éditions Privat, 2010

Pascale GOETSCHÉL, maître de conférences, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Centre d'histoire sociale du XX^e siècle (UMR 8098)

Publications récentes : Codirecteur avec François JOST et Myriam TSIKOUNAS (dir.), *Lire, voir, entendre. La réception des objets médiatiques*, Paris, Publications de la Sorbonne, collection « Histoire contemporaine », 2010 ; « La culture de masse à l'aune de la V^e République », in Jean GARRIGUES, Sylvie GUILLAUME, Jean-François SIRINELLI (dir.), *Comprendre la Cinquième République*, Paris, PUF, 2010, pp. 513-534

Ioana MACREA-TOMA, *postdoctoral fellow*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC
Publications récentes : *Privilighentsia. Instituții literare în România comunistă [Privilighentsia. Institutions littéraires dans la Roumanie communiste]*, Cluj-Napoca, Casa Cărții de Știință, 2009 ; *La mise en valeur de l'héritage national et le « peuple de statues » : enjeux identitaires à l'époque de la libéralisation*, in Ioana BOT et Adrian TUDURACHI (dir.), *Identité nationale : réalité, histoire, littérature*, Bucarest, Institutul Cultural Român, 2008, pp. 148-172

Alexandru MAMINA, chargé de recherche, Institut d'Histoire « Nicolae Iorga », Académie Roumaine
Publications récentes : *Social-democrație și cultură. De la marxism la postmarxism [Social-démocratie et culture. Du marxisme au postmarxisme]*, Târgoviște, Editura Cetatea de Scaun, 2010 ; *Paradigme revoluționare în secolul al XIX-lea (tipuri europene și manifestări românești) [Paradigmes révolutionnaires au XIX^e siècle (typologies européennes et manifestations roumaines)]*, Bucarest, Editura Academiei Române, 2008

Silvia MARTON, chargée de cours, Faculté de Sciences Politiques, Université de Bucarest
Publications récentes : *La construction politique de la nation. La nation dans les débats du Parlement de la Roumanie (1866-1871)*, Iași, Institutul European, collection « Academica », 2009 ; « "Subcontracting" Nation-Building : The Foreign Prince in the Romanian Parliament, 1866-1867 », *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. IX, no. 2, 2009, pp. 229-257

Dan-Eugen RAȚIU, maître de conférences, Département de Philosophie, Université Babeș-Bolyai Cluj-Napoca
Publications récentes : « Cultural Policy and Values : Intrinsic versus Instrumental ? The Case of Romania », *The Journal of Arts Management, Law and Society*, vol. 39, no. 1, Spring 2009, pp. 24-44 ; *Peinture et théorie de l'art au XVII^e siècle : Nicolas Poussin et la doctrine classique*, Cluj-Napoca, Casa Cărții de Știință, 2008

Andrei Florin SORA, chercheur post-doctorant, Université de Bucarest
Publications récentes : « Le statut des fonctionnaires publics de 1923 », *Anuarul Institutului de Istorie 'George Barițiu'* (Cluj-Napoca), série *Historica*, XLIX, 2010, pp. 71-84 ; « Vers une communauté des fonctionnaires publics : l'associationnisme des agents de l'État dans la Grande Roumanie », *Anuarul Institutului de Istorie 'A. D. Xenopol'* (Iași), XLVII, 2010, pp. 283-299

Paul VALADIER sj., professeur honoraire, Facultés jésuites de Paris (Centre Sèvres)
Publications récentes : *La part des choses. Compromis et intransigeance*, Paris, Lethielleux-Desclée De Brouwer 2010 ; *La morale sort de l'ombre*, Paris, Desclée De Brouwer, 2008

Aurelia VASILE, doctorante, Centre George Chevrier, Université de Bourgogne et Faculté d'Histoire, Université de Bucarest
Publications récentes : « Le film policier roumain : un genre impur. Succès populaire et discours politique pendant la période communiste », in Raphaëlle MOINE, Brigitte ROLLET, Geneviève SELLIER (dir.), *Policiers et criminels : un genre populaire européen sur grand et petit écran*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 217-227 ; « Le film de fiction sous le régime communiste – potentiel et

perspectives d'une nouvelle recherche en Roumanie », in Christian DELPORTE, Laurent GERVEREAU, Denis MARÉCHAL (dir.), *Quelle est la place des images en histoire ?*, Paris, Nouveau Monde éditions, collection « Histoire culturelle », Paris, 2008, pp. 202-215

