



HAL
open science

**“ Clientelism and the transformations of public policies.
Debates and perspectives from the French case ”, session
2, 6 juillet.**

Jean-Louis Briquet

► **To cite this version:**

Jean-Louis Briquet. “ Clientelism and the transformations of public policies. Debates and perspectives from the French case ”, session 2, 6 juillet.. 5th International Conference on Public Policy (ICPP5), International Public Policy Association (IPPA), Barcelone, Panel 3 “ Public Policy and Political Clientelism: the Challenge of a Scientific Division ”, org. du panel Damien Deschamps, Laura Giraud, Olivier Provini, Université de La Réunion, Jul 2021, Barcelone (on line), Espagne. hal-04324772

HAL Id: hal-04324772

<https://hal.science/hal-04324772>

Submitted on 5 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

5th International Conference on Public Policy (ICPP5), International Public Policy Association (IPPA)
Panel "Public Policy and Political Clientelism: the Challenge of a Scientific Division" – Laura Giraud,
Damien Deschamps, Olivier Provini (Université de la Réunion)
Barcelona – 5-9 juillet 2021

Le clientélisme à l'épreuve des transformations de l'action publique : débats et perspectives à partir du cas français – Jean-Louis Briquet, CESSP, CNRS-Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

La réflexion sur le clientélisme politique a souvent rencontré celle sur les politiques publiques et l'action de l'État. Dans l'anthropologie sociale, la notion a été utilisée pour caractériser les relations s'établissant entre des communautés rurales traditionnelles et des États centraux cherchant à intervenir sur ces communautés à travers les activités administratives (ordre public, enregistrement et contrôle des populations, cadastre) et l'action publique (politiques sociales, équipements et infrastructures, réforme agraire, etc.). Les « patrons » jouent dans ce cas un rôle d'intermédiaire (*broker*) permettant « l'adaptation de la volonté de l'État à la structure sociale du village » (Pitt-Rivers 1954) : ils font valoir les relations de dépendance et de loyauté nouées avec leurs « clients » pour leur faire accepter les dispositifs étatiques ; ils redistribuent localement les ressources publiques et traduisent les injonctions de l'État dans des termes adaptés aux cultures et aux structures sociales des communautés rurales.

En science politique, la réflexion s'est portée sur les liens de clientèle dans des contextes sociaux et politiques modernisés. L'analyse a ainsi mis en évidence la manière dont l'intervention de l'État et des pouvoirs locaux a mis à la disposition des hommes politiques d'importantes ressources, qu'ils ont pu redistribuer à leurs électeurs afin de s'assurer leur soutien et leur loyauté. Les machines politiques urbaines par exemple se sont constituées et renforcées en utilisant au profit de leurs clientèles électorales les ressources de l'action municipale (emplois, logements, travaux publics, etc.) et en jouant le rôle d'intermédiaire de l'intervention publique sur les territoires. Dans certains cas, comme ceux de l'Italie ou du Mexique, la mainmise d'un parti sur les institutions publiques et d'importants programmes d'aménagement (ceux de la *Cassa per il Mezzogiorno* chargée de la réforme agraire et du développement des régions méridionales de l'Italie, ou de *l'Istituto per la ricostruzione industriale* dans le même pays) a conduit à la formation d'un « clientélisme de parti » influençant le fonctionnement même de l'État. L'accroissement et la diversification des domaines d'intervention de l'État ont pu renforcer les logiques clientélistes en offrant aux hommes politiques des ressources inédites et amplifiées à offrir à leurs électeurs (Briquet 2016)

Bref la réflexion sur le clientélisme politique est indissociable de celle sur le fonctionnement de l'État, son implantation sur les territoires et sur son activité en termes de *policies*.

