



HAL
open science

Pratiques clientélares et politiques d'attribution des logements sociaux à Marseille dans les années 1970

Cesare Mattina

► **To cite this version:**

Cesare Mattina. Pratiques clientélares et politiques d'attribution des logements sociaux à Marseille dans les années 1970. *Méditerranée: revue géographique des pays méditerranéens*, 2001, Politiques urbaines à Naples et à Marseille, 96 (1-2), pp.29-36. hal-03558883

HAL Id: hal-03558883

<https://hal.science/hal-03558883v1>

Submitted on 10 Oct 2024

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

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

Public Domain

Pratiques clientélares et politiques d'attribution des logements sociaux à Marseille dans les années 1970

Mr Cesare Mattina

Résumé

Cette contribution analyse le rapport entre les politiques d'attribution des logements sociaux et la politique locale à Marseille pendant les années 1970-80. La croissance migratoire, très forte pendant les années 1960, exigeait, de façon urgente, de donner à de nombreuses personnes un logement et un emploi. Les pratiques clientélares d'attribution des HLM ont été dans cette phase une des méthodes les plus efficaces d'intégration de ces nouvelles populations. Sur ce type de pratiques, socialement acceptées et légitimées, certains hommes politiques marseillais ont pu bâtir leur carrière à l'ombre de Gaston Defferre et de son système de gestion de la ville.

Abstract

This contribution analyzes the relationship between the policies of subsidized housing and local politics in Marseille in the decade 1970-80. Strong growth through migration during the 1960s urgently required massive attention to housing and jobs. In this phase, the clientist practices involving subsidized housing (HLM) became one of the most effective methods used to integrate this population influx. Certain Marseille political figures have used these socially accepted and legitimized practices to build their careers following Gaston Defferre's particular management style for governing the city.

Citer ce document / Cite this document :

Mattina Cesare. Pratiques clientélares et politiques d'attribution des logements sociaux à Marseille dans les années 1970. In: Méditerranée, tome 96, 1-2-2001. Politique urbaines à Naples et à Marseille: regards croisés. pp. 29-36;

doi : <https://doi.org/10.3406/medit.2001.3201>

https://www.persee.fr/doc/medit_0025-8296_2001_num_96_1_3201

Fichier pdf généré le 25/04/2018

Pratiques clientélares et politiques d'attribution des logements sociaux à Marseille dans les années 1970

Clientist practices and political prerogatives of subsidized housing in Marseille in the 1970s

Cesare MATTINA*

Résumé - Cette contribution analyse le rapport entre les politiques d'attribution des logements sociaux et la politique locale à Marseille pendant les années 1970-80. La croissance migratoire, très forte pendant les années 1960, exigeait, de façon urgente, de donner à de nombreuses personnes un logement et un emploi. Les pratiques clientélares d'attribution des HLM ont été dans cette phase une des méthodes les plus efficaces d'intégration de ces nouvelles populations. Sur ce type de pratiques, socialement acceptées et légitimées, certains hommes politiques marseillais ont pu bâtir leur carrière à l'ombre de Gaston DEFFERRE et de son système de gestion de la ville.

Abstract - This contribution analyzes the relationship between the policies of subsidized housing and local politics in Marseille in the decade 1970-80. Strong growth through migration during the 1960s urgently required massive attention to housing and jobs. In this phase, the clientist practices involving subsidized housing (HLM) became one of the most effective methods used to integrate this population influx. Certain Marseille political figures have used these socially accepted and legitimized practices to build their careers following Gaston DEFFERRE's particular management style for governing the city.

Les pratiques politiques à Marseille ont été souvent qualifiées de clientélistes ; des chercheurs, des journalistes, des protagonistes de l'histoire politique marseillaise soulignent la forte emprise du clientélisme (SANMARCO, MOREL, 1988 ; ROCHU, 1983), du clanisme, du poids des réseaux relationnels et des services rendus (VIARD, 1995). À partir des années 1960, un modèle de gestion se met en place autour du pouvoir municipal, des socialistes et de Gaston DEFFERRE, maire de Marseille de 1953 à 1986 : un système de pouvoir fondé sur le contrôle des quartiers de la ville, quadrillés par la présence des appareils socialistes et municipaux. Le Parti socialiste (la SFIO à l'époque) avec ses organisations collatérales (réseaux d'associations, d'amicales, de Comités d'intérêt de quartier) organise une pratique généralisée d'entraide et de services rendus à la population afin de s'en assurer un soutien durable, à travers la distribution de services et de faveurs. Les élus du parti deviennent des intermédiaires entre l'administration anonyme et l'électeur, pour un grand nombre de démarches quotidiennes (SANMARCO, MOREL, 1985).

Le système defferriste se met en place au moment où Marseille connaît, grâce aux vagues migratoires successives puis au rapatriement d'Algérie, une grande expansion démographique. De 1954 à 1975, la population totale est passée de 650 000 à plus de 900 000 habitants (TÉMIME, 1991). Les questions les plus urgentes étaient alors celles du logement et de l'emploi pour ces nouvelles populations. Dans le secteur du logement social, le contrôle des HLM par les responsables socialistes était donc déterminant. Le logement social constitue en effet un élément important de redistribution que les hommes politiques peuvent utiliser pour accroître leur visibilité et leur notoriété. Cette ressource leur assure deux opportunités : premièrement, celle de satisfaire la demande d'un citoyen, espérant en échange un soutien politique et électoral ; deuxièmement, celle de façonner, à travers l'attribution des HLM, la composition de l'électorat dans leur circonscription électorale.

