

CHAPITRE VII

La faiblesse du clientélisme partisan en France

Frédéric Sawicki

Voici près de vingt ans, Jean-François Médard déplorait le faible nombre de travaux consacrés au clientélisme dans la politique française¹. Ce constat reste globalement valable aujourd'hui, aussi bien du point de vue de la science politique, de l'ethnologie que de l'histoire. Si l'on excepte la période de transition absolutiste entre les XVe et XVIIe siècles² et la Corse contemporaine³, peu d'aspects de la politique en France ont été étudiés de façon systématique sous cet angle. La vague de recherches sur le clientélisme dans l'anthropologie et la science politique anglo-saxonne et italienne des années 1960-1970 semble n'avoir quasiment pas atteint les chercheurs français⁴. Même la Troisième République, réputée caractérisée par l'importance des pratiques clientélares, n'a guère fait l'objet d'investigations fouillées. Certes, bien des travaux ne se

1. Médard J.-F., Political Clientelism in France: The Center-Periphery Nexus Reexamined, in Eisenstadt S. N. et Lemarchand R. (eds), *Political Clientelism, Patronage and Development*, Londres, Sage, 1981, p. 125-171.

2. Durand Y. (éd.), *Hommage à Roland Mousnier. Clientèles et fidélités en Europe à l'époque moderne*, Paris, PUF, 1981.

3. Notamment Ravis-Giordani G., *L'alta pulitica et la bassa pulitica: valeurs et comportements politiques dans les communautés villageoises corses (XIXe-XXe siècles)*, *Études rurales*, 1976, n°63-64, p. 171-189; Lenclud G., Des idées et des hommes. Patronage et clientélisme politique en Corse, *Revue française de science politique*, 1988, n°5, p. 770-782; Briquet J.-L., *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, 1997.

4. Il est à cet égard significatif que ce soit des historiens anglo-saxons qui ont le plus directement appliqué à la monarchie française la problématique clientéliste telle qu'elle s'est développée en science politique et en anthropologie. La tentative la plus systématique d'importation de cette problématique en histoire moderne est celle de Kettering S., *Patrons, Clients and Brokers in Seventeenth Century France*, Oxford, Oxford University Press, 1986.

donnant pas explicitement pour objet le clientélisme ont contribué à éclairer les pratiques politiques et administratives de la «République des camarades». Ainsi le contrôle politique du recrutement et de la promotion des fonctionnaires nationaux⁵ et locaux⁶, de même que l'usage des ressources clientélares dans la mobilisation électorale⁷ sont désormais relativement bien connus. Mais la marche quotidienne de l'administration et son interaction avec les dirigeants des partis politiques et les élus (ministres, députés, conseillers généraux, maires), notamment sur le plan local et au cours de la période de l'entre-deux-guerres, le demeure nettement moins. En somme, si le fonctionnement routinier du système politico-administratif local de la Cinquième République a trouvé sans peine ses socio-politistes, l'étude de sa genèse et de son évolution ne semble pas encore avoir suscité ses socio-historiens, si l'on excepte quelques précieuses monographies sectorielles⁸, catégorielles⁹ ou municipales¹⁰.

Comment expliquer ce relatif désintérêt hexagonal pour la question du clientélisme politique? La plupart des recherches ne nient pas l'existence de pratiques clientélares en France — c'est-à-dire, en première approximation, l'existence d'échanges non marchands d'aides ou de faveurs personnalisées, directes

5. Machelon J.-P., *La République contre les libertés? Les restrictions aux libertés publiques de 1879 à 1914*, Paris, Presses de la FNSP, 1976; Charle C., *Les hauts-fonctionnaires en France au XIXe siècle*, Paris, Gallimard/Julliard, 1980; Thuillier G., *Bureaucraties et bureaucrates en France au XIXe siècle*, Genève, Droz, 1980. On peut également citer le court mais suggestif article de Bancaud A., Une nomination judiciaire sous la Troisième République, *Genèses*, 1997, n°26, p. 154-163.

6. Thoenig J.-C., La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939), *Revue française d'administration publique*, 1982, n°23, p. 57-87; Dumons B. et Pollet G., De l'administration des villes au gouvernements des «hommes de la ville» sous la Troisième République, *Genèses*, 1997, n°28, p. 52-75.

7. Notamment Pomponi F., Pouvoir et abus de pouvoir des maires corses au XIXe siècle, *Études rurales*, 1976, n°63-64, p. 153-169; Offerlé M., Mobilisation électorale et invention du citoyen. L'exemple du milieu urbain français à la fin du XIXe siècle, in Gaxie D. (éd.), *Explication du vote*, Paris, Presses de la FNSP, 1985, pp. 149-174; Garrigou A., *Le vote et la vertu. Comment les français sont devenus électeurs?*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.

8. Thoenig J.-C., *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et chaussées*, Paris, Les éditions d'organisation, 1973 et Id., *L'administration des routes et le pouvoir départemental*, Paris, Cujas, 1980.

9. Guiral P. et Thuillier G., *La vie quotidienne des députés en France de 1871 à 1914*, Paris, Hachette, 1980; Marchand M.-H., *Les conseillers généraux en France depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 1970.

10. Brunet J.-P., *Saint-Denis la ville rouge, 1890-1939*, Paris, Hachette, 1980; Nevers J.-Y., Du clientélisme à la technocratie: cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse, *Revue française de science politique*, 1983, n°3, p. 428-454.

(emplois, logements, autorisations légales, aides sociales diverses...) ou indirectes (recommandations, accès privilégié à l'administration...), contre un soutien politique manifeste ou escompté — mais les considèrent, la plupart du temps, comme résiduelles, voire pathologiques. Réputées résiduelles par rapport à une période révolue (la Troisième République) et par rapport aux normes censément dominantes fondées sur des règles de droit (contrats, procédures bureaucratiques) et des critères de compétence (mérite, concours...), les pratiques clientélares ne sont plus aujourd'hui associées, dans l'imaginaire des observateurs français de la vie politique (journalistes aussi bien que politologues), qu'à la politique locale, dans ses manifestations les plus archaïques, voire folkloriques. Le registre du clientélisme «clanique» méditerranéen, mobilisé de façon récurrente dans les descriptions de la politique corse, varoise ou marseillaise, ou celui du «radicalisme-cassoulet», sollicité à propos de la «cuisine» politique du Sud-Ouest, font ainsi partie des lieux communs les plus partagés! La mythologie gaulliste, bâtie sur l'image d'un État garant de l'intérêt général gouverné par des hauts fonctionnaires techniciens détachés de toute contingence locale et imperméables à l'influence des partis¹¹, semble s'être imposée et avoir dissuadé toute recherche sérieuse sur les pratiques politiques que Jean-Louis Briquet qualifie d'«officieuses»¹², laissant leur étude à des essayistes prompts à amalgamer banditisme, clanisme, corruption, financement des partis et clientélisme, et à s'ériger en moralistes.

L'association des pratiques clientélares et de la politique locale n'est en soi pas fautive¹³. Nos propres expériences de recherche le confirment: l'attribution des logements sociaux, la distribution des emplois permanents ou temporaires dans l'administration municipale ou para-municipale, l'intercession auprès de l'administration et des services publics, l'aide médicale gratuite, les petits marchés publics constituent des ressources importantes qui nourrissent les pratiques clientélares

11. Sur ce point, cf. Gaïti B., *De Gaulle prophète de la Cinquième République*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998 et Dulong D., *Moderniser la politique*, Paris, L'Harmattan, 1998.

12. Briquet J.-L., Les pratiques politiques «officieuses». Clientélisme et dualisme politique en Corse et en Italie du Sud, *Genèses*, 1995, n°20, p. 73-94.

13. Froment-Meurice A., Comment faire de sa mairie un fief?, *Pouvoirs*, 1983, n°24, p. 45-56. Voir aussi Mény Y., *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992, p. 185-202.

de nombreux élus, aussi bien à Draguignan, à Lens ou à Rennes, même si elles prennent ici ou là une ampleur plus ou moins grande¹⁴. La précarisation sociale de fractions de plus en plus importantes de la population et les nouvelles compétences des maires et des conseillers généraux depuis les lois de décentralisation n'ont fait, dans certains domaines, que renforcer le phénomène. On peut certes en contester l'étendue et l'importance¹⁵, et préférer souligner l'émergence de nouvelles formes de gouvernement urbain reposant sur la négociation et la contractualisation entre partenaires multiples et interdépendants¹⁶. Mais ces transformations, pas plus que l'absence d'étude systématique et quantitative — si tant est qu'elle soit possible —, ne sauraient disqualifier pour autant les observations ponctuelles fondées sur des analyses localisées qui attestent la permanence des pratiques clientélares, et ce jusqu'au cœur de la plus grande des métropoles hexagonales.

A contrario, l'administration d'État et les entreprises publiques passent pour être peu perméables à ces pratiques: la recommandation politique, médiatisée ou non par la possession d'une carte d'adhésion à un parti, n'est aujourd'hui pas nécessaire en France pour obtenir une ligne téléphonique, une admission dans un hôpital, un diplôme ou un emploi dans la fonction publique; en outre, même quand elle peut constituer un précieux «coup de pouce», elle est loin de pouvoir ouvrir à elle seule les portes de l'administration, de l'Université ou de la caserne proche du domicile parental. Concernant l'accès à la fonction publique nationale, la France fait même figure d'exception par rapport à certains pays d'Europe continentale

14. Sawicki F., *Les réseaux du parti socialiste. Sociologie d'un milieu partisan*, Paris, Belin, 1997.

15. C'est le cas notamment de D. Lorrain (Les triathloniens. La relation élus-fonctionnaires dans les mairies, communication au congrès de l'AFSP, Bordeaux, mai 1988) pour qui l'absence de possibilité de contrôle des termes de l'échange explique «la faiblesse du clientélisme objectif dans les mairies aujourd'hui». Selon lui, «même si une relation interpersonnelle préside à l'entrée dans des emplois sensibles, le lien de dépendance se trouve rapidement affranchi car les agents sont rapidement intégrés» dans la fonction publique communale. Le clientélisme serait en outre non seulement inefficace mais contre-productif. Outre qu'il est restrictif de ne s'en tenir qu'au contrôle des emplois, rien ne permet à l'auteur d'affirmer l'absence de sentiment d'obligation chez les employés municipaux, dont, rappelle-t-il lui-même, 94% sont recrutés selon des conditions de relative liberté pour les élus.

