

Introduction

La recommandation en politique : définitions et perceptions

Analyser en détail les usages de la recommandation en politique suppose d'en définir préalablement les contours. Si chacun comprend en effet ce que signifie l'expression « faire jouer ses relations », il sera question ici d'une pratique plus particulière, consistant pour un élu à appuyer des demandes d'interventions qui lui sont adressées par des particuliers (dans la majorité des cas) mais également par des collectifs ou des associations. Ce sont les fameuses *begging letters* selon la formule consacrée Outre-Manche. Ce système de recommandations repose sur une organisation structurée autour de personnages-relais et de réseaux d'appui. L'ensemble est à ce point organisé qu'il est possible de parler à son égard de « système ». Ce terme sera d'ailleurs employé à de nombreuses reprises dans cet ouvrage, renvoyant ainsi à la gestion globale par un député des réseaux de recommandation de sa circonscription. C'est par ce « système » de recommandations, ajouté bien entendu à d'autres compétences, qu'un député lorrain, comme le meusien Louis Jacquinot, s'assure la maîtrise politique de sa circonscription sur un temps long de 1932 à 1973.

Que faut-il entendre par « recommandation » ? À quoi renvoie cette pratique s'agissant d'un élu et quelle est son ampleur réelle ? Dans son ouvrage *La corruption de la République* paru en 1992, le politiste Yves Mény affirmait qu'un tiers des contraventions de stationnement n'étaient ni payées ni poursuivies en France¹. Dans les années 1990, à une époque où existait encore la conscription, le même spécialiste estimait que près d'un tiers d'une classe d'âge de sexe masculin était considéré comme inapte au service national. Certes, une partie de ces exemptions s'expliquait par des problèmes de santé ou la prise en compte de situations familiales particulières, mais l'essentiel de ces faveurs relevait du soutien d'un élu, du fameux « piston ».

Selon, *Le Nouvel Observateur* du 27 juillet 1994, près de 45 % des Français avouent profiter de leurs relations pour obtenir des faveurs (17 % régulièrement, et 29 % pour faire « sauter » leurs contraventions). En parallèle, le magazine *Challenges* d'avril 1998 estime qu'environ un quart

1. Yves MÉNY, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992, p. 192.

des Français ont obtenu un emploi ou échappé à une contravention par « piston ». Une pratique à ce point répandue que le premier magistrat de Tarascon notait dans l'hebdomadaire *Marianne* du 1^{er} juin 1997, que les Français éprouvaient « une confiance illimitée dans le piston, l'influence, le coup de pouce d'une relation ». Pour le politiste Pierre Tafani, la France constitue bien « un pays de clientélisme intensif et banal² ».

Les demandes adressées aux élus et étudiées dans le présent ouvrage sont variées : recherche d'emploi, demande de logement social, permis de construire pour une véranda ou un garage, annulation d'une contravention, demande de subvention pour des associations, etc. Dans tous les cas, elles participent d'un clientélisme électoral puisqu'elles sollicitent l'appui d'un élu qui, en échange de son intervention, espère en retour un vote en sa faveur. Le terme « clientélisme », fréquemment employé dans les médias, constitue un mot-valise dont le sens exact est mal connu et dont l'emploi est parasité par la condamnation morale qu'il suscite le plus souvent (alors même que la population en tolère l'usage, quand elle n'y a pas recours discrètement...). Selon le dictionnaire *Larousse* (2001)³, le clientélisme renvoie au « fait pour un homme ou un parti de s'appuyer sur des clientèles pour augmenter son pouvoir politique ». Que faut-il entendre par « clientèle », « client » ? Dans la Rome antique, le terme désignait un plébéien se mettant sous la protection d'un riche patricien appelé alors « patron ». En échange d'un emploi ou de denrées alimentaires, le « client » offrait ses services : vote lors d'une élection, soutien lors d'un procès, etc. Il y a donc bien un contrat impliquant des obligations réciproques. L'aide et la protection appellent l'obéissance et le respect. La personne se plaçant sous la protection d'une autre devient son obligée.

Dans son sens politique, la « clientèle » (qui désigne originellement les clients d'un établissement commercial, d'une entreprise ou d'un professionnel) renvoie par extension à l'ensemble des partisans et/ou des électeurs d'un parti ou d'un homme politique. Par le clientélisme en effet, cet homme ou ce parti cherche à élargir une influence. À l'image du *Robert* (dans son édition de 2007), les dictionnaires stigmatisent souvent ce procédé en qualifiant de « démagogique » l'attribution de privilèges dans ces circonstances. Des droits et des avantages particuliers seraient en effet accordés à un individu ou à une catégorie de personnes en dehors de la loi commune. Manière de souligner le caractère « illégal » et/ou « immoral » de ce type de procédure. Le clientélisme est également souvent associé par les dictionnaires à « la corruption ». Le « système clientéliste » renvoie dès lors à des moyens condamnables : « Bakchich, dessous-de-table, pot-de-vin⁴. » La pratique est perçue comme le fruit d'un échange financier contre un appui.

2. Pierre TAFANI, *Les clientèles politiques en France*, Monaco, Éditions du Rocher, 2003, p. 7.

3. *Dictionnaire Larousse*, Paris, 2001, p. 226.

4. *Dictionnaire Le Robert*, Paris, 2007, p. 550.

