



HAL
open science

**Des pratiques ordinaires et pourtant fort dénoncées.
Réflexions sur la dimension clientélaire des politiques
publiques à partir du laboratoire marseillais**

Cesare Mattina

► **To cite this version:**

Cesare Mattina. Des pratiques ordinaires et pourtant fort dénoncées. Réflexions sur la dimension clientélaire des politiques publiques à partir du laboratoire marseillais. *Revue internationale de politique comparée*, 2024, Vol. 30 (3), pp.53-77. 10.3917/ripc.303.0053 . hal-04725965

HAL Id: hal-04725965

<https://hal.science/hal-04725965v1>

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

Des pratiques ordinaires et pourtant fort dénoncées. Réflexions sur la dimension clientélaire des politiques publiques à partir du laboratoire marseillais

Cesare Mattina

DANS **REVUE INTERNATIONALE DE POLITIQUE COMPARÉE** 2023/3 (VOL. 30), PAGES 53 À 77
ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 1370-0731

ISBN 9782807380158

DOI 10.3917/ripc.303.0053

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2023-3-page-53.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

DES PRATIQUES ORDINAIRES ET POURTANT FORT DÉNONCÉES. RÉFLEXIONS SUR LA DIMENSION CLIENTÉLAIRE DES POLITIQUES PUBLIQUES À PARTIR DU LABORATOIRE MARSEILLAIS

Cesare MATTINA

Centre méditerranéen de sociologie, science politique et histoire (Mesopolhis)
d'Aix-Marseille Université.

Nombre de chercheurs en sciences sociales et en science politique qui traitent du clientélisme dans les pays occidentaux jugent qu'il est un mode de régulation sociale et politique en voie d'affaiblissement. Certains estiment ce déclin irréversible. C'est le point de vue de plusieurs auteurs américains (Lowi, 1964b; Allswang, 1986) : à partir des années 1960, les machines politiques contrôlées par les boss des grandes villes voient leur capacité de mobilisation se restreindre du fait d'un accès rendu plus difficile aux ressources de redistribution, en conséquence de la rationalisation des administrations sur la base de critères gestionnaires et au développement de l'État-providence. D'autres travaux concluent de même au déclin du clientélisme et des pratiques notabiliaires (Boulay & Di Gaetano, 1985; Pasotti, 2010), pour des motifs assez similaires. À l'inverse, à partir des années 1990, les analyses se multiplient qui s'attachent à mettre en évidence comment ces rapports persistent comme modalités importantes de la régulation sociale et politique, cela aussi bien aux États-Unis (Banfield & Wilson, 1966; Guterbock, 1980) qu'en Europe (Allum, 1973; Caciagli, 1977; Chubb, 1981; Fantozzi, 1993; Briquet, 1997; Mattina, 2016a). Ces travaux tendent à démontrer que la rationalité bureaucratique de l'État et du capitalisme n'a pas forcément eu raison des pratiques officieuses et informelles (Briquet & Sawicki, 1998). À l'encontre d'un certain positivisme qui considère que la modernité et l'autonomie qu'elle promet seraient incompatibles avec le maintien de rapports de dépendance personnelle, ils montrent qu'ils n'en continuent pas moins de jouer un rôle important dans certains secteurs de la vie sociale et politique.

Notre proposition, développée sous forme d'hypothèses dans ce dossier, tente de sortir du débat qui opposerait la thèse du déclin à celle de la continuité du clientélisme dans les sociétés contemporaines. Elle nuance et complète les différentes contributions à partir de considérations générales sur la base de l'évolution du débat scientifique international et de nos enquêtes passées qui portent sur l'influence de la redistribution clientélaire de ressources et des logiques de dénonciation du clientélisme sur le gouvernement de la ville à Marseille (Mattina, 2016a; Maisetti & Mattina, 2021).

Même dans un contexte de modernisation de l'action publique et d'autonomisation croissante des individus, les relations clientélares sont loin d'être devenues totalement marginales, ainsi que le démontrent les différentes contributions de ce dossier. Depuis les analyses de Robert Merton (1949), on sait que les relations clientélares ont été souvent une manière pour des individus et des familles de classes populaires et moyennes d'origine immigrée tenues en marge du corps social d'accéder à des faveurs et des services informels, qui sont autant d'entorses au « fonctionnement rationnel » des organisations et des bureaucraties, mais qui leur permettent d'amorcer des parcours d'ascension sociale et de socialisation au système démocratique et du vote. Par le fait de la reproduction de rapports de fidélité sur le long terme (*long range credit*) (Eisenstadt & Roniger, 1984), par la participation, y compris des classes moyennes et supérieures, à ces échanges (Mattina, 2016a), elles sont aussi un moyen de reproduire et de consolider des situations de privilège et de stabilité des systèmes de pouvoir à l'échelle locale. Cela en fait bien évidemment un phénomène jamais univoque, ambivalent et complexe (Auyero, 1999). Et ce sont d'ailleurs ces ambivalences et ces complexités qui expliquent pourquoi encore aujourd'hui le « clientélisme » est un nœud toujours central de controverses et de débat en sciences sociales.

Si les rapports de clientèle ne sont pas devenus subitement marginaux et négligeables, on ne peut en revanche nier qu'ils subissent depuis une trentaine d'années à l'échelle internationale (Combes & Vommaro, 2015) – et en particulier dans des pays comme la France et l'Italie, nos principaux terrains d'enquête – une offensive à caractère structurel et conjoncturel de grande ampleur. Notre hypothèse est celle-ci : plus qu'une régression des pratiques et des échanges clientélares – qui continuent évidemment d'exister – on assiste à l'affaiblissement de leur influence sur les modalités de gouvernement local et au repli dans des micro-espaces souvent invisibles et officieux des politiques publiques.

Les élus conservent une certaine capacité à capter une part des ressources publiques pour les redistribuer de manière discrétionnaire au bénéfice de certains individus, familles et groupes sociaux. Toutefois, les ressources qu'ils pouvaient mobiliser sont moins abondantes ou plus étroitement contrôlées par l'administration. Par ailleurs, les demandes ont cru bien au-delà de leur capacité à les satisfaire, ce qui empêche les élus de redéfinir le contenu de politiques publiques dans un sens qui leur permettrait d'entretenir les équilibres et les systèmes de pouvoir et leur reproduction à l'échelle locale. Cet affaiblissement résulterait d'une part des transformations structurelles de l'action publique, et d'autre part des mobilisations d'entrepreneurs de la moralisation publique qui dénoncent et combattent le clientélisme et les phénomènes d'improbité publique.

Afin de clarifier cette hypothèse et de se prémunir contre un emploi trop large et indifférencié de la notion de clientélisme telle qu'on l'observe dans le débat public mais aussi dans le débat scientifique (Vommaro, 2012), il convient au préalable d'apporter des précisions conceptuelles et terminologiques. Il faut ainsi distinguer entre quatre phénomènes au sein d'un phénomène supposé unique du « clientélisme » :

1. Les relations clientélares interpersonnelles. Elles désignent un ensemble de relations impliquant des échanges de biens et de services privés et personnels contre des soutiens électoraux et des promesses de voix, sociologiquement fondées sur des rapports certes asymétriques de pouvoir entre un « patron » et un « client », mais aussi sur des liens d'amitié et de fidélité qui inscrivent ces relations dans un environnement de confiance et de non-obligation de restitution immédiate des faveurs et des services (Eisenstadt & Roniger, 1984).
2. La demande sociale de biens et de services privés et personnels. Elle est adressée par les électeurs (et les entourages d'élus) à leurs représentants politiques souvent sollicités et en situation d'arbitrer l'attribution d'un logement social, d'un emploi public, d'une promotion dans la fonction publique (principalement locale), d'une subvention à une association, d'une place en crèche, d'une aide sur un dossier administratif, etc.) (Barrault-Stella, 2016).
3. Le métier politique (Lagroye, 1994; Fontaine & Le Bart, 1994) que Jean-Louis Briquet définit comme « (...) l'ensemble des pratiques concrètes que recouvre l'exercice d'une activité professionnalisée, ainsi que les représentations spontanées que

les professionnels en produisent» (Briquet, 1994, p.18). Dans les répertoires d'action, le métier politique prévoit évidemment la quête de fidélisation d'électeurs afin de construire les conditions de son élection ou de sa réélection garantissant la continuité des mandats et de l'exercice du pouvoir.

