

# Les machines politiques aux États-Unis

<i>Tableau récapitulatif des machines et boss cités</i> .....	2
<i>Introduction : clientélisme et machines politiques</i> .....	3
Le clientélisme comme antithèse de la bureaucratie .....	4
Le clientélisme comme pathologie de la démocratie ?.....	5
<i>La structure sociale des machines politiques</i> .....	8
Démocratie, immigration et urbanisation.....	8
Boss contre réformateurs : immigrés pauvres contre bourgeois protestants ? .....	10
<i>Pouvoir et organisation dans les machines politiques</i> .....	13
Du phénomène clientélaire à la machine politique .....	13
La centralisation du pouvoir.....	15
L'organisation de la machine .....	16
<i>Le cœur de la machine : amitiés, clientèles et corruption</i> .....	18
Les relations personnelles .....	18
La distribution des biens clientélaire .....	20
La corruption des machines politiques.....	21
<i>Le déclin des machines politiques : la réforme</i> .....	24
La réforme et le changement des règles institutionnelles.....	24
La résistance des machines à la réforme .....	27
<i>Le déclin des machines politiques : l'évolution de la société américaine</i> .....	28
Les quota laws et la fin de l'immigration.....	28
Le New Deal et la formation d'un État-providence américain.....	29
Le white flight et les transformations de la structure urbaine .....	30
<i>Des machines progressistes ?</i> .....	31
Le débat historiographique autour de l'interprétation fonctionnaliste .....	32
L'exclusion des Africains Américains par les machines.....	34
Machines et transformation sociale.....	35
<i>Bibliographie</i> .....	36

Ce travail a fait l'objet d'une commande et d'un financement de la Chaire Ville de Sciences Po qui ont permis sa réalisation. L'auteur remercie chaleureusement la Chaire Ville pour son soutien, ainsi que Jean-Louis Briquet et Dominique Lorrain pour leurs conseils avisés. Les analyses qui sont développées n'engagent évidemment que l'auteur.

## Tableau récapitulatif des machines et boss cités

Ville	Boss	Années	Anecdote
New York ( <i>Tammany Hall</i> )	William M. Tweed (Boss Tweed)	« Grand Sachem » de Tammany Hall : 1858- 1871	Figure majeure de la corruption
	Richard Croker	Années 1890	
Chicago ( <i>Cook County Democratic Party</i> )	Richard J. Daley	1955-1976	“They have vilified me, they have crucified me, yes they have even criticized me”
Albany ( <i>County Democratic Committee</i> )	Dan O’Connell	1921-1977	Figure majeure de la fraude électorale
Kansas City ( <i>Jackson County Democratic Club</i> )	James Pendergast	Années 1890-1900	
	Tom Pendergast	1910-1939	A lancé la carrière politique de Harry Truman (33 <sup>ème</sup> Président des Etats-Unis)
Boston	James Michael Curley	Quatre mandats de maire : 1914-1918, 1922- 1926, 1930-1934, 1946- 1950	« Mayor of the poor »
Jersey City	Frank « Boss » Hague	1917-1947	Figure majeure de la corruption, la fraude et l’intimidation
Memphis	Ed « Boss » Crump	Maire : 1910-1915, boss jusqu’à la fin des années 1940	« We aren’t going to have any CIO-nigger union in Memphis ! »
Providence	Buddy Cianci	1975-1984, 1991-2002	« Buddy Cianci would jump at the opening of an enveloppe »
Cincinnati	George « Boss » Cox	Années 1880-1916	Républicain
Philadelphie	William Vare et Edwin « Duke » Vare	1917-1928	Républicain

Ce travail porte sur les « machines politiques » aux Etats-Unis du 1870 à 1950. Les machines étaient des entreprises politiques de clientélisme urbain et présentent à ce titre un double intérêt pour l'analyse des questions urbaines contemporaines : l'analyse des pays émergents, confrontés à la problématique de la démocratisation et de l'urbanisation ; et l'analyse des quartiers populaires dans les pays développés, où des formes nouvelles de relations clientélares se développent (Marwell 2004). Ce travail repose sur l'idée que le recul historique et la masse des analyses secondaires sur les machines américaines aident à comprendre les dynamiques contemporaines du clientélisme et, *ipso facto*, la construction des relations de pouvoirs et des rapports sociaux dans les contextes urbains.

## Introduction : clientélisme et machines politiques

Les machines politiques sont des organisations conçues pour gagner les élections en mobilisant des clientèles dans le cadre de relations personnelles. Les machines ne cherchent pas à mobiliser leur électorat en fonction de son intérêt, de ses valeurs ou d'une idéologie ; la fidélisation des clientèles repose sur la distribution d'incitations matérielles, notamment des emplois publics. Les machines politiques sont des entreprises de clientélisme, mais « machine » n'est pas synonyme de « clientélisme ». Le phénomène clientélaire est consubstantiel à la politique (à moins d'imaginer un monde social « glacé » [Briquet et Sawicki 1998, p. 2]), tandis que les machines politiques – des organisations centralisées qui dominent la vie politique locale – sont un phénomène relativement spécifique aux Etats-Unis des années 1870-1950. Le politiste Raymond Wolfinger (1972) a ainsi distingué le phénomène clientélaire (*machine politics*) des machines politiques (*political machines*).

Qu'est-ce que le clientélisme ? Les politistes Jean-François Médard et Jean-Louis Briquet ont synthétisé chacun à leur tour (années 1970, années 1990) la littérature scientifique pour définir le rapport de clientèle.

« Les phénomènes de dépendance personnelle, et plus précisément le rapport de clientèle, ou de patronage – c'est-à-dire un rapport de dépendance personnelle non lié à la parenté qui repose sur un échange réciproque de faveurs entre deux personnes, le patron et le client qui contrôlent des ressources inégales (...) » (Médard 1976, p. 103).

« La notion de clientélisme sert à désigner des liens personnalisés, entre des individus appartenant à des groupes sociaux disposant de ressources matérielles et symboliques de valeur très inégale, reposant sur des échanges durables de biens et de services, généralement conçus comme des obligations morales unissant un "patron" et les "clients" qui en dépendent » (Briquet 1998, p. 7)

On verra plus tard que les descriptions plus incarnées permettent de mieux comprendre de quoi il retourne. Le tableau suivant résume les éléments centraux de la définition du clientélisme à partir de trois sources, Eisenstadt et Roniger (1984), Médard (1976) et le travail de synthèse de Mattina (2005).

Items	Eisenstadt et Roniger (1984)	Médard (1976) reconstruit par Mattina (2005)
Vide juridique	« Les relations patron-client sont généralement particularistes et diffuses ».	« il s'agit de faveurs échangées non pas sur la base d'un droit, mais de la connaissance personnelle (un ami, un proche) ou de l'appartenance à un groupe (une tribu, une faction) » (Mattina 2005)
Echange	« l'échange simultané de différents types de ressources »	« relation mutuellement bénéfique entre partenaires inégaux » (Médard 1976)
Réciprocité	Obligations interpersonnelles, loyauté ; « long-range credit »	« Cette réciprocité ne comporterait pas forcément un échange immédiat (...) mais un crédit et une dette morale de long-terme » (Mattina 2005)
Inégalité	« une très forte inégalité et de très importantes différences de pouvoir	« rapport asymétrique en faveur du patron » (Mattina 2005)

	entre les patrons et les clients »	
Amitié	Affection	« l'affectivité liée à la nature personnelle du rapport de clientèle qui ne peut être uniquement une relation instrumentale » (Mattina 2005)

### *Le clientélisme comme antithèse de la bureaucratie*

L'opposition entre clientélisme et bureaucratie permet de comprendre *a contrario* la nature du clientélisme ; il est à cet égard significatif qu'Edward Banfield et James Q. Wilson énoncent à la première page de *City Politics* que tout ce qu'a pu écrire Max Weber sur la bureaucratie et l'État moderne ne s'applique pas au cas américain (Banfield et Wilson 1963, p.1). Clientélisme et bureaucratie comme concepts idéal-typiques s'opposent car la bureaucratie est précisément conçue pour limiter au maximum ce qui définit la relation de clientèle, à savoir la prégnance des relations personnelles et des intérêts particuliers, le primat de la loyauté sur les règlements, le primat de la réciprocité sur le contrat, des intérêts particuliers. Cette opposition a des racines très profondes dans la pensée occidentale, et affleure notamment au 4<sup>e</sup> siècle dans « la controverse des Donatistes » où Saint Augustin représentait l'Église.

This debate was about the status of churchmen who had cooperated with the emperor Diocletian during the period when he was actively persecuting Christians. The Donatists argued that those who had betrayed their faith under pressure and then returned to the fold when the persecutions were over had lost the authority to perform their priestly offices, including the offices of administering the sacraments and making ecclesiastical appointments. In their view, priestly authority was a function of personal virtue, and when a new bishop was consecrated by someone they considered tainted, they rejected him and consecrated another.

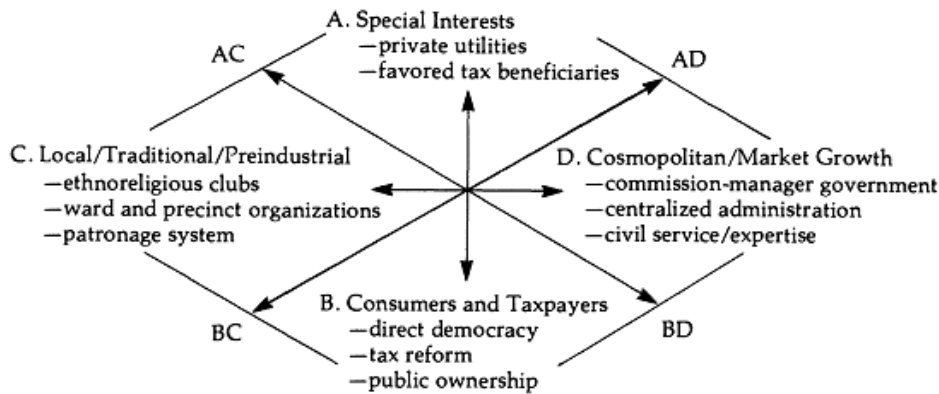
In opposition, St. Augustine (rejecting the position that the church should be made up only of saints) contended that priestly authority derived from the institution of the Church and ultimately from its head, Jesus Christ. Whatever infirmities a man may have (and as fallen creatures, Augustine observes, we all have them) are submerged in the office he holds. It is the office that speaks, appoints and consecrates. Its legitimacy does not vary with personal qualities of the imperfect human being who is the temporary custodian of a power that at once exceeds and transforms him.<sup>1</sup>

La position officielle de l'Église dans la controverse des Donatistes permet de saisir les caractères essentiels de l'institution bureaucratique, et notamment le principe de préséance de la fonction dans l'institution sur les qualités individuelles ou sur les relations personnelles, qui est le fondement de l'idée de bureaucratie impersonnelle. Dans *Economie et société*, Max Weber a analysé la bureaucratie comme le « type pur de la domination légale » : « une activité des fonctions publiques continue et liée à des règles au sein d'une compétence (ressort) qui signifie : un domaine de devoir d'exécution délimité objectivement en vertu du partage de cette exécution, avec l'adjonction de pouvoir de commandement requis à cette fin et une délimitation précise des moyens de coercition et des hypothèses de leur application » (Weber 1995, p. 292). Une bureaucratie idéaltypique est composée de fonctionnaires qui « n'obéissent qu'aux devoirs objectifs de leur fonction, dans une hiérarchie de la fonction solidement établie, avec des compétences de la fonction solidement établies en vertu d'un contrat, donc (en principe) sur le fondement d'une sélection ouverte selon la qualification professionnelle » (Weber 1995, p. 294)

La bureaucratie fonctionne selon des règles, et refuse, par principe, toute dérogation au règlement et *a fortiori* toute faveur personnelle, toute exception pour les situations

<sup>1</sup> Stanley Fish, "Roland Burris and St. Augustine", <http://opinionator.blogs.nytimes.com/2009/01/08/roland-burris-and-st-augustine/#more-2617>, 8 janvier 2009, consulté le 26 janvier 2010

particulières ; les fonctionnaires sont recrutés sur des critères impersonnels, en fonction de leurs qualifications. En *principe* (car la sociologie de la bureaucratie montre bien l'écart entre l'idéal-type wébérien et la bureaucratie réelle), la logique de la bureaucratie s'oppose systématiquement à la logique de la relation de clientèle, qui repose justement sur les faveurs, les recommandations personnelles, l'amitié, la corruption, la solidarité identitaire<sup>1</sup>. Ainsi David Thelen propose une typologie qui oppose le clientélisme à la bureaucratie sur un axe, et les intérêts privés aux intérêts collectifs (Thelen 1979, p. 411).



*Le clientélisme comme pathologie de la démocratie ?*

L'analyse du clientélisme, comme de tout objet d'étude, est tributaire de son contexte social ; en l'occurrence, on peut distinguer trois foyers dans l'étude du clientélisme : les villes américaines avant la Deuxième Guerre mondiale, le sud de l'Italie de l'après-guerre et les pays du tiers monde. Le tableau suivant récapitule les différents types d'analyses du clientélisme en fonction de l'objet<sup>2</sup>.

Espace-temps	Objet	Type de démarche	Question structurante	Auteurs
Les villes américaines, 1870-1950	Les machines politiques urbaines du parti Démocrate	Principalement l'histoire urbaine et de science politique, secondairement un objet de sociologie	L'intégration des immigrants à la société américaine	Robert K. Merton (1949)
L'Italie, et notamment l'Italie du sud, après 1950	Le passage du clientélisme de notable rural dans le sud de l'Italie au clientélisme de parti (la Démocratie chrétienne)	Anthropologie (pour les travaux américains) et science politique (pour les travaux italiens)	Le clientélisme comme symptôme des problèmes culturels du sud et du retard italien dans l'entrée dans la modernité étatique	Luigi Graziano (1984), Edward C. Banfield
Les colonies et les	L'organisation	Principalement	Problématiques	Schmidt <i>et al.</i>

<sup>1</sup> Briquet et Sawicki soulignent qu'il y a une opposition tout aussi principielle entre la logique de la bureaucratie et la logique de la démocratie, dans la mesure où la démocratie pousse à la « séduction » et à la « personnalisation du rapport politique » (Briquet et Sawicki, 1998, p. 5).

<sup>2</sup> Ce travail n'aborde pas la question du clientélisme dans l'antiquité romaine, qui constitue un sujet en soi.

anciennes colonies du tiers-monde	politique des sociétés traditionnelles ou en transition vers la modernité	l'anthropologie, secondairement la politique comparée	culturalistes et développementalistes ; recherche de l'essence théorique du clientélisme	(1977)
-----------------------------------	---	---	--	--------

Ces trois littératures sont relativement autonomes ; elles ne communiquent guère. Les débats théoriques français sur le clientélisme se sont principalement focalisés sur le cas italien et sur sa littérature propre, laquelle a longtemps tourné autour de la double question du culturalisme et de la modernité.

L'auteur central des discussions sur le clientélisme italien est le politiste Edward C. Banfield, qui a étudié un petit village du sud de l'Italie, Montegrano, dans son livre *The Moral Basis of a Backward Society*. Banfield (1956) constate la grande pauvreté économique et institutionnelle de Montegrano et l'explique par les valeurs et le comportement de ses habitants. Il formule l'« hypothèse prédictive » selon laquelle les habitants suivent une règle non-écrite : « Maximize the material, short-run advantage of the nuclear family ; assume that all others will do likewise » (Banfield 1956, p. 85). Selon lui, les villageois ne connaissent pas le sens civique, ils n'ont aucune idée du bien commun, ils sont opportunistes à court-terme et méfiants ; ils ne s'entraident pas, ne connaissent pas les associations civiques, ne font rien qui ne leur apporte un gain matériel et n'ont de loyauté que familiale (ce que Banfield appelle le *familialisme amoral*<sup>1</sup>). Le clientélisme et la corruption sont ancrés dans les structures familiales archaïques et empêchent toute résolution collective des problèmes collectifs. Cette vision du clientélisme trouve un écho dans les travaux de Robert Putnam dans *Making Democracy Work*, qui construit un indice de culture civique pour montrer que l'une des causes du sous-développement du sud de l'Italie est l'absence de culture civique et donc de capital social (Putnam 1993). A cette critique américaine de la culture du sud de l'Italie favorable au clientélisme s'ajoute une critique *politique* authentiquement italienne, incarnée notamment par Luigi Graziano avec *Clientelismo e sistema politico*. Graziano (1984) analyse le clientélisme comme une cause du « retard italien » dans la construction d'un État démocratique moderne. La distribution des prébendes empêche le développement d'une bureaucratie professionnelle moderne. En pervertissant la sincérité des scrutins, le clientélisme empêche la victoire des coalitions progressistes ; il empêche la formation d'une conscience de classe. Le clientélisme est analysé par Graziano comme une pathologie de la démocratie. Cette perspective est directement critique du clientélisme : « fréquemment associé à la corruption, au népotisme, à l'aliénation de la citoyenneté, le clientélisme est l'objet d'une stigmatisation constante » (Briquet et Sawicki 1998, p. 4).

Le tropisme italien de la littérature française sur le clientélisme a conduit des analystes comme Jean-Louis Briquet (1998) ou Cesare Mattina (2005) à privilégier un type bien particulier de questionnement : la critique de la critique du clientélisme. L'idée que le clientélisme puisse être défini comme le contraire de la bureaucratie a été critiquée par les spécialistes de l'Italie qui y ont vu un coupable manquement à la neutralité axiologique, dans la mesure où la critique du clientélisme est une critique des arriérations politiques locales et une célébration implicite de la « modernité » de l'Etat centralisateur. L'analyse du clientélisme comme arriération culturelle et/ou politique pose des problèmes conceptuels. Mattina (2005, p. 68) note que la « vision développementaliste et historiciste (...) empêche de lire les changements et les discontinuités ». Concrètement, Briquet (1998, pp. 14-15) note que le clientélisme ne s'oppose pas à la modernisation étatique, mais qu'il en est souvent une

<sup>1</sup> Banfield ne parle pas de « culture de la pauvreté » parce que le concept n'existe pas encore. Oscar Lewis parle pour la première fois de « sous-culture de la pauvreté » en 1958 (deux ans après la publication du livre de Banfield) à un congrès au Costa-Rica (Harvey et Reed 1996).

vicissitude, comme le montre l'émergence d'intermédiaires politiques ou *brokers* dans les sociétés coloniales. En Corse, le clientélisme a été un moyen de socialiser les électeurs ruraux à la démocratie électorale (Briquet 1997).