*

Cette réflexion n'a pas été centrale dans l'analyse du cas français, pour deux raisons principales au moins.

a) À la différence d'un pays comme l'Italie, la France a été longtemps considérée comme un cas peu significatif pour l'étude des phénomènes de clientèle dans les démocraties occidentales : en raison

de la présence d'un État « fort » capable d'imposer ses logiques bureaucratiques et centralisatrices aux espaces politiques locaux ; en raison également de la formation précoce d'une culture civique favorisant l'exercice actif de la citoyenneté. La position est par exemple défendue par Sydney Tarrow dans un ouvrage sur les relations centre-périphérie dans les deux pays : à « l'intégration dirigiste » qui prévaut en France et dans lequel les élites politiques locales exercent un rôle de médiateur auprès des administrations afin d'attirer des biens collectifs sur leur territoire s'oppose « l'intégration clientéliste » de l'Italie, où l'accès aux ressources publiques passe par l'insertion dans le « marché des échanges politiques » contrôlé par les partis et soumis aux logiques électoralistes de ces derniers (Tarrow 1977).

Jusqu'au milieu des années 1990 et à quelques rares exceptions, le clientélisme en France n'a pas fait l'objet de recherches spécifiques, au moins sous des formes directes et explicites¹. Hormis le cas de la Corse, bien documenté par des anthropologues et des historiens², seuls un texte de Jean-Gustave Padioleau, consacré au clientélisme local dans les villes communistes de la banlieue parisienne (1982 [1978]), et plusieurs travaux de Jean-François Médard, dont son chapitre dans l'ouvrage coordonné par Samuel Eisenstadt et René Lemarchand sur les relations entre clientélisme et développement (1981) abordent de front la question. Le premier prend le contrepied des travaux académiques, qui analysent dans leur grande majorité le clientélisme comme un obstacle à la citoyenneté démocratique, pour en faire un vecteur possible de politisation (intérêt à la politique, identifications et loyautés partisans) par l'association entre les activités instrumentales et normatives-idéologiques dans le travail des militants communistes auprès des populations. Le second propose un panorama très complet des travaux sur les pouvoirs locaux en France, qui le conduit à souligner la persistance des notables dans le système politico-administratif français, que leur position de médiateur avec les administrations centrales de l'État met en position de satisfaire les demandes de leurs électeurs.

b) Les années 1990 ont marqué un regain d'intérêt pour la question du clientélisme en France. J'y ai pris une certaine part, avec un ouvrage issu de ma thèse portant sur les transformations des pratiques et des réseaux clientélistes en Corse depuis les débuts de la troisième République (Briquet 1997) ainsi que, en collaboration avec Frédéric Sawicki, un livre collectif sur le clientélisme dans les sociétés modernes (Briquet & Sawicki 1998). Dans les deux cas, il s'est agi de réviser les conceptions alors prédominantes du clientélisme, qui en faisaient un obstacle au bon fonctionnement démocratique et à une citoyenneté accomplie, en s'attachant aux formes concrètes des échanges politiques qu'il recouvre ainsi qu'à ses reconfigurations au cours de l'histoire afin de s'adapter aux évolutions des contextes sociaux et politiques où il se manifeste. D'autres recherches ont suivi, dans

¹ Le cas français est très rarement évoqué dans les études monographiques sur le clientélisme politique, pourtant nombreuses à partir des années 1960, dans les ouvrages de synthèse et les publications de la science politique internationale qui se multiplient à partir du début des années 1980 sur ce thème. Ni l'étude comparée du patronage politique que propose Vincent Lemieux (1977), ni l'analyse historique de Martin Shefter sur les liens entre clientélisme, bureaucratisation et démocratisation en Europe (1977), ni le livre de Samuel Eisenstadt et Luis Roniger (1984) qui offre un état des lieux exhaustif des recherches en ce domaine, n'en font état – pas plus que les publications collectives portant sur le clientélisme politique dans les États modernes et dans les démocraties, comme celles dirigées par Christopher Clapham (1982) ou par Luis Roniger et Ayşe Günes-Ayata (1994).