4. Les politiques publiques de distribution par voie clientélaire. Certaines politiques de distribution des ressources dépassent largement le clientélisme comme celles qui concernent l'attribution de droits sociaux. Toutefois, les politiques publiques ne produisent pas que des biens indivisibles mais aussi des biens divisibles¹, ce qui engage un processus de sélection et hiérarchisation des bénéficiaires ouvrant potentiellement la voie au clientélisme. Il suffit de penser aux politiques d'attribution des logements HLM, aux choix d'avancement de carrières d'agents municipaux ou aux politiques d'attribution des subventions associatives.

C'est tout particulièrement sur ces politiques publiques caractérisées par des processus de distribution des ressources divisibles et empruntant des canaux clientélaire que porte notre contribution.

Nous le ferons en premier lieu, à partir d'une mise en perspective du débat actuel sur le clientélisme, et en nous appuyant sur nos précédents travaux menés à Marseille. Cette ville nous semble un cas d'étude fonctionnant souvent comme un cas limite des tendances présentes dans d'autres villes et contextes. Ville de mauvaise réputation consolidée dans le temps en matière de moralité de sa classe politique et quant à ses capacités de gestion et d'administration (Maisetti & Mattina, 2021), Marseille est un terrain de jeu très intéressant pour tenir ensemble l'analyse des politiques publiques de distribution par voie clientélaire et les processus de remise en question et de dénonciation de ces mêmes pratiques. Nous allons donc démontrer ici que loin de se réduire à des échanges interpersonnels isolés les uns des autres, l'échange clientélaire peut constituer une modalité essentielle, quoique discrète et comme dérobée derrière la façade de leurs objectifs officiels, de certaines politiques publiques et de leur mise en œuvre. En second lieu, nous montrons comment ce système de la régulation sociale et politique locale est aujourd'hui mis à mal par la montée en puissance des processus de

1. Nous considérons des prestations comme des allocations familiales des bien indivisibles car fondés sur un droit juridique à en bénéficier sur la base de critères d'éligibilité, alors des emplois publics, des logements sociaux, des subventions aux associations loi 1901 pouvant permettre des embauches sont de biens divisibles à partir de ressources pas extensibles, ne donnant pas un droit automatique aux bénéficiaires et étant décidé de manière sélective et discrétionnaire.

rationalisation de l'action publique, d'une part, par la montée en puissance d'acteurs mobilisés autour de la dénonciation et de la lutte contre les pratiques clientélares, selon différents registres comme la morale ou le droit, d'autre part².

L'imbrication du clientélisme dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques de distribution

Au sein des sciences sociales françaises – et en particulier de la science politique – s'est construite dans le temps une division assez étanche entre la sociologie politique d'un côté et l'analyse des politiques publiques de l'autre, qui a empêché de développer l'étude systématique des phénomènes d'interprétation et d'imbrication entre politiques publiques et clientélisme, notamment en ce qui concerne certaines politiques publiques distributives. Pour mieux saisir l'importance et mes priorités sociales de ces phénomènes d'intrication et d'imbrication, il importe en effet de distinguer, d'un côté, des politiques d'allocation des ressources publiques aux individus (ou aux familles) sur la base d'un droit établi et, de l'autre, des politiques de distribution comportant une marge importante de choix discrétionnaires. À la première catégorie appartiennent, par exemple les politiques de distribution de ressources de l'État social classique sur la base de critères objectivés, comme le Revenu de Solidarité active (RSA), les allocations familiales, les allocations logement, les primes d'activité pour les chômeurs, le minimum vieillesse, l'allocation adulte handicapé, les indemnités de chômage, etc. Pour accéder à ces prestations, il suffit que le demandeur prouve qu'il satisfait aux critères d'éligibilité en produisant les documents et attestations selon une liste arrêtée préalablement par l'administration³. À la deuxième catégorie, bien plus hétérogène, appartiennent des ressources

2. L'étude est basée sur deux piliers : des considérations générales et perspectives du débat sur le clientélisme aujourd'hui utilisant la littérature plus récente ; des exemples empiriques venant de nos travaux sur Marseille mis en perspective : l'analyse objectivable des choix discrétionnaires de redistribution des ressources contenus dans certains dossiers des archives en provenance du cabinet du maire de Marseille sur lequel nous avons travaillé pour la période comprise entre la deuxième moitié des années 1970 et le début des années 1990, des entretiens sur le métier d'élu face à la contrainte d'une demande sociale pressante de biens et de services privés et personnels.

3. Si dans les années 1970-1980 encore, dans les archives en provenance du cabinet du maire de Marseille, on trouve des courriers d'électeurs qui demandent à leurs élus qu'ils les recommandent auprès de la CAF, du conseil général ou de l'Assurance maladie, ces demandes, déjà à cette période, sont minoritaires ; elles le sont encore plus aujourd'hui, dans un contexte pour lequel on peut faire l'hypothèse d'un meilleur fonctionnement technique de ces administrations publiques (ce qui n'implique pas que cela soit irréversible...) et du déclin de la nécessité de recourir à un élu ou à un intermédiaire pour obtenir satisfaction. (cf. Mattina, 2003).

de distribution individualisables à disponibilité limitée et plus rares. Dès les années 1960, le politiste américain Theodore Lowi parlait de politiques publiques distributives qui seraient susceptibles d'engendrer des relations personnelles et de clientèles directes ou indirectes de nature asymétrique entre les parties prenantes au cœur de l'action publique (Lowi, 1964a; Lowi, 1972; Deschamps, Frétiigny, Giraud & Provini, 2020). Si l'on s'en tient au cas français, cela englobe l'attribution des logements sociaux (en particulier ceux considérés de meilleure qualité et davantage convoités), les emplois publics à basse et moyenne qualification à temps indéterminé et déterminé, les promotions et avancements internes de carrière au sein des collectivités locales, les aides et subventions aux associations loi 1901 –souvent utilisées pour la création d'emplois spécifiques – les places en crèches, les permis de construire, etc. Dans ces domaines, au vu de la rareté de la ressource et d'une demande très forte, la marge discrétionnaire de décision est assez large et les relations clientélares peuvent jouer un rôle important pour décider qui en bénéficie ou pas.

Pour saisir ces phénomènes d'intrication, il convient encore de ne pas raisonner uniquement dans les termes d'une approche séquentielle et top-down de l'action publique à partir de la reconstruction du processus de décision par les élites politico-administratives. Il faut plutôt penser dans la perspective de leur mise en œuvre concrète à partir de l'analyse des agents exécutant l'action publique, ceux qu'on appelle communément les *street level bureaucrats* (Lipsky, 1980). C'est à ce niveau-là, dans les interstices du système légal-rationnel, là où les critères objectifs d'attribution ne seront jamais assez précis qu'ils ne laissent une marge d'appréciation discrétionnaire importante aux décideurs (Spire, 2017), que se jouent souvent les logiques d'intermédiation clientélaire et d'attribution de ressources par voie clientélaire.

Avec cette conséquence souvent ignorée que pour les décideurs politiques, l'enjeu n'est pas seulement de se constituer une base électorale et de la consolider en engageant leurs administrés dans des relations stabilisées d'échanges inégaux. L'enjeu peut être aussi, à revers de l'affichage formel et réglementaire des politiques publiques qui les alimentent, de les réorienter de sorte qu'elles soutiennent des stratégies d'inclusion et/ou d'exclusion de populations et groupes sociaux, contribuant à façonner l'espace social de leurs rapports, qu'il s'agisse de leur distribution géographique, ou de celle des chances de s'engager dans un parcours de mobilité sociale ascendante.

