

## **L'externalisation de la participation par les organismes HLM comme instrument de régulation des rapports sociaux : le cas des réseaux de « locataires-référents »**

### **Résumé**

Pour lutter contre la défiance des habitants à l'égard des institutions dans les quartiers populaires, le recours à des professionnels de la participation pour « renouer » le dialogue, s'est imposé comme un impératif de la politique de la ville. Face à la crise des finances publiques, les bailleurs sociaux se positionnent comme les principaux financeurs de ces intermédiaires, et se retrouvent de fait à occuper une place centrale dans le Développement Social Urbain, le volet opératoire de la politique de la ville. Pourtant, les organismes HLM tendent à adopter une conception utilitaire de la participation qu'ils envisagent comme un instrument de gestion au service du développement de leur entreprise.

Cette communication se focalise sur un dispositif phare des démarches de Développement Social Urbain : la constitution et l'animation d'un réseau de « locataires référents ». Au-delà de la dimension purement instrumentale du dispositif au service de l'amélioration de la gestion patrimoniale, il s'agit de montrer en quoi la démarche de développement de la participation par un tiers tend à contribuer au renouvellement des relations entre les acteurs dans certains grands ensembles d'habitat social.

**Mots clés :** participation, médiation, politique de la ville, organismes HLM, locataires, dispositifs, régulation, développement social, externalisation.

### **Abstract - Externalization of the participation by social housing landlords as an instrument of social relationships' regulation : the case of reference tenants' network**

Acknowledging the increasing distance between institutions and population in working-class neighborhoods, professionals of citizens' participation appear necessary to engage discussions. In a context of public finances crisis, social landlords become the main funder of these professionals of mediation. This position gives them a central role in the operational part of urban policies called "Urban Social Development" programs (Développement Social Urbain). However, social landlords remain business oriented housing managers. As such, they tend to consider participatory democracy disposals like a tool to improve their company's objectives.

This presentation focuses on a flagship program launched in the frame of Urban Social Development, namely the creation of reference tenants' network. The presence of local referees among the tenants certainly helps improving social housing business management. Nevertheless, I will show how appealing to a third party in developing a participatory approach contributes in changing interactions modes between actors in neighborhoods targeted as a priority within urban policies.

**Keywords:** participation, mediation, urban policies, social housing landlords, tenants, devices, regulation, social development, outsourcing.

## Introduction

Pour répondre à la défiance et à l'éloignement croissant entre les institutions et les populations dans les quartiers populaires, le recours à des intermédiaires, des médiateurs pour « renouer » le dialogue, s'est imposé comme un impératif de la politique de la ville. Face à la crise des finances publiques, et notamment des collectivités locales dans lesquelles se concentrent les territoires prioritaires<sup>1</sup>, les bailleurs sociaux s'imposent comme les principaux financeurs de ces intermédiaires, et se retrouvent de fait à occuper une place centrale dans le Développement Social Urbain, c'est-à-dire le volet opératoire de la politique de la ville. Pourtant, les organismes HLM, en tant qu'organisation chargées de développer l'offre d'habitat social sur le territoire national, tendent à adopter une conception utilitaire de la participation qu'ils envisagent comme un instrument de gestion au service du développement de leur entreprise (Warin, 1995 ; Demoulin, 2014a). Aussi, dans ma thèse en conventionnement Cifre<sup>2</sup> chez une association spécialisée dans le Développement Social Urbain pour le compte de bailleurs sociaux (Couleurs d'Avenir), je m'interroge sur le rôle des acteurs tiers dans la construction de nouveaux rapports de régulation entre habitants et institutions dans les territoires en politique de la ville. Il s'agit notamment de questionner l'ambivalence de l'externalisation de la participation par les organismes HLM. Si le recours à des prestataires « neutres » semble participer au renouvellement des modalités d'encadrement des classes populaires, il formalise dans le même temps un espace public à la fois fragile et protéiforme.

Cet article se focalise sur un dispositif phare de la politique de la ville : la constitution et l'animation d'un réseau de « locataires référents » ou d'habitants relais. Présenté par le prestataire aux bailleurs sociaux sous forme de « kit participatif » (Nonjon, 2006) ajustable à leurs besoins et leurs contraintes, le dispositif propose une médiation collective entre l'organismes HLM et des locataires. Cette médiation animée par l'association Couleurs d'Avenir s'articule autour d'un ensemble de réunions, d'ateliers et d'animations qui constituent un cadre participatif dans lequel les habitants sont appelés à être les principaux acteurs. Dans une perspective critique, cette injonction à la participation est envisagée dans ma recherche comme relevant d'un double objectif :

- D'une part, celui de servir à améliorer la gestion des incivilités, et plus largement à optimiser les performances des organismes HLM.
- D'autre part, légitimer le fonctionnement de l'institution auprès des locataires, ce qui suppose une lecture du dispositif participatif en termes de gouvernementalité (Gourgues, Rui et Topçu, 2013) c.