Ce système du clientélisme relève-t-il de la corruption ? Fréquemment associés, les deux termes tendent à se confondre. Pour autant, il n'y a pas, dans le cas d'une recommandation, d'échange fondé sur des prestations monétaires et le clientélisme ne constitue pas un délit caractérisé dans le Code pénal. Il s'agit seulement d'établir une relation sur le long terme, fondée sur la reconnaissance mutuelle. L'échange marchand doit être différencié de son équivalent social. Le clientélisme n'est donc pas illégal, même s'il reste opaque et constitue un terreau favorable aux pratiques de corruption. Les nuances sont ténues. Pour le politiste James C. Scott, il faudrait distinguer la *market corruption* ou corruption marchande et la *parochial corruption* ou corruption de proximité. Jean-François Médard préfère utiliser les expressions de « corruption échange-social » et de « corruption échange-économique », quand Julian Pitt-Rivers évoque une « relation d'amitié bancaire⁵ ». Parler de corruption pour qualifier le clientélisme suppose en fait de proposer une définition extensive de ce dernier terme, englobant le don d'argent et les fraudes électorales. Dans tous les cas, de nos jours, c'est bien dans cette acception péjorative que le grand public et les médias emploient le mot. Il renvoie fréquemment à des relations intéressées, à une faveur injustifiée accordée à une personne en échange de son soutien politique. Généralement assimilé à la corruption, le clientélisme, perçu également comme contraire au principe d'égalité des chances, est frappé de discrédit même s'il reste très présent dans tous les domaines de la vie sociale.

S'agissant de ces pratiques, les politistes soulignent un paradoxe : si beaucoup de citoyens s'indignent des scandales de corruption, la plupart se montrent plutôt complaisants à l'égard du favoritisme et des différentes formes d'arrangement qu'elles supposent. Le sociologue Pierre Lascoumes résume la situation en évoquant des « arrangements avec la probité⁶ ». Il y a bien ambiguïté s'agissant de l'attitude de l'opinion à l'égard de ces pratiques et de leurs éventuelles condamnations morales. Le vocabulaire traduit du reste ces hésitations. Outre-Manche, les termes de *soft corruption* ou de *white corruption* s'opposent ainsi à la corruption « grise » ou « noire », explicitement condamnées. Certains parlent même de corruption de « paroisse » (marquée par les pratiques d'entraide et d'empathie) pour définir ce clientélisme d'un genre très particulier.

Le clientélisme est aussi souvent employé comme synonyme de « patronage » (cet appui moral accordé par un personnage puissant ou un organisme), de « protection », de « parrainage », de « favoritisme politique » et de « népotisme ». Une fois encore s'exprime la nature ambivalente du

5. Jean-François MÉDARD, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, 26^e année, n° 1, 1976, p. 103-131. Julian A. PITT-RIVERS, *People in the Sierra*, Chicago, University of Chicago Press, 1961, p. 140.

6. Pierre LASCOUMES (dir.), *Favoritisme et corruption à la française, petits arrangements avec la probité*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

clientélisme. D'un côté, le phénomène renvoie aux notions plutôt positives d'aide, d'assistance, de défense, de secours et de protection. De l'autre, il est associé aux « pistons », et aux « passe-droits ». Recommander, c'est appuyer, épauler, patronner et souligner les mérites (par la « lettre de recommandation »), mais c'est aussi souvent contourner les procédures et protocoles, les règlements et les lois, ne pas respecter les principes d'équité⁷.

Parce que le sens des termes est ici important, parce que les définitions permettent d'élaborer des pistes de travail et des axes de réflexion, il est nécessaire d'interroger ce vocabulaire politique. Au travers de simples mots et de leur ambiguïté sémantique se dit le fonctionnement ambivalent et l'organisation de ce système de clientélisme, avantageux à la fois pour le « protégé » et pour le « protecteur ». S'expriment aussi les deux niveaux de réception « morale » du clientélisme. Celui-ci peut être perçu soit comme un secours et donc une aide gracieuse, soit comme un privilège immoral voir illégal, obtenu contre l'échange d'un service discret.

Le clientélisme renvoie à plusieurs champs de la recherche récente en histoire politique, en science politique et en sociologie du politique. Le phénomène interroge notamment les questions des réseaux construits par un individu, du cumul des mandats (permettant à un élu d'obtenir davantage de ressources et donc d'influence), des fiefs électoraux et de la longévité en politique⁸.

Le système de recommandation met également en avant la notion de « notable ». Au sein de cet ouvrage, celle-ci reviendra régulièrement tant il est vrai que dans ces départements ruraux du Nord-Est, à l'image de la Meuse, ces élus distribuant les faveurs en échange d'un appui électoral, sont souvent qualifiés de « notables ». Lorsque l'historien parle de notables en politique, il fait généralement référence au XIX^e siècle. Ces figures traditionnelles de la vie socio-économique, socio-culturelle et politique locale s'effacent progressivement avec l'instauration du suffrage universel et le développement des réseaux de communication (extension du chemin de fer). Est-ce donc anachronique de les évoquer ici pour les débuts de la V^e République? En réalité, l'usage que nous ferons du terme ne relève pas d'une réalité historique mais d'un mode de fonctionnement socio-politique. Est notable celui qui, à l'époque considérée, cumule plusieurs de ces critères : longévité d'une carrière politique marquée par la fonction d'intermédiaire (relais entre le centre et la périphérie) et la relation privilégiée au pouvoir, origines sociales plutôt favorisées et réputation de la famille, activités professionnelles rémunératrices, prestige et notoriété personnelle,

7. Agnès BÉRENGER et Olivier DARD (dir.), *Gouverner par les lettres, de l'Antiquité à l'époque contemporaine*, Metz, Publications du CRULH, 54, 2015.

8. Yves MÉNY, « La République des fiefs », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelle et politique*, n° 60, p. 23. François DUBASQUE et Éric KOCHER-MARBOEUF (dir.), *Terres d'élections. Les dynamiques de l'ancrage politique, 1750-2009*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.

étendue des réseaux relationnels⁹. Au fond « le suffrage universel n'a fait qu'habiller un système de pouvoir ancien sans le modifier¹⁰ ». Alors que certains pensaient que l'essor de la bureaucratie amoindrirait le pouvoir des notables traditionnels, le développement des structures administratives de l'État n'a fait que renforcer leur rôle d'intermédiaire. Le clientélisme profite en ce sens de la modernisation politique. Il ne disparaît pas avec la modernité, mais s'adapte à celle-ci pour mieux en tirer avantage.