16. Notamment Gaudin J.-P., *Technopolis*, Paris, PUF, 1989; Lorrain D., De l'administration républicaine au gouvernement urbain, *Sociologie du travail*, 1991, n°4, p. 461-483; Le Galès P., Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue française de science politique*, 1995, n°1, p. 57-95.

comme la Belgique ou l'Italie, où les nominations et la promotion de nombreux fonctionnaires ou dirigeants d'établissements publics dépendent étroitement de l'appartenance partisane du candidat¹⁷. Si la représentation d'un cantonnement des pratiques clientélares à la politique locale contient donc bel et bien une part de vérité, surtout si l'on compare la situation française à celle qui prévaut dans d'autres pays, ce cantonnement reste pour le moins à expliquer. Pourquoi, en bref, les pratiques clientélares sont-elles en France l'apanage des gros élus locaux plutôt que des chefs de parti?

À trop insister sur la politique locale, on risque cependant de minimiser la dimension clientélaire de certaines pratiques propres aux «sommets de l'État». Au nom de quoi, par exemple, soustraire au domaine des pratiques clientélares les nominations présidentielles à la tête des entreprises nationales ou de tel ou tel établissement public, ou encore les faveurs personnelles accordées par un ministre à certains proches afin de s'assurer de leur soutien? L'hypothèse que l'on défendra ici est que la Cinquième République, à travers la présidentialisation, le renforcement de la prépondérance des grands corps de l'État, le scrutin majoritaire, le maintien du cumul des mandats et, après 1982, la décentralisation, a renforcé le contrôle des ressources favorisant l'établissement de relations de fidélité politique sur des bases clientélares entre les mains des grands élus, députés-maires de grandes villes, présidents de conseil général aussi bien que principaux ministres et président de la République, au détriment des instances dirigeantes des partis politiques. Elle a, ce faisant, accentué une tendance ancienne qui renvoie à la position cruciale que les élus locaux ont occupé à partir des années 1880 dans les entreprises politiques républicaines, radicale mais aussi socialiste.

D'un point de vue théorique, cette réflexion s'inscrit dans une optique de sociologie politique néo-institutionnaliste telle qu'elle a été notamment définie par James March et Johan Olsen¹⁸. Elle vise non pas à mettre l'accent sur les conditions socio-économiques et culturelles qui favorisent le développement de pratiques clientélares ou, au contraire, leur

17. Cf. entre autres Mény Y., À la jonction du politique et de l'administratif: les hauts fonctionnaires, *Pouvoirs*, 1987, n°40, p. 5-20, et Timsit G., *Administrations et États: étude comparée*, Paris, PUF, 1987, chap. 3.

18. March J. G. et Olsen J. P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989.

transformation ou leur dépérissement, mais à réfléchir à la façon dont les institutions politiques d'un pays donné, en l'occurrence la France, saisies comme assemblage de règles objectivées historiquement dans des rôles, des savoir-faire et des attitudes plus ou moins consolidées juridiquement¹⁹, en influencent l'étendue, la forme et la légitimité.

Les variables mises en avant pour expliquer le déclin général des pratiques clientélares dans les démocraties occidentales sont désormais bien identifiées, qu'il s'agisse du développement de l'État-providence, de la professionnalisation, de l'administration bureaucratique et de la concurrence politique — notamment à travers l'émergence de partis de masses idéologisés et d'une presse indépendante — ou encore l'augmentation du niveau de formation générale des citoyens... Il reste qu'à trop s'en tenir à cette perspective on est conduit à adopter une vision quelque peu développementaliste qui fait bon marché des différences nationales ou sectorielles qui subsistent ici ou là, et surtout des mutations que subissent les pratiques clientélares. En effet, si les ressources sur lesquelles elles prennent en quelque sorte appui et leur légitimité évoluent sans cesse, il n'est guère de société où ces pratiques sont totalement absentes; elles font simplement l'objet d'usages différenciés et sont plus ou moins hégémoniques et visibles. Comme le souligne fort bien l'anthropologue Gérard Lenclud: «Si le système clientélaire, dans toute sa splendeur, est l'exception, les mécanismes sur lesquels il repose sont, pour leur part, universellement répartis». Ces mécanismes universels sont ceux qui «permettent en tous lieux et en tous temps que des acteurs inégaux se lient, selon des modalités assez reconnaissables, dans le cours d'une même action». Ils sont simplement, «selon les sociétés, selon les époques, selon les contextes, activés ou bridés, huilés ou rouillés, promus ou réprouvés, exposés ou cachés»²⁰. La question est dès lors de savoir quelles formes ils revêtent dans la France contemporaine et dans quels secteurs ils opèrent plus particulièrement, et pourquoi?

DE LA SOCIOLOGIE DU CLIENTELISME A CELLE DES PRATIQUES CLIENTELAIRES

19. Lagroye J., *Sociologie politique*, Paris, Presses de sciences po/Dalloz, 3ème éd., 1997, p. 149-181.

20. Lenclud G., Liens de pouvoir ou le clientélisme revisité, *Terrains*, 1993, n°21, p. 8.

Utiliser le clientélisme non pas comme un paradigme mais comme une entrée particulièrement pertinente pour réinterroger certaines caractéristiques des institutions politiques françaises, notamment l'histoire des relations entre l'administration et les hommes politiques, les formes prépondérantes de la mobilisation partisane, et la permanence de la personnalisation de la compétition politique n'écarte pas la nécessité d'une définition préalable. Celle-ci ne vaut cependant que par rapport à la problématique qui vient d'être définie et ne peut en aucune façon prétendre à circonscrire l'essence de la relation de clientèle. Dès lors que ce sont les pratiques des hommes politiques qui nous intéressent ici au premier chef, on appellera pratique clientélaire toutes les actions, plus ou moins consciemment orientées vers cet objectif, par lesquelles ceux-ci offrent à leurs électeurs et/ou à leurs soutiens, la plupart du temps en réponse à des sollicitations directes ou indirectes, des biens ou des services publics divisibles²¹ et personnalisés, en l'absence ou en dehors des procédures légales et administratives régissant l'obtention de ceux-ci ou en jouant sur les marges d'interprétation que celles-ci laissent, dans le but plus ou moins avoué de faire d'eux, de leurs proches ou des groupes qu'ils représentent, des fidèles. Cette définition, contrairement par exemple à celles de Jean-François Médard²² ou de Luigi Graziano²³, laisse de côté les relations entre groupes, voire entre États. Sauf à glisser vers un usage purement métaphorique, comme lorsqu'on parle par exemple d'«État-client», les relations qu'entretiennent certains groupes d'intérêt avec tel

21. On s'inspire ici de la typologie établie par M. Offerlé (*Mobilisation électorale et invention du citoyen...*, *op. cit.*, p. 166), lequel distingue les biens offerts en fonction de leur origine (privée ou publique) et de leur destination (personnelle ou collective). Les biens divisibles privés (argent, emplois privés, biens de salut) et publics (faveurs personnelles, décorations, secours publics, postes administratifs ou électifs, menaces de renvois) constituent deux des principaux types de ressources sur lesquels reposent, selon lui, les pratiques clientélares. On s'écartera néanmoins de M. Offerlé sur deux points: d'une part en excluant les relations explicitement marchandes (achats de voix, services rendus en échange de financement de campagne...) et d'autre part en y adjoignant l'ensemble des pratiques de médiation par lesquelles les professionnels de la politique mettent à disposition de leurs solliciteurs leur capital social et politique, afin de favoriser l'accès à des informations particulières ou d'assouplir l'application de certaines règles administratives.

22. Médard J.-F., *Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique*, *Revue française de science politique*, 1976, n°1, p. 103-131.

23. Graziano L., *A Conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior*, *European Journal of Political Research*, 1976, n°2, p. 149-174.

parti, ministre, parlementaire ou secteur de l'administration ne relèvent en effet des pratiques clientélares qu'en tant qu'elles peuvent parfois contribuer à créer des obligations personnelles entre représentants politiques et porte-parole d'intérêts collectifs.

De même, notre définition ne recouvre pas les pratiques de corruption qui n'ont de sens que par rapport à un travail social de dénonciation et de marquage juridique propre à chaque époque et à chaque État²⁴. Il ne saurait y avoir, contrairement à ce qu'avancent Donatella Della Porta et Yves Mény, de démarcation claire *d'un point de vue moral* entre clientélisme et corruption, ni dans l'absolu ni même du point de vue des protagonistes de l'échange²⁵. Adopter un tel point de vue, c'est immanquablement définir comme corruption toute pratique ne se déroulant pas au grand jour et faire entrer la science politique sur le terrain axiologique. Ces auteurs sont en revanche plus convaincants lorsqu'ils remarquent que «les rapports patrons/*clientes* se basent sur un échange généralisé, concernant des prestations non spécifiques», alors que «dans le cas de la corruption politique, au contraire, l'échange est de type économique et comporte des contreparties bien définies et immédiates». Ils ajoutent: «Ces différences ont aussi des implications quant aux mécanismes de restitution des prestations: *dans le cas du clientélisme, la restitution est associée à des obligations de nature personnelle et à la reconnaissance; dans le cas de la corruption, la restitution relève plutôt d'un choix de rationalité instrumentale*»²⁶.