² Cf. notamment Lenclud (1988), Pomponi (1976) et Ravis-Giordani (1983).

des perspectives proches, en particulier celle de Cesare Mattina (2016) sur la machine politique municipale à Marseille dans la seconde moitié du XXe siècle ou, chez les historiens, le travail de Frédéric Monier (2007) sur les réseaux radicaux autour d'Édouard Daladier dans le Vaucluse entre 1890 et 1940 ou celui de Julie Bour (2018) sur les pratiques de recommandation des élus de la Lorraine de la troisième à la cinquième République³.

Reste que le clientélisme, dans la plupart de ces travaux, est abordé avant tout à partir de deux thématiques principales : celle des interactions entre élus et électeurs dans leurs dimensions matérielles (ressources échangées, réseaux relationnels) et symboliques (constitution et entretien des loyautés, régime des obligations morales) ; celle de la place qu'il occupe dans la construction, la consolidation et les transformations des partis et des réseaux partisans. Dans les deux cas, les pratiques et stratégies électorales sont au cœur de l'analyse, le clientélisme apparaissant prioritairement comme un instrument de mobilisation et de fidélisation des militants ainsi que des électeurs de la part d'acteurs et de groupements politiques soucieux de maintenir leur influence politique territoriale (« machines politiques ». Cette perspective se manifeste dans mes propres travaux sur la Corse, dont une part importante est consacrée aux figures de la notabilité insulaires à la place des échanges clientélistes dans la production et la reproduction de leur influence. On la retrouve dans ceux de Frédéric Sawicki (1997) sur les relations politiques personnalisées et les échanges de service au sein des réseaux socialistes, dans le département du Var notamment, qui contribuent à la structuration du parti et à son ancrage dans les sociétés locales – ou dans un texte de Yohei Nayakama (2006) consacré aux mécanismes de « loyalisation » des électeurs dans les bastions socialistes par les échanges personnalisés de services et de faveurs.

La question de l'action publique n'est pas totalement absente de ce type de recherches, mais elle n'en est pas en centre. Dans mon travail sur la Corse, je l'ai quand même abordée : d'un point de vue historique, avec une analyse de la manière dont les premières politiques sociales de la fin du XIXe siècle (assistance aux personnes âgées, secours aux indigents et aux familles pauvres) ont été utilisées par certains maires ruraux pour satisfaire leur clientèle (et souvent aussi en exclure leurs adversaires) (les maires jouaient un rôle important dans ces politiques à travers la sélection des bénéficiaires) ; à propos d'une période plus récente, j'ai étudié la manière dont les politiques d'aménagement de la Corse à partir de la fin des années 1950 (en particulier l'aménagement de la plaine orientale de l'île à des fins de développement agricole) ont pu être utilisées par certains élus locaux pour renforcer leurs liens avec les pouvoirs centraux, marchander en échange de leur soutien un accès privilégié à certaines ressources, et avantager une partie de leur clientèle électorale dans l'accès à ces ressources. Frédéric Sawicki quant à lui s'est intéressé aux « ressources administratives » dont disposent les élus et qu'ils peuvent utiliser à des fins d'entretien de leurs clientèles politiques : celles découlant de l'essor industriel de la ville de Toulon (modernisation de l'arsenal naval, emplois maritimes), du développement des politiques agricoles (aides à la viticulture, soutiens au syndicalisme agricole qui est une pièce maîtresse du « milieu partisan » socialiste dans le Var, accès au crédit, etc.), des politiques éducatives du conseil départemental, contrôlé par le Parti socialiste (camps de vacances pour la jeunesse, soutien aux associations laïques, etc.). Les travaux sur le socialisme municipal soulignent eux aussi la manière dont les prestations sociales, les services collectifs, les emplois municipaux, les logements sociaux, etc., que les socialistes développent à partir

³ Le regain d'intérêt pour le clientélisme dans la science politique française se manifeste également, et de manière substantielle, dans la politique comparée et les études aréales.

de la fin du XIXe siècle dans certains de leurs « bastions » s'inscrivent à la fois dans une rationalité politique et idéologique (progrès social, émancipation culturelle et sociale de la classe ouvrière) et dans une rationalité politico-électorale, en favorisant la fixation et la fidélisation de l'électorat socialiste (Lefebvre 2004).