Le clientélisme repose sur une relation sociale nouée entre individus de manière asymétrique. Cette pratique implique la « discrétionnalité¹¹ ». L'élu a bien la liberté d'accorder ou de refuser sa protection. L'acte est rarement totalement gratuit et désintéressé, celui qui l'envisage attend en retour de son intervention une retombée positive. Cette relation crée un lien de dépendance tacite entre le dispensateur et son bénéficiaire. Il y a donc une réciprocité qui n'est pas sans rappeler la logique du don et contre-don exposée par Marcel Mauss¹². La recommandation est articulée autour de la triple obligation de « donner-recevoir-rendre ».

Si cette relation présente souvent un caractère ponctuel et éphémère, elle peut aussi s'inscrire dans la durée et même prendre une dimension générationnelle. Il s'agit bien dans le cas politique de se créer des obligés dont la reconnaissance est supposée s'exprimer lors des élections par un vote favorable. Le cas du clanisme électoral corse, étudié par Jean-Louis Briquet, en est l'expression la plus aboutie, puisque les réseaux se transmettent là sur plusieurs générations¹³.

Par clientélisme, nous retiendrons donc la définition proposée en 1976 par le politiste Jean-François Médard¹⁴. « Le rapport de clientèle est un rapport de dépendance personnelle non liée à la parenté, qui repose sur un échange réciproque de faveurs entre deux personnes, le patron et le client, qui contrôlent des ressources inégales. » Le rapport de clientèle est bien composé de trois traits constitutifs : une relation personnelle, de réciprocité et de dépendance. Cette relation verticale et bilatérale est marquée selon Jean-François Médard par un déséquilibre consubstantiel. Sans dette, le lien de clientélisme n'a plus de raison d'être et s'arrête donc.

9. Pierre GRÉMION, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976, p. 256.

10. *Ibid.*, p. 259.

11. Gilles J. GUGLIELMI (dir.), *La faveur et le droit*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, p. 403.

12. Marcel MAUSS, « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », *L'Année Sociologique*, seconde série, 1923-1924, dans *Sociologie et anthropologie*, Paris, Presses universitaires de France, 1968, 4^e édition.

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

14. Jean-François MÉDARD, « Le rapport de clientèle... », art. cité.

Historiographie du clientélisme et de la corruption¹⁵

Les recherches sur l'histoire du clientélisme doivent beaucoup aux travaux des sociologues, anthropologues et politistes des années 1970, qui ont contribué à largement renouveler cette question.

Dans les années 1960-1970, les anthropologues élaborent un cadre d'analyse de la théorie du clientélisme politique (J.-F. Médard) défini comme un rapport de dépendance non lié à la parenté, marqué par un contrôle inégal des ressources. Les relations sont dès lors bilatérales et inégales. Les études sur le clientélisme en Amérique latine et en Europe méditerranéenne comme celle de Julian Pitt Rivers pour l'Espagne ou de Frederick Bailey pour l'Inde doivent être signalées¹⁶. Les chercheurs anglo-saxons se sont également penchés sur ce phénomène pour le bassin méditerranéen.

À partir des années 1970, le clientélisme devient un objet central d'étude de la science politique et de la sociologie. Aux États-Unis, les travaux d'Alex Weingrod (1968) ou de John Campbell (1964) y font référence¹⁷. Au cœur des questionnements, se retrouve l'interrogation de savoir si le clientélisme peut constituer un vecteur de modernisation, et la grille du clientélisme se voit appliquée à l'analyse des machines politiques américaines (bossisme)¹⁸.

Les travaux portent alors prioritairement sur une aire culturelle ou un espace géographique perçu comme particulièrement favorable au clientélisme. Beaucoup de chercheurs considèrent ainsi que la Méditerranée représente un champ culturel privilégié : l'Italie (clientélisme), l'Espagne (caciquisme), la Corse (clanisme)¹⁹. Des études monographiques existent et envisagent la question des fiefs électoraux²⁰ (mécanismes de liens de clientèle entre élus, fonctionnaires, et simples électeurs), c'est le cas notamment des travaux de sociologues (comme ceux de Cesare Mattina pour Naples et Marseille²¹). Le clientélisme est perçu comme un frein au développement ou à l'inverse comme une forme de modernisation politique. D'autres analyses s'intéressent également à l'Amérique latine, notamment à l'Argentine avec le péronisme.

15. Hélène COMBES et Gabriel VOMMARO, *Sociologie du clientélisme*, Paris, La Découverte, 2015.

16. Julian A. PITT RIVERS, *The People of the Sierra*, *op. cit.*; Frederick G. BAILEY, *Politics and Social Change. Orissa in 1959*, Berkeley, University of California Press, 1963.

17. John CAMPBELL, *Honour, Family and Patronage. A study of Institution and Moral Values in a Greek Mountain Community*, Oxford, Clarendon Press, 1964.

18. François BONNET, Les machines politiques aux États-Unis. Clientélisme et immigration entre 1870 et 1950, *Politix*, 2010, p. 7-27.

19. Pour le caciquisme voir les travaux de Manuel MARIN, *Clientélisme et domination politique en Espagne : Catalogne, fin du XIX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 2006 ; José VARELA ORTEGA, *El poder de la influencia: geografía del caciquismo en España (1875-1923)*, Madrid, Centro de estudios políticos, 2001. Stéphane MICHONNEAU, « Clientélisme, caciquisme, caudillisme », *Genèses*, 1/2006 (n° 62), p. 2-24. Pour le clanisme notamment Jean-Louis BRIQUET, *La tradition en mouvement...*, *op. cit.*

20. Notamment les travaux de Luigi GRAZIANO, *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia*, Milan, Angeli, 1984, et ceux de Luigi MUSELLA, *Clientelismo. Tradizione e trasformazione della politica italiana 1975-1992*, Naples, Guida, 2000.