Notre propos est d'analyser les relations entre la politique d'attribution clientélaire des logements sociaux et les stratégies électorales des élus

* CIDSP (Centre d'informatisation des données sociopolitiques)-Institut d'études politiques de Grenoble et Istituto Universitario Orientale de Naples.

marseillais pendant l'époque de Gaston DEFFERRE, principalement dans les années 1970. L'analyse des politiques d'attribution des logements sociaux nous permet, en effet, de faire le lien entre les études sur les pratiques politiques courantes des élus et des partis et les politiques du logement qui peuvent être mises en place à l'échelle urbaine. Notre recherche se fonde essentiellement sur des matériaux d'archives contenus à l'intérieur de la série contemporaine

(série W)¹ conservée auprès des archives municipales de Marseille et provenant du Cabinet du maire. Cela correspond matériellement à une série de documents concernant le logement social pendant la période du début des années 1970 au début des années 1980 qui contiennent la correspondance entre la population et le cabinet du maire ; entre le maire, les élus et les personnels administratifs de la mairie et des offices de HLM.

1 - L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX : UN SYSTÈME INTRINSÈQUEMENT ARBITRAIRE

Les politiques d'attribution de logements sociaux nous semblent dans leurs principes mêmes fondées sur des critères fortement discrétionnaires, qui laissent place à beaucoup d'interprétations. Ces éléments discrétionnaires sont présents dans trois caractéristiques fondamentales du système d'attribution : les règles juridiques, le fonctionnement des offices HLM et les pratiques courantes entre les différents acteurs autour du logement social.

Tout d'abord, les normes législatives, les lois et les orientations concernant l'attribution des logements sociaux n'établissaient pas (et n'établissent pas encore aujourd'hui) de manière stricte tous les critères d'accession au logement. Elles ont toujours été très concises et laconiques, laissant ainsi place à maintes interprétations possibles et à une large manœuvre de décision. La question des catégories de population auxquelles s'adresse le logement social est toujours restée floue, ce qui a donné toute latitude aux organismes HLM pour définir eux-mêmes leur politique de logement (RUFFAT et VOLDMAN, 1997). Le principe selon lequel les HLM sont destinées «aux personnes et aux familles aux ressources modestes», a laissé souvent place à des interprétations diverses, voire arbitraires. Une loi de 1977 a en outre instauré le principe de l'accès au logement pour tous (BOURGOIS, 1997) et a repoussé vers le haut les plafonds de ressources nécessaires à l'accession.

Dans les différentes sociétés HLM existaient déjà par le passé des plafonds de revenus mais les critères de réglementation donnaient l'impression de pouvoir être facilement contournés. C'est seulement en 1985-86 qu'apparaissent les premières lois (loi du 8 juillet 1985 et décret n°86-670 du 19 mars 1986) qui fixent un accès prioritaire à des familles en condition de précarité (les cas sociaux) : jeunes, personnes handicapées, familles nombreuses, familles monoparentales, etc. Avant 1985, le critère social figurait dans la décision d'attribution mais n'était pas codifié et laissait naturellement place à un choix largement discrétionnaire.

L'organisation même du système du logement social en France est le deuxième facteur qui – nous semble-t-il – a augmenté la part d'arbitraire dans la

politique d'attribution. Trois éléments sont à considérer.

Premièrement, le grand nombre d'organismes HLM qui s'occupent de la construction, de la gestion et de l'attribution des logements (OPAC, OPHLM, SAHLM, SCHLM², etc) entraîne l'émiettement de la décision en autant de commissions d'attribution auxquelles participent les élus et les représentants des différentes administrations.

Deuxième élément, les élus ont un poids prépondérant dans les Conseils d'administration et dans les Commissions d'attribution des différentes sociétés. Ils sont fortement représentés dans le Conseil d'administration et exercent une influence très importante sur la politique des loyers et sur l'attribution des logements. Certains organismes comme les OPHLM et les OPAC sont intimement liés aux collectivités territoriales et les élus décident concrètement de leur politique d'attribution. «L'OPHLM peut être considéré comme un instrument au service de la politique du logement de la commune, dans la mesure où les orientations stratégiques et le fonctionnement d'ensemble sont définis par les élus municipaux, qui s'accordent d'ailleurs eux-mêmes à le reconnaître»³. Les présidents des conseils d'administration des OPHLM et des OPAC sont d'ailleurs très souvent des élus de la majorité qui gouverne la mairie ou le Conseil Général. À Marseille, ce cas de figure se présente constamment à l'OPHLM de la ville, où, pendant les années 1970 et 1980, la présidence est toujours entre les mains des socialistes.

Troisième élément, l'existence d'un système de contingents réservés de logements. Les acteurs institutionnels ou privés (État, commune, département, CIL⁴, entreprises, sociétés HLM, sociétés d'économie mixtes, sociétés immobilières, etc.) étant à la source du financement de la construction des logements, acquièrent des droits de réservation sur une portion du parc de logement (le contingent). Parmi les organismes qui ont droit à des logements, la Préfecture qui représente l'État, a un droit d'attribution sur 30% des logements d'un organisme de logements sociaux⁵. La mairie, et en particulier le cabinet du maire, a également un contingent réservé sur lequel elle a un pouvoir absolu de décision et

d'attribution ; ces logements ne sont que théoriquement soumis à un principe d'affectation aux familles modestes (comme d'ailleurs tous les logements HLM). En réalité, de façon légale, le cabinet du maire les attribue à son gré, sans respecter obligatoirement les plafonds de ressources ou les critères sociaux (familles monoparentales, handicapés, etc.).