Derrière des politiques publiques en principe impersonnelles se cachent des pratiques clientélares

Les politiques publiques locales qui pourraient être traitées uniquement sous l'angle des décisions et des réorientations générales d'une collectivité locale gagneraient plutôt à être observées du point de vue des applications et des pratiques concrètes qui caractérisent leurs logiques de distribution des ressources. Si l'on se cantonne à une approche séquentielle des politiques publiques, par exemple en matière de logement social, on traitera plutôt les questions de choix de construction et de localisation par rapport aux quartiers ou à la loi SRU, beaucoup moins les logiques et pratiques d'attribution des logements sociaux qui, elles, relèveraient du domaine administratif et gestionnaire. De même, pour le secteur associatif ou celui de la petite enfance, on regardera principalement l'argent alloué aux différentes associations ou les politiques de construction et de financement des crèches sur l'ensemble d'une commune, sans guère se soucier des logiques d'attribution de financement à telle ou telle association ou aux politiques d'attribution des places en crèches aux différentes familles. Et pourtant, ce sont dans ces microdécisions qu'on peut retrouver souvent des demandes d'appui exprimées par les requérants envers des élus et fonctionnaires ou des recommandations faites par des élus ou des intermédiaires. Et ce sont elles aussi qui façonnent la composition sociale des publics, voire, comme on l'observe dans le domaine de l'attribution des logements sociaux, la composition sociale de certains quartiers.

Afin d'analyser les lieux et les moments de superposition des politiques publiques et des relations clientélares, il faudrait pouvoir observer d'assez près ces interstices qui existent au sein de la bureaucratie administrative et entre cette dernière et la politique. Encore plus que dans les permanences et l'entourage des élus, il faudrait pouvoir pénétrer ces niveaux intermédiaires de l'administration extrêmement importants dans certaines décisions : les commissions d'attribution des logements sociaux des bailleurs ; les commissions paritaires des mairies et des métropoles décidant des promotions et des avancements des employés municipaux et communautaires ; les commissions de concours d'accès à des emplois publics ; les mécanismes d'embauche des contractuels précaires dans les mairies ; les échanges entre élus municipaux, techniciens intermédiaires et directrices de crèches pour l'accès d'enfants dans les structures de garde ; les commissions permanentes régionales, départementales, municipales d'attribution des subventions aux associations loi 1901, etc. Pour les années 1970-1980 à Marseille nous avons

remarqué –à partir d’archives provenant du cabinet du maire –l’importance de ce niveau de décision souvent en lien avec les fonctionnaires du cabinet du maire et de son secrétaire particulier. Certaines décisions sont le résultat d’un va-et-vient entre les commissions citées, les élus de poids et le cabinet du maire. Les échanges de courriers et de notes confidentielles entre ces acteurs nous ont permis par exemple de comprendre que dans les embauches à la mairie, la priorité était souvent donnée aux enfants et aux descendants d’employés de la ville, promouvant une logique de continuité dans le but de favoriser les « membres de la famille municipale » (Mattina, 2016a). Ou encore que les demandes de faveurs et de services exprimées par des notables des associations communautaires principalement juives, arméniennes ou de rapatriés d’Afrique du Nord, étaient beaucoup plus largement satisfaites que celles d’autres associations (Mattina, 2016b).

Les politiques publiques locales pourraient être en principe considérées comme le résultat de décisions politiques formelles, mises en œuvre suivant un agenda spécifique (Hassenteufel, 2011) et s’appliquant dans le cadre de réglementations juridiques bien précises. Or, les choses ne se passent pas toujours de cette façon. Certaines politiques publiques subissent les influences croisées de la politique et des pratiques officieuses (Briquet, 1995) mises en œuvre de façon systématique et routinière par des personnels politiques, administratifs ou par des intermédiaires de la société civile à toutes les étapes des processus bureaucratiques qui caractérisent toute mise en œuvre des politiques.

Derrière le clientélisme, une redistribution sélective des ressources et un certain style de mise en œuvre des politiques publiques

Les microdécisions informelles, qu’elles concernent l’attribution d’une place en crèche à telle ou telle famille, la promotion d’un agent municipal, le recrutement d’un employé à temps déterminé dans une collectivité locale, s’opèrent souvent sur la base de rapports clientélares. Cela pourrait conduire à une interprétation en termes d’influence : l’élu qui arbitre la décision, en donnant satisfaction à ses « obligés » consolide son emprise politique, ce qui lui donne potentiellement un meilleur accès aux ressources publiques redistribuables sur un mode discrétionnaire. Aussi pertinente soit-elle, cette analyse ne rend compte que d’un aspect des relations clientélares. L’intérêt d’aller observer de plus près la décision dans les interstices de l’action publique, entre les règles,

leurs interprétations et les entorses à ces mêmes règles, est celle de faire comprendre que la décision de favoriser un ami ou un obligé ne relève pas uniquement de la sociologie du politique, et qu'elle engage aussi l'analyse de la mise en œuvre d'une politique publique, mais une mise en œuvre qui s'opère sous une forme non avouée, car en contradiction par rapport à ses orientations officielles, ses affichages et les annonces formelles qui servent à la légitimer. Favoriser des clients, des amis, de gens de la famille, des obligés dans l'accès à une ressource rare peut être un choix convergent avec une certaine orientation des politiques publiques que les élus ne peuvent assumer publiquement.

Plusieurs exemples pourraient être avancés ici, principalement sur la base d'hypothèses et de raisonnements déductifs faute de travaux en nombre suffisant, mais qui sont autant de pistes intéressantes à explorer dans la perspective de recherches ultérieures. Encore une fois l'exemple du logement social et de ses politiques d'attribution de HLM permet d'appréhender comment les objectifs officiels de certaines politiques publiques sont redéfinis en profondeur à l'occasion de leur application. Le cas de Marseille nous permettra d'illustrer notre propos, mais il est certainement comparable à celui d'autres villes. Le dépouillement des archives, la documentation judiciaire, les enquêtes menées par la presse, ont mis en évidence que, dans certains groupes de HLM parmi lesquels l'OPAC Sud (Office public d'aménagement et de construction –aujourd'hui 13 Habitat (bailleur du Conseil général des Bouches-du-Rhône), l'OPHLM (Office Publique des Habitation à Loyer Modéré de Marseille –devenu Habitat Marseille Provence –, bailleur de la Ville de Marseille), les attributions entre les années 1960 et les années 2010 ont été quasi systématiquement l'apanage des groupes politiques et des élus les plus influents (Mattina, 2001) ou de l' élu président le bailleur social. Ce qui apparaît au terme de l'enquête, c'est que ces bailleurs, sous la houlette d'élus court-circuitant très souvent les commissions d'attribution et la préfecture laquelle, malgré ses prérogatives de réservataire d'appartements HLM, interviennent très peu dans les procédures d'attribution, déploient leurs propres politiques d'attribution. De sorte que dans les Bouches-du-Rhône, malgré les tentatives de créer des normes d'attribution en accord avec les différents acteurs locaux et nationaux du logement, les organismes HLM ont longtemps conservé une très forte latitude de décision (Sala Pala, 2013).