Alin TAT, maître de conférences, Université Babeş-Bolyai Cluj-Napoca

Publications récentes : *Les anamorphoses de l'amour*, Cluj-Napoca, Napoca Star, 2010 ; *De la foi à la théologie*, Cluj-Napoca, Galaxia Gutenberg, 2010

Florin ȚURCANU, professeur, Faculté de Sciences Politiques, Université de Bucarest

Publications récentes : *Intellectuels, histoire et mémoire en Roumanie. De l'entre-deux-guerres à l'après-communisme*, Bucarest, Editura Academiei Române, 2007 ; *Mircea Eliade : Le Prisonnier de l'histoire*, Paris, La Découverte, 2003

Olivier WIEWIORKA, professeur des universités, École normale supérieure de Cachan

Publications récentes : *Histoire du Débarquement en Normandie*, Paris, Le Seuil, 2007, réédition Points Histoire, 2010, traduit sous le titre *Normandy : The Landings to the Liberation of Paris*, Harvard University Press, 2008 ; *La Mémoire désunie. Le souvenir politique des années sombres*, Paris, Le Seuil, 2010

NEW EUROPE COLLEGE

Institut d'études avancées

New Europe College (NEC) est un institut indépendant d'études avancées dans les sciences humaines et sociales. Fondé en 1994 sur l'initiative du professeur Andrei Pleșu (philosophe, historien d'art, écrivain, ministre roumain de la culture 1990/91, ministre roumain des affaires étrangères 1997/99), il est le premier, et reste – pour le moment tout au moins - le seul dans son genre en Roumanie.

Le point de départ a été le *New Europe Prize for Higher Education and Research*, accordé au professeur Pleșu en 1993 par six prestigieux instituts d'études avancées: Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences – Stanford, Institute for Advanced Study – Princeton, National Humanities Center, Research Triangle Park – North Carolina, Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences (NIAS) – Wassenaar, Swedish Collegium for Advanced Study in the Social Sciences (SCASSS) – Uppsala et Wissenschaftskolleg zu Berlin.

Depuis sa fondation, la communauté de boursiers et anciens boursiers du collège s'est élargie, de sorte que son nombre dépasse aujourd'hui 500. Le prix Hannah Arendt, accordé au *New Europe College* en 1998 en reconnaissance de son rôle exemplaire dans le renouveau de l'enseignement et de la recherche, confirme le prestige international dont jouit le collège. Le Ministère national de l'enseignement de Roumanie a reconnu *New Europe College* en tant que forme

institutionnalisée d'éducation permanente et de formation professionnelle.

Consacré à la recherche au niveau d'études avancées, NEC se propose d'offrir aux jeunes chercheurs et universitaires dans les domaines des sciences humaines et sociales de Roumanie et aux chercheurs étrangers invités comme boursiers des conditions de travail comparables à celles de leurs collègues de l'Ouest et un contexte institutionnel de nature à encourager les débats critiques interdisciplinaires. Les activités organisées par NEC visent à synchroniser la recherche en Roumanie et dans la région avec celle des milieux de recherche internationaux, ainsi qu'à faciliter les contacts des spécialistes roumains avec leurs collègues étrangers et avec les centres de recherche du monde entier. NEC a aussi contribué de manière significative au progrès de l'enseignement supérieur en Roumanie par certains de ses programmes et par des activités organisées sous son égide.