Dans notre recherche, nous avons pu analyser plus particulièrement les pratiques d'échange et d'attribution du logement social de ce contingent du cabinet de la mairie à l'époque G. DEFFERRE, durant les années 1970 et 1980. Figurent dans ces archives, des demandes spontanées de personnes souhaitant obtenir un logement HLM du contingent de la mairie et dont la décision revient au cabinet du maire ; on

y trouve également les lettres de recommandation principalement des hommes politiques locaux (conseillers municipaux, généraux, régionaux) mais aussi nationaux (députés, ministres) qui appuient ou recommandent telle ou telle personne pour l'obtention d'un logement ; enfin y figurent le courrier et souvent des notes écrites à la main, par des personnels administratifs (chef du cabinet du maire, secrétaire particulier, présidents ou directeurs des organismes HLM). On y a également trouvé des listes d'attribution des logements mises au point par les personnels administratifs du cabinet du maire et des notes qu'ils échangeaient avec les élus sur la politique du logement et plus particulièrement sur les critères d'attribution du logement.

2 - L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX : UN SYSTÈME «NON ORTHODOXE» À MARSEILLE

Au travers des notes confidentielles et du courrier échangé entre les personnels administratifs des services du logement de la mairie et les organismes HLM on peut analyser les pratiques qui sont utilisées à l'époque defferriste. Parmi les personnels administratifs marseillais existe une certaine lucidité sur l'action municipale dans le domaine du logement social et sur le caractère souvent arbitraire des critères d'attribution. Une lettre adressée au maire en 1971 par un responsable du Service logement de la mairie, Monsieur D., en témoigne :

«Il est à mon sens tout à fait normal que les élus aient à leur disposition un certain contingent de logements, qu'ils peuvent utiliser pour ceux des candidats dont ils ont apprécié en chaque occasion les services rendus. Il est encore plus normal qu'une grande partie de ce contingent soit réservé au maire. Je crois que personne ne songe à discuter le bien fondé d'un usage ancien et généralisé»⁶.

Autre exemple : un rapport confidentiel, sous la forme d'un brouillon, dont le titre est «Propositions pour un habitat plus social à Marseille», produit en 1978 par la directeur général de l'OPAC, par un délégué général de OPHLM de la ville de Marseille et par le directeur général de la LOGIREM⁷, témoigne de l'arbitraire existant autour de la politique d'attribution des logements sociaux. Dans un autre document concernant les problèmes posés par l'attribution des logements, sous le titre «efficacité sociale», des personnels administratifs en parlent ouvertement :

«La très grande majorité des logements HLM est attribuée sous la forme de recommandation par des élus ou des personnalités locales. Si cette manière n'est pas orthodoxe par rapport aux textes qui régissent le fonctionnement des commissions d'attribution, par contre, elle atteint son but social dans la mesure où les personnes recommandées sont généralement des familles à revenus modestes et que les organismes, en particulier des deux offices, sont très stricts en ce qui concerne le respect des plafonds de ressources. On peut donc dire que même si

l'orthodoxie n'est pas respectée, l'efficacité sociale est réelle»⁸.

Plusieurs aspects nous apparaissent intéressants ici : d'abord, il y est admis clairement que la recommandation est la manière la plus efficace d'affecter des logements. Il s'agit de l'utilisation d'un critère qui n'est pas illégal mais qui est perçu, par les acteurs eux-mêmes du logement social, comme «non orthodoxe». Mais ces pratiques, au moins douteuses, se justifient au nom d'une efficacité sociale, selon laquelle les élus seraient les mieux placés pour juger de la priorité à établir dans les demandes qui leur sont adressées. Les personnels de la mairie cautionnent des pratiques sociales auxquels ils ne voient pas d'alternative, mais en même temps, ils cherchent à instaurer des limites et à définir un cadre et des règles plus sûres. Déjà en avril 1976, on pouvait trouver un document fort intéressant à propos d'une possible redéfinition des critères d'affectation des logements sociaux. A.V., personnel administratif du Service du logement de la mairie, écrit au président de la Commission d'attribution du même service pour exprimer ses doutes :

«J'ai consulté le registre de délibération de cette Commission et j'ai constaté, ce que nous savions déjà, qu'elle ne se réunissait qu'à des intervalles assez espacés, se bornant à entériner la liste des logements attribués au jour le jour sans qu'une liste de classement annuelle soit établie, comportant un nombre de candidats excédant d'au moins 50% le nombre de logements susceptibles d'être mis en location au cours de l'année et dans laquelle les membres de la Commission doivent choisir dans l'ordre»⁹.

En effet, l'organe prévu pour l'attribution des logements, la Commission d'attribution, apparaît cantonnée à un simple rôle de confirmation de décisions prises ailleurs, les négociations et les accords entre les élus et les administrateurs se faisant évidemment au préalable. Le cabinet du maire, les élus, les administrateurs, la Préfecture ont leurs propres

candidats qui sont pratiquement imposés selon un ordre préétabli à la ratification de la Commission d'attribution. Dans ce même rapport on peut trouver une critique, sur le fonctionnement habituel des services du logement, signe du conflit entre hommes politiques et personnels administratifs, sur les critères d'attribution. L'auteur du rapport expose trois possibilités de politique d'attribution : une qui consisterait –comme il l'énonce plus loin dans son propos– à «continuer les errements du passé» et à répondre ainsi plus facilement à tous les besoins et à toutes les contraintes sociales quotidiennes. Cependant, il en souligne le danger, la dénonciation par l'opinion publique de critères perçus comme opaques :

«... Cette pratique me paraît dangereuse, non seulement pour le Conseil d'administration, mais également pour la municipalité qui peut, soudainement, faire l'objet d'une campagne de presse en périodes critiques. Si toutefois il était décidé de poursuivre cette politique, il faudrait que Monsieur le Maire soit informé des inconvénients que cela peut représenter»¹⁰.