La tentative la plus aboutie à ma connaissance d'analyse des liens entre action publique et clientélisme est celle de Cesare Mattina (2016) dans son travail sur le clientélisme urbain à Marseille. Il souligne en effet ce que l'hégémonie politique du maire de la ville de 1953 à 1986, Gaston Defferre, doit à la construction et au contrôle de « ressources publiques de redistribution » issues des politiques publiques, locales et nationales : développement des activités portuaires, soutien aux constructions navales, réalisation de grandes infrastructures urbaines, programmes de construction de logement, etc. Si le principal protagoniste de ces politiques est l'État central, les élites politiques locales profitent de ces réalisations en redistribuant aux populations une partie des ressources qu'elles dégagent (emplois, logement, subventions et aides économiques, etc.

Il n'en reste pas moins que, dans l'ensemble de ces travaux, le clientélisme politique est une clé de lecture pour étudier les élites politiques locales, les formes ordinaires de la mobilisation électorale et de la fidélisation des électeurs, le fonctionnement des partis politiques et des réseaux politiques locaux. Son analyse est principalement orientée vers une réflexion sur les liens entre élus et électeurs (sociologie des mobilisations) ou sur les modes d'organisation des partis politiques (sociologie des partis), beaucoup plus que vers une analyse précise de son articulation aux politiques publiques.

*

Il faut donc aller au-delà des travaux explicitement consacrés au clientélisme politique pour approfondir la réflexion sur les liens entre clientélisme et action publique. Deux domaines principaux d'analyse peuvent être envisagés: la sociologie du pouvoir local et celle du métier politique.

a) La sociologie du pouvoir local, inspirée de la sociologie des organisations élaborée notamment par Michel Crozier, offre de nombreux éléments de réflexion pour notre propos – ce que Jean-François Médard a souligné et précisément documenté dès la fin des années 1970. Le fonctionnement du système politico-administratif français, dans les années 1960 et 1970, a placé les élus locaux dans la position de relais des administrations centrales et encouragé ainsi leur notabilisation. Ils sont devenus les principaux régulateurs des connexions entre les instances bureaucratiques et politiques du pouvoir local, ce qui leur a permis d'intercéder en faveur de leurs administrés, d'orienter vers leurs circonscriptions les financements et les programmes d'aménagement – et de consolider de cette façon leur pouvoir personnel (Grémion 1976). Les relations d'échange s'opèrent à un double niveau : entre le notable et ses électeurs, selon la logique classique de la réciprocité clientéliste (vote contre faveurs) ; mais aussi entre le notable et les représentants de l'État, dans une relation de « marchandage » que Pierre Grémion décrit comme suit :

« Le pouvoir notabiliaire repose sur l'acceptation d'une division du travail entre l'État et les collectivités locales. Au premier, incarné par ses fonctionnaires, la compétence technique. Aux secondes, représentées par leurs élus, l'expression des besoins des populations [...]. Le notable est un homme qui tire parti de la bureaucratie [...] pour assurer la défense du groupe, de

l'institution ou de la collectivité qu'il représente. En échange, il légitime l'action de l'État par l'action de coordination latente qu'il accomplit. » (p. 254-255).

Jean-Claude Thoenig (1973) met en évidence des phénomènes similaires dans ses travaux sur l'administration des Ponts et chaussée : les fonctionnaires de cette administration doivent pour agir efficacement obtenir l'appui des élus locaux et leur faire accepter un rôle de relai et d'intercesseur dans les territoires locaux. Pour cela, ils « ensèrent les représentants politiques dans un faisceau de services rendus et d'échanges qui transforment la relation entre le fonctionnaire et l'administration en un rapport complexe de clientèle » (p. 28).