Durant toute cette période, on observe que dans l'attribution des logements HLM de meilleure qualité voire de prestige (notamment dans les quartiers de classes moyennes à proximité des plages et de la mer,

comme les HLM des Catalans, de la Verrerie ou de la Tourette à l'embouchure du Vieux-Port) bénéficient prioritairement aux amis et aux clients des élus parties prenantes des majorités municipales socialistes (Gaston Defferre et Robert Vigouroux) dans les années 1970-1990 ainsi qu'aux ressortissants des classes moyennes et supérieures. Celles-ci profitent ainsi d'un véritable passe-droit qui a contribué à l'amélioration immédiate de leur situation sociale, mais aussi, à plus long terme, à amorcer et consolider des parcours de mobilité sociale ascendante. Très souvent, c'est le cabinet du maire qui arbitre ces attributions, au bénéfice soit de personnalités (militaires, policiers, avocats, amis en vue), soit de personnes ayant rendu des services importants (amis et familles d'élus intermédiaires, colleurs d'affiches et militants, etc.) (Mattina, 2016a), en violation de toutes les normes (souvent ignorées à une certaine époque) de plafond de ressources. À l'inverse, le même mécanisme qui favorise l'inclusion et la mobilité sociale des clientèles des élus aboutit à la relégation spatiale et à la stigmatisation sociale des classes populaires et, dans certains cas même, des classes petites-moyennes, en particulier d'origine non européenne (Mattina, 2016b).

On voit bien comment, dans ce cas spécifique, l'attribution discrétionnaire de logements sociaux à des personnes qui n'y sont pas toutes éligibles, et dont beaucoup ne seraient pas prioritaires si on appréciait leur dossier en toute rigueur sur la base de critères objectifs, ne vise pas seulement à entretenir des relations clientélares, mais encore à modeler la composition sociale de l'électorat d'une circonscription ou d'un secteur municipal. Ce faisant, elle promeut une politique de ségrégation spatiale qui tend à isoler des catégories stigmatisées de la population urbaine, les « pauvres », les « familles à problèmes », les personnes d'origine étrangère, dont ni les attributaires des HLM, ni les élus, ni les bailleurs veulent qu'ils s'installent dans des quartiers de classes moyennes ou moyennes supérieures. La gestion clientélaire des attributions de logement contribue à façonner la composition sociale d'un quartier en fonction de choix concrets, mais non publiquement assumés, de politiques de peuplement des quartiers et des arrondissements d'une ville (Desage, Morel-Journel & Sala Pala, 2014).

Contre le « clientélisme », des offensives multipliées

Terme semi-savant et rarement utilisé dans le débat politico-médiatique avant les années 1990 (qui use plutôt du terme de « corruption » plus

rarement de « favoritisme »), le « clientélisme » est employé de façon croissante depuis une vingtaine d'années dans le langage journalistique comme dans celui des élus politiques et de la magistrature, notamment à l'occasion de scandales judiciaires. Selon ses contextes d'usage, il englobe différentes pratiques : celles « d'achats de voix » comme dans l'affaire impliquant Serge Dassault et des élus de son entourage à Corbeil-Essonnes⁴ ; celle de la distribution de « cadeaux » aux collégiens ou aux personnes âgées par la maire de Puteaux en région parisienne⁵ ; ou encore, celles du financement d'associations proches d'élus et réputées frauduleuses comme dans l'affaire concernant la députée Sylvie Andrieux à Marseille (Mattina, 2021). L'emploi croissant de ce terme dans le débat public est en quelque sorte le révélateur de la montée en puissance d'une série d'offensives qui se déploient sur plusieurs fronts, faite de remises en question structurelles et de dénonciations du clientélisme et de pratiques censées s'y rattacher.

La première remise en question du clientélisme et de ses pratiques a à voir avec les tendances croissantes à la rationalisation gestionnaire des administrations publiques : la captation discrétionnaire ou semi-discrétionnaire de certaines ressources publiques à des fins de distribution se heurte au développement des démarches de rationalisation et technicisation des procédés politico-administratifs et des pratiques. La deuxième remise en question – qui s'insère évidemment dans le contexte structurel de la première) est le fait d'acteurs spécifiques, qui s'investissent dans de véritables entreprises de moralisation de la vie publique. Pour ces derniers, le terme de clientélisme a valeur descriptive autant que performative : il sert à dénoncer et stigmatiser une pratique jugée illégale, puisque contrevenant au principe d'égalité devant la loi, moralement condamnable, puisque contredisant au principe de désintéressement qui doit présider aux actes de la vie publique, en particulier la conduite des élus ou le vote des citoyens, et politiquement dangereuse puisque substituant à la promesse d'émancipation portée par la République une logique de la faveur et de l'arbitraire.

4. Simon Piel, « Clientélisme : deux à quatre ans requis contre les six prévenus du procès du « système Dassault », *Le Monde*, 3 novembre 2020, https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/11/03/clientelisme-deux-a-quatre-ans-requis-contre-les-six-prevenus-du-proces-du-systeme-dassault_6058317_3224.html, article consulté le 24 février 2023.

5. Béatrice Jérôme, « A Puteaux, le clientélisme de la mairie ruine l'opposition », *Le Monde* 13 juin 2015, https://www.lemonde.fr/politique/article/2015/06/14/a-puteaux-le-clientelisme-de-la-mairie-ruine-l-opposition_4653521_823448.html, article consulté le 24 février 2023.

Réduction des ressources publiques de distribution et affaiblissement des mécanismes clientélares traditionnels

Les récits d'élus à Marseille ou ailleurs sont pléthores sur comment, entre les années 1970-1980 –qui figurent a posteriori un âge d'or) et les années 2000-2010, leur capacité à satisfaire des électorats par des biens de distribution s'est affaiblie. On pourrait considérer qu'il s'agit là d'arguments de circonstance en vue de minimiser leurs pratiques clientélares, ou la portée de leur pouvoir. En réalité, on observe bien, en plusieurs endroits, des tendances fortes à la diminution des possibilités discrétionnaires de distribution des ressources classiques des échanges clientélares. Cela n'implique pas que ces types d'échanges soient devenus marginaux et encore moins qu'ils aient disparu. Cependant, on peut se demander s'ils sont encore assez structurants pour générer des coalitions sociales hégémoniques capables de gouverner certains territoires dans la longue durée.

En ce qui concerne les deux biens de distribution classiques des échanges clientélares, les logements HLM et les emplois publics municipaux et paramunicipaux à basse qualification, il existe des signaux d'amenuisement progressif, du fait d'une réduction importante des ressources mobilisables par les élus. Pour revenir à l'exemple marseillais, on observe une réduction drastique des constructions et des mises en location des HLM à partir déjà de 1973, alors que la demande ne cesse de croître. Après un pic de 4700 mises en location de 1973 pour la commune de Marseille, on chute à 700 mises en locations en 1975 et à peine 68 en 1978. Entre 1980 et 2006, on ne dépassera jamais les 1100 mises en location à Marseille (Agence d'urbanisme de Marseille Marseille-Provence Métropoles, 2008). En 2017, par exemple, dans toute la métropole Aix-Marseille, il y avait 72600 demandeurs de HLM, dont 9500 ont pu bénéficier d'une attribution⁶. À cela il faut ajouter que la dégradation progressive du parc HLM à partir des années 1980, tout particulièrement celui du bailleur municipal Habitat-Marseille Provence, et particulièrement dans les arrondissements du Nord de la ville, a fait perdre beaucoup de leur attractivité aux logements de ces quartiers pour les clientèles des élus qui y étaient implantés (Mattina, 2016a).