Face à une deuxième hypothèse qui lui paraît extrêmement rigide (celle d'établir une liste annuelle de classement excédant d'au moins 50% le nombre de logements susceptibles d'être mis en location au cours de l'année et dans laquelle la Commission puisse suivre l'ordre d'ancienneté des demandes), il envisage et il propose une solution intermédiaire :

«... pendant le mois en cours, il serait classé toutes les demandes provenant de la préfecture, du maire, des élus, des administrateurs de l'office, des personnes n'ayant aucune recommandation, les cas sociaux, etc. ; ensuite, nous établirons une première répartition (en fonction des logements libérés chaque mois, entre 60 et 80 environ) sur la base suivante :

-60% réservés à la mairie.

-20% réservés à l'office pour les non-recommandés, les cas sociaux, les administrateurs, etc.

-20% pour la préfecture, les élus non-communaux, les personnalités, etc.»¹¹.

Ces critères, qui relèvent entièrement d'un arrangement arbitraire, donnent une idée assez précise de la manière dont on attribuait, et on attribue encore aujourd'hui, les logements sociaux, malgré les quelques modifications qui ont pu intervenir. La distribution proposée ne devait vraisemblablement pas trop s'éloigner de la réalité de l'époque.

Ce passage nous permet de repérer les acteurs qui gravitent autour de l'attribution du logement social et leur poids politique face à l'attribution :

- 1- les élus (principalement de la municipalité, mais aussi des élus non-communaux) ;
- 2- les administrateurs (ceux des offices HLM, mais aussi de la préfecture) ;
- 3- les notables, dénommés dans ce texte les «personnalités» et qui peuvent être des médecins, des avocats, des présidents d'associations, des hommes politiques nationaux, etc.).

Priorité est donné aux élus du peuple : 60% des logements sont attribués à la mairie, ce qui veut dire au cabinet du maire et aux élus de la majorité. Les cas sociaux et la catégories des «non-recommandés» sont cantonnés à un pourcentage très réduit. Le contenu de ce document est largement confirmé par la grande quantité de dossiers personnels de logements que nous avons retrouvée dans les archives municipales de Marseille. L'intervention d'un homme politique, d'un personnel administratif ou d'un notable en faveur d'un demandeur de logement est la règle. Les élus disposent d'un véritable système de candidatures, les Commissions d'attribution, dans le plupart des cas, ne faisant qu'approuver et entériner ces décisions.

3 - LE LOGEMENT COMME BIEN ET COMME RESSOURCE D'ÉCHANGE POLITIQUE

Par quels mécanismes s'effectue le partage entre les élus et les partis pour l'attribution des logements de l'OPHLM de la ville de Marseille au milieu des années 1970 ? L'OPHLM est l'exemple le plus intéressant car –comme nous l'avons vu– il s'agit de l'Office municipal sur lequel la municipalité exerce à cette époque un contrôle pratiquement absolu. Nous avons dépouillé la correspondance relative à la mise en location d'appartements du groupe HLM Saint-Barthélémy (14^e arrondissement) au début des années 1970. Le cabinet de G. DEFFERRE, face à une demande massive qui porte sur des cités HLM où il y a peu de logements vacants, propose en alternative des logements dans cette nouvelle cité. Les listes des attributions à la cité Saint-Barthélémy, qui vont d'avril 1969 à juin 1970, obéissant à un système codifié, sont classées séparément par groupes politiques et par partis. Chacun des partis

de la majorité municipale détient un certain nombre de logements à distribuer, selon des contingents ayant des contingents préétablis. À propos de Saint-Barthélémy figure cette ventilation :

- le maire de Marseille (et son cabinet) : 187 logements ;
- les fonctionnaires municipaux : 46 logements ;
- le Service du logement de la mairie (donc l'adjoint au logement) : 71 logements ;
- les groupes politiques soutenant la majorité municipale : 313 logements repartis de la façon suivante : 182 à la SFIO et 53 au groupe Socialisme et Démocratie ; 111 logements au groupe Républicain d'Union et d'Action Communale (RUAC) et 67 au groupe Centre Démocrate, ces deux dernières formations de centre-droit faisant partie de la coalition municipale defferriste¹².

Chacun des ces acteurs (sauf les fonctionnaires municipaux pour lesquels il s'agit de quotas qui leur sont attribués et dont ils ne décident pas eux-mêmes) a donc la faculté de disposer de ces logements. Lors de la création d'une cité ou lors de la vacance d'un appartement, chaque groupe ou des conseillers municipaux à titre individuel communique à l'OPHLM, *via* le cabinet du maire, leurs candidats à la succession par une procédure routinière et automatique. Un parti ou un élu peut même désigner un candidat à la succession lors de la libération d'un appartement. De nombreux exemples peuvent être retrouvés dans le courrier adressé au cabinet du maire.

Le cabinet du maire qui reçoit les candidatures, les fait ensuite parvenir à la commission d'attribution du Service du logement de la mairie qui gère l'ensemble des candidatures du contingent mairie. Dans une lettre de Jean CALVELLI (directeur du cabinet du maire à l'époque) à Lucien WEYGAND en réponse à une candidature, on retrouve ce système :

«Vous avez bien voulu attirer l'attention de Monsieur le Maire sur l'intérêt que vous portez à Mme M., qui sollicite un logement. Je dois vous faire connaître que Monsieur le Maire vient d'avoir la possibilité de proposer sa candidature pour un F2 (...). J'espère que l'Office HLM voudra bien donner une suite favorable à cette proposition»¹³.