Programmes des bourses organisés et coordonnés par NEC actuellement :

- ***Les bourses NEC (depuis 1994)***

Chaque année *New Europe College* offre par concours public dix bourses destinées à des jeunes chercheurs roumains et étrangers dans les sciences humaines et sociales. Les boursiers sont sélectionnés par un jury de spécialistes roumains et étrangers et reçoivent une bourse d'une année universitaire ou d'un semestre. Les boursiers participent aux rencontres hebdomadaires ("les colloques de mercredi"), au cours desquelles ils présentent à tour de rôle leurs projets de recherche, qui sont discutés par le

groupe interdisciplinaire ainsi constitué. Pendant l'année universitaire les boursiers ont la possibilité de faire un voyage d'études d'un mois dans un centre universitaire ou de recherche à l'étranger. A la fin de leur bourse ils doivent présenter un travail scientifique, résultat des recherches effectuées pendant leur séjour au Collège. Ces travaux sont ensuite publiés dans l'annuaire du NEC.

- ***Les bourses « Stefan Odobleja » (depuis octobre 2008)***

Le Collège offre, dans le cadre du programme des bourses NEC, huit allocations de recherche financées par le Conseil National de la Recherche Scientifique dans l'Enseignement Supérieur. Ces bourses, destinées aux jeunes chercheurs roumains, sont en tous points identiques aux bourses NEC.

- ***Le programme des bourses GE-NEC III (depuis octobre 2009)***

Le soutien financier que nous avait accordé la Fondation Getty pour les programmes GE-NEC I (2000-2004) et GE-NEC II (2004-2007), a été repris en 2009 pour un nouveau programme, qui propose une recherche et une reconsidération de l'art roumain dans l'intervalle 1945 – 2000, c'est à dire depuis l'instauration du régime communiste en Roumanie jusqu'à une période très récente. Ce programme nous permet d'accorder des bourses à des jeunes chercheurs qui sont attachés au Collège, ainsi que d'inviter des spécialistes étrangers pour donner des conférences et séminaires, en vue d'assurer à cette recherche des meilleures assises théoriques et en développer la dimension comparative.

- **Le programme Black Sea Link (depuis octobre 2010)**

Ce programme de bourses, financé par la Volkswagen-Stiftung, invite des jeunes chercheurs de Moldavie, Ukraine, Géorgie, Arménie et Azerbaïdjan, ainsi que d'autres pays de la région de la Mer Noire, pour un séjour d'un ou deux semestres au New Europe College, pour y travailler sur des projets de leur choix. Le programme est ouvert à un spectre large de disciplines dans les sciences humaines et sociales et nous donne aussi l'occasion d'organiser des conférences et colloques sur des thèmes liés à l'histoire, l'actualité et les perspectives de cette région.

New Europe College organise pour ses boursiers, ainsi que pour un cercle plus large d'universitaires et chercheurs roumains, un programme permanent de conférences, dont les protagonistes sont des personnalités scientifiques de Roumanie et de l'étranger. NEC organise également des manifestations spéciales, tels que séminaires, ateliers, colloques et conférences, à caractère national et international.

Une composante importante du Collège est sa bibliothèque, comprenant des ouvrages de référence et des livres essentiels dans différents domaines des sciences humaines et sociales, dont une partie importante est le résultat des donations provenant des particuliers. La bibliothèque, destinée en premier aux boursiers et anciens boursiers du Collège, est aussi ouverte aux chercheurs et étudiants d'autres institutions roumaines ou étrangères.

En plus des programmes décrits ci-dessus, la Fondation la Nouvelle Europe participe à un nombre d'autres projets, en collaboration avec Warburg Institute de Londres, Universität Sankt Gallen, l'Université de Bucarest ou bien l'Académie Roumaine. Parmi les projets courants : le programme des bourses EURIAS, initié par NetIAS (Réseau des Instituts Européens d'Etudes Avancées) et coordonné par RFIEA (Réseau Français d'Instituts d'Etudes Avancées), cofinancé par le Programme cadre 7 de la Commission Européenne. Il s'agit d'un programme international de mobilités en collaboration avec 14 autres instituts d'études avancées, à Berlin, Bologne, Bruxelles, Budapest, Cambridge, Helsinki, Jérusalem, Lyon, Nantes, Paris, Uppsala, Vienne, Wassenaar.