En matière d'embauches d'agents municipaux, nous avons mis en évidence une baisse tendancielle à partir de 1987, qui s'est accélérée

6. «Le logement social. Révélateur de société», *Regards Habitat*, n.63, septembre 2017, <https://www.agam.org/wp-content/uploads/2020/04/63.pdf>, site consulté le 24 mai 2022.

depuis 2002 (Mattina, 2016a, p. 336-337). Cette baisse affecte particulièrement les postes non qualifiés ou peu qualifiés occupés par des agents contractuels ou des agents de catégorie C, alors que le nombre d'embauches de fonctionnaires de catégorie A et B augmente (Mattina, 2016a, p.338). Ce phénomène de raréfaction et de transformation de la ressource de l'emploi s'accompagne d'une complexification croissante des critères d'accès et de déroulement des concours de la fonction publique, phénomène qui vaut pour la France entière, et qui rend plus difficile le choix discrétionnaire d'élus désireux de promouvoir des proches ou des obligés (Biland, 2015). Concernant les subventions aux associations de la loi 1901, qui ont pendant un temps en partie remplacé les biens classiques de redistribution des ressources par voie clientélaire, après la période faste des années 1995-2006, on observe une réduction sensible des montants engagés par la municipalité. Toutes ces tendances sont à mettre en lien avec un contexte de restrictions budgétaires organisées dans le cadre des négociations budgétaires entre l'État et les collectivités locales, concernant en particulier le montant de leur dotation globale de fonctionnement (DGF), dans le contexte de l'influence croissante du *new public management* (Bezes, 2009 ; Le Lidec, 2011).

Ces phénomènes de diminution et de rationalisation de la dépense publique locale, qui affectent le volume des ressources disponibles se prêtant à la redistribution clientélaire, se conjuguent localement avec un affaiblissement progressif des machines politiques traditionnelles organisées autour de grands leaders locaux et des partis politiques. Si l'on regarde l'évolution des partis politiques locaux en France comme en Italie, on remarque le décalage entre le « parti clientélaire de masse » des années 1960-1980, incarné en Italie par la Démocratie chrétienne (Caciagli, 1977 ; Caciagli, 1982 ; Allum, 1995), et les formations partisans locales fortement réduites d'aujourd'hui. Dans le parti clientélaire de masse, il existait des systèmes de contrôle des voix hiérarchisés et centralisés par les appareils bureaucratiques nationaux et locaux du parti. La direction du parti était en mesure de façonner et de contrôler des réseaux d'échange alimentés par la gestion clientélaire des ressources publiques de redistribution, encadrée à la fois par des notables et par des grands partis. Le système de régulation représenté par le clientélisme des partis permettait en outre l'intégration –bien que subalterne et inégale –de segments de population et de territoires autrement marginalisés, garantissant la synthèse des demandes particularistes et, de cette façon, consolidant finalement l'espace politique national (Arrighi & Piselli, 1985 ; Fantozzi, 1993).

En France, même si c'est de façon moins marquée, les aspects potentiellement clientélistes de la régulation croisée et de l'intégration des demandes de la périphérie vers le centre étatique ont bien été mis en évidence (Grémion, 1976). Dans le cas de Marseille, on observe ainsi que certaines sections de la SFIO (Section française de l'internationale ouvrière) puis du Parti socialiste (PS) des Bouches-du-Rhône pouvaient compter jusqu'à 1 000-1 200 adhérents concentrés autour d'un notable local (Charles Émile Loo, Jean Masse, Antoine Andrieux, la famille Guerini) avec lequel les adhérents entretenaient des relations de fidélité personnelle. Pour les périodes ultérieures, cette capacité de mobilisation des machines partisanes locales ne cesse de s'affaiblir en même temps que leur capacité à entretenir les échanges clientélistes, ainsi que cela apparaît déjà l'époque du leadership socialiste de Jean-Noël Guerini⁷ (entre 1998 et 2014 environ), alors que les plus grandes sections ne dépassent que difficilement les 500 adhérents, et l'est encore plus aujourd'hui où leurs effectifs n'en rassemblent que quelques poignées.

En Italie, à partir de l'exemple de Naples, Luciano Brancaccio affirme que cet affaiblissement des machines politiques partisanes a conduit à une crise du clientélisme en tant que moyen de distribuer les ressources et d'intégrer de larges segments d'électeurs dans des positions subordonnées, renvoyant les échanges clientélistes dans des interstices plus réduits de micro-intermédiation autour de nouvelles institutions locales de quartier (Brancaccio, 2018). Il fait l'hypothèse d'un déplacement des relations clientélistes vers des micro-institutions comme les Centres d'assistance fiscale (CAF), des agences privées actives auprès des syndicats et des organisations professionnelles, qui offrent des services de certification, de compilation et de transmission télématique, de la documentation fiscale (traitement agréé par le ministère des Finances, qui les autorise à exercer certaines fonctions publiques), et qui se sont étendues progressivement jusqu'à devenir des centres de prestation de services essentiels : gestion des pensions de réversion, calcul des retraites, déclarations fiscales, règlement des successions, etc.) (Vesco, 2011).

À ce stade, il est possible d'avancer l'hypothèse d'une transformation du clientélisme par transfert des relations clientélistes vers des micro-circuits extérieurs à la politique, qui se vivent comme des instances indépendantes des élus et des partis, qui n'entretiendraient avec eux que des relations de nature instrumentale ou marchande. C'est l'hypothèse

7. Jean-Noël Guerini a dans cette période été à la fois président du conseil général des Bouches-du-Rhône avec des majorités de gauches (PS-PC-Verts) et leader de la fédération socialiste du même département

explorée par Charles Reveillere dans sa thèse sur les enjeux du relogement dans certains quartiers populaires de Marseille où la ville a engagé des opérations de démolition d'immeubles. Ici, l'intermédiation clientélaire et l'attribution sélective de nouveaux logements à certains demandeurs plutôt que d'autres est un effet des rapports de fidélité qui lient les habitants délogés aux intermédiaires associatifs, lesquels se placent à la jonction entre organismes publics, secteur associatif et sociabilités du quartier, mais paraissent évoluer à distance des partis politiques et des élus (Reveillere, 2022). On serait en présence de pratiques informelles qui se jouent en marge des politiques publiques, *via* les mécanismes concrets de gestion des dispositifs et d'instruments de l'action publique. Il s'agit – nous semble-t-il – d'un terrain encore en friche et à explorer pour les sciences sociales.

Les machines politico-clientélaires traditionnelles semblent donc avoir perdu une part significative de leur capacité à reproduire localement le système de relations qui asseyait leur pouvoir d'agréger à des fins politiques des segments sociaux divers par distribution discrétionnaire de ressources publiques. C'est vraisemblablement la conséquence de deux tendances à l'œuvre surtout depuis les années 1990 : les logiques de rationalisation des dépenses publiques et d'austérité auront réduit les capacités institutionnelles de redistribution généralisée des ressources clientélaires, d'une part ; l'affaiblissement des machines politiques traditionnelles vouées aux pratiques de quête de la clientélisation des électeurs s'accompagne d'un effritement de leur capacité de présence dans des groupes sociaux de la société locale (Lefebvre & Sawicki, 2006) et d'ancrage social et politique (Briquet & Godmer, 2022), d'autre part.

Acteurs et actions de la remise en question du clientélisme

La remise en question du clientélisme n'est pas que la conséquence de transformations structurelles entraînées par la rationalisation des administrations et de l'action publique locale ou par l'affaiblissement des machines politiques partisanes. Elle est aussi la conséquence des mobilisations d'acteurs spécifiques, ceux qu'on a qualifiés par le passé d'entrepreneurs critiques de la politique (Briquet & Garraud, 2001), et qui, dans le cadre de ces processus, emploient dans l'espace public des rhétoriques critiques, de dénonciation et de mise en procès du clientélisme et de la moralité publique (Roussel, 2002 ; Vauchez, 2004).