Cette dernière analyse est acceptable à condition de remplacer la notion de corruption par celle, plus neutre et plus heuristique, de rapport politique marchand²⁷. Les rapports politiques marchands, qui vont des achats de voix aux

24. Voir ici même le texte de G. Gribaudi et L. Musella (chap. IX).

25. Della Porta D. et Mény Y., *Démocratie et corruption: vers une analyse comparée*, in Id. (éds), *Démocratie et corruption en Europe*, Paris, La découverte, 1995, p. 171-172.

26. *Ibid.*, p. 172, souligné par nous.

27. La notion de rapport marchand n'est pas équivalente de celle de rapport monétaire. On peut acheter quelque chose par des cadeaux et, inversement, on peut donner une somme d'argent sans que celle-ci soit perçue comme un acte explicite d'achat. Les billets de 50 ou 100 francs distribués par certains maires français aux personnes âgées ou la traditionnelle dinde de *Thanksgiving* donnée aux électeurs par les *boss* américains sont la plupart du temps ressentis comme des gestes de sollicitude ou d'amitié à caractère «gratuit». C'est l'existence d'un contrat clairement perçu par les partenaires qui définit le rapport marchand.

sollicitations de financement de parti ou de candidat en échange d'intervention publique favorable au financeur, sont inégalement stigmatisés, répétons-le, selon les pays et les époques, comme corruption. La longue tolérance de la presse et de la justice françaises à l'égard du financement des partis politiques par la fausse facturation notoire des marchés publics le montre²⁸. Ils se distinguent en revanche fondamentalement des pratiques clientélares par leur dimension contractuelle explicite. Alors que les pratiques clientélares se rattachent à l'économie du don, dès lors qu'elles créent ou cherchent à créer un sentiment d'obligation débouchant sur un contre-don et l'établissement d'une collusion durable, l'échange marchand, une fois réalisé, suspend la dépendance entre les partenaires²⁹. Autrement dit, tandis que dans le don la chose donnée ou le service rendu ouvrent des droits au donateur, dans le rapport marchand la chose ou le service vendu en ouvrirait plutôt à l'acquéreur. De plus, le rapport marchand peut parfaitement n'être que ponctuel, alors que dans le don, l'obligation morale du contre-don ne vient pas interrompre la relation, mais au contraire la perpétue; comme le rappelle Maurice Godelier, «dans le don, on ne rend pas, on re-donne»³⁰. À terme, la relation ainsi forgée tend à s'autonomiser des biens ou services échangés et génère ce que Marcel Mauss nomme un «lien d'âme» entre les protagonistes. Autrement dit, si, à l'origine, on peut faire des cadeaux pour se faire des «amis» (politiques), progressivement on se fait des cadeaux parce qu'on est devenu ami.

Le rattachement de la relation clientélaire au don est précisément ce qui fonde l'efficacité des pratiques clientélares par rapport aux pratiques marchandes, lesquelles apparaissent incomparablement plus coûteuses et moins efficaces politiquement. Comme l'a noté Judith Chubb dans son étude sur la Démocratie chrétienne (DC) à Palerme, la fidélité des électeurs n'y est généralement pas proportionnelle à l'importance du service reçu: au contraire, «la clef du succès pour un homme politique ce n'est pas le patronage de masse mais le maintien d'une clientèle maximum avec une rétribution

28. Sur cette question on ne peut que renvoyer au stimulant essai de Lascoumes P., *Élites irrégulières. Étude sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard, 1997.

29. Gregory C., *Gifts and Commodities*, Londres/New York, Academic Press, 1982.

30. Godelier M., *L'énigme du don*, Paris, Fayard, 1996, p. 63.

minimum»³¹. Le contrôle par la DC de toutes les interactions nodales donnant accès aux moindres ressources au sein de la société locale (marchés publics, autorisations administratives, accès à la bureaucratie...) rend certes la plupart des électeurs certains d'avoir toujours besoin de l'aide des politiciens, même quand ils ont obtenu ponctuellement satisfaction; mais c'est parce que cette situation génère des réseaux d'obligations mutuelles jamais interrompues que la DC est assurée du soutien indéfectible de ses électeurs.

L'approche en termes de pratiques ne laisse toutefois rien supposer quant au degré d'efficacité de ces dernières. Les pratiques clientélares ne transforment pas nécessairement l'électeur, le militant, l'élus dépendant d'un élu plus important ou le représentant d'un groupe ou d'une association, en client ou en homme lige. Le don n'implique pas forcément le contre-don... ne serait-ce que parce que dans les sociétés démocratiques, la faible efficacité des moyens de contrôle du vote et la concurrence électorale modifient fréquemment les configurations politiques et éprouvent souvent les liens de fidélité... En conséquence, on peut poser que *c'est la façon dont le service est rendu et la finalité qui est recherchée, à savoir la production d'une fidélité personnelle, qui définissent la pratique clientélaire et non le résultat effectif ni non plus ce qui est donné*³².

Les politistes ayant importé les notions anthropologiques de clientélisme ou de patronage dans l'étude des sociétés où les rapports politiques sont essentiellement médiatisés par des institutions, se sont souvent heurtés à la difficulté d'isoler la relation clientélaire et de la définir comme type pur, par opposition à la relation marchande, bureaucratique, contractuelle ou encore idéologique³³. Comment penser les

31. Chubb J., *The Social Basis on an Urban Political Machine: The Christian Democratic Party in Palermo*, in Eisenstadt S. N. et Lemarchand R. (eds), *Political Clientelism...*, op. cit., p. 70.

32. La nature des ressources utilisables par les hommes politiques est extrêmement large et n'a qu'une importance relative par rapport à une société ou à un individu donné. Comme le remarque M. Godelier dans son commentaire de l'«Essai sur le don» de Mauss: «Le domaine du "donable" [...] est constitué de tout ce dont le partage est possible, fait sens, et peut créer chez l'autre des obligations, une dette», in *L'énigme du don*, op. cit., p. 141.

33. Même dans les sociétés traditionnelles les relations clientélares ne sont pas aussi identifiables qu'il n'y paraît. R. Lemarchand, à propos de l'Afrique noire (*Political Clientelism and Ethnicity in Tropical Africa: Competing Solidarities in Nation-Building*, *American Political Science Review*, 1972, n°1, p. 68-90), et J. C. Scott à

pratiques clientélares dès lors qu'elles se déploient dans le cadre de partis ou d'administrations bureaucratiques régis par des normes impersonnelles, de groupes professionnels ou confessionnels? La confusion des logiques d'action qui en découle explique que le service individualisé peut y être vécu, énoncé et justifié au nom de considérations extrêmement diverses: l'élu communiste qui intègre le camarade du parti au sein de son administration municipale rend compte de son comportement par la solidarité idéologique ou la solidarité de classe; l'élu gaulliste qui intervient en faveur du fils d'un agriculteur de sa circonscription pour obtenir une exemption de service national peut légitimer quant à lui son intervention au nom de la défense de l'agriculture et de la petite entreprise. La relation qui lie ces personnes ne peut donc être définie comme clientélaire dans l'absolu: à côté du registre de l'amitié, toujours bien présent, bien d'autres registres permettent de justifier le coup de main, le coup de pouce, ou le coup de téléphone...

Rien n'empêche pourtant, dans notre logique, de considérer qu'il s'agit là de pratiques clientélares, dès lors qu'on a bien affaire à des offres de services personnalisés pouvant conduire à produire ou à entretenir un lien de fidélité personnelle. Contrairement à une représentation commune, les pratiques clientélares ne s'opposent donc ni aux relations fondées sur le respect des règlements (l'accès à la bureaucratie en faveur des plus démunis est souvent une ressource importante pour les élus ou les militants de parti vis-à-vis des populations culturellement démunies), ni aux relations reposant sur un fort sentiment d'appartenance à un même groupe. Concernant ce dernier point, les exemples abondent de militants de parti ayant rejoint le chef d'une faction par affinité idéologique ou identification sociale, et qui restent d'autant plus attachés à lui à raison des récompenses concrètes que leur fidélité leur apporte³⁴. À en croire Mancur Olson, c'est même la condition *sine qua non* de

propos de l'Asie du Sud-Est (Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia, *American Political Science Review*, 1972, n°1, p. 91-113) ont ainsi montré que les relations clientélares pouvaient s'y superposer aux relations claniques, ethniques ou communautaires tout en contribuant à en objectiver les frontières et les identités sociales.

34. C'est en partie pour cette raison que nous avons refusé de reprendre à notre compte la notion de système clientéliste pour qualifier la domination politique d'Édouard Soldani dans le département du Var, préférant parler de personnalisation des relations politiques. Sawicki F., *Les réseaux du parti socialiste...*, *op. cit.*, chap. 3.

la réussite de la mobilisation de grands groupes, syndicats ou partis³⁵.