21. Cesare MATTINA, *Clientélisme urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016.

S'il n'existe pas d'études du phénomène dans une large échelle géographique, ce qui nuit à son interprétation globale, les analyses du clientélisme manquent également sur le temps long dans une perspective historique. En histoire, de nombreux travaux sur les périodes de l'Antiquité²² et des Temps modernes²³ ont été consacrés au clientélisme (et, s'agissant de l'époque moderne au système des faveurs politiques en France sous l'angle des patronages princiers et aristocratiques). Cependant, force est de constater qu'en histoire contemporaine le phénomène reste peu étudié. Pourtant, comme le constate le politiste Frédéric Sawicki, la III^e République par exemple, traîne avec elle la réputation d'être « caractérisée par l'importance des pratiques clientélares²⁴ », toutefois elle n'a pas fait l'objet « d'investigations fouillées²⁵ ». La situation semble pourtant s'améliorer grâce à de nouvelles recherches individuelles²⁶ et à de nouveaux programmes de recherche collectifs, intégrant notamment des éclairages internationaux comparatifs. C'est le cas par exemple, dans le cadre de la coopération entre l'ANR (Agence nationale de la recherche) et la DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft), du projet POC/K²⁷ (Political corruption/Korruption). Ce dernier étudie les pratiques de faveur et de corruption en France et en Allemagne depuis le début du XIX^e siècle. Ou bien des études réalisées dans d'autres sciences sociales, notamment en sociologie politique.

Toutefois, ces analyses se concentrent surtout sur les scandales majeurs et la corruption de grande envergure. Il existe peu d'études sur la « petite » corruption au quotidien (relevant de cette « micro politique » chère à l'his-

22. Paul VEYNE, « Clientèle et corruption au service de l'État : la vénalité des offices dans le Bas Empire romain », *Annales ESC*, xxxvi (1981), p. 339-360 ; Elisabeth DENIAUX, *Clientèle et pouvoir à l'époque de Cicéron*, Rome, Publications de l'École française de Rome, 1993, du même auteur « Clientèle et éthique à Rome à l'époque républicaine », dans Valérie LEGRIVAIN (dir.), *Clientèle guerrière, clientèle foncière et clientèle électorale. Histoire et anthropologie*, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 2009, p. 161-172.

23. Sur le clientélisme à l'époque moderne voir notamment : Pierre GATULLE, *Mécénat, patronage et clientèle autour de Gaston d'Orléans (1608-1660)*, thèse de doctorat d'histoire moderne, université de Paris-Nanterre, sous la direction de Jean Dumas, 2009 ; Ronald G. ASCH (dir.), *Princes, Patronage and the Nobility. The Court at the Beginning of the Modern Age*, Oxford, Oxford University Press, 1991 ; Ariane BOLTANSKI, *Les ducs de Nevers et l'État royal. Genèse d'un compromis (1550-1600)*, Genève, Droz, 2006 ; Yves DURAND (dir.), *Fidélités, solidarités et clientèles*, Nantes, Presses université de Nantes, 1986 ; Charles GIRY-DELOISON et Roger METTAM (dir.), *Patronages et clientélismes 1550-1750 (France, Angleterre, Espagne, Italie)*, Paris, CHRN, 2009 ; Katia BEGUIN, *Clientélisme et mécénat à la cour des Princes de Condé (1630-1709)*, thèse de doctorat, université Paris I, sous la direction de Daniel Roche, 1998 ; Thierry RENTET, *Anne de Montmorency. Grand maître de François I^{er}*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011.

24. Frédéric SAWICKI, « La faiblesse du clientélisme partisan en France », dans Jean-Louis BRIQUET et Frédéric SAWICKI (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, 1998, p. 216.

25. Jean-Louis BRIQUET et Frédéric SAWICKI (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines, op. cit.*

26. Jens IVO ENGELS, *Die Geschichte de Korruption von der Frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main, S. Fischer, 2014.

27. Jens IVO ENGELS, Frédéric MONIER et Natalie PETITEAU, *La politique vue d'en bas. Pratiques privées et débats publics XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Armand Colin, 2011.

torien Wolfgang Reinhard²⁸) alors que le phénomène implique pourtant un plus grand nombre de citoyens. L'étude de la recommandation à l'échelle d'un simple élu est restée marginale en histoire contemporaine, faute de sources ou plus encore d'intérêt²⁹. Quelques exceptions peuvent être mentionnées comme les travaux de Frédéric Monier sur la « politique des plaintes » autour du député du Vaucluse Édouard Daladier, de Gaëlle Charcosset sur le garde des Sceaux Laurent Bonnevey ; ou encore de Jean Bousquet-Mélou sur le président du Conseil Louis Barthou³⁰. Ces analyses permettent d'observer la mise en pratique de ce clientélisme sous la III^e République. Mais jusqu'à présent, il n'existait pas de travaux similaires portant sur la V^e République. Notre étude du phénomène de la recommandation politique au travers de plusieurs élus lorrains envisagé sur le temps long entend donc combler une lacune historiographique³¹.

Un espace d'expérimentation : la Lorraine de la fin du XIX^e siècle aux années 2000

« Longtemps la Lorraine a fourni à la nation des hommes politiques de premier plan » notait l'historien François Roth. « On peut égrener les noms de Jules Ferry et de Raymond Poincaré, de Jules Méline et d'André Maginot, de Robert Schuman et de Raymond Mondon³². » Ce territoire est dépositaire pour la seule période contemporaine d'un héritage historique particulier lié à sa situation géographique frontalière. Les deux annexions (1870-1918 et 1940-1944) comme les deux guerres mondiales ont façonné son image et marqué durablement son paysage. Qualifiée souvent de province militaire, la Lorraine constitue par ailleurs (du moins pour la Meurthe-et-Moselle et la Moselle) le fief des maîtres des forges jusqu'à la

28. Wolfgang REINHARD, « Die nase des Kleopatra. Geschichte im Lichte mikropolitischer Forschung. Ein Versuch », *Historische Zeitschrift*, n° 293, 2011, p. 631-666.

29. Notamment Jean-François ECK, *Louis Marin et la Lorraine (1905-1914) : le pouvoir local d'un parlementaire sous la III^e République*, thèse de l'IEP Paris, sous la direction de Raoul Girardet, 1981, qui n'aborde qu'en filigrane cette question.