Au-delà de la dimension purement instrumentale du dispositif, il s'agit de montrer en quoi la démarche de développement de la participation par un tiers tend à contribuer au renouvellement des relations entre les acteurs dans des territoires en politique de la ville. La recherche s'inscrit alors dans une sociologie pragmatiste (Barthe et al., 2014) qui considère que l'ensemble des individus impliqués dans le dispositif participatif, s'ils sont soumis à des

---

<sup>1</sup> Ou pour lesquels les quartiers en politique de la ville ne représentent pas de réel enjeu électoral du fait de l'abstention massive des quartiers populaires, notamment dans les quartiers d'habitat social (Braconnier et Dormagin, 2007).

<sup>2</sup> Convention Industrielle de Formation pour la Recherche.

rapports de dominations multiples, ne sont pas pour autant aliénés et demeurent en capacité de pouvoir s'approprier le cadre participatif proposé, voire d'en faire déborder les limites.

- Je prendrai d'abord le temps d'expliquer en quoi consiste le Développement Social Urbain (DSU) pour les bailleurs sociaux, et évoquerai les raisons pour lesquelles ceux-ci externalisent les dispositifs participatifs qu'ils élaborent ou appellent de leurs vœux.
- Ensuite, j'expliquerai en quoi consiste la démarche d'élaboration d'un réseau de locataires référents. A qui le dispositif s'adresse-t-il et dans quelles conceptions de la citoyenneté s'inscrit-il ?
- Enfin, je décrirai les ressorts de la situation d'intermédiation créée entre locataires et bailleurs ayant pour interface une association tierce, en analysant les processus de régulation sociale opérés par ce cadre participatif.

### **Le doctorat en Cifre : une posture de recherche fragile et heuristique :**

Avant tout, je souhaiterais apporter quelques précisions sur le statut de doctorant salarié, générateur de biais. Si ce statut propose une immersion presque totale dans les rouages de la mise en œuvre des dispositifs de DSU, il conduit l'enquêteur à jongler entre plusieurs postures négociées sur le terrain, entre observation participante et action ou animation des dispositifs étudiés. Cette alternance constante de statut constitue une richesse épistémologique car elle offre la possibilité de produire une subjectivité partagée de la réalité vécue par les professionnels de terrain de la politique de la ville, de leurs espoirs à leurs désillusions et leurs contraintes (Demoulin et Tribout, 2014). Le positionnement de doctorant Cifre permet aussi de vivre en temps réel la manière dont l'association reçoit et traite les commandes de ses clients. Il s'agit en effet d'appréhender « en action » comment les méthodes et outils de développement social sont pensés et mis en œuvre. Dans le même temps, cette position constitue une faiblesse, notamment pour l'objectivation du chercheur qui, en tant que professionnel à la fois observant et observé, ne dispose que de peu de temps pour entamer un processus de dé-subjectivation (Wierviorka, 2012) et s'extraire du terrain et des modes de penser du DSU. De plus, le doctorant doit faire face à une triple limite due à son positionnement :

- D'une part, il n'a pas d'entrée directe pour saisir les relations entre l'agent DSU et sa hiérarchie, la manière dont la commande est définie et négociée en interne puisque généralement, c'est l'agent DSU qui assure l'interface avec les autres salariés de l'organisme.
- De l'autre, en tant que salarié du prestataire, le chercheur est identifié comme représentant du bailleur. Le contact avec les habitants est donc particulièrement biaisé et se noue plutôt spontanément avec les habitants qui partagent en partie les mêmes conceptions normatives des agents DSU.
- Enfin, il apparaît plus difficile d'être en mesure d'extérioriser et objectiver les actions, les manières de procéder, etc. Le doctorant est quotidiennement confronté au point de vue dominant des professionnels et des habitants qui partagent leur point de vue. La démarche comporte donc le risque d'intérioriser les préceptes du DSU dans l'analyse et la lecture des situations. Le risque de socio-centrisme est de mise et peut fragiliser les résultats voire les rendre caduques.

## **1. L'externalisation du développement social urbain comme outil de gestion**

### **a. L'émergence du DSU chez les bailleurs sociaux**

La constitution d'un réseau de « locataires référents » dont il est question dans cet article constitue une action privilégiée du DSU, précisément parce qu'elle condense l'ensemble des outils préconisés par les promoteurs de ce champ d'intervention sociale. Mais qu'est-ce que le DSU et comment a-t-il émergé comme champ d'activité chez les bailleurs sociaux ?

Le DSU a émergé suite au programme pionnier de l'action publique dans les grands ensembles HLM : Habitat et Vie Sociale dans les années 70, et s'est structurée progressivement jusqu'à son institutionnalisation actuelle, en développant ses propres réseaux (IRDSU, Profession Banlieue, etc.), en théorisant son approche et ses outils<sup>3</sup>. Ces pratiques diverses et les compétences qu'elles mobilisent sont regroupées autour d'une rhétorique qui place la participation des habitants au centre de son action. Cette participation est ici envisagée comme un moyen de canaliser et mettre en forme les demandes ou les projets des habitants. Le DSU inscrit également ses pratiques dans de « petites actions » envisagées comme modestes, mais susceptibles de générer un effet levier. Enfin, il tend traditionnellement à se positionner contre « l'assistanat » (Tissot, 2007), dans une acception peu éloignée de celle du *community-organizing* de Saul Alinsky : « ne faites pas pour les autres ce qu'ils peuvent faire pour eux-mêmes » (Balazard, 2015), mais dénué de sa dimension contestataire. Aussi, le dispositif de locataires référents auquel s'intéresse ce texte s'inscrit dans cette logique où les habitants doivent devenir acteurs de l'amélioration de leur résidence.