A cette critique strictement scientifique s'ajoute une mise en perspective du contexte politique dans lequel se situe la critique académique du clientélisme. Présenter le clientélisme comme une arriération et/ou pathologie n'est naturellement pas dénué de connotations normatives. Briquet (1998) appelle les chercheurs à ne pas être naïfs sur le sous-texte de la critique du clientélisme, et à « s'interroger sur les modalités de délégitimation (...) d'un ensemble de pratiques souvent considérées comme l'envers de la politique légitime » (Briquet et Sawicki 1998, p. 5). En l'occurrence, les intellectuels italiens des années 1980 proches du Parti Communiste Italien (par exemple Graziano) font du clientélisme un concept central de la sociologie politique pour dénoncer la Démocratie Chrétienne, symbole de la corruption. Il s'agit de critiquer une pathologie de la démocratie fortement liée au parti conservateur. Pour Briquet (1998), la critique du clientélisme n'est pas un discours innocent, c'est aussi une critique du localisme portée par un esprit jacobin et centralisateur<sup>1</sup>.

La critique de la critique du clientélisme n'est cependant pas exempte de sous-entendus normatifs. Le regard peu amène des anthropologues et des politistes américains sur le clientélisme italien n'a pas manqué de réveiller la fibre patriotique des chercheurs transalpins. Mattina (2005, p. 67 et p. 58) fustige le « moralisme stigmatisant » de la recherche américaine et le « syndrome de l'autoflagellation permanente » chez les chercheurs italiens comme Graziano qui consacrent leur travail à l'élucidation du « retard démocratique » de l'Italie. Avec le travail de la politiste Simona Piattoni (2003), on passe de la critique de la critique du clientélisme – un exercice sain et nécessaire fondé sur un relativisme méthodologique de bon aloi – à une inversion normative, puisque Piattoni évoque l'existence d'un clientélisme « vertueux » pour appuyer l'idée que le clientélisme n'est pas forcément aussi négatif que ne le dépeignent les auteurs américains.

Si la critique de la critique du clientélisme est légitime, elle gagne à rester sur le strict terrain de la discussion scientifique. Le relativisme méthodologique de Briquet peut vite se transformer en relativisme d'inversion normative de Piattoni. On pourrait faire à cette littérature la même critique que Bourdieu adresse au constructivisme dans les *Méditations pascalienne*<sup>2</sup> : ce n'est pas parce que les auteurs italiens perçoivent une condescendance vaguement raciste dans la critique du clientélisme que le sud de l'Italie est moins touché par les problèmes sociaux. On ne peut mener une discussion scientifique si on confond sans cesse le constat factuel, la recherche des causes et la stigmatisation morale, en attribuant à celui qui produit des faits embarrassants un agenda malfaisant. Dans cette perspective, l'intérêt du cas américain est d'évacuer la question normative de la stigmatisation des populations concernées, et de se concentrer directement sur ce qui fait l'intérêt des travaux sur le clientélisme, c'est-à-dire leur capacité d'analyseur des sociétés considérées. Ce travail s'inscrit dans le projet plus vaste de réaliser à partir du clientélisme une histoire sociale et urbaine des quartiers pauvres des grandes villes américaines.

---

<sup>1</sup> Dans la même veine, Gabriella Gribaudo estime que la critique américaine (Banfield, Putnam) du clientélisme en Italie est inséparable de l'hostilité des Etats-Unis à un pays occidental où le parti communiste pouvait rassembler jusqu'à 34% des électeurs (cité in Mattina 2005)

<sup>2</sup> « Le monde social, avec ses hiérarchies qui ne se laissent pas si facilement relativiser, n'est pas relativiste... » (Bourdieu, 1997, p. 11)

## La structure sociale des machines politiques

### *Démocratie, immigration et urbanisation*

“The cheap stucco manikins from Southeastern Europe do not really take the place of the unbegotten sons of the granite men who fell at Gettysburg and Cold Harbor”.

Edward A. Ross (fondateur du département de sociologie à l'Université de Chicago)<sup>1</sup>

Deux phénomènes expliquent l'avènement des machines politiques dans les villes américaines au 19<sup>e</sup> siècle : l'instauration du suffrage universel et l'immigration. La constitution américaine (ratifiée en 1788) prévoit un suffrage censitaire où seuls les grands propriétaires terriens ont le droit de vote, soit 5% des hommes blancs en 1789. Après la guerre anglo-américaine de 1812, le droit de vote est progressivement étendu pour atteindre 41% des hommes blancs à la fin de la présidence d'Andrew Jackson en 1837 (Judd et Swanstrom 2004). Cette démocratisation de la vie politique a lieu alors que la nation américaine est en formation et les états sont jaloux de leurs prérogatives<sup>2</sup>. Les institutions politiques ont été conçues pour limiter le pouvoir de l'État fédéral et laisser le maximum de liberté aux états fédérés. Au contraire des vieux États européens, où la centralisation du pouvoir et le développement de l'administration précèdent la démocratisation, aux États-Unis la démocratisation survient avant le développement de la bureaucratie (Shefter 1994). Le déploiement d'institutions démocratiques en absence de bureaucratie légale-rationnelle permet le développement du *spoils system* : les emplois publics sont attribués par le vainqueur de l'élection, pour la durée de la mandature. La contrepartie de la faiblesse relative du pouvoir central aux États-Unis est la force du pouvoir local : jusque dans les années 1950, les gouvernements municipaux disposent d'importants pouvoirs en matière de taxation et de régulation de l'usage de l'espace. Le pouvoir fiscal des villes fait d'elles des employeurs majeurs (Judd et Swanstrom 2004). Autre singularité institutionnelle américaine, alors que les plus petites circonscriptions des villes européennes sont constituées d'au moins 2000 électeurs, les circonscriptions des villes américaines totalisent environ 400 électeurs. Il est donc humainement possible pour un politicien de connaître personnellement tous les électeurs d'une circonscription (Gosnell 1933).

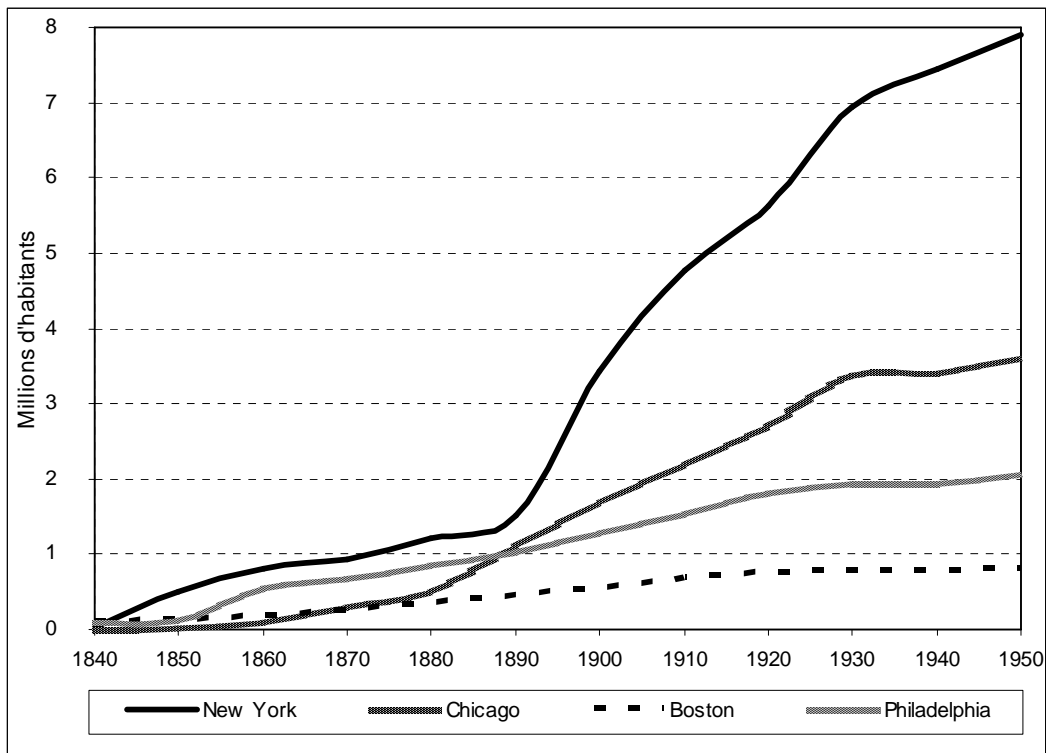
Le deuxième facteur décisif dans l'émergence des machines politiques est la conjonction de la révolution industrielle, de l'urbanisation et de l'immigration de masse au 19<sup>e</sup> siècle. La population américaine, qui était de moins de 4 millions d'habitants en 1790, passe de 12 millions en 1830 à 130 millions d'habitants en 1930. Entre 1830 et l'instauration des *quota laws* en 1921 et 1924, plus de 30 millions d'immigrés, pour la plupart européens, s'installent aux États-Unis (Judd et Swanstrom 2004). La population immigrée ne dépasse jamais 15% de la population américaine totale, mais les immigrés se concentrent dans les villes, où ils cherchent du travail. A New York, au début du 19<sup>e</sup> siècle, 95% de la population est née aux États-Unis. La percée du canal Erié entraîne un boom économique et une importante croissance de la population : 240000 habitants en 1830, 1,9 millions en 1880, 7 millions en 1930. Chicago connaît également une croissance phénoménale : 4500 habitants en 1840, 300 000 en 1870, 1,7 millions en 1900, 2,7 millions en 1920. L'immigration tient une part prépondérante dans la croissance de Chicago ; en 1900, on estime que la moitié de la ville est née à l'étranger (Chapoulie 2001, p. 26).

---

<sup>1</sup> Cité in Violas 1973, p. 54

<sup>2</sup> La Louisiane a été achetée en 1803, mais sa colonisation est en cours et les guerres indiennes retardent l'avancée des pionniers. Le Texas n'est annexé qu'en 1845 et les états de l'Ouest sont incorporés à l'Union entre 1850 et 1912.





Croissance démographique de quatre villes américaines

Les villes américaines de la fin du 19<sup>e</sup> siècle sont le théâtre de violents conflits sociaux : « en 1886, un attentat tua six policiers, lors d'un meeting à Haymarket Square organisé à l'issue d'une grève appuyant la revendication de la journée de huit heures ; condamnés à la pendaison, les dirigeants du mouvement furent exécutés l'année suivante » (Chapoulie 2001, p. 27). Entre 1872 et 1914, entre 500 et 800 ouvriers meurent lors d'un conflit sur leur lieu de travail, contre moins de 60 pour la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne réunies (Mann 1993, p. 635). Lors de son voyage en Amérique, Weber (qui prépare l'*Éthique protestante*) décrit Chicago comme une ville « ahurissante », immense, avec des gargotes chinoises, juives, allemandes, polonaises, grecques, croates, des immenses abattoirs, des gratte-ciels, des prostituées en vitrine, la compagnie d'autobus qui préfère payer 400 amendes de 5000 à 10000 dollars (entre 100 000 et 200 000 dollars de 2009<sup>1</sup>) pour les morts et les estropiés dans les accidents que de réparer le matériel (Chapoulie 2001, Garant et Larochelle 2003).

Une des conséquences majeures de l'immigration dans la vie politique américaine est l'affaiblissement du mouvement ouvrier et l'apparition tardive d'un État-providence résiduel. L'immigration n'est pas la seule cause : la conquête de l'Ouest a servi de régulateur des tensions sociales, a offert une stratégie d'*exit* aux démunis à la recherche d'opportunités, tandis que les classes populaires européennes étaient coincées dans leurs états-nations et étaient contraintes de faire entendre leur *voix*. La pratique de l'esclavage et le racisme envers les descendants des esclaves africains a joué un rôle important dans le discrédit de la redistribution des richesses : les Blancs ne voulaient pas manifester de solidarité avec les Noirs (Amenta *et al.* 2001). Mais la question raciale était relativement localisée dans le sud. Dans le nord-est et dans les villes du Midwest, ce sont les conflits *ethniques* entre les différents groupes immigrés qui ont empêché le développement d'une solidarité de classe. Au lieu de développer un mouvement ouvrier comme

<sup>1</sup> Toutes les conversions de dollars de telle époque en dollars de 2009 sont réalisées grâce au site MeasuringWorth : Samuel H. Williamson, "Six Ways to Compute the Relative Value of a U.S. Dollar Amount, 1790 to Present", *MeasuringWorth*, 2009. <http://www.measuringworth.com/uscompare/>

leurs homologues européens, les classes populaires américaines se sont opposées entre Américains et immigrés, entre immigrés catholiques et immigrés protestants, entre Irlandais et Italiens, entre slaves et juifs.

Ces divisions ont structuré les partis politiques au niveau national au 19<sup>e</sup> siècle, les Républicains tendant à représenter les Américains « de souche » (Anglais et Hollandais), les immigrés protestants (Allemands et Scandinaves), les ruraux, le Midwest et l'État fédéral, tandis que les Démocrates tendent à représenter les immigrés catholiques (par-dessus tout les Irlandais), les urbains, le sud et les états fédérés<sup>1</sup>. Les partis politiques ne sont pas structurés selon les classes sociales, il n'y a donc pas de parti socialiste ou social-démocrate pour revendiquer des droits sociaux et le parti Démocrate n'a pas de fondement idéologique socialiste, contrairement aux pays européens (Moore 1966, Katznelson et Zolberg 1986). Les politiques sociales ne sont donc pas organisées pour les *workers* (comme en Europe) mais pour les *mothers and soldiers*, selon le mot de Theda Skocpol (1992). Alors qu'en Europe se développent les systèmes d'assurance ou de redistribution, les politiques sociales aux Etats-Unis sont le fait des associations, des églises, de la charité locale et du clientélisme des gouvernements urbains. Les électeurs américains des classes populaires ne sont pas dans un jeu où la mobilisation politique de la conscience de classe est porteuse de progrès social. Les partis impliqués dans le clientélisme n'ont pas intérêt à faire émerger une bureaucratie professionnelle qui les privera de leur pouvoir discrétionnaire dans la distribution des emplois et des ressources (Mayhew 1986). La distribution des ressources par voie clientélaire, c'est-à-dire selon des solidarités ethniques, contribue à la dissociation de la conscience de classe de la compétition politique. La petite taille des circonscriptions renforce la dimension « solidarité ethnique » dans le fonctionnement des machines politiques.

La nature des partis politiques en est affectée : le parti Démocrate ne vise pas à prendre le pouvoir au niveau national pour accaparer les ressources de l'État et défendre les intérêts de la classe ouvrière, mais à gagner les élections locales pour contrôler la distribution des ressources des gouvernements urbains pour gagner les élections suivantes. *La machine politique est une organisation conçue pour gagner les élections en mobilisant des clientèles dans le cadre de relations personnelles.* Les ressources sont utilisées pour financer cette mobilisation (rétribuer les militants) et sont distribuées aux clientèles, avec lesquelles les hommes politiques partagent une solidarité ethnique et une interconnaissance. La raison d'être des machines politiques est donc de former des coalitions électorales durables dans un contexte démographique instable de manière à sécuriser les ressources du gouvernement urbain ; or, typiquement, le vote sur les idées (*issue voting*) est trop « volatile » (Stone 1996). L'unique enjeu de la compétition politique est le contrôle et la distribution des biens clientélaire dans le but de garder le pouvoir ; l'idéologie est parfaitement secondaire dans le processus électoral. Le politiste américain Harold Gosnell note en 1933 que les militants des partis politiques européens sont des volontaires idéalistes, tandis que les militants américains sont des clients intéressés par un gain matériel (Gosnell 1933). Dennis William Brogan, un politiste écossais spécialiste des Etats-Unis, résume ce phénomène : « the true character of the machine is its political indifferentism... It exists for itself » (cité in Banfield et Wilson 1963 p. 116).

#### *Boss contre réformateurs : immigrés pauvres contre bourgeois protestants ?*

“This contrast between combat and composure defines the Democratic race. The implicit Clinton argument is that politics is an inherently nasty business. Human nature, as she said Sunday, means that progress comes only through conquest. You'd better elect a leader who can

---

<sup>1</sup> Les Républicains, après la guerre de Sécession, associent les Démocrates aux « *Rum, Romanism, and Rebellion* » : l'alcool (par opposition au prohibitionnisme puritain), le catholicisme et la guerre de Sécession.

intimidate. You'd better elect someone who has given herself permission to be brutal. Obama's campaign grows out of the longstanding reform tradition. His implicit argument is that politics doesn't have to be this way. Dishonesty and brutality aren't inevitable; they're what gets in the way. Obama's friend and supporter Cass Sunstein described the Obama ideal in *The New Republic*: 'Obama believes that real change usually requires consensus, learning and accommodation.'"

David Brooks

« Combat and Composure », *New York Times*, 6 mai 2008

Le développement des machines a connu une phase d'expansion pour les années 1870-1900, suivie d'une lente perte d'influence du tournant du siècle à la seconde guerre mondiale. Dès les années 1890, elles sont critiquées par un mouvement réformateur (*reform*), parfois appelé « mouvement pour le bon gouvernement » (Lowi 1969, Hofstadter 1955, Teaford 1982) qui rassemble une nébuleuse de journalistes, économistes, hommes politiques et fonctionnaires. Les réformateurs se recrutent plutôt dans les classes moyennes protestantes qui découvrent les scandales politiques et du monde des affaires dans les écrits des *muckrakers* (journalistes d'investigation). De nombreux articles et livres paraissent sur la corruption, le clientélisme et les machines politiques, mettant en exergue la figure du boss, cynique et corrompu, qui dirige telle ville. L'ouvrage le plus connu est *The Shame of Cities* de Lincoln Steffens, publié en 1904. Les réformateurs capitalisent sur ces scandales pour former des coalitions à même de remporter les élections ou de faire pression sur le niveau fédéral ou le niveau de l'état pour forcer les villes à changer leurs règles électorales et institutionnelles, de manière à lutter contre la corruption. La lutte entre les boss et les réformateurs occupe, comme la lutte des classes en Europe, une place majeure dans l'histoire urbaine américaine.