30. Frédéric MONIER, *La politique des plaintes, Clientélisme et demandes sociales dans le Vaucluse d'Édouard Daladier (1890-1940)*, Paris, La boutique de l'Histoire, 2007. Gaëlle CHARCOSSET, « Entre solidarité et clientélisme : un député du Rhône, Laurent Bonnevey (1902-1942) », dans Pierre GUILLAUME (dir.), *Les solidarités 2 : du terroir à l'État*, actes du colloque de Bordeaux, juin 2002, Pessac, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2003. Jean BOUSQUET-MÉLOU, *Louis Barthou et la circonscription d'Oloron (1889-1914)*, Paris, Pedone, 1972.

31. Les historiens de l'Allemagne du XIX^e et XX^e siècle ont également négligé les phénomènes de patronage, de clientélisme et de corruption. Mais la situation semble s'améliorer depuis peu grâce notamment aux travaux de Jens Ivo Engels et de Frank Bösch qui analyse le rôle des médias et des scandales en Grande-Bretagne et dans l'Empire allemand, cf. Jens Ivo ENGELS, « Politische Korruption in der Moderne. Debatten und Praktiken in Großbritannien und Deutschland im 19. Jahrhundert », *Historische Zeitschrift*, 282 (2006), p. 313-350, et Frank BÖSCH, *Öffentliche Geheimnisse. Skandale, Politik und Medien in Deutschland und Großbritannien 1880-1914*, Munich, Oldenbourg, 2009.

32. François ROTH, *Encyclopédie illustrée de la Lorraine : Histoire de la Lorraine*, tome 2 : 1914-1994, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1994.

fin des années 1960³³. Sa proximité avec l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique, qui en faisait autrefois un carrefour d'invasion, lui permet de devenir, une fois la paix établie et la construction européenne engagée, un carrefour européen.

La Lorraine est composée de quatre départements (la Meurthe-et-Moselle, la Meuse, la Moselle et les Vosges), d'une taille globalement équivalente (environ 6 000 km²). Actuellement, la région compte 2 337 communes et sa superficie atteint les 23 547 km². Avec près de 2,3 millions d'habitants, elle représente 4 % de la population française³⁴. Depuis les années 1970, la population lorraine ne fait que décroître et son vieillissement s'accroît. Longtemps terre d'immigration en raison de ses usines sidérurgiques et de ses mines à la recherche de main-d'œuvre (en particulier le Pays-Haut), la Lorraine a beaucoup souffert de la crise industrielle des années 1970 et son taux de chômage est supérieur à la moyenne nationale. Depuis 2015, elle fait partie de la région Grand Est, qui résulte de la fusion des anciennes régions Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne.

Année	Population totale
1851	1 645 000
1901	1 754 000
1936	1 866 000
1968	2 274 000
1975	2 330 822
1990	2 306 000

2. – Tableau de l'évolution de la population en Lorraine (1851-1990). INSEE, estimation de population.

Traditionnel bastion des droites (Modérés et Démocrates-Chrétiens), en dehors de quelques secteurs industriels acquis à la gauche socialiste ou communiste, la Lorraine voit pour la période qui nous concerne une poussée électorale du parti socialiste à partir de la fin des années 1970. Alors qu'en 1973 la Lorraine ne comptait qu'un seul député socialiste, elle en élit quatre en 1978 et douze en 1981. Cette pénétration se confirme et s'enracine dans la décennie suivante avec dix députés socialistes en 1986 et onze en 1988³⁵.

33. Jean-Marie MOINE, *Les barons du fer : les maîtres de forges en Lorraine du milieu du XIX^e siècle aux années trente. Histoire sociale d'un patronat sidérurgique*, Metz, Éditions Serpenoise, 2003.

34. INSEE, estimation de population.

35. François ROTH, *Histoire politique de la Lorraine de 1900 à nos jours*, Metz, Éditions Serpenoise, 2012. Du même auteur *La vie politique en Lorraine au XX^e siècle*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1985, et *Les modérés dans la vie politique française : 1870-1965*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 2000.

Globalement, la très grande majorité du personnel politique lorrain est issue de la région. La fidélité des électeurs à leurs conseillers généraux et maires semble importante, autorisant des carrières politiques particulièrement longues. Robert Schuman reste ainsi député pendant 43 ans, Louis Jacquinot 41 ans, Raymond Poincaré 40 ans, Alfred Mézières 34 ans, Albert Lebrun 32 ans, Robert Sérot 29 ans, Jules Méline 27 ans, François de Wendel 26 ans, André Maginot 22 ans. Nombreux ont été élus jeunes : Raymond Poincaré à 27 ans, Jules Méline à 34 ans, Louis Marin à 34 ans, Robert Schuman à 33 ans, François Valentin à 27 ans, Robert Sérot à 34 ans, André Bauguitte à 31 ans et Louis Jacquinot à 34 ans.

De telles longévités politiques ont permis une implantation durable de ces élus. Cet enracinement local favorise la mise en place, par le biais de réseaux multiples, d'un maillage territorial efficace.

Les sources

Il existe en Lorraine de nombreux fonds privés d'hommes politiques riches de différents types de correspondance sur une période longue : des débuts de la III^e République aux années 2000. Cette large période permet de constater les permanences et les recompositions de ce phénomène. En revanche, l'absence de fonds d'archives riches de correspondances de recommandation pour la IV^e République, rend hélas son analyse impossible.

La Meuse

Nous avons d'abord exploité le fonds Jules Develle (1845-1919)³⁶. Ce député et sénateur modéré, fut ministre à douze reprises sous la III^e République (notamment à l'Agriculture). Les demandes d'appuis qu'il traite représentent plusieurs centaines de lettres. L'analyse de celles-ci permet d'observer le phénomène de la recommandation en politique dès les débuts de la III^e République. Cette pratique a-t-elle évolué par la suite dans le département ? Un registre tenu par le préfet de la Meuse entre novembre 1923 et octobre 1924, permet de constater que le phénomène reste solidement ancré dans le département dans l'après-guerre. Ce que confirme une série de lettres de Raymond Poincaré conservées dans un dossier de la préfecture pour la même période³⁷.