En Europe et aux États-Unis, au cours des vingt dernières années, on a pu observer un processus croissant de critique et de dénonciation du clientélisme au sein d'un processus général de remise en question de la moralité publique. Il ne s'agit certainement pas d'un phénomène nouveau. La *reform era* des années 1920-1930 aux États-Unis est historiquement un moment de déchainement de dénonciations d'une rare violence contre les boss et les machines des grandes villes qui s'accompagne d'une volonté de mieux gérer les administrations locales (Lowi, 1969, Bonnet, 2010; Lessoff, 2021). Cela peut s'expliquer par le fait qu'elles contribuent à l'intégration des masses pauvres immigrées de culte catholique ou juif du Vieux Continent installées dans les grandes villes comme New York, Chicago ou Boston, malgré l'hostilité manifestée à leur rencontre par la majorité blanche protestante établie, et cela *via* les pratiques et les échanges clientélares qui les transforment en ressource électorale décisive dans l'obtention de mandats électoraux. Seul le recul historique permettra de décider si, à compter grosso modo des enquêtes *Mani Pulite* en Italie (Briquet, 2010; Rayner, 2005), des vagues d'enquêtes judiciaires en Italie, en Espagne et en France (Pujas, 1999), nous assistons à une atteinte au clientélisme de nature comparable. Mais il est possible dès maintenant d'en identifier certains mécanismes.

De ce point de vue, Marseille offre un terrain d'observation des plus favorables. Depuis longtemps, mais plus encore depuis les années 1920-1930, la ville traîne une très mauvaise réputation en matière de moralité publique, de corruption et de clientélisme (Maisetti & Mattina, 2021). Méritée ou pas, que le gouvernement municipal soit plus ou moins clientéliste ou corrompu que d'autres villes, le débat ne sera jamais tranché et n'est pas d'un intérêt primordial pour la question qui nous préoccupe. Il suffit de constater que certains acteurs jouent sur du velours quand ils réactivent au profit de leur cause les effets performatifs d'une mauvaise réputation ancrée dans l'histoire : celle du banditisme des années 1930 et de la proximité d'élus marseillais avec la « pègre » locale (Montel, 2008), celle de l'incapacité gestionnaire des édiles et des fonctionnaires marseillais (Montel, 2021).

Depuis une quarantaine d'années, on a assisté à Marseille à un processus d'intensification de la remise en question et de la dénonciation des pratiques et des mœurs politiques dont le clientélisme a été une pièce essentielle. L'affaire des fausses factures à la mairie de 1982 impliquant déjà des élus du système Defferre (Mattina, 2017) suivi par des contrôles de la Cour des comptes sur la gestion de la mairie en 1983 ont initié le processus où l'on voyait à l'œuvre, comme acteurs de la dénonciation,

la presse locale et nationale, mais aussi les élus de la nouvelle génération du PS (Philippe Sanmarco et Michel Pezet entre autres) ayant une plus grande sensibilité (Mattina, 2019) et la magistrature de la Cour des Comptes puis de la Chambre régionale des Comptes (CRC).

L'actualité des années 2000 et 2010 a vu les scandales politico-financiers et la critique publique de la gestion des collectivités locales monter encore en puissance : les affaires de détournement de fonds publics autour de la gestion des heures travaillées des agents municipaux (à partir de l'affaire du Samu social de la Ville de Marseille survenue en 2017) mises à jour par le Parquet national financier (PNF), un nouvel acteur judiciaire qui met le système sous pression ; l'affaire de corruption au Département des Bouches-du-Rhône, révélée par une enquête de la magistrature ordinaire en mai 2016 et impliquant un fonctionnaire responsable d'un important service ; les différentes investigations de la magistrature ordinaire et comptable, notamment la CRC des Bouches-du-Rhône, depuis 2009-2010 sur la mauvaise gestion des collectivités locales et de leurs services rattachés, ainsi que sur les financements frauduleux d'associations loi 1901, etc. : toutes ces révélations créent une continuité temporelle avec deux affaires majeures de la deuxième moitié des années 2000 ayant déjà configuré une suite avec l'enquête judiciaire déclenchée à l'encontre de l'ancien président socialiste du Conseil Général, finalement condamné en mai 2011 dans le cadre de l'attribution de marchés publics à son frère Alexandre, chef d'entreprise dans le secteur du traitement des déchets ; « l'affaire Andrieux » avec la mise en examen puis la condamnation définitive de cette députée socialiste ayant fait verser des subventions à des associations que les principaux membres – soutiens de ses activités politico-électorales – utilisaient de manière frauduleuse.

Tous ces processus de mise en dénonciation qui débouchent de plus en plus souvent sur des enquêtes suivies de condamnations peuvent nous faire penser à l'existence d'une *Mani Pulite* marseillaise allant jusqu'à modifier durablement le système de pouvoir politique, ce qu'attesterait la chute des systèmes politiques centrés sur Gaston Defferre (mairie de centre-gauche de 1953 à 1986) et de Jean-Claude Gaudin (mairie de centre droit entre 1995 et 2020) en 2020 avec la victoire du Printemps marseillais (coalition de plusieurs listes de gauche et de la société civile). Nous pouvons faire l'hypothèse d'un impact désormais très fort de ces processus de dénonciation sur le système de pouvoir local, sur les logiques de distribution clientélaire des ressources et sur des machines politiques d'élus désormais fortement redimensionnées. La visite du

président de la République Emmanuel Macron en septembre 2021 pour le lancement du plan d'investissement « Marseille en grand » est un cas d'école de l'élaboration d'une logique rhétorique de l'exception et de l'anomalie marseillaise face à laquelle les pouvoirs publics se doivent d'intervenir avec des méthodes et des moyens exceptionnels. C'est ainsi avec le « plan écoles », plaçant entre parenthèses les prérogatives municipales et mettant en place des expérimentations par établissement largement dérogoratoire du droit commun, que l'on continue de construire un véritable « laboratoire marseillais ». Un laboratoire qui comporte une situation ambivalente, car si d'un côté elle porte sur Marseille l'attention médiatique et des moyens financiers d'État, de l'autre il finit, en créant des exceptions systématiques et en mettant Marseille quasiment « sous administration provisoire » et dérogoratoire, par continuer de dénoncer voire de stigmatiser la ville tout entière.

Conclusion

La distinction faite en introduction entre politiques publiques de distribution par voie clientélaire et les autres phénomènes afférant au « clientélisme » (relations clientélares interpersonnelles, demande sociale de biens personnels, métier d'élus) nous permet de préciser nos hypothèses sur ce qu'on peut a minima mesurer et ce qui s'est réellement affaibli aujourd'hui. Ce qui nous paraît s'être amenuisé dans les villes ce ne sont pas forcément les relations clientélares ni la dimension de clientélisation du métier d'élus, ni la demande sociale envers les élus (par ailleurs difficiles à mesurer). Mais plutôt la capacité des élites politiques à redistribuer de manière quasi systématique des biens clientélares créant les conditions pour établir des liens durables avec des individus et des groupes sociaux et une reproduction du pouvoir sur le long terme. Les baisses de ressources traditionnelles de distribution, les logiques d'austérité budgétaire et de contrôle, les campagnes de moralisation de la vie publique mises en œuvre par des entrepreneurs de la dénonciation sont autant de facteurs qui expliquent cet affaiblissement. Alors que la redistribution clientélaire à des individus et à des familles de groupes sociaux proches était un élément très important pour les forces politiques au pouvoir local pour assurer leur réélection, aujourd'hui cela nous paraît moins assuré et probable.

Toutefois, l'affaiblissement des liens clientélares, dans la perspective de la gestion du pouvoir local et de la domination de certains groupes

sociaux, ne signifie pas la disparition des relations clientélares et des choix de distribution de politiques publiques *via* les canaux clientélares. La « modernité » bureaucratique et les logiques de rationalisation récemment régies par les logiques austéritaires et néolibérales ne se déploient pas sans résistance, sans soubresaut ou revirement toujours possibles. C'est ainsi qu'au sein des politiques publiques il sera important d'aller scruter et analyser de près, dans les interstices des microdécisions, des interprétations des normes, des pratiques d'influence d'élus, fonctionnaires et personnels d'intermédiation pour changer le cours de décisions techniques, des pratiques d'échanges de faveurs et de services s'inscrivant très probablement dans des relations d'obligation réciproque de type clientélaire.