Même si le terme de clientélisme est peu utilisé dans ces travaux et même si la notion n'est ni théorisée ni discutée, les pratiques qu'il recouvre font l'objet d'analyses détaillées. Les relations d'échange entre bureaucrates et notables, les capacités qu'elles offrent à ces notables pour entretenir et consolider leurs clientèles, sont partie prenante des dynamiques de formation et d'implémentation de l'action publique. Les travaux postérieurs sur les politiques publiques et les pouvoirs locaux ont peu développé cette perspective d'analyse, au profit d'une théorisation de la gouvernance, de la contractualisation et de la « pluri-polarité » des mécanismes de l'action publique. Des pistes ont été proposées dans les analyses du leadership territorial, à travers une réflexion sur la manière dont l'investissement dans des arènes de l'action publique locale influe sur les trajectoires des élus, les ressources qu'ils sont en mesure de mobiliser, leurs relations avec les électeurs, les registres de légitimité sur lesquels ils s'appuient (Genieys 2003).

L'interprétation qui prédomine est cependant que les transformations contemporaines de l'action publique tendent à accentuer les disjonctions entre ce qui relève de la participation à l'action publique et ce qui relève de l'activité politico-électorale chez les élus locaux. Les transformations de l'action publique conduisent à un renouvellement des ressources et des répertoires de légitimation dans les arènes du pouvoir local, qui font une moindre place que par le passé aux liens avec les territoires et aux relations d'échange individualisées avec les électeurs. Dans les grandes villes notamment, la complexification et la fragmentation de la société urbaine associées à la mise en place de nouveaux dispositifs managériaux de la gouvernance depuis les années 1980 (gouvernement par projets, contractualisation, partenariats, etc.) ont dévalué les ressources que les élus tirent de leurs relations multiformes et des échanges de proximité avec leurs administrés au profit de celles que leur apportent les liens coopératifs avec les cercles restreints d'acteurs décisionnels qu'ils peuvent mobiliser autour de projets collectifs. Ainsi « les mécanismes traditionnels de construction et d'entretien des soutiens électoraux » à travers « la structuration des sociétés locales par les grands élus, les partis politiques et leurs organisations satellites, se sont largement essoufflés » comme supports de la « mobilisation politique ». « Les grands projets, la production d'une image de la ville et la communication politique ont remplacé la proximité, la présence, la distribution des services et des biens divisibles, la socialisation politique, les réseaux partisans, syndicaux, associatifs » (Pinson 2009).

b) De telles tendances sont cependant loin d'être univoques ni exclusives, comme le montre notamment la sociologie du métier ou du travail politique (Demazière & Le Lidec 2014). Une part essentielle des activités d'un élu, local ou national, consiste dans le courtage des requêtes individuelles ou collectives des populations de son territoire ainsi que dans l'activation et l'animation des réseaux de partenaires (administrations, associations, experts, etc.) susceptibles de satisfaire ces

requêtes – une fonction que l'élargissement des compétences des collectivités locales avec la décentralisation et la consécration des dispositifs collaboratifs de conduite de l'action publique a renforcé dans les dernières décennies (Nay, 2003). Plus généralement, les contacts personnels avec les habitants, la capacité à être attentif et à répondre aux demandes émanant des territoires, la présence « sur le terrain » continue et volontiers mise en avant dans les médias, etc., sont aujourd'hui des dimensions essentielles de l'activité des élus tant d'un point de vue pratique (tenue de permanences électorales, direction d'une équipe de collaborateurs chargée de traiter les demandes d'aides et de services) que symbolique (la proximité constituant un registre essentiel de légitimation, censée régénérer le lien politique et résorber la crise de la représentation). Ce phénomène favorise le développement de liens politiques fondés sur les sollicitations et les services, une « proximité d'interpellation » entre des élus prestataires de services et des électeurs en quête de solutions à leurs problèmes concrets (aides sociales, emplois ou logement, interventions administratives, passe-droit, etc.) qui peut aisément se transformer en échange clientéliste (Le Bart et Lefebvre, 2005).