Ces candidatures sont ensuite transmises par le cabinet du maire à l'OPHLM de la ville de Marseille. Nous avons retrouvé les lettres envoyées par J. CALVELLI à l'administrateur délégué de l'OPHLM avec la liste et les dossiers des premiers candidats retenus par la Commission d'attribution des logements pour une affectation dans le groupe Saint-Barthélémy¹⁴.

Ce qui rend ce système encore plus opératoire, c'est qu'à l'intérieur du nombre de logements

dont chaque groupe politique dispose, chaque conseiller municipal possède son propre quota, à charge pour lui de passer par son président de groupe politique avant transmission au cabinet du maire. Nous avons pu trouver les listes des contingents pour chaque conseiller municipal du groupe SFIO, avec un nombre de logements qui varie pour chacun de 2 à 5.

Ce système peut sembler rigide dans sa procédure bureaucratique et hiérarchisée, mais il est souvent assoupli par des arrangements et des marges de négociation entre les différents acteurs : en effet, chaque groupe ou chaque élu dispose d'un bien qui peut être utilisé comme échange avec les autres groupes lorsqu'une nécessité se présente. Le cas typique est celui d'un appartement qui fait partie d'un contingent de logement très demandé par d'autres élus ou par le maire. À ce moment-là peuvent se vérifier des échanges de faveurs entre les élus et le maire ou entre les différents groupes concernés. Par exemple, un élu peut demander au cabinet du maire qu'un logement appartenant au «contingent du maire» puisse être attribué à un de ses protégés. Ou bien, des logements supplémentaires peuvent être accordés aux différents conseillers municipaux.

Les contingents et les quotas ne sont que le résultat d'une négociation sur la répartition des logements sociaux entre les différents acteurs. Le système permet à l'élu de se poser comme médiateur entre le système administratif et la population. Le bien public (le logement, mais aussi l'emploi public, la place à la crèche ou tout autre service ou bien que le politique peut dispenser) peut être considéré par les politiques comme un bien leur appartenant, comme une ressource dont ils disposent et qu'ils redistribuent à leur gré.

4 - PRATIQUES CLIENTÉLAIRES ET STRATÉGIES ÉLECTORALES AUTOUR DU LOGEMENT SOCIAL

Comme nous l'avons vu, malgré l'existence du système de candidatures et de quotas d'attribution de logements, le système n'est pas complètement figé. Il apparaît clairement que certains hommes politiques, par leur importance et leur influence auprès du cabinet du maire, ont la possibilité d'attribuer plus de logements que ne le permet leur quota. Les listes nominatives d'attributaires de logements sociaux de l'OPHLM que nous avons consultées nous donnent un tableau assez clair des attributions «hors contingent». Par les noms qui apparaissent à côté des attributaires des logements (ceux des hommes politiques qui ont «recommandé») et par le contenu de la correspondance échangée entre les élus et le cabinet du maire, on se rend compte que certains élus ont un rôle prépondérant dans

l'attribution des logements. Quels élus émergent ? Quels sont les liens existants entre les stratégies politico-électorales des élus et les parcours personnels des carrières politiques ?

Les véritables protagonistes de l'attribution des logements sociaux au milieu des années 1970 sont principalement trois élus socialistes : Jean MASSE, Charles-Emile LOO et L. WEYGAND. Il faudrait en ajouter un quatrième, Jean-Noël GUERINI, qui n'aura un rôle important dans ce domaine qu'à partir des années 1983-84. Ces hommes ont tous des parcours politiques différents, mais leur dénominateur commun est leur capacité d'influer plus que les autres élus sur l'affectation des logements. Dans nos listes nominatives, 442 logements affectés tout au long de cette année comportent presque

systématiquement le nom d'un politique, d'un administrateur, d'une personnalité qui a «recommandé» à côté du nom des attributaires. L. WEYGAND a fait affecter 120 logements, soit un quart du total des attributions ; J. MASSE 30 logements, et C.E. Loo 24 logements. Par la suite, il y a toute une série de noms parmi lesquels les personnels administratifs du cabinet et du secrétariat particulier du maire, des conseillers municipaux, d'autres personnalités telles que le préfet, des sociétés publiques de la ville comme la RATVM, le quotidien *Le Provençal*, le chauffeur du maire et un certain nombre de noms qui nous sont inconnus¹⁵.

L. WEYGAND est un personnage-clef pour comprendre la politique de redistribution des logements sociaux à Marseille. Le parcours de sa carrière politique est incompréhensible si on ne la lit pas en relation étroite avec son territoire d'appartenance, notamment les 13^e et 14^e arrondissements qui représentent sa circonscription électorale. Depuis le début des années 1970, L. WEYGAND est élu de manière ininterrompue conseiller général dans le 16^e canton et conseiller municipal dans le 7^e secteur municipal, lesquels correspondent à ces deux arrondissements¹⁶. C'est d'ailleurs dans ces mêmes quartiers qu'il y a le plus grand nombre de logements sociaux : en effet, le parc locatif social de Marseille compte 58 530 logements HLM, localisés à plus de 60% dans trois des arrondissements du nord de Marseille, le 13^e, le 14^e et le 15^e (ANSELME, 1988 et 2000). La logique d'attribution des logements sociaux est strictement liée aux stratégies électorales des candidats que ce soit au niveau de la ville toute entière ou des circonscriptions électorales d'appartenance. La politique de redistribution des appartements HLM aux familles ne peut pas être lue de manière complètement séparée du souci constant que l'homme politique a de sa réélection. Stratégie électorale et politiques locatives sont intimement liées.