L'exemple du député communiste meusien André Savard (1911-1997) démontre que la pratique des recommandations n'est pas limitée à la seule droite mais concerne bien l'ensemble des forces politiques présentes en Meuse. Cet élu permet de faire le lien entre la III^e et la V^e République, puisqu'André Savard est député de la Meuse durant la IV^e République. Les

36. Archives départementales de la Meuse (désormais ADM), 58 J.

37. ADM, 96 J.

documents le concernant sont issus des archives de la sous-préfecture de Verdun, puisqu'il n'existe pas de versement propre au député. Cet échantillon est limité mais révélateur (58 demandes ont été conservées, elles sont comprises entre 1946 et 1951, dates de son premier mandat).

La principale source utilisée reste cependant le fonds du député-ministre Louis Jacquinot (1898-1993)³⁸. Celui-ci permet un traitement quantitatif statistique du phénomène des recommandations puisqu'il compte près de 13 000 interventions pour la période 1965-1974. Le métrage total du fonds Jacquinot est de 14,70 mètres linéaires, soit près de 350 cartons. Une partie du versement est donc consacrée aux courriers échangés avec les particuliers et représente à elle seule 17 références.

Le corpus meusien comprend enfin le fonds Jean Bernard (1924-2007)³⁹, récemment entré aux Archives départementales de la Meuse. Il permet de prolonger l'étude du phénomène des recommandations jusqu'en 1985 pour ce département. Des sondages révèlent que pour dix années d'exercice, les demandes traitées représentent environ 3 500 à 4 000 courriers. Devant l'ampleur du corpus, seules deux années ont été sélectionnées pour cette étude (1973 et 1983). Il s'agissait surtout de mettre en avant les continuités ou différences dans l'exercice de cette pratique entre Louis Jacquinot et Jean Bernard.

Ainsi, alors qu'elle représente le département le moins peuplé de la région, la Meuse offre des fonds particulièrement riches pour l'étude des recommandations. Ceux-ci se présentent sous des formes différentes selon l'homme politique concerné. Dans certains cas, seules les lettres des demandeurs sont conservées (Jules Develle) ou la réponse du député (Louis Jacquinot), dans d'autres, c'est l'ensemble de la correspondance qui est consultable (Jean Bernard).

La Moselle

Ce département offre malheureusement moins de possibilités documentaires en raison des choix archivistiques de conservation. Les exemples seront donc moins nombreux que dans le cas meusien. Le fonds du député gaulliste Julien Schwartz (1925-2014) contenait un grand nombre de sollicitations à l'origine. Hélas de nombreux dossiers d'interventions nominatifs, anciennement conservés à la mairie de Boulay, ont été détruits en 1981. Les documents restants, classés par canton⁴⁰, permettent de comprendre comment cet homme politique a tissé son réseau d'influences locales, mais le fonds est trop réduit pour aller au-delà de la simple mention. Il en va de même pour le fonds Robert Schuman (1886-1963), député de la Moselle

38. ADM, 47 J.

39. ADM, 181 J.

40. Répertoire numérique détaillé, dirigé par Bruno RICARD et Marion DUVIGNEAU, 1996.

(1919-1962) et président du Conseil. Comme l'indique l'inventaire de ses archives, seules des « épaves de correspondances reçues » ont été conservées, ce qui rend impossible une étude d'ensemble. Les archives Pierre Messmer (1916-2007), député gaulliste de la Moselle (1968-1988) font exception. L'ancien Premier ministre (1972-1974) qui fut aussi maire de Sarrebourg y déposa ses archives à la bibliothèque municipale. Ce fonds riche et varié, est en cours de classement. Il révèle une quantité encore plus importante de documents de ce type que dans le cas de Louis Jacquinot. Une première estimation indique que pour les années 1974-1987, environ 34 000 à 35 000 courriers ont été rédigés (le nombre réel de recommandations est sans doute plus important). Deux années ont été sélectionnées pour étudier cet exemple (1974 et 1983).

La Meurthe-et-Moselle et les Vosges

Les papiers du député meurthe-et-mosellan Louis Marin (1871-1960), conservés aux archives départementales de Meurthe-et-Moselle, ont été consultés pour la période de la III^e République. La volonté de privilégier le cadre lorrain nous a conduit à écarter le fonds parisien qui contient pourtant également des recommandations. Pour la V^e République, nous nous sommes tournés vers François Guillaume (né en 1932), député et ministre. Ses archives, couvrant les années 1982 à 1988, contiennent de nombreuses interventions parlementaires⁴¹. Enfin, le cas vosgien repose sur deux élus : les socialistes Christian Pierret (né en 1946) et Claude Jacquot (né en 1948). Ils permettent d'étudier la transmission des pratiques et réseaux de recommandation, puisque Claude Jacquot fut le suppléant de Christian Pierret quand ce dernier fut appelé à des fonctions gouvernementales⁴².

La Lorraine représente ainsi une région qui offre un terrain documentaire privilégié à l'étude de la recommandation en politique. Bien évidemment, d'autres territoires français possèdent également des fonds d'archives permettant d'analyser ce phénomène. À Marseille ainsi, le fonds Gaston Defferre, ministre, député, sénateur et maire de la cité phocéenne, est riche de pièces renvoyant à ces pratiques. Dans l'Indre-et-Loire, les archives de Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la Culture et de la Communication de 2004 à 2007, mais également député d'Indre-et-Loire de 1997 à 2007, constituent une ressource documentaire idéale pour ce type de travail avec ses 92 cotes concernant des « interventions diverses donnant suite à des demandes de particuliers, d'associations, de collectivités » et

41. Entré récemment, le fonds Michel Dinet (1948-2014), député de Meurthe-et-Moselle (1988-2004) n'est pas accessible car il est en cours de classement.

42. D'autres fonds vosgiens sont en cours de classement, en particulier celui de Christian Poncelet (1928), sénateur des Vosges depuis 1977, et président du Sénat de 1998 à 2008.

ses dossiers classés par ordre alphabétique⁴³. Dans l'Yonne, les papiers de Pierre-Étienne Flandin, député de l'Yonne sous la III^e République, ministre et président du Conseil, possèdent également de nombreux courriers de recommandation⁴⁴. Une minutieuse enquête de terrain auprès de chaque centre d'archives départementales permettrait d'établir une carte des ressources documentaires mobilisables pour une étude de la recommandation politique à l'échelle nationale.