Du côté des boss, on trouve les clientèles naturelles des machines, principalement les immigrés pauvres irlandais à la fin du 19<sup>e</sup> siècle. Les immigrés pauvres sont naturellement plus sensibles aux incitations matérielles que constituent les biens clientéaires que les classes moyennes ; surtout, les immigrés pauvres sont un bien abondant dans les villes américaines. George Washington Plunkitt, un *precinct captain* de Tammany Hall (la machine démocrate de New York), déclare à un journaliste : « les pauvres sont les gens les plus reconnaissants du monde, et vous savez quoi : ils ont plus d'amis dans leur quartier que les riches n'en ont dans le leur » (cité in Stone 1996, p. 447). Mais l'existence des machines ne tient pas seulement à la pauvreté. Les machines politiques sont principalement le fait de l'immigration irlandaise. L'explication de la prépondérance des Irlandais dans le phénomène clientéaire américain est autrement plus épineuse. Le politiste Steven Erie, auteur de *Rainbow's End*, l'attribue à la socialisation précoce des Irlandais au suffrage électoral avec l'abolition des lois pénales irlandaises (*Penal Laws*) qui maintenaient les catholiques sous une stricte tutelle anglaise (Erie 1988, pp. 31-32). Daniel Patrick Moynihan<sup>1</sup> écrit dans *Beyond the Melting Pot* que le génie Irlandais-Américain n'est pas intellectuel ou entrepreneurial, mais organisationnel : il s'incarne dans la construction de l'Église catholique et des machines politiques (cité in Erie 1988, p. 1).

Du côté des réformateurs, on trouve les classes moyennes protestantes. Les valeurs des réformateurs sont l'éthique protestante, l'ascétisme et le puritanisme ; les réformateurs méprisent les catholiques, l'alcoolisme ouvrier et la corruption politique, trois phénomènes largement associée à l'immigration irlandaise. De nombreux réformateurs sont membres de la Immigration Restriction League, une organisation « nativiste », c'est-à-dire anti-immigrés, tout particulièrement les immigrés irlandais, italiens, juifs et slaves (Hofstadter 1955, Banfield et

---

<sup>1</sup> Sociologue, membre des administrations Kennedy puis Nixon, auteur du fameux « Moynihan report » sur *The Negro Family* et sénateur de New York pendant 24 ans.

Wilson 1963). Parmi les plus illustres représentants académiques des réformateurs, on trouve les sociologues de Chicago. La tradition sociologique de Chicago, d'Edward A. Ross à Robert E. Park en passant par William I. Thomas, est ancrée dans le mouvement réformateur. Ross, cité en épigraphe *supra*, détestait les immigrés qui ne venaient pas de l'Europe du nord protestante. Park cite abondamment Spengler et *Le déclin de l'Occident* dans *The City*. C'est cette idéologie particulière, ce progressisme puritain des classes moyennes que Charles Wright Mills a fustigé en dénonçant les « pathologistes sociaux<sup>1</sup> ». De nombreux auteurs ont analysé de manière plus ou moins explicite le conflit entre les machines et les réformateurs comme un conflit combinant des dimensions ethniques (nativistes contre immigrés), religieuses (protestants contre catholiques), géographiques (*small town* industrielle contre grande ville décadente) et sociales (petite-bourgeoisie contre prolétariat).

Cependant, des auteurs typiquement sensibles aux arguments des réformateurs comme Banfield et Wilson (1963) ne parlent pas de conflit de classe, mais de différences de culture. Ils opposent le *private regarding ethos* des classes populaires immigrées qui les conduit à voter en fonction d'amitiés, d'échanges de bons procédés et en fin de compte de leur intérêt privé, au *public regarding ethos* des classes moyennes réformatrices, qui font leur choix en fonction de l'intérêt général. Dans cette perspective, les villes américaines sont divisées entre *delivery wards* et *newspaper wards* (Banfield et Wilson 1963). Les *wards* sont les circonscriptions. Rappelons que les électeurs américains doivent élire tout un ensemble de personnages publics (y compris le personnel judiciaire) sur un empilement d'échelles politiques, ce qui complique le choix de l'électeur scrupuleux. Les *delivery wards* sont les quartiers contrôlés par la machine, les quartiers où les immigrés se font dicter leur choix par le boss local, qui place les différents hommes de la machine aux fonctions stratégiques. Le boss local est censé « livrer, remettre (*deliver*) » son quartier, c'est-à-dire le gagner pour le compte de la machine. Les *newspaper wards* sont les quartiers des classes moyennes qui votent en fonction des recommandations (*endorsement*) des journaux.

L'idée que l'opposition entre boss et réformateurs se résume à un conflit de classe a été critiquée par les historiens à la fin des années 1980. Rosen (1989), à partir d'une étude sur la gestion des incendies à Baltimore, réfute ce qu'elle appelle une « *social interpretation* » de la compétition pour le gouvernement urbain. De manière similaire, McCaffery (1992) s'est intéressé au degré de centralisation et à la nature des liens politiques à Philadelphie, et conclut à l'inanité de la « *social analysis* ». Cette critique est partiellement fondée si l'on entend par là que les réformateurs n'étaient pas des capitalistes en conflit avec des classes ouvrières (Judd et Swanstrom 2004). Les coalitions de réformateurs ne se mobilisaient pas dans l'intérêt des milieux d'affaire, mais pour le *good government*<sup>2</sup>, contre la corruption et la fraude électorale. Les comptes-rendus d'époque des *muckrakers* (Steffens 1904) comme des réformateurs (Gosnell 1933) insistent d'ailleurs sur le fait que les milieux d'affaires participaient activement aux activités illégales de la machine, que ce soit en corrompant des élus pour obtenir des marchés publics, ou en finançant la machine pour être protégé de la justice. Allswang (1977) et Stone (1996) notent que Richard J. Daley, le maire et boss de Chicago pendant 21 ans, a commencé son mandat en écrivant aux patrons de Chicago pour leur demander comment il pourrait leur être utile, tandis que la machine de boss Tweed (de Tammany Hall à New York),

---

<sup>1</sup> « L'homme idéalement adapté des pathologistes sociaux est "socialisé". (...) cela implique que l'homme adapté se conforme à la morale et aux buts bourgeois et "participe" à l'amélioration progressive des institutions respectables. (...) Sa mère et son père n'étaient pas divorcés, et son foyer n'était pas brisé. (...) Moins les traits et les "besoins" réalisés de l'"homme adapté" sont abstraits, plus ils gravitent autour des normes des bourgeois indépendants qui prétendent vivre selon les idéaux protestants dans les petites villes d'Amérique » (Mills 1943, p. 180).

<sup>2</sup> Parmi les surnoms donnés par les partisans des machines aux réformateurs : goo-goos, goody-goodies, etc. (jeu de mot sur *good government*).

trop corrompue pour travailler sérieusement avec les milieux d'affaire (Shefter 1976), n'a duré que trois ans. Enfin, il faut garder à l'esprit que les machines ne bénéficiaient pas indistinctement à tous les immigrés, mais principalement aux Irlandais. Les réformateurs étaient parfois pragmatiques et ils n'hésitaient pas à profiter des antagonismes au sein des différentes immigrations pour recruter des soutiens. Ainsi, dans les années 1890 à New York, une victoire de Tammany signifiait que les emplois dans la police seraient alloués aux Irlandais, et une victoire des réformateurs signifiait que ces emplois iraient aux Italiens et aux Juifs (Thelen 1979).

## Pouvoir et organisation dans les machines politiques

"A leader is necessary; but his opponents always call him a boss. An organization is necessary; but the men in opposition always call it a machine".

Theodore Roosevelt

Le phénomène des machines politiques s'inscrit donc à la fois dans un contexte institutionnel favorable (démocratie précoce et faiblesse de l'état central) et dans la segmentation de la société américaine, qui se traduit par la mobilisation électorale des solidarités ethniques dans la vie politique locale, et notamment des immigrés catholiques pauvres contre les classes moyennes protestantes. Cette lecture en termes de conflits entre groupes sociaux (et la victoire finale des réformateurs à partir des années 1930) a dominé les recherches sur les machines jusque dans les années 1970 (Brown et Halaby 1987), mais elle n'épuise pas la question de la genèse du clientélisme urbain américain.

### *Du phénomène clientélaire à la machine politique*

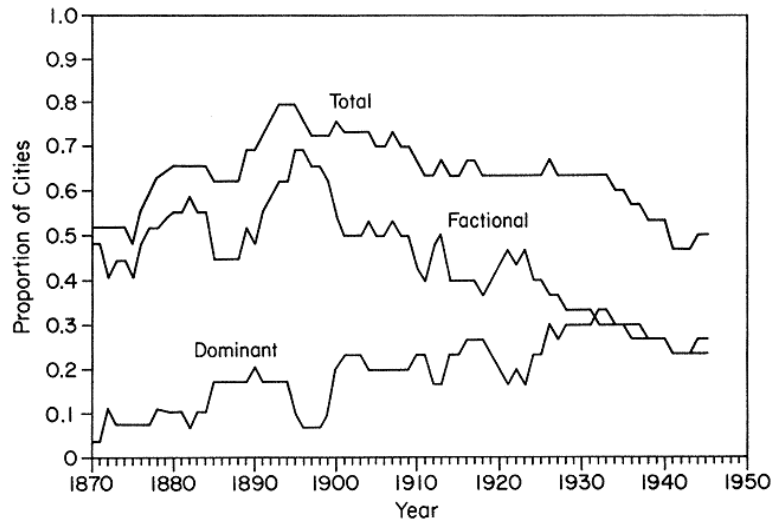
Les machines politiques avaient des degrés divers de centralisation, d'organisation, de hiérarchie, et d'influence dans le gouvernement urbain. La distinction évoquée *supra* entre *machine politics* (la relation de clientèle) et *political machines* (les organisations concrètes qui régentaient ou non la vie politique locale) permet à Wolfinger (1972) de faire la différence entre les villes où le phénomène clientélaire s'incarnait dans une compétition réelle entre différentes organisations politiques (différents partis, ou différentes factions au sein d'un parti), et celles où une seule organisation dominait complètement les processus de nomination des personnages publics et de distribution des ressources clientélares. Brown et Halaby (1987) développent cette distinction en appelant *factional machines* les organisations qui sont de simples clubs parmi d'autres, dirigées par des boss locaux (*ward bosses*), engagées dans une compétition féroce avec d'autres organisations et alternant victoires et défaites électorales. Les *factional machines* n'ont rien d'exceptionnel par rapport à n'importe quelle autre organisation dans n'importe quelle démocratie ; elles font du clientélisme quand elles le peuvent. Les machines remarquables, spécifiques aux États-Unis des années 1870-1950, les véritables *political machines* de Wolfinger, sont les *dominant machines*, dont le boss contrôle et dirige la vie politique locale, avec une organisation hiérarchisée et centralisée qui nomme les candidats aux élections primaires et distribue les contrats et les emplois publics dans l'intérêt de la machine.

La distinction entre machines *factional* et *dominant* permet de mieux saisir la nature et l'évolution des machines au cours de la période. Entre 1870 et 1945, 19 des 30 plus grandes villes américaines font l'expérience des machines politiques (Brown et Halaby 1987). Si l'on regarde l'évolution du nombre total de villes gouvernées par des machines (*factional* et *dominant* cumulées), on vérifie que les machines ont connu leur apogée au tournant du siècle, avant de décliner. Mais en distinguant les machines selon le degré de centralisation du pouvoir, on constate que les machines *factional* suivent le trend global de l'essor puis du déclin, tandis que le nombre de villes gouvernées par des machines *dominant* augmente continuellement sur toute la période (Brown et Halaby 1987). Sur la durée, les machines *factional* se révèlent être des

formes imparfaites de gouvernement : elles sont éliminées (par les réformes institutionnelles ou par les évolutions sociales), ou elles se transforment en machines *dominant*, mieux organisées, plus centralisées et plus puissantes.

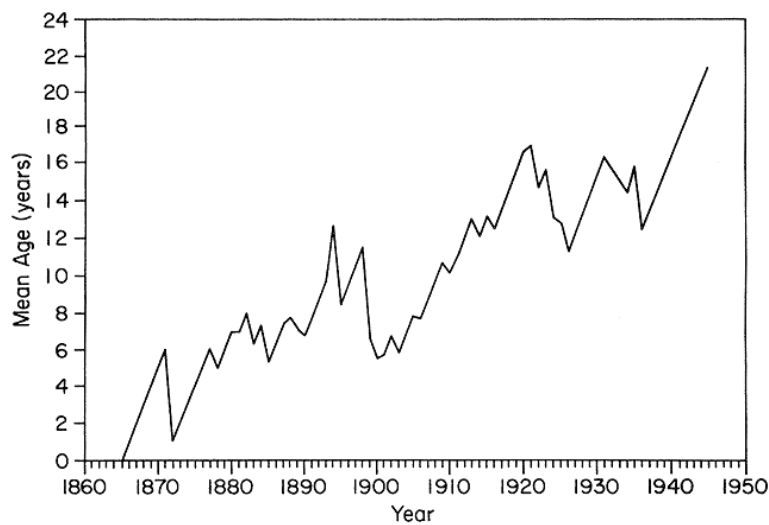
598 | M. C. BROWN AND C. N. HALABY

Fig. 1 Annual Prevalence of Machine Politics in Large American Cities, by Type of Pattern, 1870-1945 (N=30).



De la guerre de Sécession à la Deuxième Guerre mondiale, la durée moyenne d'existence des machines *dominant* augmente tendanciellement, de quelques années au début de la période à plus de 15 ans de pouvoir sur une ville à la fin. L'allongement de l'âge moyen des machines *dominant* montre comment la centralisation du pouvoir permet la stabilité et la pérennité de la machine politique : quand une machine *factional* est supplantée par une machine *dominant*, cette dernière reste au pouvoir pour longtemps (Brown et Halaby 1987).

Fig. 2 Mean Age (Years) of Dominant Machines in Existence at Each Year.



La différence entre phénomène clientélaire (incarnée par les machines *factional*, faiblement organisées et suspecte d'amateurisme) et machine politique (la machine *dominant*,

organisation complexe, hiérarchisée et hautement professionnalisée) a conduit Mayhew (1986) à concevoir une « définition restrictive » de la machine, afin de ne pas utiliser le même concept pour désigner des réalités différentes. Pour Mayhew, la machine « aboutie » (la machine *dominant*) dispose :

- d'une structure bureaucratique (un parti),
- du contrôle du processus de nomination aux primaires et dans les conventions, et
- d'incitations matérielles à distribuer (les emplois municipaux).

La définition restrictive implique (1) une certaine longévité (ce qui exclut San Francisco du champ d'analyse des machines politiques) et (2) une autonomie par rapport à des tierces parties comme les milieux d'affaires (ce qui exclut Butte et Sacramento) (Mayhew 1986). Comprendre le fonctionnement des machines politiques suppose de comprendre comment certaines machines sont parvenues à centraliser le pouvoir pour dépasser le cadre de la compétition entre factions.

### *La centralisation du pouvoir*

En posant la question de l'organisation des machines, c'est-à-dire en se demandant comment on passe d'une compétition entre factions à l'apparition d'une machine hiérarchisée et centralisée, on pose différemment la question de l'origine des machines politiques. Au lieu de se demander : « pourquoi une machine apparaît ? », les auteurs qui se sont intéressés au conflit entre boss et réformateurs interrogent : « quand une machine existe, quels groupes sociaux la soutiennent ? » (Shefter 1976). L'historien Jon Teaford (*in* Stave *et al.* 1988) remarque d'ailleurs qu'au 19<sup>e</sup> siècle, la presse et les commentateurs ne parlaient pas de machines, mais de *ring* (cercle, réseau). Le *ring* était une alliance fragile entre politiciens dans le but de contrôler le processus de nomination au sein du parti. Comment passe-t-on du *ring* à la machine, ou, autrement dit, de la machine *factional* à la machine *dominant* ?

Martin Shefter (1976) s'appuie sur le cas de Tammany Hall, la machine démocrate de New York, pour montrer comment la centralisation du pouvoir s'effectue en trois étapes.

- La première période est celle de l'« individualisme rapace », qui débute au milieu du 19<sup>e</sup> siècle pour finir en 1871 avec la chute de Boss Tweed. Elle est marquée par la corruption et la violence. De nombreuses factions, de petite taille et peu organisées, rendent le système très instable. Les alliances contre-nature abondent à la faveur de l'opportunisme. Toute interaction avec la puissance publique est marchandisée dans un système de corruption si étendu que les membres d'un *ring* doivent se corrompre entre eux. Le système de l'individualisme rapace est instable et inefficace : une coalition donnée ne reste jamais au pouvoir plus de deux ou trois ans, et le gaspillage de l'argent public est abyssal.
- Des années 1870 aux années 1880, une nouvelle organisation de la politique se met en place : un nombre plus restreint de factions plus conséquentes (Tammany Hall, Irving Hall, New York County Democracy) se partage le pouvoir municipal. Cette nouvelle organisation est plus stable (les factions restent au pouvoir plus longtemps) mais fait exister un conflit entre le maire et la faction sur les nominations au postes électifs qui entraîne une tension systémique.
- Cette tension est résolue dans la troisième période de la centralisation du pouvoir : à partir de 1890, Tammany consolide à la fois le pouvoir du parti (sur la municipalité et ses emplois publics, et sur la vie politique et ses nominations) et le pouvoir dans le parti, avec l'instauration de relations hiérarchiques strictes et des sanctions pour les politiciens ou les fonctionnaires qui s'adonneraient à la corruption pour leur bénéfice personnel et non dans le cadre de l'intérêt supérieur de l'organisation. Tammany est devenue une machine *dominant*, aboutie, qui ne perdra New York qu'en 1933 avec la victoire de la coalition réformiste de Fiorello LaGuardia.