Un rapport confidentiel adressé au maire par L. WEYGAND sur la situation des cités des quartiers nord de Marseille (13^e et 14^e arrondissement), suite à la défaite des socialistes aux élections cantonales de 1979 rend bien compte du niveau d'intrication de ces stratégies. Il analyse la composition sociale des cités, en apprécie le changement de population, la diversité du statut des logements (location en copropriétés, dans le noyau villageois, en HLM OPAC, en cité d'urgence, etc.) les problèmes sociaux et d'équipement, tout cela en relation constante avec les données électorales :

- «... Forte régression globale entre 1973 et 1979 (-10,7%) ; -15,4 entre les cantonales de 1976 et les européennes de 1979. Ce recul se fait pour l'essentiel au profit de la droite y compris dans les HLM.

- Dans le 12^e, il (le PS) passe en troisième position, soit très proche de l'UDF. Il serait très nettement distancé dans le cas d'un candidat unique de la droite. C'est dans les cités d'urgence et à Frais Vallon que la chute est plus sensible : -15,8% par rapport à 1973 ; -22,8% par rapport à 1976 et la chute profite au PC qui augmente de

13,8%. À Frais Vallon le PS n'obtient que 50% de ses voix de 1976 ou 1978.

- Dans les HLM OPAC ou OPHLM les pertes du PS profitent pour l'essentiel à la droite¹⁷.

L'auteur du rapport poursuit par une explication de cette défaite et analyse le changement de la réalité sociale pendant cette époque de transition :

«Quelques tentatives d'explication générale :

-L'inadaptation du PS et en particulier de ses relais à l'évolution politique. Les CIQ ne jouent plus le rôle qui a été le leur en 1960-1970. Le contact personnalisé des élus est difficile au sein d'une population mouvante.

-La méthode qui consiste à recevoir le citoyen et à lui écrire à une limite ; de plus en plus de personnes viennent aux permanences avec des liasses de 15 à 20 lettres de G. DEFFERRE, J. MASSE, L. WEYGAND, qu'elles ont sollicités pour des emplois, des appartements, sans résultats. Si elles sont satisfaites à la première ou deuxième lettre de l'intérêt qui leur est porté, au bout de 4 ou 5 ans, et à la vingtième lettre, elles ont l'impression que l'on se moque d'elles.

Il paraît évident que l'on doit mettre à disposition des élus quelques moyens de satisfaire leurs électeurs, ou cesser ce type de pratiques.

Le sentiment des citoyens de ces quartiers est que leur cadre de vie est sacrifié par rapport ou au profit des quartiers sud-est du centre de Marseille :

-Un climat d'insécurité physique (...).

-Les problèmes scolaires (...).

Quelques tentatives d'explication particulières :

-Une trop forte concentration d'HLM.

-Une politique du logement social qui a consisté à reloger en particulier dans les HLM-PSR¹⁸ toutes les familles indésirables dans les autres quartiers de Marseille.

-Une insécurité grandissante et des dégradations que les offices HLM ne parviennent plus à maîtriser, cela lié au point précédent. Cette situation n'est pas le fait des élus qui n'obtiennent jamais ou presque des appartements dans HLM-PSR (5 cités dans le 16^e canton).

Dans les HLM (OPHLM) les élus avaient jusqu'à alors la possibilité de satisfaire quelques demandes, ce qui explique peut-être que le PS y a mieux résisté que dans les PSR ou à Frais-Vallon.

Mais, de nombreuses familles y ont aussi été logées de force (opérations d'urbanisme, nécessité financière). Elles ont cru y trouver des logements où elles pouvaient vivre convenablement, elles ont pu rapidement déchanter. Tous les habitants admettent être très satisfaits de leurs appartements, mais déçus par leur environnement dégradé, l'absence de grands équipements (...). Toutes les familles rendent responsable la mairie de l'insécurité (...). Il est dès lors prévisible que les habitants de ces cités voteront de plus en plus à droite, car elles espèrent –comme chaque fois que les citoyens ont peur– que la droite les protégera mieux (...)¹⁹.

Dans ce document d'une richesse extraordinaire quant à la vision de l'homme politique sur le territoire, sur sa stratégie électorale et sur les pratiques et l'exercice quotidien de la politique, il y a toute une série d'éléments à analyser. Le mauvais résultat du PS est mis en relation avec la manière de gérer le rapport avec la population par les hommes du parti, en particulier dans les permanences

électorales. L. WEYGAND constate que la méthode clientélaire, qui avait très bien fonctionné jusque là, se grippe. Cette stratégie commence à ne plus être payante pour le parti et les élus et elle peut même produire des effets contraires. Ce rapport marque symboliquement un moment de transition historique à Marseille : nous ne sommes plus dans les années 1960 ou au début des années 1970, quand les élus pouvaient disposer d'un nombre très élevé d'emplois et de logements à distribuer (entre 1968 et 1974 augmentation de 32% des mises en location des HLM) ; par la suite, la courbe descend rapidement en passant à 8% entre 1975 et 1981 et à 5% après 1981. Vingt ans plus tard, on compte 100 000 habitants de moins, ce qui entraînera une diminution des constructions neuves et des mises en location de logements HLM²⁰. Avec évidemment des conséquences politiques très lourdes : les élus, qui pouvaient «disposer» d'environ 3 000 nouveaux logements par an, verront cette possibilité se réduire à une moyenne de 600 logements dès le début des années 1980. Par ailleurs, le déclin démographique coïncide avec une forte crise économique qui fait perdre à la ville beaucoup d'emplois. Le chômage croît et le vieux canal sécurisant de l'emploi public «à la Ville» ou dans les organismes annexes de la mairie, n'est plus utilisable comme par le passé. La situation budgétaire de la ville oblige à arrêter tout recrutement dès le début des années 1980. Le bien «logement», comme l'emploi, se fait rare.