Les frontières ne sont donc pas nécessairement tranchées entre les pratiques qui appartiennent au domaine régulier de l'activité des élus et celles relevant du clientélisme. Les activités de services qui s'imposent aux élus envers leurs électeurs – surtout dans des contextes comme celui de la France où les carrières électives doivent beaucoup aux ancrages localisés – composent une vaste zone grise caractérisée par l'ambivalence, où coexistent et se combinent pratiques officielles et pratiques officieuses du métier politique. Étudier cette zone grise suppose de revisiter la notion de clientélisme en interrogeant les formes et les raisons de son actualité autrement qu'à travers le prisme normatif de son inadéquation aux standards de la bonne gouvernance démocratique. Il s'agit alors de considérer la politique dans ses aspects pratiques, à partir des dispositifs d'intéressement que mobilisent les élus pour encadrer et fidéliser des électeurs, à l'intérieur desquels les ressources offertes par leur participation aux politiques publiques occupent une place centrale.

Bibliographie

BOUR Julie, *Clientélisme politique et recommandations. L'exemple de la Lorraine de la IIIe à la Ve République*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018.

BRIQUET Jean-Louis, « Clientélisme », in *Dictionnaire de la décentralisation*, sous la direction de Vincent Aubelle, Nicolas Kadda, Claire Courtecuisse, Romain Pasquier, Paris, Berger-Levrault, 2016.

BRIQUET Jean-Louis, *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris Belin, 1997.

BRIQUET Jean-Louis & SAWICKI Frédéric, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, 1998.

CLAPHAM Christopher, ed., *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism in the Modern State*, London, Frances Pinter, 1982.

DEMAZIERE Didier & LE LIDEC Patrick, dir., *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.

EISENSTADT Samuel N. & RONIGER Luis, *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*, Cambridge University Press, 1984.

- GENIEYS William, « Le leadership vu du territoire. Pour une sociologie de l'action publique des élus locaux », in SMITH Andy & SORBETS Claude, dir., *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.
- GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.
- GÜNES-AYATA Ayse & RONIGER Luis, eds, *Democracy, Clientelism and Civil Society*, Boulder/London, Lynne Rienner, 1994.
- LE BART Christian & LEFEBVRE Rémi, dir., *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005.
- LEFEBVRE Rémy, « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale ? Forme partisane et emprise institutionnelle : Roubaix (1892-1983) », *Revue française de science politique*, vol. 54, n. 2, 2004.
- LEMIEUX Vincent, *La patronage politique. Une étude comparative*, Québec, Presses de l'Université de Laval, 1977.
- LENCLUD Gérard, « Des idées et des hommes. Patronage électoral et clientélisme politique en Corse », *Revue française de science politique*, vol. 38, n. 5, 1988.
- MATTINA Cesare, *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.
- MEDARD Jean-François, « Political Clientelism in France. The Center-Periphery Nexus Reexamined », in EISENSTADT Samuel N. & LEMARCHAND René, eds., *Political Clientelism, Patronage and Development*, London, Sage Publication, 1981.
- MONIER Frédéric, *La politique des plaintes. Clientélisme et demandes sociales dans le Vaucluse d'Édouard Daladier (1890-1940)*, Paris, La Boutique de l'Histoire, 2007.

*

Jean-Louis BRIQUET

Directeur de recherche CNRS

Centre européen de sociologie et de science politique (CESSP) – UMR 8209

CNRS – École des hautes études en sciences sociales – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

CESSP

Université Paris 1 – Département de science politique

14, rue Cujas

75005 Paris

01 44 53 06 45 / 06 71 13 31 57

jean-louis.briquet@univ-paris1.fr