Conjointement à l'institutionnalisation de la politique de la ville au cours des années 90, les organismes HLM sont sommés par l'Etat et par le mouvement HLM<sup>4</sup> de se réformer. Cet appel à la réforme articule le mot d'ordre d'amélioration de la qualité de service à celui d'un nouveau mode d'organisation managérial et décentralisé (Warin, 1995; (Demoulin, 2014b)). Ceci a pour conséquence une injonction forte des bailleurs sociaux à développer la participation des usagers à l'amélioration de l'institution, tout en rationalisant les coûts de fonctionnement qui entraînent une diminution des salariés de proximité (gardiens, chargés de gestion locative, etc.). Les bailleurs se dotent en parallèle progressivement de leur propre service DSU pour répondre à la fois à l'injonction de la qualité de services dans le logement social mais aussi aux enjeux de la politique de la ville (Demoulin, 2014b). En effet, les bailleurs sociaux ne peuvent plus se contenter de construire et d'administrer du logement social, ils se doivent aussi de répondre aux nouveaux enjeux de l'habitat social induits par la dévalorisation des grands ensembles des années 50 à 70 et l'accélération des pratiques de ségrégations socio-spatiales : loger les plus démunis, et par là-même accompagner l'intégration des « populations spécifiques » à la société contemporaine (Tellier, 2015). Aussi, le rôle des bailleurs sociaux est rapidement identifié comme fondamental dans une politique de la ville qui renoue avec la tradition intégratrice du logement social promue par le mouvement paternaliste de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle (Flamand, 1989).

A l'inverse des services de DSU municipalisés, le DSU des organismes HLM focalise son action sur le patrimoine du bailleur, et non pas sur l'ensemble du quartier prioritaire. Plus particulièrement, le service DSU de l'organisme HLM va intervenir sur certaines portions du patrimoine au sein d'un même quartier, là où une concentration de « disfonctionnements » a été constatée (impayés de loyers ou de charges, incivilités, dégradations, départ volontaire des

---

<sup>3</sup> Voir notamment l'ouvrage « fondateur » de Michel Bonetti, Barbara Allen et Michel Conan, *Développement social urbain, stratégies et méthodes*, Paris, L'Harmattan, 1991.(Bonetti et al., 1991)

<sup>4</sup> Notamment par l'intermédiaire de la fédération nationale des HLM (l'Union Sociale pour l'Habitat) qui théorise chaque année des préconisations à l'attention des organismes HLM (Demoulin, 2014a), ou encore la fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat qui finance chaque année des appels à projets via le « Fond d'Innovation Sociale » pour enjoindre les organismes à appliquer les préceptes de la participation des usagers.

salariés, turn-over des locataires...). Ces disfonctionnements affectent directement la gestion des bailleurs et occasionnent des pertes financières plus ou moins importantes. Ils sont de plus susceptibles d'entraîner un déficit d'image auprès d'autres institutions (collectivités locales, CDC, Etat, CAF...) qui contribuent largement à financer la construction du logement social (Ughetto, 2011).

Les agents DSU tendent à réduire l'origine des disfonctionnements à deux principaux facteurs :

- Des comportements inadaptés d'une partie des locataires (propreté, bruit, etc.)
- Un double manque de communication entre d'une part l'équipe locale (gardiens, chefs de site, chargés de gestion locative...) et les locataires, mais aussi entre les locataires eux-mêmes.

Ces problématiques dites de « vivre-ensemble » sont révélatrices d'une part de l'évolution du peuplement des grands ensembles (Kamoun, 2007), mais aussi des tensions entre la nouvelle figure du locataire « client » promue par le mouvement de réforme des organismes HLM, et son interprétation par les agents de terrain dans leurs interactions quotidiennes avec les usagers (Marchal, 2007).

## **b. L'externalisation du DSU**

Pour faire face au manque de communication et de lien social identifié comme la principale source des problèmes pour les bailleurs, la participation des habitants va devenir un outil privilégié du DSU. Ne disposant pas nécessairement des compétences ou du temps de travail pour faire participer ses locataires, les bailleurs sociaux, par l'intermédiaire des agents DSU, vont missionner des structures spécialisées dans la participation et la médiation avec les locataires.