L'analyse de Shefter (1976) s'écarte de la théorie « ethnique » des machines en écartant la question des bases sociales du clientélisme pour privilégier une question de pure science politique : « comment a été créé une machine centralisée stable ? ». La machine n'est alors plus un instrument de défense, d'intégration et de promotion sociale pour les immigrés irlandais – comme l'analyse Merton (1949), mais une solution organisationnelle pour des politiciens professionnels (pressés par les milieux d'affaires) confrontés à un triple problème :

- Contrôler un électorat instable : la croissance vertigineuse de la population et la diversité de l'immigration rendaient les élections trop incertaines pour être décidées par la libre compétition politique.
- Discipliner les politiciens locaux (*ward politicians*) rapaces en leur imposant à la fois une relation hiérarchique et un contrôle de leurs pratiques illégales.
- Empêcher les milieux d'affaires de corrompre pour leur propre compte les fonctionnaires en dehors de tout contrôle et surtout de tout bénéfice pour l'organisation.

Le travail de Shefter (1976) montre comment la question de l'émergence de la machine gagne à être posée en termes organisationnels pour comprendre les déterminants de son fonctionnement. Les machines sont apparues sous leur forme achevée parce qu'il fallait des mécanismes pour organiser l'électorat, financer le parti et recruter des cadres tout en conservant une base électorale et en s'assurant de la loyauté des politiciens locaux rapaces.

### *L'organisation de la machine*

La machine est avant tout un parti politique, une organisation dont l'objectif est de gagner les élections en mobilisant un électorat. L'aspect caractéristique de la machine est la centralité du clientélisme dans l'activité du parti : la spécificité de la machine est de s'appuyer de manière « prédominante » sur la distribution de biens clientélares (Gosnell 1933, p. 21).

A la tête de la machine se trouve le boss. Le boss est toujours le chef du parti, où il contrôle le processus de nomination et a autorité sur ses lieutenants au niveau des différents quartiers. Il peut être aussi maire de la ville en plus d'être chef du parti, comme Richard J. Daley, le boss de Chicago, qui a été maire pendant 21 ans, Frank Hague à Jersey City ou James Michael Curley à Boston. Mais le boss peut rester un personnage discret dans la vie publique, nommant des candidats-fantoches aux élections et délaissant les aspects cérémoniaux de la fonction municipale pour se consacrer à l'exercice du pouvoir. A New York, le boss de Tammany nommait son candidat à la mairie, mais n'exerçait pas de fonctions électives (Teaford 1982). Le mythique Ed Crump, boss de Memphis, a été maire en début de carrière entre 1910 et 1915, et en fin de carrière pendant un an en 1940 ; le reste du temps, il a exercé son pouvoir sur la vie politique en faisant élire des hommes de paille qu'il révoquait à sa convenance (Stone 1996).

Le boss était-il tout puissant dans sa ville ? Le discours des contemporains des machines contraste violemment sur ce point avec les analyses savantes ultérieures. Lord James Bryce, un intellectuel et homme politique écossais qui a écrit sur les villes américaines à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, évoque la figure du boss omnipotent :

« He dispenses places, rewards the loyal, punishes the mutinous, concocts schemes, negotiates treaties. He generally avoids publicity, preferring the substance to the pomp of power, and is all the more dangerous because he sits, like a spider, hidden in the midst of his web. He is a Boss » (cité in Stave *et al.* 1988, p. 294)

Les réformateurs ont notoirement exagéré le pouvoir des boss, afin de les discréditer et promouvoir les réformes qui étaient censées mettre un terme à la corruption et au clientélisme, tandis que les boss eux-mêmes avaient intérêts à se présenter comme plus puissants qu'ils ne l'étaient vraiment, dans la mesure où la réputation du pouvoir est une forme



de pouvoir. Mais historiens et sociologues s'accordent pour remettre le pouvoir du boss en perspective (Stave *et al.* 1988). L'historien Terrence McDonald estime que le boss était loin d'être un « seigneur féodal » partout où sa machine n'était que *factional* dans la mesure et ne dominait pas la vie politique locale. Là où les machines étaient *dominant*, il n'y avait jamais assez d'emplois à distribuer pour s'assurer la victoire aux élections ; enfin, les administrations du gouvernement urbain disposaient quand même de technocrates responsables qui permettaient aux villes de fournir les services urbains nécessaires aux habitants sans faire d'extravagances fiscales (McDonald *in* Stave *et al.* 1988). Teaford (1982) reproche ainsi aux historiens d'avoir passé sous silence la question de l'expertise technique des technocrates urbains, et plus généralement les politiques publiques urbaines (*policies*), au profit d'une analyse exclusivement centrée sur la politique politicienne (*politics*). Dans les villes dominées par les machines, les gouvernements urbains ont construits des parcs, des réseaux sanitaires, des infrastructures, des gratte-ciels. Dans une veine similaire, David Thelen (1979) reproche aux historiens des machines de ne voir que des électeurs (courtisés par les boss) là où il y avait aussi des contribuables et des consommateurs. Pour Thelen et Teaford, le gouvernement urbain n'est pas seulement une question de conflit de classe ou ethnique, mais aussi une question de prestation de services à des populations qui ont des besoins.

Le débat sur le pouvoir du boss ne doit cependant pas occulter la complexité de l'organisation territoriale de la machine. Chaque ville est divisée en circonscriptions, dont le plus petit niveau est le *precinct*. Les *precincts* comportent rarement plus de 400 électeurs, ce qui permet à un politicien (certes doué pour les relations humaines) de connaître personnellement tous les électeurs. Ce politicien, le *precinct captain*, est l'homme de base de la machine ; il est sélectionné sur ses capacités à mobiliser les électeurs. Il n'exerce pas de fonction électorale rémunérée ; la machine lui fournit un emploi municipal en fonction de ses performances, mesurées aux élections. George Washington Plunkitt (de Tammany Hall) recommandait à ses *precinct captains* de vivre parmi leurs voisins, même si cela signifiait vivre en dessous de leurs moyens, afin de toujours rester au plus près des électeurs (Judd et Swanstrom 2004). Les meilleurs *precinct captains* peuvent grimper dans la hiérarchie et s'occuper d'un *ward*. Un *ward* regroupe 30 à 40 *precincts* (environ 15000 électeurs) et le *ward leader* est un personnage politique significatif : il est souvent conseiller municipal. Le *ward leader* occupe une position intermédiaire dans la hiérarchie : il est responsable de la sélection des *precinct captains* et rend compte au boss.

*Precinct captains* et *ward leaders* sont soumis à la même contrainte de performance : ils doivent chacun estimer le nombre de vote que le parti de la machine est susceptible de recueillir le jour des élections. L'estimation qu'ils font doit être la plus juste possible. Si un *precinct captain* promet un nombre trop important de votes et déçoit les attentes le jour des élections, il signale son incompétence et son manque de fiabilité, et la machine le remplace pour l'élection suivante. S'il fait une estimation trop modérée, son *ward leader* voudra le remplacer par un rival qui se présente comme plus ambitieux (Johnston 1979). Le *precinct captain* a donc une double incitation à promettre beaucoup et présenter des résultats cohérents avec les promesses ; le niveau des ressources clientélares que lui accorde le *ward leader* dépend de l'ambition de l'estimation. Le *precinct captain* doit donc travailler son *precinct* tous les jours pour s'assurer de la mobilisation de ses électeurs. Le *ward leader* est dans la même situation par rapport au boss : corriger les estimations de ses *precinct captains* pour une meilleure fiabilité, justifier sa dotation en ressources clientélares à distribuer entre les *precinct captains*, pour que la machine l'emporte dans la marge désirée le jour des élections (Johnston 1979).

Le boss et ses lieutenants (*ward leaders* et *precinct captains*) forment la colonne vertébrale de la machine. Ils n'opèrent cependant pas seuls : ils sont au centre d'un réseau formé de trois groupes (Stone 1996) :

- l'administration du parti, qui s'occupe des nominations aux primaires des postes électifs et de l'organisation des élections ;
- les élus, qui distribuent les ressources clientélares ;
- les groupes d'intérêt particulier, c'est-à-dire les milieux d'affaires, qui participent au financement des activités de la machine de manière plus ou moins légale.

A ce triptyque, Gosnell (1933) rajoute les organisations qui ont un lien organique avec la machine : l'église catholique, la « presse de caniveau », mais aussi la pègre, qui selon Gosnell fournit des services et notamment de la main d'œuvre pour les campagnes électorales. On verra plus loin que les machines ne répugnent pas à recourir à l'intimidation et à la violence pour maximiser leurs chances de victoire le jour des élections. Le contrôle de la machine sur la police et la justice lui permet en effet de protéger le crime organisé de certaines complications judiciaires.

### **Le cœur de la machine : amitiés, clientèles et corruption**

L'analyse organisationnelle permet de comprendre la dynamique de centralisation du pouvoir et la structure des incitations qui dicte la rationalité des agents de la machine. Elle est complémentaire de l'analyse sociale, qui montre les conflits de classe et ethniques sous-jacents. Ces deux analyses n'épuisent cependant pas la question du fonctionnement de la machine. Dans un article de 1928, Twila Neely, une travailleuse sociale réformatrice, cite un article de *Nation* qui lui semble particulièrement pertinent :

« Tammany is a wonderful political machine, but the true hiding of its power lies not in the organization, but in the man-to-man dealing, the intimate personal relations, which exist between so many of its leaders and the vast concourse of people of all races, with their shifting social conditions » (cité in Neely 1928, p. 775).

#### *Les relations personnelles*

“We don't want nobody nobody sent”.  
Chicago machine wisdom

Le clientélisme implique par définition une forme de relation sociale qui échappe à la formalisation et à la codification. D'une part, l'analyse comparative du clientélisme a beaucoup insisté sur les dimensions de confiance et de réciprocité, conçues comme le fondement d'une science sociale qui étudierait des phénomènes proprement sociaux, c'est-à-dire inaccessibles à l'analyse économique. Cette ambition a aboutie à des travaux d'une grande sophistication théorique (Eisenstadt et Roniger 1984). D'autre part, avec le recul historique, les travaux sur les machines se sont concentrés sur les analyses quantitatives ou organisationnelles. Pourtant, comme le souligne DiGaetano (1988 p. 247) : « The hard-edged and rather cold instrumentalities of market-like exchanges and power are softened by the warmer relations of trust, loyalty, and solidarity ». A mesure que le sujet s'éloigne dans le passé, la question des relations personnelles semble de plus en plus difficile à aborder avec les données disponibles. Il ne reste que les témoignages des acteurs de l'époque, et les monographies pleines d'anecdotes savoureuses, les uns et les autres à la valeur épistémologique suspecte. Il importe pourtant d'essayer de redonner leur juste place à ces relations personnelles qui ne rentrent pas dans les cadres de l'analyse sociologique, l'amitié, la complicité, la chaleur humaine, les verres bus ensemble, les bons moments partagés, l'effervescence des campagnes.

La vie quotidienne des *precinct captains* et de ceux qui aspiraient à le devenir était faite de rencontres dans des clubs, des pique-niques, des pubs, des banquets, partout où les gens vont boire, danser et s'amuser, aux matches de boxe et de baseball (Stone 1996). Les boss étaient fondamentalement des gens d'un contact facile, aux manières simples, à l'aise en société, avec un sens aigu de relations humaines. Ils ne cherchaient pas à convaincre des électeurs

génériques du bien fondé de leur programme, mais à être assez sympathiques pour que les voisins votent pour lui ou n'hésitent pas à lui demander une faveur. George Washington Plunkitt raconte que lorsqu'il voit un jeune homme qui a envie d'être chanteur, il se débrouille pour le faire chanter dans un banquet ou dans une église, « et il sera un supporter de Tammany pour la vie » ; si Plunkitt repère un joueur de baseball, il le fait prendre dans une équipe, « et il collera des affiches à la prochaine élection » (cité in Stone 1996, p. 443). De fait, Plunkitt passait ses journées à aller voir des gens, à régler des petits problèmes, toujours affable, connu personnellement de milliers de New Yorkais. Buddy Cianci, le maire de Providence (Rhodes Island) en 1978-1984 et 1991-2002, faisait l'objet d'un jeu de mot difficilement traduisible qui illustre cette sociabilité politique frénétique : « Buddy Cianci would jump at the opening of an envelope » (jeu de mot sur *opening* / inauguration ). Lincoln Steffens, le journaliste réformateur, ironisait :

« no debutantes during her first winter in society has a more exacting round of social duties to perform than a prominent ward politician ». (cité in Neely 1928, p. 770).

Les boss les plus célèbres étaient des hommes du peuple qui affichaient une grande proximité avec leur électorat. Frank Hague, le boss de Jersey City, a commencé sa carrière comme manager d'un « club », en fait une bande de gros bras payés par la machine pour intimider les adversaires politiques. Quand il est devenu maire, il n'hésitait pas à tabasser lui-même les policiers qui avaient manqué à leur devoir. Ed Crump, de Memphis, a passé son enfance et son adolescence dans la grande pauvreté des petits Blancs du Sud, avant de se marier avec une riche héritière. James Michael Curley, le boss de Boston, était immensément populaire comme « maire des pauvres » ; ses parents avaient émigré à cause de la famine en Irlande. Richard J. Daley, boss et maire de Chicago, était appelé affectueusement par de nombreux habitants « Da Mare » (The Mayor), « Hizzoner » (His Honor) ou « The Man on Five » (son bureau était au cinquième étage de la mairie). Daley était très fier de son identité d'irlandais catholique et parlait avec un fort accent de la classe populaire.

La centralité de la sociabilité et des relations personnelles dans le fonctionnement des machines se manifestait dans la question de l'alcool. L'alcoolisme des immigrés est un thème majeur de la période et les débordements des ouvriers irlandais et polonais sont devenus proverbiaux. Dans le monde social des ouvriers américains, le pub (irlandais) est un lieu stratégique dans les quartiers populaires : dans les grandes villes, on compte jusqu'à un pub pour cinquante habitants (Judd et Swanstrom 2004). C'est un espace de sociabilité pour tous ceux qui aspirent à une carrière politique. De nombreux *precinct captains* commencent leur carrière comme propriétaires de pubs ou de saloons, au plus proche des électeurs. Certains boss, comme Tom Pendergast de Kansas City ou George Cox de Cincinnati, ont travaillé comme barman dans un saloon. Le mouvement de tempérance rassemble les réformateurs (les petits-bourgeois protestants) qui s'alarment des ravages de l'alcoolisme dans les classes populaires. Il culmine dans la loi sur la prohibition : en 1919, Andrew Volstead, un Républicain de la Chambre des Représentants, fait passer (contre le veto du Président Wilson) le *Prohibition Act*, qui interdit la consommation, la fabrication, le transport et la vente de toute boisson contenant plus de 0,5 % d'alcool. Quand la Prohibition est mise en œuvre dans l'ensemble des Etats-Unis, les machines sont les alliés naturels des amateurs de boisson. Ed Crump, le boss de Memphis, n'a tout simplement pas fait respecter la prohibition dans sa ville. La police avait pour consigne de ne pas interférer avec les détaillants ou les consommateurs. Tom Pendergast a vu la fin de son mandat ternie par des scandales liés à sa proximité avec les gangsters qui organisaient la contrebande d'alcool à Kansas City. Harold Gosnell, le politiste réformateur, note d'ailleurs que les boss défendent le crime organisé, puisqu'ils défendent la consommation d'alcool.

Enfin, les boss les moins scrupuleux n'hésitaient pas à publiciser les coups de mains qu'ils donnaient à leurs amis les moins fréquentables pour bien montrer qu'ils faisaient passer

l'amitié avant la probité publique. James Michael Curley (de Boston) a passé deux mois en prison pour avoir passé un examen d'entrée à la poste à la place d'un sympathisant ; il en a retiré une grande popularité. Boss Hague de Jersey City est venu en aide à son ami Red Dugan, un escroc qui faisait des chèques en bois. Pour le disculper, il a commis un faux témoignage qui lui a valu des poursuites judiciaires mais a fait grosse impression auprès de la communauté irlandaise.

### *La distribution des biens clientélares*

“The way to hold your district is to study human nature and act accordin”.

George Washington Plunkitt

L'échange clientélaire est le principe même du fonctionnement de la machine politique. Les machines ont une infinie diversité de biens à distribuer, des faveurs de l'administration aux contrats publics, pour approfondir la relation de clientèle. Les biens clientélares par excellence que les machines échangent contre la loyauté électorale sont les emplois publics (Gosnell 1933, Banfield et Wilson 1963, Mladenka 1980). Jersey City, la ville de Boss Hague, avait dans les années 1930 et 1940 le plus haut taux d'emploi public des grandes villes américaines. En 1970, la ville de Chicago avait 30 000 emplois à distribuer sur un mode clientélaire, ce qui permettait de conforter la position de la machine de Richard J. Daley, laquelle ponctionnait 5% du salaire de chacun des employés municipaux en échange de la sécurité de l'emploi.

Les machines offraient plusieurs types d'emplois : des emplois réels, pour lesquels les salariés reçoivent leur salaire en échange de leur travail de pompier, policier, éboueur, assistante sociale, secrétaire, etc. ; et les *no-shows*, les emplois fictifs, pour lesquels l'employé fait par exemple officiellement partie de telle administration, mais travaille pour le compte de la machine. Outre les emplois municipaux directs, la machine peut créer de l'emploi clientélaire avec les marchés publics, en attribuant les contrats aux entreprises qui savent recruter avec discernement, c'est-à-dire dans l'intérêt électoral ou organisationnel de la machine (Stone 1996). Les emplois sont naturellement distribués dans le bassin d'électeurs dont il faut entretenir la loyauté. A New York et à Albany (la capitale de l'état de New York), Entre 1900 et 1930, les deux tiers des emplois municipaux de New York et Albany étaient occupés par des Irlandais (100 000 emplois au total). A Albany, 65 % des policiers étaient d'origine irlandaise contre 25 % des habitants (Judd et Swanstrom 2004).