Il existe cependant une différence entre être redevable à quelqu'un en tant que personne privée, en tant que titulaire d'un rôle institutionnel ou en tant que représentant d'un parti. Même si, dans l'esprit du «client», cette distinction est loin d'être toujours perceptible et si, en pratique, ces dimensions se chevauchent souvent, la distinction entre fidélité personnelle (à l'égard, par exemple, d'un propriétaire foncier ou d'un chef d'entreprise), fidélité à un titulaire d'un rôle institutionnel (le maire, le député, le président de la République) et fidélité partisane (le chef local d'un parti ou d'une faction) est analytiquement pertinente. Elle permet non seulement de distinguer différents types de pratiques clientélares selon les propriétés de l'homme politique qui les met en œuvre, mais de s'interroger sur les conditions institutionnelles qui favorisent la prépondérance de tel ou tel type.

Clientélisme notabiliaire, clientélisme institutionnel, clientélisme partisan ne sont pas trois stades historiques correspondant à un niveau donné de développement économique et politique. Même si certains types sont plus fréquents dans certaines sociétés que dans d'autres, ces différentes modalités peuvent parfaitement coexister dans une même société, voire au sein d'une même entreprise politique. Ainsi le clientélisme partisan ne doit pas être confondu avec les partis-machines. Les machines américaines de l'entre-deux guerres, par exemple, regroupaient aussi bien des clientèles attachées à une personne, soit en fonction de liens ethniques, professionnels ou marchands, que des clientèles attachées à des permanents de parti et des clientèles attachées à des élus³⁶. De même, Jean-Yves Nevers a montré que le rouage principal de la «démocratie clientéliste radicale» d'avant la première guerre mondiale n'était «pas une organisation mais un agent politique autonome qui n'est ni le militant ou le notable, ni le cacique ou le boss, mais participe de tous ces types»³⁷. Tout au plus peut-on distinguer des entreprises politiques caractérisées *principalement* par un clientélisme notabiliaire (la droite conservatrice jusqu'à la veille de la première guerre mondiale),

35. Olson M., *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978 (1ère éd. 1966).

36. Cf. notamment Gosnell H. F., *Machine Politics: Chicago Model*, Chicago, Chicago University Press, 1937.

37. Nevers J.-Y., *Du clientélisme à la technocratie...*, art. cit., p. 440.

institutionnel (le parti radical avant 1914, les partis composant l'UDF, voire le parti socialiste depuis 1981) ou partisan (la démocratie chrétienne italienne de l'après-seconde guerre mondiale), ce qui ne veut pas dire, répétons le, que les réseaux de relations sur lesquels se fonde la domination de ces différentes entreprises politiques soient uniquement ni même principalement de nature clientélaire.

Autrement dit, le distinguo établi entre clientélisme à dominante notabiliaire, institutionnelle et partisane ne dit rien de l'étendue et de la légitimité des pratiques mais permet de s'interroger sur les raisons pour lesquelles tel ou tel type est ici ou là prépondérant. Il va nous permettre de montrer pourquoi les pratiques clientélares ressortissent en France aujourd'hui principalement du second type. Comprendre cette situation exige tout d'abord de revenir sur les conditions de formation des partis politiques et de l'administration bureaucratique en France.

LA FAIBLESSE HISTORIQUE DU CLIENTELISME PARTISAN EN FRANCE

Le clientélisme partisan est possible lorsqu'une organisation partisane spécialisée contrôle directement (au moyen d'une bureaucratie autonome) ou indirectement (par le biais de la maîtrise des interactions nodales au sein de l'administration) de nombreux emplois et ressources publics. Les grands partis communistes et sociaux-démocrates occidentaux illustrent le premier cas: les postes de permanents dans l'administration du parti ou dans les organismes annexes (presse, sociétés de conseil et de publicité, associations diverses...) y constituent un élément important de la fidélité au parti. La Démocratie chrétienne italienne d'après-guerre³⁸, mais aussi les partis des démocraties «piliarisées» comme la Belgique, correspondent au second modèle³⁹. Les partis politiques y disposent d'un fort contrôle de la composition des cabinets ministériels, des équipes municipales et de l'accès aux emplois publics. Si, à l'image de l'Italie ou du Japon, ces systèmes politiques peuvent être

38. Cf. entre autres: Zuckerman A. S., *The Politics of Faction. Christian Democratic Rule in Italy*, New Haven, Yale University Press, 1979; Caciagli M. et Belloni F. P., *The «New» Clientelism in Southern Italy: The Christian Democratic Party in Catania*, in Eisenstadt S. N. et Lemarchand R. (eds), *Political Clientelism...*, *op. cit.*, p. 35-55.

39. Toutes choses égales d'ailleurs, se rattachent également à ce modèle les partis-États de certains régimes monopolistes.

fortement personnalisés autour de chefs de faction, il faut des conditions tout à fait exceptionnelles pour que ces élus puissent quitter le parti avec armes et bagages⁴⁰ tant est forte l'imbrication des réseaux partisans locaux et nationaux.

Le modèle de Martin Shefter

Pourquoi un tel clientélisme est-il si peu développé en France? La théorie proposée par Martin Shefter⁴¹ fournit un point de départ précieux pour penser le cas français, ne serait-ce parce qu'elle insiste sur l'importance des moments fondateurs. Pour le socio-historien américain, c'est le *tempo*, propre à chaque pays occidental, de la démocratisation et de la bureaucratisation qui a influencé de manière déterminante la forme dominante de mobilisation partisane qui les caractérise. Les stratégies déployées par les partis dans chaque pays, plutôt la distribution de biens divisibles à leurs supporters (le patronage) plutôt la distribution de bénéfices collectifs, ne sont pas le produit d'une culture ou de conditions sociales singulières ayant généré un *ethos* de soumission (le déracinement, la pauvreté) ou, au contraire, de révolte (sentiment de classe). Elles découlent de l'antériorité ou de la postériorité de la bureaucratisation par rapport à la démocratisation. Pour rendre compte de la prégnance plus ou moins forte des pratiques de patronage, l'auteur combine en fait les apports de l'histoire institutionnelle et de l'histoire sociale.

Selon lui, l'existence au sein des classes dominantes, avant l'extension du suffrage universel, de coalitions absolutistes, comme en Allemagne, ou progressistes, comme en Angleterre, sont à l'origine de modalités de recrutement de l'administration favorisant l'autonomie par rapport aux partis politiques. Dans ces deux pays, les élites issues de l'aristocratie et des classes

40. La crise des systèmes italien et japonais au cours de cette dernière décennie semble précisément correspondre à la raréfaction des ressources clientélares. Sur l'Italie, voir notamment Guzzini S., La longue nuit de la première République. L'implosion clientéliste en Italie, *Revue française de science politique*, 1994, n°6, p. 979-1013 et sur le Japon, Bouissou J.-M., Les élections législatives au Japon (18 juillet 1993). La chute du parti libéral-démocrate et la recomposition du système politique, *Revue française de science politique*, 1994, n°3, p. 379-423.

41. Shefter M., Party and Patronage: Germany, England, and Italy, *Politics and Society*, 1977, n°7, p. 403-452: repris in Id., *Political Parties and the State. The American Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1994, chap. 2.

moyennes se sont tôt entendues pour se partager les postes administratifs, soit en établissant des règles strictes en termes de diplôme (cas de l'Allemagne), soit en assouplissant le monopole des universités d'élite («Oxbridge») sur les postes administratifs par l'ouverture des postes exécutifs aux titulaires d'une éducation technique (cas de l'Angleterre). Les dirigeants politiques y ont perdu la ressource du patronage, mais ont gagné la certitude d'avoir une administration attachée à l'ordre social et protégée en cas de victoire des adversaires politiques. Dans les deux configurations, l'administration a progressivement renforcé son autonomie de recrutement tout en affichant, en échange, un loyalisme à toute épreuve. Les stratégies des nouveaux entrants dans le champ politique ont dû s'adapter à cette situation institutionnelle en recourant à d'autres techniques de mobilisation, notamment l'activisme idéologique, les promesses collectives, et la mise en place d'organisations de masses. À aucun moment de l'histoire de ces deux pays, un parti — fût-il à vocation totalitaire comme le parti nazi — n'a réussi à remettre en cause cette autonomie administrative. À l'inverse, dans un pays comme l'Italie, les concessions accordées aux élites du *Mezzogiorno* pour faire tomber les résistances populaires et aristocratiques vis-à-vis de la réunification ont empêché la constitution d'une bureaucratie indépendante. Quant aux États-Unis, la précocité de l'adoption du suffrage universel masculin a favorisé le développement de machines peu désireuses de se voir priver d'une de leurs principales ressources à mesure que l'administration se mettait en place. L'histoire politique des États-Unis apparaît dès lors comme un long combat entre des politiciens soucieux de conserver la mainmise sur les emplois et l'aide sociale et des coalitions réformatrices soucieuses d'imposer des normes universelles.

Dans cette théorie, la France a un peu de mal à trouver sa place. Elle semble constituer un cas intermédiaire. La démocratisation, bien que précoce, y est bel et bien postérieure à la bureaucratisation. En effet, si celle-ci est encore loin, au XIXe siècle, de correspondre à l'idéaltype wéberien, la lenteur dans la généralisation des concours nationaux, en dehors des corps techniques et de l'enseignement, n'implique pas, comme l'a bien établi Guy Thuillier, le règne de la «recommandation»⁴². Celle-ci ne concerne que les sommets de l'administration, les

42. Thuillier G., *Bureaucraties et bureaucrates...*, *op. cit.*

échelons inférieurs et intermédiaires étant régis pour l'essentiel par des règles d'ancienneté dont les effets ont été stigmatisés aussi bien par Balzac, Courteline, que Marx. Dans le même temps, les fréquents changements de régimes ou simplement de majorité (après 1875) s'accompagnent de fortes tendances à l'épuration administrative qui favorisent la politisation du recrutement. Mais, selon Martin Shefter, ces épurations n'ont pas empêché l'élaboration de compromis plus ou moins tacites: si la République s'est construite en partie contre un État truffé de partisans de la monarchie et de l'Empire, les principaux ministres républicains, par souci d'efficacité mais aussi par manque de personnel de remplacement, ont toujours veillé à empêcher l'emprise des parlementaires sur les grands corps, ainsi que sur l'administration coloniale et diplomatique et sur l'armée. Une sorte de partage entre une administration autonome et une administration dépendant du patronage parlementaire et partisan semble s'être ainsi établie, lequel situe la France de la Troisième République entre l'Allemagne et l'Angleterre d'une part, l'Italie et les États-Unis d'autre part.