Il conviendrait encore de préciser comment la managérialisation de l'action publique et les campagnes de moralisation s'articulent aux changements parfois soudains des populations en contexte de gentrifications des centres-villes et de mobilités résidentielles métropolitaines. Dans certaines de ses contributions, Gilles Pinson (2009), à partir de l'analyse de plusieurs villes, émet l'hypothèse d'une transformation plus générale de la gouvernance urbaine. L'affaiblissement de systèmes de pouvoir fondés sur les liens notabiliaires et clientélares serait corrélatif de la montée en puissance des politiques des projets urbains des années 1990 et 2000, qui visent les changements de populations urbaines. C'est dans ce contexte que les logiques de la modernisation de l'action publique auraient progressivement eu raison des pouvoirs notabiliaires ancrés depuis longtemps dans plusieurs moyennes et grandes villes. Son idée est qu'un maire a plus de chances d'être réélu sur la base de sa capacité à porter des réalisations emblématiques, comme la construction d'un tramway ou d'une infrastructure publique culturelle, que sur la base de ses capacités à distribuer des faveurs et des services en fidélisant des clientèles. Cette idée, qui est encore une hypothèse de travail plus qu'une thèse démontrée, est stimulante par bien des aspects, mais suscite bien des interrogations, qui touchent à la fois à la question du rôle du clientélisme et des pratiques informelles dans l'action publique et à la construction d'un pouvoir majoritaire dans une ville. L'hypothèse développée par Gilles Pinson implique de mieux comprendre les modalités suivant lesquelles un pouvoir politique local arrive à se lier à des groupes sociaux sur le moyen et le long terme pour rester au pouvoir et orienter les choix politiques. Même après les débats historiques entre théories élitistes et pluralistes du pouvoir, cette question reste largement irrésolue. Entre un gouvernement à base fortement clientélaire (*via* les redistributions sélectives de ressource) et un gouvernement par projets

(via la réalisation d'infrastructures d'intérêt public), on ne saurait prédire lequel a davantage de chances de durer : ce débat ne peut être tranché, à notre sens, qu'au terme d'immersions prolongées dans des groupes sociaux et socioprofessionnels (des commerçants, des professions libérales, des employés municipaux et paramunicipaux, des classes moyennes créatives, des milieux syndicaux, des associations, ethniques et communautaires, etc.) qui sont depuis longtemps ou qui deviennent des soutiens de majorités gouvernantes. Quels liens tissent-ils avec les élites municipales gouvernantes au sein de la ville ? Comment ces liens se consolident-ils, se reproduisent-ils ou se défont-ils ? Quels sont les groupes sociaux détenteurs du prestige et qui donnent le ton localement ? Quelles politiques publiques (de distribution ou d'autre nature) permettent de fidéliser (ou pas) quels types de groupes sociaux ? Ces questions restent ouvertes même en régime de baisse des distributions clientélares, car les ressources ne sont pas constituées que de biens matériels, mais également de biens symboliques collectifs (comme les reconnaissances symboliques mémorielles de groupes communautaires et religieux) (Mattina, 2016a).

Bibliographie

- Allswang, J.M. (1986), *Bosses, Machines, and Urban Voters*. Baltimore et Londres, The John Hopkins University Press, [1^{ère} édition 1963].
- Bezes, Ph. (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Biland, E. (2010), Les usages du statut par les employeurs publics locaux : embaucher et gérer les carrières à la ville des années 1970 aux années 2000. In M. Cartier, J.-N. Retière, Y. Siblot (Ed.), *Les salariés à statut. Genèses et cultures* (pp. 127-139), Rennes, PUR.
- Bonnet, F. (2010), Les machines politiques aux États-Unis. Clientélisme et immigration entre 1870 et 1950, *Politix*, 92, 7-29. <https://doi.org/10.3917/pox.092.0007>
- Boulay, H., DiGaetano, A. (1985), Why Did Political Machines Disappear ?, *Journal of Urban History*, 12 (1), 25-49.
- Brancaccio, L. (2018), Crisi del clientelismo di partito e piccole rappresentanze territoriali, *Quaderni di Sociologia*, 78, <http://journals.openedition.org/qds/2169>.
- Briquet, J.L. (1994), Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique, *Politix*, 28, 16-26.
- Briquet, J.L. (1995), Les pratiques politiques « officieuses ». Clientélisme et dualisme politique en Italie du Sud, *Genèses*, 20, 73-94.

- Briquet, J.L. (1997), *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*. Paris, Belin.
- Briquet, J.L. (2010), Crise de légitimité en Italie. La première République à l'épreuve des scandales (1992-1994), *Revue internationale des sciences sociales*, 196, 141-154.
- Briquet, J.L., & Garraud, Ph. (Ed.) (2001), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, PUR.
- Briquet, J.L., & Godmer, L. (dir.) (2022), *L'ancrage politique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.
- Briquet, J.L., & Sawicki, F. (Ed.) (1998), *Le clientélisme dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France.
- Caciagli, M. (1977), *Democrazia Cristiana e potere nel Mezzogiorno. Il sistema democristiano a Catania*. Florence: Guaraldi.
- Caciagli, M. (1982), The Mass Clientelist Party and Conservative Politics : D.C. in Southern Italy". In Layton-Henry Z. (dir.), *Conservative Politics in Western Europe* (264-291). Londres : Basingstoke.
- Chubb, J. (1981). The social Bases of an Urban Political Machine : the Christian Democratic Party in Palermo. In S.N. Eisenstadt, & R. Lemarchand (Ed.), *Political Clientelism, Patronage and Development* (57-90). Londres : Sage Publications.
- Combes, H., & Vommaro, G. (2015), *Sociologie du clientélisme*. Paris : La Découverte.
- Desage F., Morel-Journel Ch., & Sala Pala V. (ss. dir.) (2014). *Le peuplement comme politiques*. Rennes : PUR.
- Deschamps, D., Frétiigny, R., Giraud, L., & Provini, O. (2020). Les politiques publiques sont-elles solubles dans le clientélisme ? *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 282, 237-261.
- Eisenstadt, S.N., & Roniger L. (1984). *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fantozzi, P. (1993), *Politica, clientela e regolazione sociale. Il Mezzogiorno nella questione politica italiana*. Soveria Mannelli : Rubettino.
- Fontaine, J., & Le Bart C. (Ed.) (1994), *Le métier d'élus local*. Paris : L'Harmattan.
- Gremion, P. (1976). *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris : Seuil.
- Guterbock, T. (1980). *Machine Politics in Transition*. Chicago : University of Chicago Press.
- Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : A. Colin.
- Lagroye, J. (1994). Être du métier, *Politix*, 28, 5-15.
- Lefebvre, R., & Sawicki, F. (2006). *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*. Paris : Éditions du Croquant.