Le principe de base de l'attribution des emplois clientélares est d'aider la machine à gagner les élections. Deux logiques guident l'attribution de ces emplois : la première concerne les modalités d'attribution et la seconde concerne la gestion de la rareté des emplois à distribuer. On a déjà abordé la question des *modalités d'attribution* dans la section précédente : l'idée est que les *ward leaders* et les *precinct captains* les plus loyaux, les plus efficaces et les plus fiables reçoivent plus d'emplois à distribuer, de façon à minimiser la probabilité de gaspillage des ressources. La question de la *gestion de la rareté* provient de ce que la machine n'a jamais assez d'emplois pour satisfaire toutes les demandes : les électeurs sont trop nombreux, les emplois trop rares, et selon le mot de Banfield et Wilson (1963), il n'y a pas assez de « sauce » pour tout le monde. La rareté oblige la machine à faire des choix. Selon Banfield et Wilson (1963), la machine a tendance à offrir des emplois aux populations qui ont le moins de chance de trouver un emploi par le seul jeu du marché, de façon à maximiser l'importance vécue de la machine dans la vie des électeurs. Cela incite la machine à fournir des emplois peu qualifiés aux immigrés. Gérer la rareté consiste surtout à ne donner les emplois qu'aux militants les plus

dynamiques, ceux qui vont participer aux campagnes électorales, afin de ne garder les incitations moins conséquentes que pour les électeurs indécis (Stone 1996)<sup>1</sup>.

L'idée de mécanique bien huilée qui découle de la métaphore de la « machine » imperturbable et parfaitement rationnelle pourrait donner l'impression d'une organisation simple et naturelle dans laquelle politiciens et électeurs échangent emplois et voix comme sur un marché. De nombreux auteurs ont montré que les machines n'avaient évidemment pas un pouvoir illimité sur l'attribution des emplois publics. Mladenka (1980) contraste par exemple les vantardises des *ward leaders* qui se targuent de décider sur sort de chaque emploi public avec la réalité de la bureaucratie urbaine : la plupart des emplois sont attribués en fonction de décisions passées, de changements de population, de changements technologiques, de critères techniques et de valeurs professionnelles (voir aussi Levy *et al.* 1974, Lineberry 1977, Jones *et al.* 1978, Mladenka et Hill 1978, Jones 1981).

Enfin, l'échange clientélaire recèle des contradictions qui vont le mener à sa perte. La question de la distribution rationnelle des emplois clientélares a inspiré des travaux théoriques et empiriques au début des années 1980. Dans un article purement mathématique, Cox et McCubbins (1986) « démontrent » (avec un modèle sans données) que l'homme politique *risk-averse* distribue ses ressources sur ses bases électorales existantes. Un même homme politique ne peut pas courtiser des clientèles différentes dans le temps sous peine de paraître déloyal et incohérent. Il y a donc une rigidité dans l'allocation des ressources qui est potentiellement nuisible à la machine, puisque celle-ci peut attribuer des emplois dont le potentiel électoral n'est pas optimal si la sociologie de la circonscription évolue. Johnston (1979) a ainsi étudié l'allocation de 675 emplois publics dans les années 1970 à New Haven. Les emplois ne sont visiblement pas attribués selon les termes de l'appel d'offre : ce sont des emplois clientélares. Johnston observe que l'attribution des emplois n'obéit pas à une logique purement électorale, puisque la communauté noire est fortement désavantagée par rapport à la communauté italienne. Dans un contexte de transition urbaine, la *path-dependency* de la distribution clientélaire condamne à terme la machine.

Le cas de New Haven illustre la difficulté de mettre en œuvre une distribution rationnelle des emplois : donner un emploi à quelqu'un, particulièrement un emploi public susceptible d'être protégé du licenciement par le droit, n'est en aucune façon une garantie de loyauté. Les machines doivent s'assurer que leurs clients aient intérêt à voter pour elles : « les boss restent des boss en maintenant un déséquilibre en leur faveur dans la balance des obligations réciproques » (Johnston 1979, p. 395). Les emplois ne sont pas des bien divisibles, ils ne peuvent être retirés de leurs bénéficiaires, et leur allocation discriminatoire a moins pour conséquence la sécurisation du vote italien que l'exacerbation du ressentiment des autres électeurs. Avec le temps, les politiciens tendent à récompenser à outrance leurs circonscriptions initiales au-delà du bénéfice réel qu'ils peuvent escompter : Johnston en conclut que les machines sont comme toutes les organisations, elles vieillissent, deviennent moins compétitives, moins efficaces, enserrées dans un réseau de contraintes issues de leurs succès passés (voir aussi sur ce point Rakove 1975).

### *La corruption des machines politiques*

“I seen my opportunities and I took'em”.  
George Washington Plunkitt

La corruption a été un élément central dans le fonctionnement des machines politique, du détournement de fonds publics aux arrangements avec les milieux d'affaire. On a vu avec

---

<sup>1</sup> On imagine aisément que d'autres logiques sont venues parasiter la distribution rationnelle des emplois, fondées sur l'importance des relations personnelles, par exemple le népotisme.

Martin Shefter que l'ampleur de la corruption dans les années 1870 avait été au principe de la centralisation (ou de la disparition) des premières machines. On estime que Boss Tweed à New York a détourné (pour son propre compte et pour celui de Tammany) 30 millions de dollars entre 1868 et 1871, soit environ 500 millions de dollars de 2009, ce qui représentait 30% du budget de la ville de New York (Judd et Swanstrom 2004). Le coût de la construction d'un tribunal a été multiplié par 12 pour maximiser la distribution de ressources clientélares ; les travaux ont duré 20 ans. La corruption était tellement endémique que la dette de la ville de New York est passée de 36 millions de dollars à 97 millions de dollars entre 1869 et 1870 ; en 1871, la ville était en situation de banqueroute. Après la chute de Boss Tweed, George Washington Plunkitt se vantait dans les années 1890 de pratiquer « l'extorsion honnête » (*honest graft*). Au lieu de racketter de pauvres bougres, ce qu'il appelait « l'extorsion malhonnête » (le délit d'initié) : il investissait son argent sur des terrains ou des propriétés dont il savait que leur valeur allait s'apprécier : par exemple, quand il apprenait que la ville allait construire un jardin public, il achetait les terrains alentours avant que les prix n'augmentent (Riordan 1905).

La corruption des machines politiques a été un problème dans presque toutes les villes, et a touché tous les services publics. Le métro new-yorkais, inauguré en 1904, a connu plusieurs accidents provoquant des centaines de morts du fait de l'incompétence de certains employés et du détournement des budgets alloués à la sécurité. La police de San Francisco a été liée à de nombreux scandales au début du siècle (Judd et Swanstrom 2004). Frank Hague, le boss et maire de Jersey City entre 1917 et 1947, a amassé une fortune estimée à 10 millions de dollars (environ 90 millions de dollars de 2009) au cours de sa carrière, alors que son salaire de maire était de 8500 dollars par an (soit un total de 255 000 dollars de revenus légitimes). Judd et Swanstrom (2004) recommandent cependant de ne pas associer trop systématiquement corruption et gabegie : George Cox, le boss de Cincinnati, a joui d'une bonne réputation et Richard J. Daley a fait de Chicago « *The City That Works* » alors que les autres villes des Grands Lacs étaient frappées par la désindustrialisation.

En dehors des cas plus ou moins individuels d'enrichissement personnels – dont on a vu avec Shefter qu'ils étaient un problème pour les premières machines, dans la mesure où ils diminuaient leur efficacité en gaspillant des ressources –, les machines entretenaient avec les milieux d'affaires une relation qui scandalisait particulièrement les réformateurs. Frederic C. Howe, un homme politique réformateur de l'Ohio, décrit même les machines comme « le lien qui unit les criminels riches avec les criminels pauvres » :

« [The Boss] is the link which unites the criminal rich with the criminal poor. For the former he obtains millions in grants, franchises, privileges and immunity from the burden of taxation. For the latter, in payment for their electoral service, he dispenses small gratuities in the form of protection from the police, in jobs, in staying the hand of justice, and in caring for the weak, sick and helpless in time of need ». (cité in Boulay et DiGaetano 1985, p. 27)

D'un côté, les machines étaient financées (contre protection) par les milieux d'affaires ; de l'autre, elles étaient élues (contre politiques clientélistes) par les immigrés. La corruption était structurelle : elle découlait naturellement de cette alliance contre-nature (Boulay et DiGaetano 1985). Harold Gosnell insiste sur cette dimension structurelle en présentant un système d'incitations qui conduit tous les acteurs (rationnels) à agir dans un sens contraire à la probité publique.

« So long as the parties rely upon contributions from business men who are seeking special favors, criminal elements who are seeking protection against interferences on the part of the law enforcement authorities, and officeholders who hold their loyalty to the party above that to the state »... (Gosnell 1933, p. 27)

Dans les années 1980, l'historiographie s'est inscrite en faux contre l'analyse « conventionnelle » des relations entre machines et entreprises<sup>1</sup>. Alors que sociologues et historiens des années 1960 dénonçaient l'ampleur de la corruption, McCormick (1981) et Rosen (1989) ont suggéré que le discours anti-corruption des réformateurs des années 1890-1910 doit être resitué dans le contexte de l'émergence du *big business* comme acteur central de la vie américaine, d'où l'essor d'une critique d'un genre nouveau (critique des *robber barons*, lois anti-trusts) qu'il ne faudrait pas, selon ces auteurs, surinterpréter.

Enfin les pratiques illégales concernaient aussi les élections et les machines étaient connues pour abriter de redoutables experts en fraude électorale. Toutes les stratégies étaient utilisées, des plus sophistiquées aux plus directes. Certaines machines ne dédaignaient pas salarier des délinquants pour servir d'« électeurs à la chaîne » (*chain voters*) afin de maximiser les chances de victoire le jour des élections (Gosnell 1933)<sup>2</sup>. A Jersey City, en 1937, la ville comptait 160 050 électeurs inscrits sur les listes électorales pour 147 000 personnes en âge légal de voter. D'importants contingents de faux électeurs assuraient donc à la machine de Frank Hague des victoires régulières en dépit des scandales. Les rumeurs de fraude électorale massive ont abondé après la courte victoire de Kennedy sur Nixon aux élections présidentielles de 1960. Les résultats de l'Illinois (8000 voix d'écart) et du Texas ont largement été attribués, dans la mémoire militante républicaine, aux bourrages d'urnes organisés par Richard Daley à Chicago et par Lyndon B. Johnson au Texas. Mario Cuomo, le gouverneur de l'état de New York dans les années 1980, a souvent raconté une blague imaginant une île déserte fictive où Dan O'Connell, le maire d'Albany, se retrouve seul avec un autre homme et une noix de coco. Les deux hommes organisent un vote pour savoir qui va manger la noix de coco, et O'Connell remporte le scrutin avec 110 voix contre une<sup>3</sup>.

L'intimidation des adversaires politiques par le recours à la violence était monnaie courante. Le boss de Boston, James Michael Curley participait volontiers à des bagarres pendant les campagnes électorales, de même que Tom Pendergast, qui a résolu les problèmes de compétition entre les différentes factions de la machine de Kansas City par la violence. Frank Hague reste le symbole des dérives anti-démocratiques des machines. Dans les années 1920, 245 étudiants de Princeton s'étaient portés volontaires pour surveiller la régularité du scrutin tenu à Jersey City. Des gros bras avaient alors été envoyés à leur rencontre ; en une heure, cinq étudiants furent si sérieusement blessés que l'opération de scrutation fut annulée sur le champ. Boss Hague avait en outre ordonné à la police de Jersey City d'interdire tout meeting organisé par des opposants politiques.

L'énumération des scandales liés aux machines et le caractère systémique de la corruption dans le système clientélaire permettent de comprendre l'indignation et les motivations des réformateurs dans leur lutte contre les boss. On aurait cependant tort de prêter à ces pratiques une importance plus grande que ne leur conféraient les électeurs. Une réformatrice comme Jane Addams note, désabusée :

« On the whole, the gifts and favors are taken quite simply as an evidence of genuine loving kindness. The alderman is really elected because he is a good friend and neighbor. He is corrupt, of course, but he is not elected because he is corrupt, but rather in spite of this. His standards suits his constituents. He

---

<sup>1</sup> Pour une histoire économique de la formation des grandes firmes et des réponses qu'elles ont entraîné en termes de régulation, voir Chandler 1977 et Matheu 2002.

<sup>2</sup> Stone (1996, p. 446) raconte une anecdote : un jour d'élections, un politicien propose 50 cents à un électeur pour voter pour la machine ; l'électeur s'empresse de marchander : « si je n'obtiens pas un dollar, je voterai mes convictions ».

<sup>3</sup> <http://www.theatlantic.com/doc/200202/mallon>

exemplifies and exaggerates the popular type of a good man. He attained what his constituents secretly long for ». (cité in Banfield et Wilson 1963, p. 118)

Ce que Lincoln Steffens, un autre réformateur, résume en une phrase : « Tammany is corruption with consent » (cité in Stone 1996, p. 770). Une anecdote rapportée par Mike Gecan, un *community organizer*, permet cependant de ne pas succomber à une vision trop romantique de la corruption dans les machines politiques. Gecan explique d'où lui vient son engagement pour la justice sociale. Il raconte les difficultés de ses parents dans le Chicago des années 1950 et évoque incidemment la machine démocrate, qu'il fallait *payer* 300 dollars (environ 2500 dollars de 2009) pour prétendre à un emploi municipal. Non seulement la machine ne distribuait pas des jobs aux électeurs, mais en plus le fait de corrompre un *precinct captain* ou *ward leader* n'était pas une garantie d'obtenir un emploi ; cela permettait au mieux de faire partie de la liste des candidats (Gecan 2004).

### **Le déclin des machines politiques : la réforme**

“Reformers are only morning glories”.  
George Washington Plunkitt

Le clientélisme, la corruption et surtout la domination des immigrants irlandais sur la vie politique municipale aux Etats-Unis ne pouvaient manquer de susciter une réaction parmi les classes moyennes protestantes, qui s'organisent pour reprendre le contrôle du gouvernement urbain. Le mouvement réformateur naît officiellement en 1894 avec la fondation de la *National Municipal League*, une association qui promeut un gouvernement urbain fondé sur l'expertise technique de professionnels indépendants du suffrage populaire. Des années 1890 à la Deuxième Guerre mondiale, les réformateurs vont œuvrer à changer les institutions locales et les règles du jeu électoral pour éliminer les machines et permettre aux classes moyennes protestantes de reprendre le contrôle des villes américaines.

#### *La réforme et le changement des règles institutionnelles*

“It's not the voting that's democracy. It's the counting”.

Tom Stoppard

Le politiste Russel Murphy rapporte que les élites réformatrices américaines étaient fascinées par la bureaucratie prussienne de la fin du 19<sup>e</sup> siècle (Murphy 2002). La bureaucratie s'oppose en tous points aux machines. Elle est fondée sur le droit et les règlements impersonnels, et non sur les arrangements constamment négociés et la corruption. Le personnel est recruté en fonction de ses qualifications et de son expertise technique, et non en fonction d'échange de bons procédés. La loyauté du personnel s'exprime à l'égard de l'institution, et non de tel ou tel individu. L'objectif des réformateurs était donc de changer les règles institutionnelles pour mettre un terme à l'empire de la corruption et du clientélisme. Dans chaque ville s'engage une bataille institutionnelle pour définir les règles du jeu ; il s'agit pour les réformateurs de mettre l'électorat en position d'exprimer sa volonté en dépit des machinations des politiciens professionnels (Banfield et Wilson 1963).

Le premier type d'objectif des réformateurs est la bureaucratisation du gouvernement urbain, c'est-à-dire le passage d'un mode de gouvernement fondé sur le *spoils system*, le clientélisme et la corruption pour un gouvernement fondé sur une bureaucratie perçue comme un symbole du professionnalisme et de l'efficacité moderne.



<b>Règles favorables aux machines</b>	<b>Réforme : bureaucratiser le gouvernement urbain</b>	<b>Objectif : limiter le domaine de nuisance des machines</b>
<i>Strong mayor</i> ou <i>strong council</i> Le maire (dans les grandes villes) ou le conseil municipal (dans les petites villes) concentre le pouvoir local et gère les affaires urbaines	<i>City manager</i> Le conseil municipal nomme un super fonctionnaire, le <i>city manager</i> , pour administrer la ville en fonction de compétences techniques reconnues ; le maire exerce des fonctions essentiellement cérémonielles	Organiser la montée en puissance de la bureaucratie (contre le clientélisme) dans le gouvernement urbain ; empêcher le recrutement clientélaire
Mandats municipaux de courte durée (2 ans)	Mandats municipaux de longue durée (4 ans)	Instaurer de la stabilité dans le gouvernement urbain de manière à limiter l'influence néfaste des machines dans les intrigues politiciennes
	<i>Home rule</i> Renforcement de l'autonomie des villes par rapport aux états	Dégager les villes de l'influence des législatures des états (tenues pour être aux mains des partis corrompus)

Pour mettre en œuvre cette bureaucratization du gouvernement urbain, les réformateurs doivent gagner les élections – un exercice dans lequel les machines excellent. Pour maximiser leurs chances, les réformateurs travaillent à changer les règles du jeu électoral dans un sens qui leur sera plus favorable, en modifiant la taille des circonscriptions, les mécanismes d'agrégation des votes, les règles concernant les primaires ou le format du bulletin de vote.