Le recours aux prestataires de la participation par les bailleurs sociaux s'inscrit dans une triple logique :

- Celle d'abord d'une injonction au néo-management des politiques publiques et des institutions (Nonjon, 2012) : la contribution de consultants ou autres prestataires externes permet d'offrir un nouveau regard sur le fonctionnement de l'institution, sur ses activités ou sur ses usagers. Il participe de fait d'une démarche d'évaluation qui contribuera à améliorer ses performances. Je montrerai à cet égard comment la mobilisation des locataires « référents » conduit l'institution à effectuer un travail sur elle-même pour écouter et répondre à ses usagers.
- Ensuite, il s'agit d'offrir une certaine légitimité à l'action participative : le recours à un médiateur qui ne « *porte pas la culture de l'entreprise* »<sup>5</sup>, qui sera « *identifié par sa neutralité* », concourt à la fois à clarifier la médiation en tant que telle, mais aussi à minimiser les risques que le tiers, en tant que prestataire, n'adopte le parti pris des habitants.
- Enfin et surtout, il s'agit d'une solution économique. Les prestataires spécialisés dans le « terrain » offrent en effet une souplesse, une flexibilité et une attractivité en termes de coût journalier qui évitent de multiplier la création de postes en interne. Ainsi, comme le dit une salariée d'un prestataire : « *Ce qui fait la différence avec [le service DSU du bailleur], c'est que nous on s'occupe de choses très chronophages : le*

---

<sup>5</sup> Entretien avec une professionnelle de l'association prestataire, février 2015.

*terrain, le lien avec les habitants* »<sup>6</sup>. De plus, les structures qui se positionnent sur cette activité ont souvent le statut d'associations, ce qui permet de mobiliser les subventions de la politique de la ville et des subventions privées (fondations).

La prestation dans le DSU fait émerger une « niche » au sein d'un marché élargi de la participation (Nonjon, 2005). Ces structures vont alors se distinguer dans un marché des « spécialistes du lien social dans les quartiers » (Tissot, 2007) en promouvant des méthodes de mobilisation et des compétences spécifiques : certaines vont s'orienter sur les projets urbains, d'autres sur l'éducation populaire et le développement durable, ou encore la médiation, en passant par l'enquête sociale, etc.

La thèse en Cifre sur lequel je m'appuie dans cet article est réalisée chez l'un de ces prestataires : Couleurs d'Avenir. Cette structure s'est positionnée en tant que généraliste du DSU à qui on peut déléguer totalement ou en partie un projet de développement social, garantissant ainsi de libérer du temps de travail à ses clients. Historiquement, l'association a été créée par un ancien agent DSU d'un gros bailleur social en 2002. Son fondateur a ainsi pu directement construire une offre de prestations qui répondent spécifiquement aux besoins et aux manques de compétences des agents des organismes qu'il avait identifiés ou vécus en tant que salarié, en plus de bénéficier d'un important réseau de clientèle dès le lancement de sa structure. En 13 ans, l'association connaît un essor très rapide, comptant aujourd'hui 17 salariés. Son activité se concentre essentiellement en Île-de-France, sur le patrimoine de gros organismes HLM<sup>7</sup>, notamment ceux qui ont construit massivement pendant les trente glorieuses dans les villes nouvelles de la grande couronne parisienne.

Sa marque de fabrique est aussi celle de revendiquer d'arriver à mobiliser les « invisibles », les habitants qui ne participent pas aux enceintes participatives traditionnelles. Il revendique une approche dite « d'hyper-proximité » qui implique notamment des méthodes de mobilisation énergivores comme les portes à portes, mais aussi « *une capacité à aller chez l'habitant* », « *à tisser des relations humaines [interpersonnelles] avec les gens* » comme le disent des salariés, et une certaine adaptation aux horaires des locataires (réunions entre 18 et 20h00).

### **c. Des actions mises en place dans les espaces « sacrifiés » de la rénovation urbaine**

Généralement, la volonté de créer un réseau de locataires référents fait suite à une succession d'actions portées sur un groupe immobilier qui se sont révélées jusqu'à présent inefficaces ou insuffisantes. Généralement, les bailleurs tentent d'abord des modes de communication classiques pour réguler les comportements des locataires, notamment sur la propreté et les incivilités : campagne d'affichage, courriers collectifs, voire porte à porte de sensibilisation délégué à des prestataires. Le manque d'efficacité de ces démarches à court ou moyen terme conduit les agents DSU à solliciter des financements pour des projets plus ambitieux s'inscrivant sur des temps plus longs et impliquant de missionner un prestataire tel que l'association Couleurs d'Avenir.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Le client au plus petit patrimoine compte plus de 13 000 logements, le plus gros en compte environ 150 000.

Cet article s'appuie sur une observation participante menée selon une posture de chercheur-acteur<sup>8</sup> dans quatre quartiers de grands ensembles d'habitat social<sup>9</sup> éloignés des réseaux de transports ferrés.

Parmi ces quartiers, deux d'entre eux étaient en rénovation urbaine<sup>10</sup>. Cependant, les projets de DSU que nous observons se développent sur des unités résidentielles qui partagent toutes le fait d'être en quelque sorte « oubliées » de la rénovation urbaine, c'est-à-dire un parc social ancien qui n'a pas fait l'objet d'une intervention urbanistique importante, ou sur lequel les interventions se sont réduites à une résidentialisation ou à une réhabilitation très partielle.