La socio-histoire de l'autonomisation de l'administration française (et pas seulement de la haute administration) reste encore en partie à faire, en prenant bien sûr en compte les relations entre les différentes élites⁴³, mais aussi la configuration originale que composent les spécificités du recrutement social des fonctionnaires et de leur représentation syndicale, l'action des juristes (conseillers d'État mais aussi publicistes qui se font les porte-parole l'État de droit), et la dynamique concurrentielle qui a opposé, du début du siècle à la fin des années 1930, les radicaux aux socialistes. C'est notamment cette concurrence qui a amené les premiers à lâcher progressivement du lest, secteur par secteur, de peur de perdre leur influence auprès des

43. Dans une perspective comparative que ne répugnerait pas M. Schefter, C. Charle a récemment apporté une contribution importante à cette question, en soulignant notamment le rôle de l'héritage de la Révolution française et de l'Empire. Il montre que ces épisodes historiques majeurs ont durablement affaibli le pouvoir économique et social de l'aristocratie et des propriétaires fonciers et renforcé le prestige de la haute fonction publique. Cette situation explique l'importance et la violence des luttes pour son contrôle et l'instabilité des régimes politiques au XIXe siècle. Une des clés du succès du régime républicain a été, selon l'auteur, de parvenir à trouver un équilibre entre les différentes élites, fondé sur un refus du centralisme, de la fusion administration/politique et de la domination des notables. Charle C., *Légitimités en péril. Éléments pour une histoire comparée des élites et de l'État en France et en Europe occidentale (XIXe-XXe siècles)*, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1997, n°116/117, p. 39-52.

fonctionnaires au profit des seconds et de leur relais cégétiste. L'idée de compromis ou de partage, sous-jacente au modèle interprétatif proposé par Martin Shefter, fournit néanmoins une hypothèse fructueuse qui demande, selon nous, à être élargie par l'intégration dans l'analyse d'un autre compromis concernant la gestion des affaires locales. Nous posons en effet l'hypothèse que les députés de la Troisième République ont d'autant plus facilement consenti à l'autonomisation progressive du recrutement de la fonction publique qu'ils conservaient globalement le contrôle de l'administration territoriale.

La prépondérance des réseaux d'élus dans la politique française

La lenteur avec laquelle les députés et les sénateurs ont accepté la fonctionnarisation du personnel communal, le maintien des procédures, une fois celle-ci obtenue, assurant le contrôle en dernière instance des maires sur son recrutement et sa promotion, attestent à quel point la perte des ressources de patronage qu'engendre l'autonomisation de la fonction publique d'État a été compensée en France par le maintien du contrôle sur les ressources locales. Sans faire l'historique de la législation sur le personnel communal, on rappellera simplement que bien que l'assimilation des employés municipaux à des agents publics date de 1889 (Conseil d'État, arrêt Cadot), les fonctionnaires communaux ne seront dotés d'un statut unique qu'à partir de 1952. La généralisation du concours qui en découle n'élimine pas pour autant les possibilités de choix des maires, qui s'exercent par le biais des listes d'aptitude et de l'organisation communale des épreuves, ainsi que par le droit de pourvoir librement aux emplois supérieurs, sous certaines conditions de diplômes. Ce n'est qu'avec la loi du 20 janvier 1984 instituant les centres de gestion départementaux du recrutement que les pouvoirs de nomination des maires seront sérieusement restreints, sans toutefois disparaître⁴⁴.

44. Sur ce point voir la thèse de Lafaye C., *Les communes dans tous leurs états. L'espace local à la croisée d'exigences contradictoires*, EHESS, 1991, ainsi que P. Sadran, *De l'allégeance à la mobilité: quelle politisation pour la fonction publique territoriale?*, *Pouvoirs*, 1987, n°40, p. 39-48. L'on mesure au passage combien il est réducteur d'assimiler la généralisation du principe du concours et de la nécessité de la possession d'un diplôme ou d'une compétence professionnelle minimale à

Si l'on a assisté indéniablement, à partir des années 1920 et surtout au cours des années 1930, selon des logiques complexes finement étudiées par Jean-Claude Thoenig⁴⁵, à une réelle reprise en main de la gestion des affaires locales par l'administration, notamment à travers une remise en cause des initiatives municipalistes dans les communes de gauche et une réduction progressive du pouvoir des maires en matière de recrutement du personnel communal, les effets sur les formes de mobilisation partisane de l'autonomie acquise par les maires grâce à la loi de 1884 ont été durables. La constitution d'une coalition «modernisatrice» aux objectifs hétérogènes regroupant représentants syndicaux, parlementaires de la SFIO et du centre-droit, hauts fonctionnaires — notamment certains préfets et magistrats du Conseil d'État —, a certes contribué à restreindre le pouvoir des élus, mais elle n'a pas réussi à remettre durablement en cause leur prépondérance au sein des principaux partis politiques. L'image de maire-bienfaiteur, si elle ne repose plus majoritairement sur le seul contrôle étroit des ressources clientélares, est déjà dans les années 1930 inscrite dans les représentations; elle fait plus que jamais apparaître les maires des grandes villes ou des villes moyennes comme des candidats «naturels» aux élections parlementaires dans tous les partis, à l'exception du parti communiste. Le scrutin d'arrondissement, dominant sous la Troisième République, et l'absence de législation interdisant le cumul des mandats ont renforcé ce phénomène et empêché les partis de contrôler totalement les investitures et, par voie de conséquence, les ressources clientélares que procurent le contrôle des institutions locales, mais aussi nationales.

Cette situation a prévalu jusqu'à la fin de la Troisième République dans les entreprises politiques de droite ou de centre-droit, mais aussi de centre-gauche, notamment le parti

l'autonomisation de la fonction publique territoriale et à la disparition de l'influence des élus sur le recrutement et la promotion du personnel administratif local.

45. Les motivations économiques jouent un rôle non négligeable au milieu des années 1930. Les responsables ministériels du ministère des Finances et les élus locaux se retrouvent au diapason pour s'accorder sur une homogénéisation du mode de recrutement et de rémunération des employés municipaux visant à freiner leurs revendications salariales. «Cette décentralisation, note J.-C. Thoenig, est un système qui apparaît dans des conditions et à un moment bien particuliers comme un produit politique, comme le résultat d'arrangements, de compromis et d'échanges et d'interdépendances» (La politique de l'État à l'égard du personnel des communes..., art. cit., p. 87).

radical, les unes et les autres restant pour l'essentiel des assemblages de réseaux notabiliaires. Dans toutes ces organisations, ni les dirigeants du parti ni les responsables du groupe parlementaire ne sont en mesure de contrôler véritablement en tant que tels l'accès aux ressources publiques, faute de contrôler les investitures et probablement les financements électoraux. Constatant la longévité et l'ancrage géographique du personnel parlementaire sous la Troisième République, Mattéi Dogan a été le premier à souligner combien alors «les candidatures de parti, c'est-à-dire les candidats envoyés dans les circonscriptions par les comités directeur des partis, peuvent être comptés "sur les doigts"»⁴⁶. Selon d'autres indications de l'auteur, «plus des deux tiers des députés de la période 1900 à 1940 ont été élus à l'échelon local avant de devenir des "représentants de la Nation"»⁴⁷. De grands leaders dominant bel et bien la vie politique, mais le maintien de leur position dépend de leurs capacités à entretenir, par une distribution savante des ressources nationales (parlementaires et ministérielles), une clientèle de parlementaires et d'élus locaux de terrain (conseillers généraux, conseillers d'arrondissement, maires) qui leur assure le contrôle de leur fief. Avant 1914, par exemple, Clemenceau, alors sénateur du Var, s'appuie sur son ami Camille Pelletan, ministre de la Marine de 1902 à 1905, pour faire nommer plusieurs de ses proches à des positions de direction à l'arsenal de Toulon et peser ainsi indirectement sur les embauches. Via ces mêmes canaux, Clemenceau fait obtenir aux salariés de l'arsenal la journée de huit heures et divers avantages statutaires⁴⁸. Les faveurs personnelles et collectives sont ici mêlées et les pratiques clientélares, telles que nous les avons définies, si elles ne sont sans doute pas à elles seules décisives pour l'enracinement du Tigre en Provence, jouent cependant un rôle primordial dans la structuration de ses réseaux de soutiens locaux. Elles lui permettent notamment de contrôler de nombreux élus de la SFIO et de limiter ainsi le

46. Dogan M., Le personnel parlementaire sous la Troisième République, *Revue française de science politique*, 1953, n°3, p. 344.

47. Dogan M., Les filières de la carrière politique en France, *Revue française de sociologie*, 1967, n°4, p. 480.

48. Girault J., La fin d'un patronage politique: autour du dernier voyage de Clemenceau dans le Var (1-3 janvier 1920), in *Clemenceau et la justice*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1983, p. 131-151.

développement au sein de ce parti de positions hostiles au bloc des gauches⁴⁹.