<b>Règles favorables aux machines</b>	<b>Réforme : changer les règles électorales</b>	<b>Objectif : favoriser les réformateurs</b>
Circonscriptions de petite taille (400 électeurs)	Suppression et fusion des plus petites circonscriptions pour en créer des plus grandes	Rendre plus difficile la constitution de réseaux personnels et l'influence locale des machines
<i>District elections</i> Les conseillers municipaux sont élus par des circonscriptions dans le cadre de scrutins uninominaux	<i>At large elections</i> Chaque conseiller municipal est élu par l'ensemble de la ville selon un scrutin de listes	Rendre plus difficile la constitution de réseaux personnels et l'influence locale des machines ; produire des politiciens préoccupés par l'intérêt général de la ville et non par la défense des intérêts de leur quartier
Nomination des candidats aux primaires par la machine	<i>Direct primary</i> Candidats élus au cours de primaires par les électeurs	Empêcher la machine de contrôler le processus de nomination des candidats
<i>Long ballot</i> Bulletin de vote très chargé avec de multiples élections pour de nombreuses charges	<i>Short ballot</i> Simplification des bulletins de vote et réduction du nombre des charges électives ; séparer les élections locales des élections nationales	Faire des élections locales un véritable enjeu ; réduire le nombre de charges électives pour se concentrer sur les élections importantes de façon à personnaliser les élections et limiter le vote « aveugle » (le vote pour la machine)

On a vu dans les sections précédentes que la fraude électorale faisait partie du répertoire normal d'action des machines politiques. La lutte contre la fraude est un élément essentiel du programme de *good government* des réformateurs dans la mesure où la mise en cause de la sincérité des scrutins est une remise en cause assez directe de l'idéal démocratique<sup>1</sup> ; c'est aussi un moyen pour les réformateurs de ne pas perdre bêtement des élections.

<sup>1</sup> Notons que les mesures de lutte contre la fraude préconisées par les réformateurs sont mises en œuvre en Europe au même moment, comme si le développement à grande échelle du scrutin démocratique

<b>Réforme : lutte contre la fraude</b>	<b>Objectif : empêcher les machines de gagner indûment les élections</b>
Absence de la mention du parti des candidats sur le bulletin de vote	Empêcher les électeurs de voter mécaniquement « démocrate » ou « Tammany » ; empêcher les illettrés de voter en fonction des logos des partis
Inscription sur les listes électorales	Limiter la fraude et notamment les <i>chain voters</i> , qui votent plusieurs fois et/ou dans plusieurs bureaux de vote
Vote à bulletin secret (isoloir, vote dans des enveloppes)	Empêcher l'intimidation des électeurs par des gros bras qui surveilleraient le « bon déroulement » du vote

Enfin, les réformateurs vont s'attacher à limiter la base électorale des machines en imposant des restrictions sur le droit de vote (à rebours de la démocratisation du suffrage au cours de la première partie du 19<sup>e</sup> siècle) pour s'assurer que les illettrés, les criminels et les sans-abri – les clients naturels des boss – puissent parasiter les scrutins.

<b>Réforme : restriction du droit de vote</b>	<b>Objectif : réduire la base électorale des machines</b>
Tests d'analphabétisme	Empêcher les immigrants irlandais illettrés de voter, sous prétexte de s'assurer d'un niveau minimal d'information des citoyens
Déchéance des criminels du droit de vote	Limiter l'influence électorale du sous-prolétariat ; lutter contre les fraudeurs professionnels
Impératifs de résidence	Empêcher les mal logés (plus probablement pauvres et/ou immigrants) de participer aux élections ; lutte contre la fraude

#### Les réformes institutionnelles anti-machines

A partir de Gosnell (1933), Banfield et Wilson (1963), Bridges et Kronick (1999), Murphy (2002)

La mise en œuvre de réformes institutionnelles ne s'est cependant pas automatiquement traduite par un déclin de l'influence des machines. Dans certaines villes du nord est, les réformes ont renforcé les machines, qui, menacées dans leur survie, sont devenues plus organisées et plus efficaces (Buenker 1973). Certains politiciens des machines ont été assez habiles pour utiliser les réformes à leur avantage. James Michael Curley à Boston, Frank Hague à Jersey City, Dan O'Connell à Albany ou encore Tom Pendergast à Kansas City ont régné grâce à des règles spécifiquement conçues pour les en empêcher et ont affermi leur domination sur la politique locale (Boulay et DiGaetano 1985). A Rochester, Dressayre (1980) a analysé la mise en place d'un *city manager* comme un moyen pour les capitalistes locaux de maintenir leur emprise sur la ville, après avoir utilisé la machine républicaine pour la même fin.

Au-delà des vicissitudes de leur mise en œuvre, l'analyse des réformes souligne la dualité indissociable du mouvement réformateur, à la fois apôtre du *good government*, excédé par principe par la corruption, l'incompétence et la fraude électorale, et à la fois bras armé de la petite-bourgeoisie protestante nativiste. Les classes moyennes blanches ont utilisé les réformes institutionnelles pour priver les Asiatiques et les Amérindiens du droit de vote ; les Mormons ne pouvaient pas non plus voter dans le Nevada, l'Utah et l'Idaho (Bridges et Kronick 1999). On a vu dans la section précédente comment les impôts sur le vote (*poll tax*) et tests d'analphabétisme avaient été utilisés pour empêcher les Noirs de voter, notamment dans le sud. Enfin, la mise en œuvre des réformes a eu un impact négatif sensible sur la participation électorale.

---

s'accompagnait d'un apprentissage incrémental où chaque pays fait l'expérience de la fraude et parvient aux mêmes solutions. Sur le cas français, voir Garrigou (2002).

### *La résistance des machines à la réforme*

Les réformes institutionnelles du gouvernement urbain n'ont pas été mises en œuvre sans résistance. Les clientèles des machines et les organisations elles-mêmes se sont naturellement opposées à ces dispositifs conçus pour les éloigner du pouvoir ; la figure du *city manager* a été dénoncée comme un « Hitler<sup>1</sup> » urbain (Bridges et Kronick 1999). Mais quelles ont été les variables qui prédisent le mieux la résistance aux réformes institutionnelles ?

En dépit de nombreux travaux s'appuyant sur des centaines de villes, la question est plus complexe qu'il n'y paraît. Bernard et Rice (1975) et Dye et McManus (1976) avouent modestement qu'aucune corrélation claire n'émerge de leurs travaux. Gordon (1968) trouve une corrélation entre la présence de populations immigrées et la résistance aux réformes institutionnelles, dans un travail cohérent avec la littérature qui fait des immigrés les principaux soutiens des machines. Lineberry et Fowler (1967), Wolfinger et Field (1966) et Shefter (1983) estiment que le facteur le plus clair en défaveur des réformes du gouvernement urbain est la géographie : les villes du nord est résistent plutôt bien aux assauts des classes moyennes, tandis que dans l'ouest et dans le sud les réformateurs connaissent des succès plus marqués. Shefter (1983) attribue ce résultat à la faiblesse organisationnelle des partis politiques dans l'ouest américain. Dans un travail plus récent et avec des données plus complètes, Gimpel (1993) identifie plusieurs facteurs associés à la résistance à la réforme dans 85 villes du nord est de plus de 25000 habitants :

- La taille et la densité de la ville concernée : plus une ville est grande, plus elle est en mesure de capter les ressources au niveau de l'état et au niveau fédéral, donc plus la machine est potentiellement puissante ; et plus une ville est dense, plus elle est facile à organiser, ce qui renforce potentiellement la machine.
- L'importance de la classe populaire, des populations à bas revenus et de la population illettrée, qui maximisent l'effet des emplois clientélares.
- Une faible population immigrée, mais une forte population irlandaise, si possible en déclin (une trop forte présence immigrée déstabilise les machines).

Gimpel – qui raisonne selon la définition « restrictive » des machines – montre que les villes tenues par des machines sont évidemment plus résistantes aux réformes, mais que la présence d'une machine et la résistance aux réformes sont deux choses indépendantes ; les villes avec une forte présence irlandaise, même sans machines, ont résisté plus longtemps.

Gimpel produit un argument essentiellement sociologique, dans la lignée de Banfield et Wilson (1963) ou de Hofstadter (1955), reposant sur le conflit de classe et la montée en puissance au cours du 20<sup>e</sup> siècle des classes moyennes. Bridges et Kronick (1999) estiment au contraire que la clé de l'explication de la résistance aux réformes institutionnelles réside dans la capacité des réformateurs à manipuler les règles du jeu (leur article est intitulé « *Writing the rules to win the game* »), c'est-à-dire la capacité à définir qui a le droit de vote et qui en est exclu. Ils trouvent une corrélation forte entre 'faible participation électorale' et 'adoption des réformes'. A l'instar de Shefter (1983), Bridges et Kronick (1999) estiment que les réformateurs ont eu plus de succès dans l'ouest parce que les partis étaient moins structurés. Dans les villes nouvelles de l'ouest, les classes moyennes se sont rapidement assurées de l'exclusion du suffrage des populations les nuisibles à leurs intérêts, les empêchant ensuite de mettre au pouvoir les partis les plus susceptibles de s'opposer aux réformes.

---

<sup>1</sup> L'évocation de Hitler joue sur deux niveaux. Le premier est la dénonciation du pouvoir « totalitaire » du *city manager*, antithèse de la tradition démocratique américaine. Le second est l'allusion à l'ethnicité des classes moyennes : les Allemands, les anglo-saxons protestants (opposés aux immigrés catholiques irlandais et italiens) dans un contexte d'antagonisme ascendant avec l'Allemagne nazie dans les années 1930.

## Le déclin des machines politiques : l'évolution de la société américaine

"Don't make no waves, don't back no losers".  
Chicago machine wisdom

En 1933, une coalition de Juifs et d'Italiens emmenée par Fiorello LaGuardia défait Tammany à New York. Cette victoire des réformateurs sonne le glas de la vénérable machine irlandaise ; dans la plupart des villes américaines, les machines disparaissent les unes après les autres. Le nouveau maire républicain de New York va soutenir ardemment le New Deal de Franklin Roosevelt et présider à d'importantes transformations urbaines à New York (conduites par Robert Moses<sup>1</sup>). La chute de Tammany à New York illustre l'idée que le déclin des machines ne tient pas seulement à une évolution des règles du jeu institutionnel, mais aussi à des changements sociaux profonds (Boulay et DiGaetano 1985).

### *Les quota laws et la fin de l'immigration*

En 1921 et en 1924, les Etats-Unis durcissent considérablement leur politique d'immigration. Les classes moyennes protestantes sont effrayées par l'arrivée massive d'Italiens, de Juifs et de Yougoslaves sur le sol américain et leurs représentants Républicains au Congrès votent l'instauration de quotas d'immigration. La loi de 1921 prévoit que le nombre des immigrés annuels d'une nationalité donnée ne peut excéder 3% du nombre de ces nationaux présents selon le recensement de 1910. La loi de 1924 est encore plus restrictive, en à réduisant à 2% annuel par nationalité, et en se fondant sur les données du recensement de 1890, c'est-à-dire avant le pic des arrivées (Ellis Island est mis en service en 1892). Ainsi, alors qu'environ 200 000 Italiens immigraient chaque année entre 1900 et 1910 aux Etats-Unis, ils sont 4000 par an à être autorisés à immigrer après 1924. Les lois sur les quotas favorisent l'immigration des Allemands, des Anglais et des Irlandais par rapport à l'immigration du sud est de l'Europe, tout en réduisant drastiquement le nombre total des immigrés sur le sol américain.

Le déclin de l'immigration prive mécaniquement les machines de leurs clientèle naturelle : une population pauvre, dépendante et encline à l'expression de solidarités ethniques. Il s'agit donc d'une des causes majeures du déclin des *machine politics* au cours des années 1930. La diminution de la part des Irlandais primo-arrivants dans les populations de New York, Newark (New Jersey), Lowell (Massachusetts) ou Cleveland (Ohio) a été une cause déterminante du déclin électoral des machines (Boulay et DiGaetano 1985).

**TABLE 2**  
**Proportion of Ethnic Firstcomers in Five Cities,**  
**1890 and 1930**

<u>City</u>	<u>1890</u>	<u>1930</u>	<u>Ethnic Origin</u>
New York	30.0%	17.5%	Irish-German
Boston	31.0	20.4	Irish
Lowell (Mass.)	34.9	18.2	Irish-Canadian
Newark	44.2	14.6	Irish-German
Cleveland	31.0	11.5	Irish-German

(reproduit de Boulay et DiGaetano 1985, p. 37)

<sup>1</sup> Voir la biographie de Robert Moses par Robert A. Caro, *The Power Broker* (Caro 1975).

En outre, la diminution de l'immigration privait les machines d'un élément souligné par de nombreux commentateurs (voir la revue de Boulay et DiGaetano 1985) : l'évolution rapide de l'électorat. Dans un contexte de forte croissance de la population des grandes villes, les machines parvenaient à former des coalitions avec un électorat toujours changeant en jouant sur les solidarités ethniques et les liens personnels. La stabilisation des électorsats a favorisé l'émergence d'une compétition politique plus lisible qui a été défavorable aux machines. Erie (1988) nuance cependant cette thèse en soulignant que les machines irlandaises ont été avant tout victimes de leur succès ; elles suscitaient de telles attentes dans la population irlandaise – alors exclue du marché du travail – qu'à partir des années 1910-1920, elles ont été incapable de satisfaire la demande d'emplois clientélares. Même avec la baisse de l'immigration, la croissance de la population irlandaise au début du 20<sup>e</sup> siècle avait été trop forte pour que les machines irlandaises s'assurent de la loyauté d'une proportion significative de leur électorat.

### *Le New Deal et la formation d'un État-providence américain*

L'une des causes de l'émergence des machines était la faiblesse relative de l'état fédéral dans l'architecture institutionnelle américaine ; l'absence de politiques sociales menées par une autorité centrale ouvrait la voie aux acteurs locaux, comme les associations, les églises, et les machines. Dans les années 1930, l'insolvabilité des banques et la hausse du chômage (jusqu'à 25% de la population active) permettent l'élection de Franklin D. Roosevelt, le gouverneur démocrate de l'état de New York entre 1929 et 1932 (au fait de la gloire des machines irlandaises). Le premier New Deal (1933) consiste en un programme d'aide aux secteurs en difficulté (chemins de fer, banque, agriculture, industrie) et la création de la National Recovery Administration, laquelle est invalidée par la Cour Suprême. Le second New Deal (1934-1936) met en œuvre un soutien aux revendications des syndicats, la Sécurité Sociale et la Works Progress Administration, qui emploie jusqu'à 3 millions de travailleurs non qualifiés dans des programmes de grands travaux

La formation d'un État-providence centralisé et bureaucratique porte un rude coup à la capacité des boss à pouvoir se rendre indispensable à leurs clientèles ; l'état fédéral se révèle immensément plus généreux que l'« amitié » des *precinct captains* (Banfield et Wilson 1963). . Pour court-circuiter et concurrencer les machines urbaines, les bureaucrates du New Deal créent des agences fédérales indépendantes comme la Tennessee Valley Authority (1933) ou la United States Housing Authority (1937) (Shefter 1994, p. 82 *et sq*). L'un des arguments majeurs de Allswang (1977) est que le New Deal a été une cause déterminante du déclin des machines, en supprimant le vide institutionnel dans lequel elles s'étaient engouffrées. Boulay et DiGaetano (1985) rapportent qu'un roman, *The Last Hurrah*, a défendu cette thèse de manière particulièrement convaincante et est de fait très lu et très cité par les historiens<sup>1</sup>.

Cette thèse a été contestée par l'historien Lyle Dorsett, qui voit dans la figure de Roosevelt « le plus grand de tous les boss », celui qui met en place une machine imbattable, avec des ressources clientélares illimitées : le New Deal (Dorsett 1977). De fait, de nombreuses machines ont bénéficié du New Deal en devenant les acteurs locaux de la mise en œuvre des programmes de grands travaux, et ce en connaissance de cause de Roosevelt, qui devait s'assurer de la loyauté du parti Démocrate. James Michael Curley (de Boston) et Frank Hague (de Jersey City) vont profiter de l'argent du New Deal pour financer leurs projets locaux.

---

<sup>1</sup> *The Last Hurrah* met en scène un boss vieillissant inspiré de James Michael Curley (« mayor of the poor », Boston). L'auteur (d'origine irlandaise), Edwin O'Connor, fait dire à son personnage Jack Mangan : “All over the country the bosses have been dying for the last twenty years thanks to Roosevelt... Well of course the old boss was strong simply because he held all cards... What Roosevelt did was to take the handouts out of the local hands. A few things like Social Security, Unemployment Insurance and the like – that's what shifted the gears, sport.” (cité in Boulay et DiGaetano 1985, p. 33)

Hague, qui a organisé le lancement de la campagne de Roosevelt en 1932, se voit récompensé par la construction d'un hôpital qui est tellement surdimensionné que plusieurs ailes seront laissées à l'abandon.

Le choix du vice-président de Roosevelt lors de la campagne de 1944 est significatif des rapports ambivalents entre l'exécutif et les machines urbaines. Roosevelt se représente pour un quatrième mandat mais chacun sait qu'il est sur le point de mourir ; le vice-président a donc toutes les chances de devenir le futur président des Etats-Unis. Henry Wallace, le vice-président du troisième mandat, est considéré comme trop proche des Soviétiques par le parti Démocrate – il a déclaré que les révolutions américaines et russes participaient d'un même mouvement vers la liberté. Les négociations entre Roosevelt et le parti aboutissent sur un sénateur peu connu du Missouri, Harry Truman. Truman a commencé sa carrière politique comme juge à Jackson County, le comté de la ville de Kansas City, où il s'est fait élire par la machine Pendergast. Il fait ensuite campagne pour Roosevelt en 1932, et devient directeur d'un programme d'aide de retour à l'emploi du New Deal, qu'il met naturellement au service de la machine Pendergast. Quelques jours après avoir prêté serment comme vice-président de Roosevelt, il crée le scandale en se rendant à l'enterrement de Pendergast, décédé après avoir passé 15 mois en prison pour fraude fiscale. Truman s'illustrera plus tard en accordant un pardon présidentiel à James Michael Curley, le maire de Boston, incarcéré pour trafic d'influence et escroquerie. Le cas Truman montre que les relations entre les boss urbains et l'état fédéral ne se résumaient pas à une compétition entre niveau de gouvernements : il y a avait également une interdépendance entre politique locale et gouvernement fédéral.