Le deuxième point intéressant dans ce document concerne le rôle du politique dans la cité et sa capacité de médiation entre les électeurs et les institutions. L' élu s'y sent dépossédé de son pouvoir de médiation entre la population et l'administration. Là où l'administration décide de la politique d'habitation, comme dans le cas des cités d'urgence, les élus ressentent une impuissance et en quelque sorte une atteinte à leurs prérogatives. Il est évident pour L. WEYGAND que, là où les élus arrivent à décider de l'attribution des logements sociaux, les résultats électoraux sont meilleurs qu'ailleurs. Dans les cités d'urgence, où les attributions échappent aux hommes politiques et où elles sont plutôt l'apanage de la Préfecture, les populations sont inconnues et incontrôlables et le PS apparaît nettement plus faible. À ce propos, L. WEYGAND fait une analyse spécifique des résultats électoraux de la cité Frais-Vallon où il remarque que sa popularité, forte au courant des années 1970, a été notablement affectée :

«Cela semble dû, pour l'essentiel à un départ massif des anciens habitants de Frais-Vallon qui ont été remplacés en partie par des locataires désignés par une commission spéciale qui statue uniquement sur dossier ; ces locataires n'ont donc aucun contact préalable avec les élus qui, d'ailleurs, ne reçoivent que très peu de demandes pour ce groupe.

-Un très fort apport de familles gitanes et maghrébines qui explique qu'il y ait actuellement plusieurs centaines de logements vacants.

-Une très forte insécurité, à tel point que le poste de

police est protégé par de fortes grilles (...).

-L'effort énorme réalisé par la municipalité dans cette cité, crèches, stations de métro, écoles, Maisons pour tous, etc., n'arrive pas à compenser les problèmes sociaux.
-Une forte régression de l'action sociale municipale.
*-Enfin, la rénovation réelle de la cité est lente par le fait de l'insuffisance de crédits, et le vandalisme continu (...)*²¹.

D'autre part, un conflit de légitimité se joue aussi entre les différents acteurs (les élus, la préfecture, les sociétés HLM, etc.) face à l'interprétation des exigences de la population quant à la construction sociale d'un territoire, dont la politique du logement social est un des aspects les plus importants. La préoccupation d'un élu pour son résultat électoral n'est pas séparée des considérations sur l'aménagement et sur les choix de la politique du logement social dans les quartiers qu'il contrôle. On voit bien comment la trop forte mobilité sociale est un problème pour l' élu local parce qu'il n'arrive pas à contrôler le changement et à en gérer les conséquences sociales. L'arrivée de populations d'origine gitane et maghrébine fait, à son sens, fuir les anciens habitants des cités. En témoigne une lettre de L. WEYGAND au maire sur les besoins du 16^e canton :

«OPAC : 30 millions de travaux sur les groupes : Le Clos, Les Tilleuls, Les Hirondelles et les Jonquilles. Un contrôle strict des attributions depuis plusieurs années, devrait concourir à satisfaire les locataires, malgré une campagne du PC (...).

OPHLM : Le programme de travaux (...) devrait apporter quelques améliorations. Mais, le logement dans les HLM de l'OPHLM de familles lourdes, de plus en plus nombreuses et quelles que soient leurs origines : maghrébines, françaises, gitanes, etc... rend la question de ces groupes difficile, et a provoqué un départ massif de familles qui sociologiquement nous étaient favorables.

Il faudrait : a- renforcer l'entretien ; b- mettre en place un gardiennage ; c- satisfaire pour les attributions, en priorité les familles qui habitent déjà ces cités, en facilitant leur regroupement sous réserve qu'il s'agisse de familles n'apportant pas de difficultés ; d- les travaux et les petits travaux (...).

De plus : (il conviendrait) que vous autorisiez le recrutement des animateurs dont je vous ai adressé la liste et qui permettrait :

-de renforcer l'efficacité des CAQ et des UAS²² des 13^e et 14^e arrondissements ;

-de promouvoir une politique d'animation sportive ;

-de mieux diffuser les réalisations municipales en direction des enfants, des familles, du 3^e âge ;

-de reconduire le crédit ZUP n^o1 pour animation ;

-que quelquefois le Provençal se fasse l'écho de ce que la municipalité réalise aussi dans ce secteur»²³.

L. WEYGAND se pose comme l'interprète des exigences et de la volonté des populations. Il dénonce le laxisme de la municipalité en matière de politique sociale dans ces quartiers et il demande plus d'interventions pour la population. Ce qui surprend, est le mélange de demandes d'ordre général et d'ordre particulier²⁴. Une stratégie qui pourrait

être perçue comme clientéliste, celle de favoriser des électeurs de sa propre circonscription pour qu'ils obtiennent un travail, devient pour l' élu une possibilité de fournir à la population un service comme un autre. Donner un emploi ou un logement ainsi que

doter le quartier d'un équipement sportif, il s'agit, dans les deux cas, d'un service qu'on rend à la population, surtout dans des quartiers défavorisés comme ces quartiers nord de la ville de Marseille.