L'hyperlocalisation de l'action de la politique de la ville qui s'y opère avec les projets de DSU semble donc aller de pair avec une spécialisation renforcée par la rénovation urbaine dans le logement des « ménages à risques »<sup>11</sup> de certaines portions du parc social. La démolition-reconstruction des grands ensembles a mis en évidence des mouvements de peuplement combinant à la fois une dispersion des populations les moins précarisées à l'extérieur du quartier ou dans ses parties les plus valorisées, mais aussi une re-concentration des ménages les plus fragiles dans les parties anciennes les plus dévalorisées du grand ensemble visé par les démolitions (Lelévrier, 2010).

La rénovation urbaine a en fait accéléré des dynamiques issues d'une gestion du peuplement socio-morphologique différenciée que Christine Lelévrier a résumé par l'allégorie de « la valorisation des franges et de la dé-densification du cœur » (2008). Cette image renvoie à une réalité géographique : les franges correspondent aux abords des grands ensembles, là où se situent des immeubles plus bas, composés de plus petits logements, à proximité des transports ou aux abords des zones pavillonnaires. Le cœur désigne au contraire le centre du quartier dans lequel se trouvent souvent les plus hautes tours. C'est aussi souvent « le cœur des problèmes », c'est-à-dire les bâtiments qui concentrent les grands logements et les familles immigrées et précarisées. Dans les projets de rénovation urbaine, les franges correspondent aux zones de « reconquête urbaine », les espaces à valoriser, où la sélectivité à l'entrée est la plus forte du fait de la typologie des logements (F2, F3, F4...). Le cœur a plutôt tendance à

---

<sup>8</sup> L'enquête s'appuie ici sur l'observation d'une trentaine de réunions avec les locataires, auquel s'ajoutent 16 porte-à-porte et animations dans les résidences, 4 réunions de travail avec les salariés du bailleur et 8 entretiens avec des salariés de l'association. Ces matériaux sont complétés par 1 an et demi d'immersion au sein de l'association (réunions de travail mensuelles, conversations informelles, porte-à-porte et enquêtes de satisfaction dans une quarantaine de quartiers de la région Île-de-France, animations d'une vingtaine de réunions, etc.).

<sup>9</sup> Deux terrains sont situés à Trappes (78), 65% d'HLM. Nous nous appuyons sur l'observation participante du dispositif mis en place dans 2 résidences (environ 290 logements et 190 logements) d'un grand ensemble emblématique de la politique de la ville. Le dispositif est également étudié au sein d'un ensemble de 500 logements dans un quartier morphologiquement mixte et périphérique. A l'inverse du premier quartier qui fait figure de cible privilégiée des politiques urbaines et sociales, ce second terrain semble faire l'objet ces dernières années d'un retrait progressif des services publics (fermeture de l'annexe du centre social et d'un bureau de Poste). Les autres terrains sont situés dans des villes politiquement ancrées à droite, et ayant chacune un quartier prioritaire. La Plaine du Lys à Dammarie-les-Lys (77) regroupe plus d'un tiers de la population communale. Le projet de référent se concentre ici sur une seule tour d'une quarantaine de logements. Le dernier terrain est situé à Osny (95), commune résidentielle aisée de l'agglomération de Cergy-Pontoise, dans un ensemble d'environ 350 logements.

<sup>10</sup> En conventionnement avec l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine dans le cadre du PNRUI.

<sup>11</sup> Pour les gestionnaires immobiliers, les catégories dites « à risques » se composent essentiellement des familles nombreuses immigrées de zones rurales, notamment d'Afrique centrale et Maghreb, et des familles monoparentales (Lelévrier, 2008).

être la cible des démolitions, ce qui a entraîné le report des ménages fragiles vers d'autres « cœurs » de grands ensembles épargnés par les démolitions<sup>12</sup>.

Au final, c'est précisément dans ces bâtiments, ceux qui semblent faire l'objet d'un évitement au sein même du quartier, que les projets de DSU tendent à être élaborés. La participation devient un moyen détourné de renforcer l'attractivité des espaces dont la marginalité a été accentuée par les politiques spatiales.

## 2. La démarche de locataires référents : une injonction à la prise en main des locataires

La démarche de locataires-référent consiste à créer un groupe d'habitants relais qui doivent à terme devenir des interlocuteurs privilégiés du bailleur. Elle implique que les locataires mobilisés deviennent les principaux acteurs du projet, en partant du présupposé que la parole d'un voisin aura forcément plus d'impact et de légitimité que celle d'un professionnel. La constitution du réseau s'articule autour d'un ensemble de réunions, d'ateliers d'information, et d'événements d'animation de la vie locale. L'objectif est que les référents soient à la fois en mesure de représenter la voix des locataires qui n'assistent pas aux réunions, mais aussi de servir de « porte-voix » de l'institution, en relayant les informations institutionnelles délivrés par le bailleur lors des réunions.