### *Le white flight et les transformations de la structure urbaine*

Un troisième facteur déterminant dans le déclin des machines est l'évolution de la structure urbaine. Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, plusieurs phénomènes se conjuguent pour transformer radicalement les villes américaines.

- La révolution automobile permet aux familles des classes moyennes d'habiter en périphérie des villes. Les grands travaux du New Deal ont permis le développement d'un réseau d'infrastructures notamment routières, qui facilite le peuplement des banlieues résidentielles.
- Le G.I. Bill, voté en 1944, prévoit des aides substantielles pour les vétérans de la Deuxième Guerre mondiale (puis de la guerre de Corée). Les deux programmes les plus importants sont la gratuité des études universitaires (7,8 millions de bénéficiaires) et des prêts immobiliers à taux préférentiels et sans versement d'apport (2,4 millions de bénéficiaires). Le G.I. Bill est un instrument majeur de l'ascension sociale après-guerre et permet à de nombreux jeunes couples de quitter les quartiers populaires de centre-ville pour s'installer dans les banlieues résidentielles.
- La « grande migration » des Noirs du Sud s'accélère fortement à partir de 1941. Les historiens américains distinguent la *First Great Migration* de la *Second Great Migration*. La première a lieu entre 1915 et 1930, en raison d'une part du racisme (lynchages, *Jim Crow laws*) et des difficultés de l'agriculture, et d'autre part des besoins humains des industries de l'armement pendant la Première Guerre mondiale ; elle concerne 1,3 millions de Noirs. La seconde commence en 1941 et se poursuit jusqu'à la fin des années 1960 : plus de 5 millions de Noirs fuient le sud pour travailler dans l'industrie dans le nord est et en Californie. La ségrégation de fait et les discriminations interdisent aux noirs d'habiter dans d'autres quartiers des villes du nord est que les ghettos noirs déjà existants (comme Harlem) ou les quartiers blancs les plus pauvres, c'est-à-dire les quartiers des immigrants européens les plus récents.

La conjonction de ces facteurs provoque le *white flight*, la sécession des Blancs urbains vers les banlieues résidentielles. L'arrivée des Noirs dans les centres-villes fait craindre aux Blancs une dépréciation des prix de l'immobilier, une baisse de la qualité des écoles et une augmentation de la criminalité. Simultanément, les banlieues résidentielles deviennent plus accessibles, tant du point de vue financier que de celui des transports. Le *white flight* est par nature un élément destructeur de l'activité des machines, puisqu'il sépare l'électeur de son *precinct captain* et disperse les populations dans de vastes banlieues qu'il est bien plus ardu d'organiser politiquement<sup>1</sup> (Banfield et Wilson 1963). Pendant la période de transition des années 1950 et 1960, les machines essaient de subsister, mais elles sont devenues des organisations vieillissantes, incapables de changer avec leur électorat (Johnston 1979). Elles sont devenues « aussi culturellement étroites que le réformateur le plus nativiste » (Thelen 1979, p. 409). Les électeurs noirs, galvanisés par le *civil rights movement*, n'imaginent pas élire des politiciens irlandais au niveau local.

Le *white flight* a aussi été l'occasion d'un transfert des ressources publiques des quartiers centraux aux banlieues résidentielles ; les incitations fiscales pour construire des lotissements et des centres commerciaux, les crédits pour construire des routes, des ponts et des tunnels, la construction de réseaux ferrés de banlieue, ainsi que le déplacement de l'activité économique du centre vers la périphérie ont retiré des quartiers centraux tout un ensemble de ressources clientélares potentielles en contrats, impôts, et emplois (Lotchin 1981). A contrario, la longévité des machines de Jersey City, Albany et Philadelphia s'explique (entre autres) par la stabilité de l'économie locale (Boulay et DiGaetano 1985).

### **Des machines progressistes ?**

“Gentlemen, get the thing straight once and for all — the policeman isn't there to create disorder, the policeman is there to *preserve* disorder”.

Richard J. Daley

“We may wince at the waste, graft, and inefficiency of the machine, but if we consider the plight of the native and immigrant poor, the services offered by a Tweed or a Daley, the fragmented structure of local and state government, rapid urbanization, technological innovations, the goals of the machine politician, and the ideals of the urban reformer, what, indeed, were the viable alternative to the city boss and his machine?”

Callow (1978, p. 1109)

### *Le débat historiographique autour de l'interprétation fonctionnaliste*

Le premier temps de l'historiographie des machines politiques a été celui de la dénonciation de la corruption par des réformateurs, comme le journaliste Lincoln Steffens ou le politiste Harold Gosnell. Les réformateurs, c'est-à-dire les contemporains des machines, ont stigmatisé l'incompétence des boss en matière de gouvernement urbain et leur amateurisme en politiques publiques. Cependant, en 1949, au détour d'un développement sur l'analyse fonctionnelle en sociologie, Robert K. Merton avance l'idée que les machines ne sont pas « seulement » des entreprises de corruption organisée mais aussi des instruments d'intégration

---

<sup>1</sup> Banfield et Wilson (1963) notent également que le développement des médias de masse et de la communication politique audiovisuelle n'a pas pu bénéficier aux machines.

des immigrés<sup>1</sup>. L'analyse fonctionnaliste du clientélisme américain va devenir le principe organisateur des recherches ultérieures sur les machines.

Le propos de Merton (1949) est de distinguer les fonctions manifestes des fonctions latentes d'un phénomène social. Les fonctions manifestes sont celles qui sont évidentes et recherchées par les acteurs ; dans le cas des machines politiques, il s'agit du racket, de la corruption, de l'intimidation des opposants, etc. Les fonctions latentes sont celles qui ne sont ni évidentes ni désirées ; Merton soutient que l'intégration des immigrés est une conséquence non-intentionnelle du phénomène clientélaire. Merton explique que le « contexte structurel » (la fragmentation du pouvoir politique local, la faiblesse de l'état central, le manque de coordination des différentes institutions politiques) ne permet pas de satisfaire les besoins des « sous-groupes aux besoins spécifiques » (les immigrés pauvres, les milieux d'affaire et le crime organisé). La machine va être l'acteur qui va coordonner les différentes institutions du gouvernement urbain et remplir le vide structurel au niveau du pouvoir politique, avec des méthodes certes immorales et illégales, mais efficaces pour satisfaire les besoins des immigrés. La fonction latente de la machine est l'intégration des immigrés dans la société, l'économie et les institutions américaines.

Le travail de Merton a été un tournant historiographique dans l'analyse des machines. Merton a permis un renversement de perspective : au lieu de décrire les boss comme des « amateurs arrogants » et les réformateurs comme des citoyens responsables épris de démocratie et d'idéal civique, il a permis de penser l'analyse des machines en mettant en scène le boss comme l'allié des immigrés pauvres et les réformateurs comme des petit-bourgeois puritains et xénophobes (Thelen 1979, p. 407). L'historien Richard Hofstadter, dans *The Age of Reform* (1955), « révèle les mobiles cachés des réformateurs » et décrit les boss comme des hommes du peuple, pragmatiques et affables (Teaford 1982). Pour Hofstadter, les réformateurs sont des Américains « de souche » éduqués et installés qui voient à la fin du 19<sup>e</sup> siècle leur hégémonie sur la vie politique rétrécir au profit des immigrés catholiques de manière insupportable. Hofstadter (1955) ironise sur l'étroitesse d'esprit et l'angoisse de statut de ces réformateurs, qui cherchent à « hold on to some of the values of agrarian life, to save personal entrepreneurship and individual opportunity and the character type they engendered, and to maintain a homogeneous Yankee civilization ». Dans les années 1970, les travaux sur les machines politiques de John M. Allswang viennent appuyer la thèse d'un conflit entre immigrés pauvres et petits bourgeois. L'analyse électorale statistique d'Allswang (1977) suggère que les variables culturelles (ethniques) sont plus prédictives du vote pour ou contre les machines que les variables économiques (la pauvreté). En étudiant les cas de New York et Chicago, Allswang (1977) s'intéresse à la construction du boss ethnique (*ethnic politician*) : comment Boss Tweed, malgré son étourdissante rapacité, a montré qu'il était possible d'exploiter le vote ethnique (irlandais) pour le compte de Tammany Hall, et comment Anton Cermak (le prédécesseur de Richard J. Daley) a construit la machine du Cook County Democratic Party en exploitant au mieux les clivages ethniques de Chicago.

L'un des exemples les plus célèbres d'intégration des immigrés par les machines est celui de la famille Kennedy : au début du 20<sup>e</sup> siècle, les grands-parents de John F. Kennedy étaient *precinct captains* et conseillers municipaux à Boston, alors que les Irlandais étaient encore exclus du marché du travail par la société WASP (Judd et Swanstrom 2004). Les machines rendaient des services aux électeurs en distribuant de la nourriture, des vêtements, des médicaments, c'est-à-dire en remplissant la fonction de *welfare* local. Elles rendaient aussi des services immatériels comme l'intercession auprès d'un propriétaire exigeant ou d'un

---

<sup>1</sup> Cette dimension de la question n'avait pas échappé aux réformateurs. Dès 1933, Harold Gosnell (1933, p. 25-26) mentionne que le succès des machines repose sur leur capacité à venir en aide aux immigrés pauvres.



commissaire de police ; elles apportaient une aide juridique aux électeurs qui voulaient faire venir leur famille aux Etats-Unis. Allswang note même que les machines intelligentes sont celles qui su évoluer avec leur clientèle, en faisant du *welfare* au début du 20e siècle pour les immigrés pauvres, puis en subventionnant les petites entreprises de leurs enfants, comme à Chicago après la Deuxième Guerre mondiale (Allswang in Stave *et al.* 1988). Enfin, les politiciens des machines ne faisaient pas que s'occuper des problèmes de la vie quotidienne, ils défendaient aussi les grandes idées de leurs électeurs, comme la liberté de l'immigration (combattue par les réformateurs au nom de la pureté de la nation américaine) et la liberté de la consommation d'alcool (contre les tendances prohibitionnistes de leurs adversaires de la classe moyenne protestante). Les programmes des machines reflétaient les préoccupations de leur électorat sur l'indépendance de l'Irlande ou sur la reconstitution de la Pologne (Allswang 1977).

L'analyse fonctionnelle des machines de Robert Merton a suscité une vive critique d'un historien, Alan DiGaetano (1988). DiGaetano adresse à Merton les critiques standards contre le fonctionnalisme : c'est un raisonnement téléologique qui omet de décrire les mécanismes concrets par lesquels la théorie opère. Pour DiGaetano (1988), c'est la concentration du pouvoir des gouvernements urbains (et non l'essor du vote irlandais) ainsi que la création de services urbains à distribuer (et non les « besoins insatisfaits » des pauvres) qui permettent l'essor des machines ; il faut bien des services à distribuer pour procéder à l'échange clientélaire. Cette critique bienvenue n'est cependant pas contradictoire avec l'idée que les machines rendaient des services aux immigrés pauvres en échange de leurs votes. L'historien Terrence McDonald reproche (de manière un peu corporatiste) à Merton de s'intéresser aux « bases sociales de la politique » au détriment des institutions et des organisations contingentes (McDonald in Stave *et al.* 1988). Il lui reproche également de souscrire à un « pluralisme de gauche » (*liberal pluralism*<sup>1</sup>) teinté de relativisme et complaisant envers la corruption des immigrés pauvres (McDonald 1985). La réhabilitation de la figure du boss lui paraît associée à la célébration de la figure de Franklin D. Roosevelt en « boss de l'Amérique », pragmatique et enclin à la redistribution des richesses, allié des classes populaires contre la petite bourgeoisie protestante.

### *L'exclusion des Africains Américains par les machines*

Legalized discrimination – where blacks were prevented, often through violence, from owning property, or loans were not granted to African-American business owners, or black homeowners could not access FHA mortgages, or blacks were excluded from unions, or the police force, or fire departments – meant that black families could not amass any meaningful wealth to bequeath to future generations. That history helps explain the wealth and income gap between black and white, and the concentrated pockets of poverty that persists in so many of today's urban and rural communities.

Barack Obama, "A More Perfect Union", 18 mars 2008

Dans son discours sur la question raciale aux Etats-Unis, Barack Obama fait implicitement référence aux machines politiques en évoquant les emplois municipaux auxquels les Noirs n'ont pas eu accès ; privés de ces emplois stables, les familles noires étaient

---

<sup>1</sup> L'historien Alan Brinkley décrit ainsi le point de vue de Hofstadter et des historiens pluralistes de gauche: « Shaken by the memory of fascism and the reality of Stalinism, aghast at the success of Joseph McCarthy and other demagogues at home, deeply fearful of the intolerance and bigotry latent in unrestrained mass politics, intellectuals had committed themselves to the defense of what became known, in Arthur M. Schlesinger Jr.'s felicitous phrase, as "the vital center". The task if intellectuals, some believed, was the defense of the pluralistic assumptions of American democracy and the delegitimation of the dangerous ideologies that challenged them both from the Left and the Right. In the hour of danger, all citizens were soldiers in the cause » (Brinkley 1985, pp. 463-464).

désavantagées par rapport aux immigrés européens qui pouvaient s'appuyer sur les emplois clientélares pour démarrer le processus de mobilité sociale intergénérationnelle. Dans l'immense majorité des villes, les Noirs – qui pourtant avaient le droit de vote, surtout dans le nord-est – étaient exclus de l'échange clientélaire (voir Joyce 1997, p. 293)<sup>1</sup>. A Chicago, à une date aussi avancée que 1970, les Noirs représentaient 40% de l'électorat mais seulement 20% des emplois municipaux ; ces emplois étaient toujours les plus pénibles et les moins bien payés (Judd et Swanstrom 2004).

Erie (1988) analyse le rejet des noirs par la gestion de la rareté des biens clientélares à distribuer : il fallait choisir qui serait aidé et qui ne le serait pas, et la solidarité ethnique et raciale conduisait la machine irlandaise à privilégier les Irlandais dans un premier temps et les autres catholiques ensuite. Selon Katznelson (1973) et Grimshaw (1992), la machine de Chicago s'assurait du soutien de la classe politique noire en corrompant ses leaders, mais sans en faire bénéficier leurs électeurs. A Memphis, Ed Crump a su conquérir et garder le pouvoir en s'assurant du soutien de la communauté noire, ce qui était inhabituel dans une ville du sud. Crump organisait des barbecues dans les quartiers noirs de Memphis, et achetait le vote noir avec des pastèques, du whisky et du coca-cola (Biles 1984). Sa machine payait la *poll tax* (l'impôt qui ouvrait au droit de vote) des noirs pauvres, d'une valeur de 2 dollars par électeur (environ 50 dollars de 2009). Crump avait également organisé la campagne d'un certain Reichman pour l'élection du shérif, et qu'il avait fait apprendre à écrire « Reichman » à de très nombreux noirs analphabètes afin que ceux-ci puissent voter pour lui et que leur vote ne soit pas refusé pour illettrisme. Le folklore politique de Memphis raconte que des années plus tard, le seul mot que les Noirs analphabètes pouvaient écrire était « Reichman » (Dowdy 2006).

Si les Noirs n'ont pas bénéficié des machines politiques, ils n'ont pas profité non plus des changements apportés par les réformateurs quand ceux-ci sont parvenus à renverser les boss. L'introduction de mesures contre la fraude électorale, conçue comme une arme contre les machines, s'est faite aux dépens des électeurs Africains Américains. L'une de ces mesures consistait à écarter du droit de vote les analphabètes, sous prétexte que leur jugement ne pouvait être assez informé, dans le but réel de limiter l'influence des immigrés primo-arrivants sur le résultat des élections. Or, dans le sud, l'illettrisme dans les années 1920 concernait entre 40% et 60% des hommes noirs (contre 8% à 19% des hommes blancs) (Judd et Swanstrom 2004). Les tests de lecture et d'écriture ont donc permis de priver un grand nombre de Noirs de leurs droits civiques, et ce jusqu'aux années 1960. Banfield et Wilson (1963) notent également que, dans la mesure où les réformateurs ont repris le contrôle du gouvernement urbain pour le compte des classes moyennes, il n'y avait aucune raison pour que les Noirs en bénéficient :

« Better police protection in white neighborhoods means greater police harassment in Negro ones. Appointment of white experts means non-appointment of Negro politicians » (Banfield et Wilson 1963, p. 127)

### *Machines et transformation sociale*

“What I look for in a prospective captain is a young person – man or woman – who is interested in getting some material return out of his political activity. I much prefer this type to the type that is enthused about the party cause or all hot on a particular issue. Enthusiasm for causes is short lived, but the necessity of making a living is permanent”.

A Chicago machine insider (quoted in Stone 1996)

---

<sup>1</sup> Edward Banfield a soutenu que les Africains Américains faisaient partie des bénéficiaires des machines politiques (Banfield 1961, Banfield et Wilson 1963), mais les recherches ultérieures ont montré le contraire.