Au-delà des considérations géographiques, il semble que certaines fonctions politiques et notamment ministérielles se prêtent plus que d'autres à la pratique de la recommandation. C'est ainsi le cas du poste de ministre des Armées. Le fonds Paul Painlevé en atteste puisque les archives personnelles du député parisien, ministre et président du Conseil, présente pas moins de 14 cotes concernant ses interventions en tant que ministre de la Guerre (mutations, dispenses, etc.). Il en va de même pour un autre ministre de la Guerre, Georges Mandel. Ses archives contiennent de nombreuses références à ses interventions et en particulier des « fichiers des "demandeurs" » indiquant, pour 2 500 cas, l'identité et les fonctions du demandeur, son adresse, l'objet de la demande et la date de la réponse⁴⁵.

Un défi méthodologique

Une grille d'analyse a été élaborée et appliquée au cas de Louis Jacquinet avant de l'être aux autres élus de ce corpus lorrain. La première difficulté a consisté à gérer le volume considérable de pièces se rapportant aux recommandations dans le fonds Jacquinet. Celui-ci contient treize cartons de courriers s'étendant de novembre 1965 à avril 1974. À quoi s'ajoutent, en dehors de ce cadre chronologique, cinq autres cartons de correspondance avec des particuliers classés selon un ordre cette fois alphabétique. Dans ces cartons, une partie infime de la correspondance passive liée aux recommandations a été conservée.

Comment traiter efficacement autant de documents? Le travail de certains historiens fournit bien entendu quelques pistes de travail (notamment les études de Frédéric Monier et de Thierry Rentet⁴⁶). Mais notre analyse repose d'abord sur des questionnements puis des choix méthodologiques personnels, qui à cet égard restent bien entendu critiquables.

Sur un premier plan d'ordre logistique, le grand nombre de courriers et le lourd travail de dépouillement qu'il suppose, conduisent nécessairement

43. Archives départementales d'Indre-et-Loire, fonds Renaud Donnedieu de Vabres, 161 J. À compléter pour ce département avec le fonds de Michel Guignaudau, maire et conseiller général en Indre-et-Loire.

44. Nous renvoyons ici au travail de thèse de doctorat d'Étienne PAQUIN, *Pierre-Étienne Flandin : un parcours politique*, université de Lorraine, sous la direction d'Olivier Dard, 2016.

45. Archives nationales (désormais AN), 555 AP 1 à 42.

46. Thierry RENTET, *Anne de Montmorency...*, *op. cit.*

à un traitement informatique de cette correspondance. Faute de pouvoir disposer de logiciels spécifiques, nous avons eu recours à des outils classiques de bureautique (tableur Excel) qui nous ont permis d'élaborer des tableaux statistiques puis de les traiter sous forme de graphiques. Cette abondance documentaire n'est pas sans poser certains problèmes d'ordre logistique. Dans un premier temps, il faut transformer les nombreux courriers disponibles en données quantifiables en rentrant chaque lettre au sein d'une base de données informatisée. Puis, dans deuxième temps, il convient de classer et traiter les informations recueillies en constituant des catégories regroupées sous forme de tableaux organisés en plusieurs colonnes. Les renseignements collectés portent d'abord sur :

- la date du courrier (celle de la lettre du demandeur ou de la réponse de l'élu selon les archives disponibles) ;
- l'état-civil du demandeur (nom, sexe, situation matrimoniale, profession lorsque celle-ci est mentionnée ce qui arrive rarement) ;
- le lieu de résidence du demandeur ;
- l'objet de la demande (si les requêtes « militaires » comme les demandes d'incorporations, sursis, mutations, permissions, sont faciles à regrouper, d'autres catégories sont moins évidentes comme celles portant sur les bourses scolaires) ;
- la colonne suivante concerne l'intercesseur, ces « courtiers de la faveur » ou encore *brokers* selon la formule consacrée Outre-Manche. Il s'agit de la personne à qui l'élu s'adresse pour répondre aux besoins du demandeur. Nous avons choisi de nommer cet intermédiaire le « recommandeur » ;
- la mention de l'échec ou de la réussite de la requête est indiquée dans les très rares cas où l'issue de la recommandation est connue ;
- enfin, le nombre de courriers échangés pour une demande est précisé (en général quatre à cinq courriers sont nécessaires).

Il est impossible de prendre en compte les demandes adressées parfois directement à l'élu, notamment lors de ses permanences dans sa circonscription, ou encore lors des rencontres faites sur « le terrain⁴⁷ ». Celles-ci ne sont en effet pas répertoriées dans les archives. Elles émergent parfois dans certaines réponses sous la mention « comme vous me l'avez signalé lors de notre rencontre... » mais cette forme d'oralité ne peut pas être traitée numériquement et a donc été écartée.

Une fois ces tableaux complétés, de nombreuses questions apparaissent portant notamment sur la gestion des recommandations, le profil des demandeurs, les réseaux mobilisés ou encore l'intérêt politique pour l'élu de cette pratique (retombées électorales). Le fait de ne posséder, dans la majorité des cas, que les lettres de réponse du député limite la portée des

47. Frédéric MONIER et Jens IVO ENGELS (dir.), *Patronage et corruption politiques dans l'Europe contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2014.

renseignements fournis par ce courrier (notamment sur la profession des demandeurs ou l'objet précis des requêtes ainsi que leurs motivations). Il s'agit souvent de réponses-types : « J'ai bien reçu votre lettre du... Celle-ci a retenu toute mon attention. Je vous informe que je suis tout disposé à intervenir en votre faveur. Je ne manquerai pas de faire le nécessaire. Veuillez agréer, cher(e)..., l'expression de mes sentiments les meilleurs. » Ces réponses-type expliquent pourquoi, bien souvent, seuls le nom et l'adresse du demandeur sont connus.