Les spécificités du socialisme français

Le parti socialiste quant à lui, n'échappe que partiellement à ce schéma. Proclamant dès sa fondation en 1905 le principe de subordination des élus au parti, ses statuts entrent difficilement en application. Il n'est à cet égard pas sûr que le modèle défini par Jean-Yves Nevers à propos de Toulouse se retrouve partout. Dans cette ville, durant l'entre-deux-guerres, «le parti et sa section structurent l'ensemble des processus de représentation politique — choix des candidats et formation des listes, désignation par un vote formel du maire et des adjoints — et d'expression des intérêts et des demandes sociales: élaboration d'un programme cohérent et global, tout à fait différent des programmes radicaux essentiellement idéologiques et politiques»⁵⁰. Le développement de nombreuses associations para-politiques d'éducation populaire et de loisirs, ainsi que l'association systématique des syndicats à la gestion du personnel communal y remettent en cause la personnalisation des relations politiques typique de la période radicale et notamment la mainmise du maire sur les emplois publics. Mais les nouvelles formes d'interventionnisme municipal génèrent aussi de nouvelles ressources susceptibles d'un usage clientélaire: les programmes de construction d'habitations à loyer modéré et d'équipements collectifs fournissent ainsi l'occasion d'utiliser les logements et les marchés publics pour favoriser des personnes proches de la municipalité ou pour attirer au parti de nouveaux adhérents. De même, les coopératives ou les entreprises créées par le parti pour effectuer les travaux, si elles permettent de rémunérer des permanents ou de placer des militants fidèles, constituent potentiellement des leviers de pouvoir personnel.

Dans de nombreuses villes socialistes, le paiement de la cotisation au parti finit ainsi par devenir le meilleur moyen d'obtenir un logement, un emploi ou une commande publics ou

49. On pourra également se reporter, pour la période de l'entre-deux-guerres, à l'analyse du réseau d'un autre grand «courtier» républicain, celui de Pierre-Étienne Flandin, qu'effectue M. Abélès dans *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989, chap. 2.

50. Nevers J.-Y., *Du clientélisme à la technocratie...*, art. cit., p. 446.

tout autre avantage. Le clientélisme y revêt donc un caractère partisan et s'exprime souvent dans le registre de la protection des plus démunis: la reconnaissance à l'égard de l' élu ou du militant qui a rendu un service et la reconnaissance à l'égard du parti se confondent la plupart du temps⁵¹. Cette situation rend incontestablement les maires plus dépendants à l'égard de leur affiliation partisane, mais ne les empêche en aucune manière d'utiliser les ressources municipales afin de peupler les sections de fidèles et de résister ainsi à la pression de la fédération ou de la direction nationale du parti. Par ailleurs l'ancrage rural du socialisme français et la spécificité des formes de militantisme qui caractérise ce dernier, ajoutés à la logique propre au scrutin d'arrondissement, ont donné naissance à des fédérations où l'activisme expressément partisan est négligeable. Concentrés dans de rares centres urbains, les «militants» ne pèsent guère sur les pratiques des conseillers généraux et des maires ruraux qui assurent la pérennité électorale de la SFIO. Le président du Conseil général, généralement sénateur, y incarne le parti et apparaît souvent, grâce aux ressources que lui confèrent sa position, intouchable.

Ainsi comprend-on pourquoi les dirigeants nationaux du parti socialiste ne parviendront jamais réellement à mettre en place des mesures de contrôle et de subordination des élus locaux, à l'image de celles qu'adopte à partir des années 1930 le parti communiste. Bien sûr, la tradition d'autonomie locale du socialisme français a été en permanence contestée: au sein du parti d'abord, au nom de la pureté militante et de l'action révolutionnaire; de l'extérieur ensuite, notamment par les communistes, qui ont régulièrement dénoncé le localisme, le réformisme et le clientélisme des élus de la SFIO. C'est d'ailleurs en mobilisant les ouvriers exclus des réseaux de protection des élus socialistes et en y substituant d'autres formes de solidarité que les communistes prendront pied dans certaines communes à majorité socialiste, à l'instar de Marseille⁵². Loin

51. Encore convient-il ne pas généraliser. Dans certaines grandes villes au prolétariat déraciné comme Marseille, la personnalisation de la domination politique et le flou des étiquettes sont tels dans l'entre-deux-guerres, que l'autonomie des élus est maximale. Cf. Bleitrach D. et al., *Classe ouvrière et social-démocratie: Lille et Marseille*, Paris, Éditions sociales, 1981, p. 23-55, ainsi que Jankowski P., *Communism and Collaboration: Simon Sabiani and Politics in Marseille, 1919-1944*, New Haven, Yale University Press, 1989.

52. Lévy D., Composition de la classe ouvrière, politique locale et implantation communiste: le cas de Marseille, *Communisme*, 1987, n°15/16, p. 109-120.

d'être caractérisé par un «long remords du pouvoir»⁵³, l'histoire du parti socialiste en France, jusqu'aux années 1970, sera scandée par cette dénonciation récurrente de la notabilisation qui ne débouchera jamais vraiment sur l'assujettissement des élus aux instances partisans⁵⁴.

L'avortement du régime des partis sous la Quatrième République

La faiblesse du clientélisme partisan dans la vie politique française de la Troisième République, si l'on excepte le cas du parti socialiste et du parti communiste dans certains sites bien précis, et le «grand partage» entre une administration étatique de plus en plus régie par des règles impersonnelles et une administration locale contrôlée assez librement par les élus, sont remis en cause à la Libération. Le début de la Quatrième République constitue en effet un moment où tout semble pouvoir basculer au profit des partis politiques et du clientélisme partisan. L'épuration administrative et le tripartisme créent une situation, sans précédent en France, de partage national des dépouilles sous l'égide des états-majors partisans. Malgré l'adoption du nouveau statut des fonctionnaires, chaque ministère est alors pris en main par le parti qui contrôle le poste de ministre⁵⁵. Ce phénomène est amplifié à la fois par la forte légitimité des organisations issues de la Résistance et par le mode de scrutin proportionnel adopté en 1946. Dans les départements, les appareils fédéraux de la SFIO, du MRP et du PCF sont les maîtres d'œuvre des listes électorales et promeuvent des candidats issus de la Résistance et/ou des porte-parole de groupes affidés (dirigeants syndicaux et associatifs). La discipline parlementaire s'en trouve renforcée et les responsables des groupes parlementaires tendent à devenir les interlocuteurs et les médiateurs privilégiés des relations avec les porte-parole des groupes d'intérêt. De même, dans les municipalités, la mise en place du scrutin proportionnel remet en cause la prépondérance du maire et l'oblige à publiciser les

53. Bergounioux A. et Grunberg G., *Le long remords du pouvoir. Le parti socialiste français 1905-1992*, Paris, Fayard, 1992.

54. Lacome D., *Les notables rouges. La construction municipale de l'union de la gauche*, Paris, Presses de la FNSP, 1980.

55. Williams P., *La vie politique sous la IVe République*, Paris, Armand Colin, 1971, p. 647 et s.

négociations et à partager les dépouilles entre les partis de la coalition dirigeante. Au total, au-delà du renouvellement du personnel politique, c'est l'ensemble des réseaux clientélares d'avant-guerre qui se trouve déstructuré.

La fin du tripartisme en 1947⁵⁶ puis, surtout, le départ des socialistes du gouvernement et l'adoption du mode de scrutin par apparentements en 1951, cassent cette dynamique de *partisanisation*. Les apparentements, destinés à exclure gaullistes et communistes de l'Assemblée, en favorisant la multiplication des listes, permettent en effet aux élus locaux de reconquérir une réelle autonomie par la négociation de leur ralliement. Une logique proche de celle du scrutin majoritaire, notamment dans les petits et moyens départements, se rétablit, conduisant des partis comme la SFIO et le MRP à faire de plus en plus appel à des notables, les militants ou représentants d'associations étant relégués aux postes d'inéligibles sur les listes. De 1951 à 1956, les partis formant les coalitions gouvernementales de la Quatrième République apparaissent de nouveau comme l'agrégation d'élus appuyés sur leur «clientèle» locale (UDSR, parti radical, mais aussi progressivement MRP puis SFIO) et sur leurs réseaux personnels au sein de tel ou tel secteur de l'État, à l'image de la situation qui prévalait sous la Troisième République⁵⁷. Le député retrouve sa place dans la transmission des intérêts au sein de l'administration. Seule l'entreprise politique de Pierre Mendès-France, qui s'appuie sur la presse et des élites modernisatrices, échappe à ce modèle, mais échoue précisément en raison de son incapacité à mobiliser durablement les élus locaux et les parlementaires du parti radical⁵⁸.

PERMANENCE DU CLIENTELISME INSTITUTIONNEL SOUS LA CINQUIEME REPUBLIQUE

Concernant l'usage des ressources propices à nourrir des pratiques clientélares, la Cinquième République s'inscrit dans

56. «Avec la fin du tripartisme, chaque ministère cessa d'être le fief exclusif d'un parti, et la Quatrième République en revint aux principes plus souples qui présidaient sous la Troisième République à la répartition des portefeuilles». *Ibid.*, p. 590.

57. Pour plus de détails on se reportera à Gaxie D., Les structures politiques des institutions. L'exemple de la Quatrième République, *Politix*, 1992, n°20, p. 72-98.