- Le Lidec, P. (2011). La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopolarité en France. In Ph. Bezes (Ed.), *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, 149-192.
- Lessoiff, A. (2021). Leur moralité et celle de leur entourage. Le bossisme américain et la conception outre-Atlantique de la corruption urbaine moderne. In N. Maisetti, & C. Mattina (Ed.), *Maudire la ville. Socio-histoire comparée des dénonciations de la corruption urbaine* (pp. 45-81). Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion.
- Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*. New-York: Russel Sage Foundation.
- Lowi, T. J. (1964a). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16, 677-715.
- Lowi, T. J. (1964b). *At the pleasure of the Mayor. Patronage and Power in New-York City, 1898-1958*. Londres : The Free Press of Glencoe, Collier-Macmillan Limited.
- Lowi, T.J. (1969), Machines politiques ou bureaucraties administratives : le problème du gouvernement des villes américaines. *Sociologie du travail*, 4, 444-462.
- Maisetti, N., Mattina, C. (Ed.) (2021), *Maudire la ville. Socio-histoire comparée des dénonciations de la corruption urbaine*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.
- Mattina, C. (2003). *La régulation clientélaire. Relations de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980)*. Thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Pierre Bréchon. Institut d'Études Politiques de Grenoble.
- Mattina, C. (2016a), *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Mattina, C., (2016b), Gouverner la ville avec des milieux « communautaires ». La légitimation des « communautés » gagnantes dans l'espace public marseillais. *Métropoles*, 19, <https://metropoles.revues.org/5383>.
- Mattina, C. (2017), Au-delà du scandale, une corruption tout à fait ordinaire. Considérations à partir de l'affaire des fausses factures de 1982 à la mairie de Marseille ». In J.I. Engels, A. Fahrmeir, C. Mattina, & F. Monier (Ed.). *Stadt – Macht – Korruption [Ville, Pouvoir, Corruption]* (pp. 63-75). Stuttgart : Franz Steiner Verlag.
- Mattina, C. (2019), Dénoncer corruption et clientélisme à Marseille. Les élus entrepreneurs de la dénonciation entre logiques néo-managériales de l'action publique locale et luttes partisans en France (1977-2014). In A. Iancu, & S. Marton (Ed.), *Corruption et politique en Europe. Enjeux, réformes et controverses* (pp. 63-76). Paris : L'Harmattan.
- Mattina, C. (2021), Dénoncer la politique marseillaise, dénoncer Marseille. Acteurs et rhétoriques de la dénonciation judiciaire et médiatique d'une ville maudite. In N. Maisetti, & C. Mattina (Ed.). *Maudire la ville. Socio-histoire*

- comparée des dénonciations de la corruption urbaine (pp. 219-242). Villeneuve d'Ascq : Presses Universitaires du Septentrion,
- Merton, R.K. (1949). *Social Theory and Social Structure*, Glencoe : Free Press.
- Montel, L. (2008). *Marseille, capitale du crime. Histoire croisée de l'imaginaire de Marseille et de la criminalité organisée (1820-1940)*, thèse de doctorat sous la direction de Francis Démier. Nanterre : Université de Paris X.
- Mattina, C. (2021), De «Marseille Chicago» à «Marseille propre». Logiques de dénonciation de la ville. In N. Maisetti, & C. Mattina (Ed.). *Maudire la ville. Socio-histoire comparée des dénonciations de la corruption urbaine* (pp. 105-129). Villeneuve d'Ascq : Presses Universitaires du Septentrion.
- Pasotti, E. (2010). *Political branding in cities. The decline of machine politics in Bogotá, Naples, and Chicago*. New-York: Cambridge University Press.
- Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Pujas, V. (1999). *Les scandales politiques en France, en Italie et en Espagne : constructions, usages et conflits de légitimité*, thèse de doctorat sous la direction de Yves Mény, Institut Universitaire de Florence.
- Rayner, H. (2005). *Les scandales politiques. L'opération «Mains propres»*. Paris : Michel Houdiard.
- Reveillere, C. (2022). *Demain c'est loin, et aujourd'hui c'est déjà trop tard. Vivre et gouverner le délogement dans deux espaces populaires en attente de rénovation urbaine*, thèse de doctorat sous la direction de Claire Lemerrier et Jérôme Péliasse, Science Po Paris.
- Roussel, V. (2002). *Affaires de juges : les magistrats dans les scandales politiques en France*. Paris : La Découverte.
- Sala Pala, V. (2013), *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et en Grande-Bretagne*. Rennes : PUR.
- Spire, A. (2017). Comment étudier la politique des guichets : Méthodes pour enquêter sur le pouvoir discrétionnaire des agents de l'immigration. *Migrations Société*, 167, 91-100.
- Vaucher, A. (2004), *L'institution judiciaire remotivée : le processus d'institutionnalisation d'une « nouvelle justice » en Italie : 1960-2000*. Paris : LGDJ.
- Vesco A. (2017), *Autonomia, autoctonia, clientelismo. Pratiche politiche e narrazioni del consenso in Sicilia orientale*, *Meridiana*, 90, 85-114.

Cesare Mattina est sociologue au Centre méditerranéen de sociologie, science politique et histoire (Mesopolhis) d'Aix-Marseille Université. Diplômé de Sciences Po Grenoble, il est titulaire d'un doctorat de science politique portant sur la régulation clientélaire à partir des cas d'étude de Marseille et de Naples. En 2016, il a publié pour les Presses de Sciences Po, *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie*

politique à Marseille. Depuis, ces recherches portent sur les processus de construction de la mauvaise réputation des villes populaires stigmatisées et dénoncées (codirection en 2021 de l'ouvrage *Maudire la ville. Socio-histoire comparée des dénonciations de la corruption urbaine* publié aux éditions universitaires du septentrion avec Nicolas Maisetti) et sur le gouvernement et les groupes sociaux dans les petites villes industrielles à risques de la chimie et du nucléaire civil en Italie et en France. Ces dernières thématiques sont au centre du travail d'habilitation à diriger les recherches (HDR) qu'il va passer en 2025 à l'Université de Lyon. Il a publié en 2023 aux éditions Khartala/MMSH l'ouvrage collectif *Les territoires des transitions énergétiques. Nucléaire et énergies renouvelables en Italie et en France* en codirection avec Elisabetta Bini, Barbara Curli et Pierre Fournier.

Résumé : Nombre de chercheurs en sciences sociales et en science politique qui traitent du clientélisme dans les pays occidentaux jugent qu'il est un mode de régulation sociale et politique en voie d'affaiblissement. Certains estiment même ce déclin irréversible. Cette contribution, développée sous forme d'hypothèses dans ce dossier, tente de sortir du débat qui opposerait la thèse du déclin à celle de la continuité du clientélisme dans les sociétés contemporaines. Elle nuance et complète les différentes contributions à partir de considérations générales sur la base de l'évolution du débat scientifique international et de nos enquêtes passées qui portent sur l'influence de la redistribution clientélaire de ressources et des logiques de dénonciation du clientélisme sur le gouvernement de la ville à Marseille. À partir d'une mise en perspective du débat actuel sur le clientélisme, nous montrons que loin de se réduire à des échanges interpersonnels isolés les uns des autres, l'échange clientélaire peut constituer une modalité essentielle, quoique discrète et comme dérobée derrière la façade de leurs objectifs officiels, de certaines politiques publiques et de leur mise en œuvre. Cependant, ce système de la régulation sociale et politique locale est aujourd'hui mis à mal par la montée en puissance des processus de rationalisation de l'action publique, d'une part, par la montée en puissance d'acteurs mobilisés autour de la dénonciation et de la lutte contre les pratiques clientélares, selon différents registres comme la morale ou le droit.

Mots-clés : clientélisme, politiques de distribution, pratiques officieuses, Marseille, dénonciation

“Ordinary, yet highly denounced practices”. Reflections on the clientelist dimension of public policies, based on the Marseilles laboratory

Abstract: Many scholars who deal with clientelism in Western countries consider it to be a method of social and political regulation that is in the process of weakening. Some even believe that this decline is irreversible. This contribution, developed in the form of hypotheses, attempts to move away

from the debate that would pit the thesis of decline against that of the continuity of clientelism in contemporary societies. It qualifies and supplements the various contributions with general considerations based on developments in the international scientific debate and our past research into the influence of clientelistic redistribution of resources and the logics of denouncing clientelism on city government in Marseilles. By putting the current debate on clientelism into perspective, we show that far from being reduced to isolated interpersonal exchanges, clientelistic exchange can constitute an essential modality, albeit discreet and as if hidden behind the façade of their official objectives, of certain public policies and their implementation. However, this system of local social and political regulation is now being undermined by the growing importance of the rationalisation of public policies, and by the growing importance of actors mobilised to denounce and combat clientelist practices, based on various principles such as morality and the law.

Keywords: *clientelism, distribution policies, unofficial practices, Marseille, whistleblowing*