<b>L'animation d'un réseau de référents, un dispositif en plusieurs étapes :</b>	
1) Recueillir les doléances et identifier les volontaires intéressés	<b>Phase préliminaire</b>
2) Organiser un premier comité de résidence : un espace de droit de réponse du bailleur 3) Former les locataires : ateliers d'information sur le fonctionnement de l'institution ou éco-gestes 4) Distribution de compte-rendu en porte à porte à l'ensemble des locataires	<b>Phase d'informations</b>
5) Préparer un nouveau comité de résidence en amont avec les locataires 6) Comité de résidence pour faire le point	<b>Phase de consolidation</b>

### a. Un processus de responsabilisation des locataires

L'outil traditionnel de la structure observée pour mobiliser des référents consiste à organiser des réunions en pied d'immeuble pour chaque hall.<sup>13</sup> Afin de s'assurer de la venue des habitants à ces réunions, un porte à porte une heure avant la réunion vient compléter une campagne d'affichage dans les halls. Pendant le porte à porte, l'accent est mis sur l'occasion

<sup>12</sup> Il faut cependant préciser que ce type de démarche est aussi régulièrement élaborée au « cœur » des opérations ANRU, dans l'objectif de pérenniser les investissements immobiliers, notamment dans des quartiers où les opérations de déconstruction n'ont pas permis de modifier sensiblement la structure du peuplement pour aller vers une « mixité sociale ». C'est notamment le cas des Bosquets à Montfermeil où une MOUS « vivre-ensemble » faisant intervenir 4 salariés à temps plein de l'association a été mise en place pendant 4 ans.

<sup>13</sup> Cet outil est le plus structuré, le plus théorisé de l'association. Mais d'autres modèles de recrutement ont aussi pu être utilisés sur les terrains observés : le modèle de l'entretien individuel sous forme d'enquête sociale, et le modèle de l'animation collective dans les espaces extérieurs qui sont des prétextes pour parler de la démarche aux habitants et prendre leurs coordonnées pour les réunir par la suite. L'enquête mobilise dans cette partie des observations menées en tant qu'animateur de 10 réunions en pied d'immeuble dans 4 autres quartiers et plusieurs réunions de cadrage.



qui se présente aux habitants de relayer l'ensemble des problèmes qu'ils vivent au quotidien, que ce soit à l'échelle du logement, des parties communes ou de la résidence. Une fois les habitants descendus, la réunion commence : les locataires sont invités à s'exprimer sur les dysfonctionnements à l'intérieur des logements, puis des parties communes et des espaces extérieurs, et enfin de qualifier la relation avec leur bailleur.

Ainsi, le dispositif aborde dès le départ la démarche sous l'angle du dysfonctionnement, ce qui amène à présélectionner les habitants en fonction de leur perception des problèmes. En effet, si la plupart des habitants rencontrés lors des premières réunions de mobilisation s'accordent sur les difficultés qu'ils rencontrent à l'intérieur des logements ou des problèmes relationnels avec le bailleur, seule une partie d'entre eux sont partis prenantes de la discussion qui concernent les espaces collectifs, notamment en ce qui concerne la question de la propreté de ces espaces ou du manque de respect des autres locataires. Ces locataires, les futurs référents pressentis, apparaissent d'ores et déjà sensibles à des enjeux qui renvoient au cadre de vie et à la banalisation des modes d'habiter dans le logement social (Deboulet, 2014).

La démarche est alors l'occasion d'effectuer un recadrage sur les responsabilités de chacun : si la prestation ménagère est mal faite, le bailleur doit prendre ses responsabilités. Si le ménage n'est pas respecté, il revient aux locataires d'adopter les comportements appropriés ou de faire en sorte que leurs voisins respectent les lieux. Il s'agit aussi de rappeler les démarches à suivre en cas de problèmes techniques en sollicitant le service adapté.

De manière générale, ce type de réunion plébiscite implicitement la responsabilité citoyenne (Carrel, 2013) des locataires en cas de dysfonctionnements dans les parties communes : ne pas se contenter de se plaindre en attendant que le problème soit résolu par quelqu'un d'autre, mais d'agir en usager responsable, en faisant remonter les dysfonctionnements. Cet enjeu est d'ailleurs souvent mobilisé par certain.e.s référent.e.s qui justifient ainsi leur participation au dispositif : « *mon mari m'a dit : « mais pourquoi tu vas à ce truc bidon ? » Mais il faut bien que quelqu'un y aille pour faire monter les problèmes. Si je n'y vais pas, qui le fera ?* »<sup>14</sup>.

Dans une acception utilitaire de la citoyenneté, les habitants se doivent de mobiliser leur savoir d'usage (Nez et Sintomer, 2013) pour le mettre au profit de l'amélioration du cadre de vie. Le savoir d'usage des locataires est alors stimulé dans une perspective gestionnaire : il revient aux locataires d'alerter des dysfonctionnements dans leur bâtiment, de signaler les problèmes avec les prestataires de services qui œuvrent dans la résidence (entreprise de nettoyage des halls et des parties communes, entreprise de plomberie, etc.). La mise à contribution des locataires semblent ainsi vouloir compléter - voire se substituer - aux missions de contrôles de l'état du patrimoine par l'équipe locale (notamment les chefs de site).