58. Rizzo J.-L., *Mendès France ou la rénovation en politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1993.

la continuité des républiques précédentes, à la différence près qu'elle donne naissance à un nouveau grand patron: le président de la République⁵⁹. Souvent présenté comme pourfendeur de la France des notables et symbole d'une France gouvernée par des hauts fonctionnaires et des représentants des «forces vives», le régime gaulliste n'a pas véritablement réussi à saper les bases de la domination des «notables» dans la vie politique française⁶⁰. La régionalisation, le nouveau rôle conféré au préfet, la reconnaissance de nouveaux interlocuteurs professionnels, n'ont pas contrebalancé les effets de la suppression du scrutin proportionnel pour les élections municipales et législatives d'une part, et ceux du développement urbain d'autre part. La logique majoritaire, ajoutée à l'élargissement des secteurs d'intervention de l'action municipale, ont au contraire conduit à une personnalisation accrue des institutions locales, y compris dans les cités dirigées par des gaullistes historiques⁶¹. L'arrivée d'équipes municipales de gauche à la tête de grandes villes au cours des années 1970 peut certes être interprétée comme une volonté de rompre avec cette personnalisation et cette centralisation du pouvoir municipal. Le souci d'associer la population et les associations aux décisions (création de comités de quartier, commissions extra-municipales, référendums locaux), de rétablir le contrôle des élus par le parti et d'élargir le nombre et les prérogatives des adjoints vont dans ce sens. Force est pourtant de constater, vingt ans après, et la décentralisation aidant, que le député-maire de grande ville est plus que jamais au centre la vie politique locale en balance avec le président du Conseil général.

«*Le sacre des notables*»⁶²

Un des indicateurs le plus saillant de ce phénomène réside dans la croissance continue sous la Cinquième République du nombre d'élus cumulant mandat local et mandat national. Ainsi, tandis que 80% des maires d'une ville de plus de 15 000

59. Sur «les genèses» de cette institution et son évolution, cf. Lacroix B. et Lagroye (J.) (éds), *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.

60. Grémion P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans les systèmes politiques français*, Paris, Seuil, 1976.

61. Lagroye J., *Société et politique. Chaban Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone, 1973.

62. Rondin (J.), *Le sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985.

habitants n'exerçaient en 1945 que ce seul mandat, 53% sont dans ce cas en 1965 et 38% en 1983, un pourcentage qui ne varie que de quelques pourcents selon l'appartenance partisane. Quant aux députés, 77% possédaient en 1981 au moins un mandat local contre 40% en 1958 et 59% en 1973. Sans aller jusqu'à dire, avec Yves Mény, qu'en France «ce ne sont pas les partis qui sélectionnent les élites, ce sont les élites qui se choisissent leur parti par une habile combinaison de leurs choix idéologiques et des orientations politiques de la circonscription»⁶³, il est clair que ce système pèse de plusieurs manières sur les ressources que maîtrisent en tant que tels les partis politiques. Selon les cas et les conjonctures, il conduit au contrôle des instances partisans par les élus locaux ou à l'autonomisation de ces derniers⁶⁴.

La faiblesse des moyens de contrôle dont disposent les instances des partis politiques, à l'exception aujourd'hui du Front national — quasiment dépourvu il est vrai de maires et de parlementaires nationaux — et les moyens budgétaires nouveaux mis à la disposition des élus locaux ont conféré à ces derniers des possibilités accrues de transformer certains de leurs soutiens en clients, ce qui leur a permis de s'assurer le contrôle des démembrements locaux des entreprises partisans auxquels ils sont affiliés. Le phénomène n'est en soi pas totalement nouveau. Édouard Soldani, sénateur-maire-président du conseil général du Var de 1956 à 1985, par exemple, n'opérait pas différemment pour contrôler et incarner le socialisme départemental, au point que son remplacement par Maurice Arreckx en 1985 a conduit au ralliement de nombreux conseillers généraux et maires «soldanistes» à la nouvelle majorité⁶⁵. Ce phénomène paraît pourtant s'être amplifié. La multiplication des associations para-publiques, des bureaux d'études financés par des subventions ou des commandes publiques a procuré des moyens sans précédent aux «notables managers»⁶⁶ pour entretenir leurs réseaux d'«amis» comme

63. Mény Y., *La corruption de la République*, op. cit., p. 68.

64. Sawicki F., La marge de manœuvre des candidats par rapport aux partis dans les campagnes électorales, *Pouvoirs*, 1992, n°63, p. 5-16.

65. Sawicki F., *Les réseaux du parti socialiste...*, op. cit., p. 274 et s.

66. L'expression est empruntée à Grémion C. et Muller P., De nouvelles élites locales?, *Esprit*, 1990, n° spécial «La France en politique», p. 38-47. Selon eux, la décentralisation a permis aux élus de «combiner le recours aux pratiques clientélistes les plus traditionnelles avec le maniement de la logique rationalisante» de type managériale.

l'ont révélé les affaires concernant notamment l'Essonne et l'Isère.

À côté des pratiques clientélares tournées vers les électeurs ordinaires, se sont donc développées celles tournées vers les élus et les membres des équipes politiques. Un des cas le plus emblématique est sans doute celui du réseau de fidèles mis en place par Jacques Chirac autour de la mairie de Paris, lequel lui a permis de conserver la mainmise sur le RPR de 1976 à 1995 en dépit des vicissitudes politiques. Rappelons simplement quelques chiffres qui illustrent l'ampleur des ressources à la disposition du maire de Paris: en 1991, le budget de la capitale dépassait 21 milliards de francs, la ville employait près de 40 000 fonctionnaires; elle possédait directement 10 000 logements, et avait son mot à dire sur l'attribution de 150 000 logements locatifs. Ajoutons que les dépenses par habitant de la ville de Paris sont en moyenne de 50% supérieures à celles des grandes villes françaises⁶⁷. Faut-il dès lors s'étonner si la seule fédération de Paris du RPR regroupe 12,5% des adhérents du parti, alors que le poids démographique de la capitale dans l'ensemble national est quatre fois moindre⁶⁸?

Le passage par la mairie d'une grande ville, associé à un mandat de député ou de président de Conseil général, constitue par conséquent toujours, voire plus que jamais, un passage obligé de toute carrière politique nationale aussi bien à droite qu'à gauche, y compris pour ceux qui ont commencé leur carrière dans un ministère ou l'état-major national d'un parti politique. La possession d'un «fief» demeure une des principales ressources dans la compétition partisane, à l'image des courants du parti socialiste qui sont apparus ces dernières années de plus en plus comme des coalitions d'élus locaux entraînant derrière eux l'ensemble de leur section ou parfois fédération. Cette structuration singulière du «marché» électoral français a des effets qui débordent le champ politique *stricto sensu*. Elle contribue d'abord à la forte personnalisation de la vie publique. Le maire ou le député continuent ainsi, autant sinon plus que les services sociaux et/ou administratifs ou *a fortiori* que les militants des partis politiques ou des groupes d'intérêt, à être considérés comme les principaux médiateurs de

67. Renaud J.-P., *Paris, un État dans l'État*, Paris, L'Harmattan, 1993.

68. Knapp A., *Le gaullisme après De Gaulle*, Paris, Seuil, 1996, p. 409. Par comparaison, les adhérents de la fédération de Paris du parti socialiste représentent environ 2% l'ensemble du parti.

la vie sociale pour quantité de domaines qui échappent apparemment à leur sphère de compétence, et d'abord le logement et l'emploi. En faisant transiter l'essentiel des ressources et des arbitrages par les élus locaux et leur entourage, elle entretient ensuite de nombreux liens de dépendance personnelle qui limite les marges de production de discours critiques. Les journalistes «localiers» en sont tout particulièrement les victimes (parfois consentantes)⁶⁹. Les porte-parole associatifs ne sont guère épargnés, comme en témoigne ce leader d'une association écologiste d'une municipalité de gauche de 10 000 habitants du nord de la France auteur d'un recours devant le tribunal administratif contre le maire : «Du jour au lendemain la moitié des membres de l'association m'ont lâché, confie-t-il. Tous avaient un conjoint, un parent, un proche qui travaillait à la mairie. On leur a fait savoir qu'ils ne pouvaient pas entrer en conflit avec le maire...». Ne pas se fâcher avec le maire, rester en bons termes avec lui, mieux pouvoir se prévaloir de son amitié reste bel et bien une ressource essentielle pour quantité d'acteurs locaux, bien au-delà du champ politique *stricto sensu*.

Le «domaine réservé» des présidents

Les directions des partis politiques ont d'autant moins pu compenser cette perte de contrôle des ressources locales qu'elles ont été dépossédées du contrôle direct de ces prébendes politiques essentiels que sont les grands emplois publics et surtout parapublics au profit des grands corps et du président de la République. La promotion systématique, par le général De Gaulle, de «corpsards» dans les cabinets ministériels comme dans le secteur anciennement ou nouvellement nationalisé au milieu des années 1960, a dans un premier temps permis au président de s'assurer la fidélité de nombreux hauts fonctionnaires et d'échapper à la tutelle des partis, mais a conduit dans un second temps à la constitution de véritables pré carrés ministériels qui ont persisté par-delà l'alternance de 1974 et de 1981. On sait, grâce entre autres aux travaux d'Ezra Suleiman et de Marie-Christine Kessler⁷⁰, que les directions des

69. Le Bohec J., *Les rapports presse-politique : mise au point d'une typologie idéale*, Paris, L'Harmattan, 1997.

70. Suleiman E., *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Seuil, 1976; Kessler M.-C., *Les grands corps de l'État*, Paris, Presses de la FNSP, 1986.

grandes entreprises publiques et les grandes directions des ministères sont vite devenues les «chasses gardées» de tel ou tel corps. S'est ainsi constitué un système collusif dans lequel le président de la République, directement ou après négociation avec le premier ministre et les ministres les plus importants — la plupart des emplois à discrétion étant formellement du ressort du gouvernement —, peut disposer de son pouvoir de nomination à condition de puiser dans le vivier des hauts fonctionnaires de la République⁷¹.