Financement actuel (2007-8):

Le secrétariat d'Etat pour l'éducation et la recherche, Suisse
Le Ministère Fédéral pour l'enseignement et la recherche,
Allemagne
Le Ministère Fédéral pour l'enseignement, la science et la
culture, Autriche
Le Ministère français des Affaires Etrangères – Ambassade de
France en Roumanie
Le Ministère roumain de l'Enseignement et de la Recherche,
L'autorité Nationale pour la Recherche Scientifique,
Roumanie
Zuger Kulturstiftung Landis & Gyr – Zug, Suisse
Stiferverband für die Deutsche Wissenschaft (DaimlerChrysler-
Fonds, Marga und Kurt Möllgaard-Stiftung, Sal. Oppenheim-
Stiftung et firme associée), Allemagne
Porticus Düsseldorf, Allemagne
VolkswagenStiftung, Allemagne
The Getty Foundation, Los Angeles, USA
La Fondation nationale pour la science, Berne, Suisse
Le Programme Cadre 7 de la Communauté Européenne, ERC
Executive Agency

Autres financements

Adevărul Holding – Foreign Policy, Roumanie
L'Union des Architectes de Roumanie

Direction du New Europe College

Prof. Dr Dr h.c. mult Andrei PLEȘU, Fondateur et Recteur

Marina HASNAȘ, Directrice administrative

Dr Anca OROVEANU, Directrice scientifique
Professeur d'histoire et théorie de l'art, Université Nationale
des Arts de Bucarest

Dr Valentina SANDU-DEDIU, Permanent Fellow
Professeur de musicologie, Université Nationale de Musique,
Bucarest

Conseil d'Administration :

Dr Heribert BUCHBAUER, Conseiller Ministériel, Secrétariat
d'Etat pour l'Enseignement et la Recherche, Vienne,
Autriche

Dr Regula KOCH, Directrice, Zuger Kulturstiftung Landis &
Gyr, Zug

Dr Mauro MORUZZI, Secrétariat d'Etat pour l'éducation et la
recherche, Coopération Bilatérale, Berne, Suisse

Dr Joachim NETTELBECK, Directeur executif,
Wissenschaftskolleg zu Berlin, Allemagne

Dr Florin POGONARU, Président, Association des gens
d'affaires, Bucarest

Dr Cristian POPA, Vice-gouverneur, Banque Nationale de
Roumanie, Bucarest

Dr Erika ROST, Conseillère Ministérielle, Département pour
l'Europe du Sud-est, Ministère Fédéral pour l'enseignement
et la recherche, Bonn, Allemagne

Dr Heinz-Rudi SPIEGEL, Coordinateur des Programmes,
*Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft & Deutsches
Stiftungszentrum*, Essen, Allemagne

Conseil scientifique :

- Dr Horst BREDEKAMP, professeur d'histoire de l'art, Humboldt-Universität, Berlin
- Dr Hinnerk BRUHNS, Directeur de recherche (emer.), CNRS; Centre de recherches historiques (EHESS/CNRS), Paris, France
- Dr Yehuda ELKANA, professeur (emer.) d'Histoire et Philosophie de la Science et des Idées ; Président et Recteur (emer.), Central European University, Budapest, Hongrie
- Dr Dieter GRIMM, Professeur (emer.) de droit, Humboldt-Universität, Berlin
- Dr. Luca GIULIANI, Recteur, Wissenschaftskolleg zu Berlin; professeur d'archéologie, Humboldt-Universität, Berlin
- Dr David GUGERLI, Professeur d'histoire de la technologie, Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich
- Ivan KRASSTEV, Directeur, Centre des Stratégies Libérales, Sofia
- Dr Vintilă MIHĂILESCU, professeur d'Anthropologie, Ecole Nationale d'Etudes Politiques et Administratives, Bucarest, Roumanie
- Dr Ioan PÂNZARU, professeur, Faculté de Langues et Littératures Etrangères, Recteur de l'Université de Bucarest, Bucarest, Roumanie
- Dr Zoe PETRE, professeur, Faculté d'Histoire Ancienne et Archéologie, Université de Bucarest, Directrice de l'Institut pour la coopération régionale et la prévention des conflits (INCOR), Bucarest, Roumanie
- Dr Ulrich SCHMID, Professeur de la culture et de la société russes, Universität St. Gallen, Suisse