Les machines ont été hostiles aux communistes et aux syndicats : « Les machines étaient hostiles au mouvement politique qui essayait de transformer le système parce que ces mouvements menaçaient le contrôle du vote des immigrants. Jusque dans les années 1930 la plupart des machines s'opposaient vigoureusement aux syndicats » (Judd et Swanstrom 2004, p. 59). Dans un discours à la chambre de commerce de Jersey City, Boss Hague déclarait en 1938 :

« We hear about constitutional rights, free speech and the free press. Every time I hear those words I say to myself, 'That man is a Red, that man is a Communist.' You never heard a real American talk in that manner. »

A l'époque des machines, il existait deux principaux syndicats : l'American Federation of Labor (AFL), fondée en 1886, qui défendait un syndicalisme corporatiste et conservateur, focalisé sur le salaire et les conditions de travail, sans revendications politiques, et fermé aux Noirs ; et le Congress of Industrial Organizations (CIO), fondé en 1932 sur une ligne plus révolutionnaire, ouvert aux Noirs, qui finira par fusionner avec l'AFL durant la chasse aux sorcières anticommuniste en 1955. Frank Hague (le boss de Jersey City) et Ed Crump (le boss de Memphis) toléraient l'AFL, mais considéraient le CIO comme un ennemi. Frank Hague empêcha des meetings du CIO de se tenir à tel point qu'un arrêt de la Cour suprême lui enjoignant de respecter le *First Amendment* porte son nom<sup>1</sup>. Ed Crump avait ordonné à son chef de la police, Will Lee, d'empêcher physiquement les *union organizers* du CIO de passer le Mississippi ; Biles (1984, p. 533) le crédite d'avoir crié à ses subordonnés : « je ne veux pas de syndicats de nègres dans ma ville ! ».

Plus généralement, les machines étaient structurellement hostiles aux politiques sociales à portée universelles, dans la mesure où celles-ci supprimaient le principe clientélaire qui assurait leur survie politique. Les machines avaient intérêt à concevoir des politiques dont les bénéficiaires soient divisibles et dont la mise en œuvre soit discriminante (Stone 1996). Les politiques qui bénéficiaient indistinctement à tous les habitants ne comportaient aucune plus-value clientélaire : la lutte contre la pollution et pour une meilleure qualité de l'air, les jardins publics, la lutte contre le jeu et la prostitution ne permettaient pas au boss de récompenser des alliés et de punir des ennemis. De même, la rareté des ressources disponibles pour la distribution clientélaire impliquait de multiplier les emplois les moins bien payés, pour satisfaire le plus grand nombre d'électeurs, au détriment de la qualité des emplois. Erie (1988) estime que la tendance des machines irlandaises à générer beaucoup (jamais assez) d'emplois mal payés a nuit à la mobilité sociale intergénérationnelle des Irlandais aux Etats-Unis.

Dans les années 1960, la gauche intellectuelle des campus universitaires, proche du *civil rights movement* et hostile à la guerre du Viêt-Nam, considérait que les boss rustres et corrompus présentaient un degré de nuisance quasi-équivalent à celui des démocrates ségrégationnistes du sud. Pendant les « étés chauds » des années 1960, le boss de Chicago, Richard J. Daley, avait acquis la détestation de la gauche intellectuelle pour s'être vanté, dans une conférence de presse, d'avoir ordonné aux policiers municipaux de tirer pour tuer (*shoot to kill*) sur tout manifestant s'appêtant à jeter un cocktail Molotov (et donc susceptible de provoquer un incendie mortel).

Au final, si Banfield et Wilson (1963) estiment que les machines ont permis aux populations démunies de s'intégrer dans le *mainstream* américain, des auteurs comme l'anthropologue James C. Scott (1969), Erie (1988) ou Katznelson (1981) pensent au contraire que les machines ont systématiquement empêché la formation de revendications de gauche, par les politiques qu'elles ont menées à la tête du gouvernement urbain, et par le fait de jouer les solidarités ethniques contre les solidarités sociales. Les machines ont privilégié des gains à court-terme qui ont empêché les gains de long-terme, c'est-à-dire la formation d'un « vrai »

---

<sup>1</sup> *Hague v. Committee for Industrial Organization*, 307 U.S. 496 (1939).

parti de gauche et ont donc contribué à l'absence d'un État-providence de type européen. La complexité de ce débat est illustrée en creux par Howard Zinn dans son *Histoire populaire des Etats-Unis* : Zinn (1999) retrace l'histoire de son pays en adoptant systématiquement le point de vue des opprimés (Indiens, immigrés, femmes, ouvriers, syndicalistes, Noirs...); il s'agit d'écrire une « histoire de gauche » des Etats-Unis. En 800 pages, il ne mentionne pas une seule fois les machines.

\* \* \*

Le déclin des machines au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale ne signifie pas la fin du phénomène clientélaire dans la vie politique des villes américaines. Dans un premier temps, la migration des Africains Américains et le *white flight*, conjugués aux mouvements des droits civiques, va permettre l'accession au pouvoir urbain de maires noirs, l'accession des noirs aux emplois publics municipaux et la création d'une classe moyenne noire. Dans un deuxième temps, le double mouvement de décentralisation et de privatisation de l'État-providence américain amorcé par l'administration Reagan va ouvrir pour les pouvoirs locaux un champ nouveau de relations clientélares avec le monde associatif, le nouvel acteur-clé de la distribution du *welfare* au niveau local (Marwell 2004); autant de sujets passionnants et cruciaux, auxquels le présent travail fournit un arrière-plan historique.

### **Bibliographie**

- Allswang John M. 1977, *Bosses, Machines, and Urban Voters : An American Symbiosis*, Port Washington, NY : Kennikat Press
- Amenta Edwin, Chris Bonastia, Neal Caren 2001, "US Social Policy in Comparative and Historical Perspective: Concepts, Images, Arguments, and Research Strategies", *Annual Review of Sociology*, vol. 27, pp. 213-234
- Banfield Edward C. 1956, *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe: The Free Press
- Banfield Edward C. et James Q. Wilson 1963, *City Politics*, Cambridge (Mass.) : Harvard University Press et MIT Press
- Bernard R. M. et B. R. Rice 1975, "Political environment and the adoption of progressive municipal reform", *Journal of Urban History*, 1 (2), pp. 149-74
- Biles Roger 1984, "Ed Crump Versus the Unions: The Labor Movement in Memphis During the 1930s", *Labor History*, 25 (4), pp. 533-552
- Boulay Harvey et Alan DiGaetano 1985, « Why Did Political Machines Disappear? », *Journal of Urban History*, 12 (1), pp. 25-49
- Bourdieu Pierre 1997, *Méditations pascaliennes*, Paris : Le Seuil
- Bridges Amy et Richard Kronick 1999, « Writing the Rules to Win the Game: The Middle-Class Regimes of Municipal Reformers », *Urban Affairs Review*, 34 (5), pp. 691-706
- Brinkley Alan 1985, « Richard Hofstadter's *The Age of Reform* : A Reconsideration », *Reviews in American History*, 13 (3), pp. 462-480
- Briquet Jean-Louis 1997, *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris: Belin
- Briquet Jean-Louis 1998, « La politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques », in J.-L. Briquet et F. Sawicki (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris : PUF, pp. 7-37
- Briquet Jean-Louis et Frédéric Sawicki (dir.) 1998, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris : PUF
- Brown M. Craig et Charles Halaby 1987, « Machines Politics in America, 1870-1945 », *Journal of Interdisciplinary History*, 17 (3), pp. 587-612
- Buenker J.D. 1973, *Urban Liberalism and Progressive Reform*, New York, Charles Scribner's Sons

- Callow Jr Alexander B. 1978, "Review: Bosses, Machines, and Urban Voters: An American Symbiosis by John M. Allswang", *The American Historical Review*, 83 (4), pp. 1109-1110
- Caro Robert A. 1975, *The Power Broker. Robert Moses and the Fall of New York*, New York: Vintage
- Chandler Alfred D., Jr. 1977, *The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business*, Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press
- Chapoulie Jean-Michel, 2001, *La tradition sociologique de Chicago 1892-1961*, Paris : Le Seuil
- Cox Gary W. et Mathew D. McCubbins 1986, « Electoral Politics as a Redistributive Game », *The Journal of Politics*, vol. 58, pp. 370-389
- DiGaetano Alan 1988, « The Rise and Development of Political Machines. An Alternative to Merton's Functional Analysis », *Urban Affairs Quarterly*, 24 (2), pp. 242-267
- Dorsett Lyle W. 1977, *Franklin D. Roosevelt and the City Bosses*, Port Washington, NY : Kennikat Press
- Dowdy G. Wayne 2006, *Mayor Crump Don't Like It: Machine Politics in Memphis*, Jackson : University Press of Mississippi
- Dressayre Philippe 1980, « Pouvoirs sur la ville : les "machines" de Rochester (New York) », *Revue française de science politique*, 30 (4), pp. 776-798
- Dye, T. R. et S. A. McManus 1976, "Predicting city government structure", *American Journal of Political Science*, 20 (2), pp. 257-71
- Eisenstadt S.N. et L. Roniger 1984, *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*, Cambridge : Cambridge University Press
- Erie Steven P. 1988, *Rainbow's End. Irish-Americans and the Dilemmas of Urban Machine Politics, 1840-1985*, Berkeley : University of California Press, "California Series on Social Choice and Political Economy »
- Garant Nicolas et Gilbert Laroche 2003, "Weber en Amérique. Le crépuscule de l'esprit du capitalisme", *Revue Internationale de Politique Comparée*, 10 (4), pp. 625-639
- Garrigou Alain 2002, *Histoire sociale du suffrage universel, 1848-2002*, Paris : Points-Seuil
- Gecan Michael 2004, *Going Public. An Organizer's guide to citizen action*, Anchor Books
- Gimpel James 1993, "Reform-Resistant and Reform-Adopting Machines: The Electoral Foundations of Urban Politics, 1910-1930", *Political Research Quarterly*, Vol. 46, No. 2, 371-382
- Gordon Daniel N. 1968, "Immigrants and Urban Governmental Form in American Cities, 1944-1960", *American Journal of Sociology*, vol. 74, pp. 158-71
- Gosnell Harold F. 1933, "The Political Party versus the Political Machine", *Annals of American Academy of Political and Social Science*, n°169, pp. 21-28
- Graziano Luigi 1984, *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia*, Milan : Franco Angeli
- Grimshaw William 1992, *Bitter Fruit: Black Politics and the Chicago Machine*, Chicago: University of Chicago Press
- Harvey David L. et Michael H. Reed 1996, "The Culture of Poverty: An Ideological Analysis", *Sociological Perspectives*, 39 (4), Winter, pp. 465-495
- Hofstadter Richard 1955, *The Age of Reform : From Bryan to FDR*, New York: Vintage
- Johnston Michael 1979, "Patrons and Clients, Jobs and Machines: A Case Study of the Uses of Patronage", *American Political Science Review*, 73 (2), pp. 385-398
- Jones Bryan D. 1981, « Party and Bureaucracy : The Influence of Intermediary Groups on Urban Public Service Delivery », *American Political Science Review*, vol. 75, pp. 688-700
- Jones Bryan D. et al. 1978, « Service Delivery Rules and Distribution of Local Government Services : Three Detroit Bureaucracies », *Journal of Politics*, vol. 40, pp. 332-68
- Joyce Patrick D. 1997, « A Reversal of Fortunes. Black Empowerment, Political Machines, and City Jobs in New York City and Chicago », *Urban Affairs Review*, 32 (3), pp. 291-318

- Judd Dennis R. et Todd Swanstrom 2004, *City Politics. Private Power and Public Policy*, New York : Longman
- Katznelson Ira 1973, *Black Men, White Cities*, New York : Oxford University Press
- Katznelson Ira 1981, *City Trenches : Urban Politics and the Patterning of Class in the United States*, New York: Pantheon
- Katznelson Ira et Aristide R. Zolberg 1986, *Working Class Formation*, Princeton, NJ: Princeton University Press
- Krebs Timothy J. 2005, "Money and Machine Politics. An Analysis of Corporate and Labor Contributions in Chicago City Council Elections", *Urban Affairs Review*, 41 (1), pp. 47-64
- Levy Frank, Arnold J. Meltsner et Aaron Wildavsky 1974, *Urban Outcomes*, Berkeley : University of California Press
- Lineberry R. 1977, *Equality and urban policy: The distribution of municipal public services*, Beverly Hills: Sage
- Lineberry R. et E.A. Fowler 1967, "Reformism and public policies in American cities", *American Political Science Review*, 61 (3), pp. 701-716
- Lotchin Roger W. 1981, « Power and Policy : American City Politics Between Two World Wars », in Scott Greer (ed.), *Ethnics, Machines, and the American Urban Future*, Cambridge : Shenkman
- Lowi Theodore J. 1969, « Machines politiques ou bureaucraties administratives : le problème du gouvernement des villes américaines », *Sociologie du travail*, n°4, pp. 444-462
- Mann Michael 1993, *The Sources of Social Power. Volume II : The Rise of Classes and Nations-State, 1760-1914*, Cambridge : Cambridge University Press
- Matheu Michel 2002, « La régulation des services en réseaux, ou la lente émergence d'une innovation majeure », *Entreprises et histoire*, n°30, pp. 115-135
- Mattina Cesare 2003, *La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980)*, Thèse de doctorat en science politique, Grenoble : Institut d'Études politiques de Grenoble
- Marwell Nicole P. 2004, « Privatizing the Welfare State: Nonprofit Community Based Organizations as Political Actors », *American Sociological Review*, 69 (2), pp. 265-291
- Mayhew David 1986, *Placing Parties in American Politics*, Princeton: Princeton University Press
- McCaffery Peter 1992, « Style, Structure and Institutionalization of Machine Politics : Philadelphia, 1867-1933 », *Journal of Interdisciplinary History*, 22 (3), pp. 435-542
- McCormick Richard L. 1981 « The Discovery that Business Corrupts Politics : A Reappraisal of the Origins of Progressivism », *American Historical Review*, vol. 86, pp. 247-274
- McDonald Terrence J. 1985, "The Problem of the Political in Recent American Urban History: Liberal Pluralism and the Rise of Functionalism", *Social History*, vol. 10, pp. 324-345
- Médard Jean-François 1976, « Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique », *Revue Française de Science Politique*, 26 (1), pp. 103-131
- Merton Robert K. 1949, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe : The Free Press, trad. fr. partielle, *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris: Plon, 1965
- Mills Charles Wright 1943, « The Professional Ideology of Social Pathologists », *American Journal of Sociology*, 49 (2), September, pp. 165-180
- Mladenka Kenneth R. 1980, « The Urban Bureaucracy and the Chicago Political Machine : Who Gets What and the Limits to Political Control », *American Political Science Review*, 74 (4), pp. 991-998
- Mladenka, K. R. et K. Q. Hill 1978, "The distribution of urban police services", *Journal of Politics*, vol. 40, pp. 112-133
- Moore Barrington 1966, *Social Origins of Democracy and Dictatorship. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston : Beacon Press.

- Murphy Russel D. 2002, « Politics, Political Science, and Urban Governance : A Literature and a Legacy », *Annual Review of Political Science*, vol. 5, pp. 63-85
- Neely Twila E. 1928, « The Sources of Political Power: A Contribution to the Sociology of Leadership », *American Journal of Sociology*, 33 (5), pp. 769-783
- O'Connor Edwin 1956, *The Last Hurrah*, Back Bay Books, 1985
- Piattoni Simona 2003, « Le clientélisme revisité. Politique clientéliste et développement économique dans l'Italie d'après-guerre », *Pôle Sud*, n°19, novembre, pp. 155-174
- Putnam Robert D., 1993, *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press
- Rakove Milton 1975, *Don't Make No Waves... And Don't Back No Losers : An Insider Analysis of the Daley Machine*, Bloomington : Indiana University Press
- Riordan William L. 1905, *Plunkitt of Tammany Hall*, New York: E. P. Dutton, 1963
- Rogler Lloyd 1974, "The Changing Role of a Political Boss in a Puerto Rican Migrant Community", *American Sociological Review*, vol. 39, pp. 57-67
- Rosen Christine Meisner 1989, « Business, Democracy, and Progressive Reform in the Redevelopment of Baltimore after the Great Fire of 1904 », *Business History Review*, vol. 63, pp. 283-328
- Schmidt Steffen W., Laura Guasti, Carl H. Landé et James C. Scott 1977, *Friends, Followers and Factions. A Reader in Political Clientelism*, Berkeley : University of California Press
- Schmidt Steffen W., Laura Guasti, Carl H. Landé et James C. Scott 1977, *Friends, Followers and Factions. A Reader in Political Clientelism*, Berkeley : University of California Press
- Scott James C. 1969, "Corruption, Machine Politics and Political Change", *The American Political Science Review*, vol. 63, pp. 1142-1158
- Shefter Martin 1976, « The Emergence of the Political Machine : An Alternative View », *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Englewoods Cliffs (NJ) : Prentice Hall
- Shefter Martin 1983, "Regional receptivity to reform: Legacy of the Progressive era", *Political Science Quarterly*, 98 (3), pp.459-83
- Shefter Martin 1994, *Political Parties and the State*, Princeton University Press
- Skocpol Theda 1992, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press
- Stave Bruce M., John M. Allswang, Terrence J. McDonald, Jon C. Teaford, 1988, "A Reassessment of the Urban Political Boss: An Exchange of Views", *The History Teacher*, 21 (3), pp. 294-312
- Stone Clarence 1996, « Urban Political Machines : Taking Stock », *PS: Political Science and Politics*, 29 (3), September, pp. 446-450
- Teaford Jon C. 1982, « Finis for Tweed and Steffens : Rewriting the History of Urban Rule », *Reviews in American History*, n°10 (December), pp. 133-149
- Thelen David 1979, "Urban Politics: Beyond Bosses and Reformers", *Reviews in American History*, 7 (3), pp. 406-412
- Violas P. 1973. « Progressive Social Philosophy: Charles Horton Cooley and Edward Alsworth Ross », In C. J. Karier, P. Violas et J. Spring (dir.), *Roots of Crisis: The American Education in the Twentieth Century*, New York: Rand McNally, pp. 163-176
- Weber Max 1995 (1922), *Économie et société*, Paris : Pocket, « Agora »
- Wolfinger Raymond 1972, "Why Political Machines Have Not Withered Away and Other Revisionist Thoughts", *Journal of Politics*, 34 (2), pp. 365-398
- Wolfinger, R. et J. O. Field 1966, "Political ethos and the structure of city government", *American Political Science Review*, 60 (1), pp. 306-26
- Zinn Howard 1999, *A People's History of the United States* (4ème édition), traduction française *Une histoire populaire des États-Unis*, Marseille: Agone, 2002