Ces données permettent d'analyser sous deux angles le système de la recommandation. D'une part en mettant l'accent sur les demandeurs : qui sont-ils, à quelle catégorie sociale appartiennent-ils, quelles sont leurs préoccupations? D'autre part en se penchant sur l'élus : comment celui-ci gère-t-il la recommandation sur un double plan logistique et politique? Se contente-t-il de simples réponses automatiques? À quels intermédiaires a-t-il recours pour relayer ses requêtes et quels réseaux mobilise-t-il pour obtenir satisfaction? L'analyse prend aussi en compte les effets et finalités de ces recommandations, tant pour le demandeur que pour l'élus. Quels bénéfices en tirent les deux parties? Ces courriers favorisent-ils l'obtention de la faveur sollicitée? Quel est le gain électoral en retour pour l'élus sollicité? L'examen approfondi de plusieurs exemples sur le temps long (des débuts de la III^e République aux années 2000) permettra de valider certaines continuités et permanences en la matière. Même si l'analyse est centrée sur la Lorraine, le renvoi régulier à d'autres exemples tirés de différentes régions françaises permettra de ne pas cantonner l'étude à un seul espace mais bien d'observer le phénomène dans sa globalité.

Déchiffrer le clientélisme politique dans sa complexité (comme en témoignent les différents termes utilisés dans le monde pour le désigner, du caciquisme en Espagne au bossisme aux États-Unis⁴⁸ en passant par le clanisme en Corse), constitue un vrai défi épistémologique⁴⁹. Les frontières floues et poreuses du phénomène, entre corruption, amitié, fidélité et patronage, ne favorisent pas son identification et son interprétation. Nous avons donc fait le choix méthodologique de l'étudier au travers d'une pratique particulière, celle de la recommandation, plus facilement objectivable à partir de sources traitées dans une double logique quantitative et qualitative.

Nous montrerons, au travers d'une étude de cas portant sur les recommandations politiques en Lorraine de la III^e République à la V^e République, que cette pratique du clientélisme, contrairement aux idées reçues, ne représente pas un phénomène archaïque et révolu, mais constitue un élément d'un processus de construction politique en lien avec le développement de l'État et qui s'adapte à cette évolution. En ce sens, le clientélisme n'est pas

48. François BONNET, « Les machines politiques aux États-Unis. Clientélisme et immigration 1870-1950 », *Politix*, 2010/4, n° 92.

49. Pierre TAFANI, *Les clientèles politiques en France*, Monaco, Éditions du Rocher, 2003, p. 10.

propre aux sociétés traditionnelles ou aux pays en voie de développement mais s'observe également dans les sociétés occidentales contemporaines. Sans doute parce que, pour certains, le clientélisme permettrait d'acheter la paix sociale en corrigeant les insuffisances et dysfonctionnements de l'État. La Révolution voulait rompre avec le système des faveurs au nom du principe d'égalité devant la loi et de la reconnaissance juste du seul talent. Mais la construction républicaine n'aurait pas renoncé au clientélisme et au patronage. D'autant moins que ces derniers garantiraient au fond une certaine proximité du simple citoyen avec le pouvoir, rétablissant une certaine horizontalité du politique... Dans un monde politique resté centralisé et vertical, le député à qui l'on s'adresse par courrier pour solliciter une place, une faveur ou une exemption, remplirait le rôle nécessaire de relais entre la société et la bureaucratie des ministères.

D'autres explications ont été proposées, notamment celle de certains sociologues qui feraient du clientélisme un phénomène lié à un contexte particulier. La pratique serait surtout le fait des grandes agglomérations urbaines où la relation personnelle directe est matériellement compliquée entre un élu et ses électeurs, et où donc s'établirait de manière compensatoire une personnalisation fictive. Pour d'autres, le clientélisme serait d'abord le produit de moments particuliers de l'histoire comme par exemple le cas de Marseille où le phénomène se serait développé à la faveur de la décolonisation et de la désindustrialisation de la cité. Depuis la fin des années 1990, le clientélisme phocéen périliterait dans la mesure où il y a moins de ressources à distribuer, en raison de la dégradation du parc urbain ou de la généralisation des concours. Le système se recomposerait dès lors au travers notamment des subventions aux associations.

En réalité, au-delà des cadres institutionnels et des tendances politiques, des contextes socio-économiques et des modèles culturels, le clientélisme se maintient. Comment fonctionne-t-il sur le terrain ? À partir d'une étude de cas portant sur le territoire lorrain envisagé sur le temps long, cet ouvrage tente d'apporter des réponses en se gardant de tout regard moral sur un phénomène plus répandu qu'on le croit⁵⁰. Il s'inscrit dans un courant historiographique qui voit se développer en histoire politique l'analyse des faveurs et recommandations au travers d'exemples locaux et régionaux⁵¹.

Notre étude sur la Lorraine sera structurée en deux parties, correspondant aux deux échelles d'analyse retenues. La première concerne le seul département de la Meuse et fait la part belle à une étude de cas portant sur le système des recommandations politiques mis en place par le député Louis Jacquinet de l'entre-deux-guerres aux années Pompidou. Une analyse sur le temps long puisque nous montrerons comment, en amont, cette pratique s'inspire du modèle élaboré à la fin XIX^e siècle par le député meusien Jules

50. Claude ASKOLOVITCH et Sylvain ATTAL, *La France du piston*, Paris, Robert Laffont, 1992, p. 15.

51. Frédéric MONIER, *La politique des plaintes*, op. cit.

Develle puis, en aval, comment elle se prolonge via le successeur de Louis Jacquinot, le socialiste Jean Bernard. La grille d'interprétation du phénomène une fois posée, celle-ci sera appliquée à d'autres élus relevant d'autres départements dans la seconde partie de l'ouvrage. Nous y présenterons les systèmes de recommandations de quatre députés-ministres élus de la III^e à la V^e République : Louis Marin et François Guillaume pour la Meurthe-et-Moselle, Pierre Messmer pour la Moselle et Christian Pierret pour les Vosges.