CONCLUSION

Ainsi, les pratiques clientélistes d'attribution des logements sociaux constituent à Marseille dans les années 1960-70 une réalité courante et socialement acceptée, compte tenu du contexte d'expansion démographique de la ville, de construction et de mise en location d'un grand nombre de logements, et donc de la possibilité ainsi offerte aux élus de satisfaire les besoins de la population. Le système généralisé de la recommandation arrivait à satisfaire, malgré ses aspects non orthodoxes, une grande

majorité de nouveaux arrivants à la recherche d'une intégration dans la cité. Les élus de la majorité municipale apparaissaient comme des bienfaiteurs et pouvaient tirer des avantages politiques et électoraux de leurs possibilités d'attribution. De telles pratiques leur permettaient de façonner la composition de l'électorat de certains quartiers de la ville qui ont ainsi constitué une ressource capitale pour le développement de la carrière politique de certains notables marseillais.

BIBLIOGRAPHIE

- ANSELME M., (1988), L'accession au parc HLM. Les filières d'accès au logement social locatif, *Cahiers de l'INED*, n° 120, Travaux et Documents, PUF.
- ANSELME M., (2000), La formation des quartiers nord de Marseille et leur « crise », Communication au colloque « Gérer les crises urbaines ? Le cas de quelques métropoles de la Méditerranée occidentale », Marseille, 21-23 octobre 1987, in ANSELME M., *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues, p.111-123.
- BOURGEOIS C., (1997), *L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeux d'acteurs locaux*, Harmattan, Paris.
- ROCHU G., (1983), *Marseille, les années Defferre*, A. Moreau,

- Paris.
- RUFFAT M. et VOLDMAN D., (1997), Permanences et changements aux HLM. L'évolution historique des missions, *Actualités HLM*, n° 49, oct., p.3-73.
- SANMARCO PH., MOREL B., (1985), *Marseille, l'endroit du décor*, Edisud, Aix-en-Provence, 191 p.
- SANMARCO PH., MOREL B., (1988), *Marseille, l'état du futur*, Edisud, Aix-en-Provence, 204 p.
- TÉMIME E. (dir.), (1991), *Migrance : histoire des migrations à Marseille*, Edisud, Aix-en-Provence, tome 4.
- VIARD J., (1995), *Marseille, une ville impossible*, Payot, Paris.

Notes

- 1- Sources consultables par dérogation, sur la base de la loi 79-18 du 3 janvier 1979 et du décret 79-1038 du 3 décembre 1979. J'exprime des remerciements particuliers au personnel des Archives municipales de Marseille.
- 2- OPAC : Office public d'aménagement et de construction ; OPHLM : Office public d'habitations à loyers modérés ; SAHLM : Société anonyme d'HLM ; SCHLM : Société coopérative d'HLM.
- 3- BOURGEOIS C., (1997), *ibid.*, p.61.
- 4- CIL : Comité interprofessionnel du logement, organisme qui collecte le 1% versé par les entreprises pour le financement de la construction neuve.
- 5- 25% des logements sont réservés aux catégories de la population qui sont mal-logés et 5% aux fonctionnaires de la Préfecture.
- 6- *Lettre de M.D. au Maire*, Série 801W14, archives municipales de Marseille.
- 7- Société anonyme d'HLM.
- 8- *Propositions pour un habitat plus social à Marseille*, Série 598W10, archives municipales de Marseille.
- 9- *Note au Président de la Commission d'attribution du service du logement de la mairie*, in Série 801W14, archives municipales de Marseille.
- 10- *Note au Président de la Commission d'attribution du service du logement de la mairie*, *ibid.*
- 11- *Note au Président de la Commission d'attribution du service du logement de la mairie*, *ibid.*
- 12- Listes d'attribution des logements sociaux, Série 540W24, archives municipales de Marseille.
- 13- Série 540W25, archives municipales de Marseille.
- 14- Liste d'attribution des logements sociaux, Série 540W25,

archives municipales de Marseille.

- 15- Ce qui est très intéressant à observer est que le nom de G. DEFFERRE n'apparaît jamais directement dans ces listes d'attribution des logements : il est probablement caché, dans la plupart des cas, derrière le nom de V. MELLAN, directeur du Secrétariat particulier du maire (qui dans ces listes apparaît 24 fois) ou bien aussi derrière les noms des autres responsables de son Cabinet : J. CALVELLI (21 fois), L. ROSTANG (7 fois), S. ORSONI (3 fois), V. BOREL (3 fois), A. CLARY (2 fois). Or, dans ce cas-là, il n'est pas facile de savoir s'il s'agit d'affectations à attribuer à la personne du maire ou aux différents administrateurs qui favorisent des personnes s'étant adressées directement à eux.
- 16- Durant les années 1970 et 80, il est l'adjoint de G. DEFFERRE aux Affaires sociales, un lieu clef de la redistribution des services et des bénéficiaires à Marseille.
- 17- Série 802W51, dossiers particuliers, 1980-1983, archives municipales de Marseille.
- 18- PSR : Programmes sociaux de relogement.
- 19- Série 802W51, dossiers particuliers, 1980-1983, archives municipales de Marseille.
- 20- Le rythme de mise en location est passé de 850 dans la période d'après-guerre à 3753 par an de 1968 à 1974 pour régresser à 600 par an depuis 1981.
- 21- Série 802W51, dossiers particuliers, 1980-1983, archives municipales de Marseille.
- 22- CAQ : Centre d'animation de quartier ; UAS : Unité d'action sociale.
- 23- Série 802W51, dossiers particuliers, 1980-1983, archives municipales de Marseille.
- 24- Dans cette même note, il est également question d'affectation de personnel au service de l' élu.