Ce dispositif est donc typique de l'inscription de la participation de la politique de la ville en tant que politique sociale d'activation (Franssen, 2006 ; Demoulin, 2014a), à l'instar du RMI apparu à peu près au même moment (1981). En effet, là où le RMI appelait ses bénéficiaires à participer activement à leur intégration sur le marché du travail pour sortir de leur exclusion individuelle, la politique de la ville appelle les habitants des quartiers sensibles à contribuer activement aux dispositifs participatifs afin de lutter contre l'exclusion collective dont ils sont victimes (Donzelot et Estebe, 1994).

---

<sup>14</sup> Une référente à l'animatrice de l'association à la fin d'un comité de résidence, 10/06/14

## b. Une conception capacitaire de la citoyenneté

Si le dispositif cherche à responsabiliser les locataires, il propose dans le même temps de les accompagner dans l'exercice de cette responsabilité. En ce sens, l'animation du réseau de référents s'inscrit dans une conception capacitaire de la participation (Bacqué et Biewener, 2013). Il s'agit en effet d'outiller les habitants ou de mettre en place un cadre pour que ceux-ci puissent relayer auprès des autres locataires les informations institutionnelles, et fassent office d'interlocuteurs auprès du bailleur. Ceci prend notamment corps autour de réunions de médiation avec les gestionnaires soigneusement préparées en amont : les « comités de résidence ». Le dispositif implique un rythme régulier de réunions qui sont autant d'occasion de faire le point avec les agents de l'organisme sur l'évolution de la résidence, sur ses dysfonctionnements, mais aussi de diffuser l'information institutionnelle et faire comprendre son fonctionnement. Les participants sont notamment amenés à travailler sur les manières de diffuser l'information et les normes d'usages adaptées à l'habitat collectif. Le dispositif constitue alors une véritable architecture participative, associant des événements (tels que des fêtes des voisins par exemple) ou des animations en pied d'immeuble, à des campagnes de sensibilisation sur le tri sélectif ou la gestion des déchets, le bruit et la tranquillité, etc. Ce cadre permettra aux habitants de développer leur « pouvoir d'agir » assimilé ici à un pouvoir de régulation sur leur voisinage. Il s'agit par exemple de dire que « *les gens ne sont pas obligés de subir. La question des jeunes qui squattent dans le hall, il faut que les gens soient à un moment donné en capacité de dire « stop, c'est plus possible, allez-vous mettre ailleurs »* ». <sup>15</sup>

Pour développer ce « pouvoir d'agir », le dispositif peut s'appuyer sur le lien social, les fêtes des voisins et autres événements conviviaux servant de prétexte pour propager l'information de l'institution ou asseoir la légitimité locale des locataires référents. Cependant, la démarche mise surtout sur les compétences sociales des habitants, c'est-à-dire leur propre réseau d'interconnaissances dans la résidence à partir duquel l'information et les normes pourront être diffusées. Il s'agit de devenir le relais de l'institution auprès des autres locataires qui ne se déplacent pas aux réunions afin de diffuser les bonnes pratiques, répandre l'information qui concerne la résidence, les démarches à suivre et les interlocuteurs à privilégier.

Selon les professionnels du DSU, cela implique que les habitants doivent acquérir des compétences techniques qui nécessitent de mieux comprendre le fonctionnement de la gestion de la résidence. Les participants sont directement invités à des ateliers ou des modules de formation au cours desquels l'information institutionnelle leur sera vulgarisée, et dans lesquels l'enjeu de partager ces connaissances avec les autres habitants est régulièrement rappelé. Les ateliers sur les charges locatives, sur les économies d'énergie ou sur les contrats d'entretien en vigueur constituent autant d'occasions de véhiculer des normes d'habitat que d'expliquer et faire accepter le fonctionnement de l'institution pour outiller les habitants à devenir des experts techniques de leur résidence.

Pour les professionnels du DSU, la phase d'informations constitue une première étape dans un processus de qualification des habitants, comme l'explique une professionnelle de l'association : « *Généralement, le bailleur n'a pas le temps de communiquer... En fait, ce qu'on va voir dans les processus de comité de résidence, c'est que d'abord, les gens vont comprendre les fonctionnements. Ils vont comprendre comment ça se gère. Pourquoi là, les charges sont élevées, de quoi ça dépend. De fait, en situation, les gens vont se qualifier. Ils vont avoir des repères. Ils vont se qualifier aussi sur l'expérience de parler en public, d'écouter les autres, dans cette fonction-même de représenter d'autres. Donc ils vont se*

---

<sup>15</sup> Entretien avec une professionnelle de l'association prestataire, février 2015.