Peu de présidents ont longtemps hésité à accepter cette logique qui renforce leur indépendance vis-à-vis des leaders politiques de leur majorité, tout en suscitant des liens de fidélité, sinon de dépendance personnelle, avec les membres de l'«aristocratie d'État». Si François Mitterrand a, dans un premier temps, brisé le monopole des grands corps en promouvant des universitaires, des administrateurs civils et des magistrats et quelques syndicalistes à des postes importants⁷², il s'est par la suite rapidement «conformé aux règles non écrites respectées par les gouvernements antérieurs, tout comme il s'est généralement abstenu de transgresser les règles régissant l'accès aux postes en question. Ainsi s'explique que le profil des nouveaux directeurs, en termes d'âge, d'origine sociale et de carrière, s'apparente très étroitement à celui de leurs prédécesseurs»⁷³. Dès 1981, 80% des directeurs d'administration centrale appartiennent à un grand corps administratif ou technique. De même, dans les grandes entreprises nationales, Élie Cohen note que «c'est essentiellement dans le vivier des grands corps que la gauche au pouvoir a puisé pour nommer de nouveaux dirigeants quand elle ne les reconduisait pas simplement»⁷⁴.

On aurait cependant tort d'interpréter de façon univoque cette évolution comme une autonomisation absolue des grands

71. On trouvera la liste des emplois à discrétion ainsi que leur encadrement juridique dans Le Bos-Le Pourhiet A.-M., Les emplois à discrétion, *Pouvoirs*, 1987, n°40, p. 121-133.

72. Rappelons que de 1981 à 1983, 70% des directeurs d'administration centrale ont été progressivement remplacés et que 200 préfets ont changé d'affectation. Passeron A., Comment ils ont placé leurs amis, *Pouvoirs*, 1987, n°40, p. 25-30.

73. Lochak D., La haute administration à l'épreuve de l'alternance. Le cas des directeurs d'administration centrale, in Birnbaum P. (éd.), *Les élites socialistes au pouvoir, 1981-1985*, Paris, PUF, 1985, p. 164.

74. Cohen É., L'État socialiste en industrie. Volontarisme politique et changement socio-économique, in P. Birnbaum (éd.), *ibid.*, p. 257.

corps. Tous les hauts fonctionnaires issus de l'ENA ou de Polytechnique, et particulièrement des grands corps, ne deviennent pas membres de cabinet et ne pantoufflent pas. Un quart à peu près le font. Les affinités politiques existent et jouent à ce niveau un rôle essentiel. Comme l'a montré récemment Charles Kadushin⁷⁵ en étudiant les réseaux d'amitié à l'intérieur des élites financières françaises publiques et privées (membres de cabinet, directeurs du Trésor, dirigeants du secteur bancaire et des assurances), les proximités politiques y ont même un rôle plus structurant que les appartenances de corps. Nous pouvons dès lors émettre l'hypothèse qu'elles sont un déterminant essentiel des carrières et qu'elles contraignent les hauts fonctionnaires qui souhaitent pantoufler ou simplement connaître une accélération de leur carrière à entretenir des relations personnelles avec les hommes politiques les plus en vue de la République ou avec leur entourage immédiat.

La sélection de ce personnel n'apparaît en effet que très secondairement opérée par les directions partisans. Chaque président de la République, chaque «présidentiable» dispose de ses propres correspondants dans la haute fonction publique, lesquels effectuent un véritable travail de rabattage. Les réseaux qui relient le monde des fonctionnaires et celui de la politique passent par des liens interpersonnels tissés au sein de lieux de sociabilité extra-partisans: clubs⁷⁶ (*e.g.* Échanges et projet, Solidarité moderne, cercle Tocqueville, Phares et balises...), associations (*e.g.* Service public) ou fondations (*e.g.* la fondation Saint-Simon). S'y opère un discret travail de sélection et de cooptation qui oriente les hauts fonctionnaires vers les commissions des partis politiques ou directement vers les cabinets ministériels. L'adhésion au parti — loin d'être indispensable—, quand elle existe, correspond très rarement à un engagement initial au sein d'une section locale mais plutôt à

75. Kadushin C., Friendship among the French Financial Elite, *American Sociological Review*, 1995, n°2, p. 202-221.

76. Étudiant les clubs Démocratie 2000 (delorien) et Espace 89 (fabiusien), L. Blondiaux a très bien mis en évidence cet usage de clubs politiques. Il a également montré combien la perte du pouvoir (en 1986) peut conduire à relâchement des liens entre le leader et les anciens membres des cabinets ministériels : «Dès le moment où le club ne paraît plus en mesure de monopoliser l'accès à un bien rare (en l'occurrence l'accès à l'entourage du premier ministre), l'adhésion ne va plus de soi». Blondiaux L., Les clubs: sociétés de pensée, agencement de réseaux ou instances de sociabilité politique?, *Politix*, 1988, n°2, p. 41.

la formalisation d'une insertion dans un réseau largement extérieur aux cénacles partisans.

Puisqu'en dernière instance les carrières dépendent des titulaires ou des prétendants aux plus hautes charges institutionnelles, rien n'empêche de considérer que ces derniers utilisent cette ressource pour produire et entretenir un réseau de fidèles. Il est à cet égard frappant de constater, dans le cas du parti socialiste, que le leader qui a su ces dernières années le plus durablement structurer son courant soit celui qui a su aussi le plus systématiquement «gérer» les ressources individualisées dont il a disposé, au ministère de l'Industrie, à Matignon puis à l'Hôtel de Lassay, ainsi qu'indirectement à l'Élysée. Que le courant de Laurent Fabius continue, malgré sa relative mise à l'écart politique par Lionel Jospin, de regrouper en 1997 près de 20% des votes des adhérents du PS et de bénéficier du soutien de nombreux élus et hauts fonctionnaires socialistes est probablement inexplicable si l'on ne prend pas en compte les nombreux services qu'a apporté Laurent Fabius à ces derniers.

Le faible nombre d'études systématiques sur les processus de nomination aux postes clés de la haute fonction publique et des grandes entreprises nationales et sur les logiques de constitution des entourages politiques empêchent certes de généraliser cette observation. En l'état actuel des connaissances, il semble cependant qu'on aurait tort d'assimiler la surreprésentation des grands corps dans les hautes sphères de l'État à leur indépendance vis-à-vis des hommes politiques. Bien des exemples tendent à indiquer que l'intercession nécessaire de ces derniers pour les carrières des premiers créent des liens d'obligation sur la longue durée et sont au principe de multiples collusions entre divers secteurs sociaux.

CONCLUSION

En s'attachant à spécifier le cadre dans lequel les pratiques clientélares opèrent le plus fréquemment dans notre pays, l'objectif était de rompre avec le culturalisme dans lequel baignent souvent les recherches sur la politique clientélaire. Enfreindre ou jouer avec les règles qui garantissent l'égal accès aux ressources publiques est certes inégalement répréhensible d'une société à l'autre; tous les entrepreneurs politiques — surtout si ils sont en concurrence avec d'autres — n'en sont pas moins contraints de se faire des amis et de récompenser leurs

fidèles⁷⁷. Ils ne le font ni avec la même ostentation ni en utilisant les mêmes ressources et les mêmes justifications selon les configurations. La particularité structurale du champ politique français réside, sous cet aspect, dans la gestion décentralisée et extra-partisane des ressources clientélares, fruit à la fois de logiques institutionnelles (poids et autonomie de l'administration d'État, pouvoir de nomination et de contrôle des promotions accordé au maire, scrutin d'arrondissement) et sociales (lenteur de l'urbanisation et de l'industrialisation, éclatement du monde ouvrier, importance sociale des professions libérales...). La constitution de partis à vocation de masses et le syndicalisme des fonctionnaires territoriaux n'ont pas réellement enfreint ce processus qui a limité *de facto* l'emprise des partis politiques sur la compétition locale et les chances de réussite des stratégies de dépersonnalisation de cette compétition.

Certes les pratiques clientélares ont beaucoup évolué et doivent être le moins visibles possible. Les élus sont en outre, dans les villes moyennes et grandes, de plus en plus enclins à s'affilier un parti politique. Cependant le fleurissement, au moment des élections municipales, des associations des «amis du maire», aux effectifs généralement nettement supérieurs à ceux de son parti, le fréquent contrôle que les maires des grandes villes exercent sur la section locale de leur parti, attestent de l'importance des liens interpersonnels fondés sur un savant mélange d'amitié, de fidélité et d'échange de service. De ce point de vue, le fonctionnement des entourages ministériels et présidentiel n'est pas si éloigné.

En privilégiant une approche néo-institutionnelle, nous avons été conduit à laisser de côté la question de l'ampleur des pratiques clientélares en France comparativement à d'autres pays et la question de leur légitimité. Les conditions socio-économiques et culturelles qui favorisent le foisonnement des pratiques clientélares ont été volontairement laissées de côté. L'analyse des représentations ordinaires que se font les Français de leurs hommes politiques et des usages qu'ils en font reste largement à mener. Qui écrit ou va voir son député ou son maire? Pour quels motifs? Quelle légitimité revêt la faveur ou la

77. Sur cette dimension anthropologique de la compétition politique, on ne peut que renvoyer aux riches analyses de F. G. Bailey concernant les entourages et les équipes: *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971, 1ère éd. 1969.

recommandation politique dans l'esprit de nos concitoyens? Quelle est l'efficacité de l'intermédiation politique?... Autant de questions où les recherches sérieuses, quantitatives ou qualitatives, font encore défaut et qui montrent que le champ des recherches concernant la politique clientélaire dans la société française est encore loin d'être épuisé.