*découvrir des qualités ou des capacités qu'ils ne se soupçonnaient pas. Ils vont se qualifier et se perfectionner là-dedans [...]. Ils vont mieux comprendre les contextes. Ils vont se rendre compte que là, si tu parles comme ça aux habitants, là ça peut marcher, là ça ne va pas marcher. La qualification dans l'action. Les gens ils se qualifient dans l'action en fait* »<sup>16</sup>. La montée en capacité des habitants par la participation fait implicitement référence à un *empowerment* inscrit dans une conception individuelle et néolibérale du renforcement de l'estime de soi (Bacqué et Biewener, 2013). Les comités de résidence, éléments centraux du dispositif participatif, sont des moments de mise à l'épreuve de cette « *qualification dans l'action* » des locataires référents. Ils constituent une arène dans lequel prend corps leur fonction de porte-parole des autres locataires à l'égard de l'institution.

### **3. Un cadre d'intermédiation entre l'organisme HLM, ses locataires, et un tiers-facilitateur**

L'élaboration d'un réseau de locataires référents construit de fait un cadre en triptyque entre les salariés de l'institution, les locataires et l'association prestataire. Cette dernière joue un rôle d'interface entre les parties, dans une optique de facilitation, selon une approche collaborative de la participation (Bacqué et Gauthier, 2011). L'objectif affiché est d'apaiser les échanges pour élaborer un espace de concertation, dans le sens où les différents acteurs vont pouvoir « agir de concert » pour l'amélioration de la résidence.

#### **a. La facilitation : une approche consensuelle du conflit**

Les comités de résidence sont pensés comme une enceinte où les gestionnaires répondent aux disfonctionnements tels qu'ils ont été formulés en amont par les locataires lors des réunions de pied d'immeubles ou des réunions de préparation. Ils constituent un espace de rencontre entre les gestionnaires et les locataires dans lequel le prestataire occupe un rôle de facilitateur des échanges.

La démarche part du principe que c'est l'incompréhension réciproque qui est à la base du conflit, en particulier celle du locataire à qui il revient de comprendre le fonctionnement institutionnel. Comme l'explique une professionnelle, « *souvent le problème des conflits, c'est qu'on se comprend pas. On se comprend pas parce qu'on n'a pas l'information, on comprend rien en fait* ». Une fois les malentendus dépassés, il s'agit de faire comprendre les intérêts partagés des uns et des autres pour co-construire « *un projet commun* » d'amélioration du cadre de vie. Le paradigme de la co-construction s'articule autour de l'argument selon lequel le bailleur et les locataires partageraient les mêmes intérêts. Il peut notamment s'agir de faire baisser les charges locatives, dont les montants génèrent des risques d'impayés, mais aussi de diminuer les incivilités pour avoir plus d'argent à mettre dans l'amélioration du bâti et du site, etc. La démarche contribue donc à construire une culture consensuelle dans laquelle le conflit doit être au moins apaisé, sinon évité.

Au-delà du rôle d'animation de la réunion et de distribution du temps de parole, cette fonction de tiers-facilitateur se concrétise surtout dans la régulation opérée lors des préparatifs de l'enceinte en tant que telle, que ce soit dans la réunion de préparation avec les locataires que dans les rapports entretenus avec l'agent DSU commanditaire et l'équipe locale de gestionnaires.

---

<sup>16</sup> Entretien avec une professionnelle, *ibid.*

Les réunions de préparation avec les locataires occupent une place centrale dans la pédagogie descendante du projet. Ces espaces constituent en effet les principaux lieux de vulgarisation du fonctionnement de l'institution, du droit et des devoirs des locataires. Mais elles constituent aussi des espaces d'apprentissage de la montée en généralité des problèmes particuliers, afin d'en légitimer la dimension collective lors des comités de résidence (Cuny, 2013). En effet, l'énonciation d'un problème singulier n'a pas sa place lors des réunions de concertation, à moins d'être formulé sous l'angle du collectif. Ceci implique donc l'apprentissage de parler « au nom de », d'accéder au statut de représentant d'autres locataires. Les réunions de préparation des comités de résidences tiennent donc lieux d'espace de recadrage, de reformulation des doléances afin que leur énonciation apparaisse légitime aux yeux des gestionnaires.

Les professionnels de l'association prestataire se doivent eux aussi de mettre les formes dans leur manière de transmettre les doléances des locataires aux gestionnaires, notamment à l'écrit. Le travail de synthèse, de bilan et de compte-rendu des réunions fait l'objet d'une relecture attentive de l'agent DSU du bailleur. Le prestataire doit y adopter un langage et des codes spécifiques à respecter. Il s'agit de ne pas brusquer, de ne pas adopter un registre « accusateur » pointant trop directement du doigt les mauvaises gestions. La diplomatie est de mise, sous peine d'être soupçonné d'adopter le point de vue des habitants ou de faire preuve d'ingérence<sup>17</sup>. Dans le même temps, le compte-rendu des réunions entre les locataires sert aussi à canaliser et recadrer les sollicitations des habitants : l'idée étant de ne pas mettre en situation d'inconfort des gestionnaires traditionnellement hostiles à la participation. On assiste donc à un processus d'apprentissage réciproque des codes d'une participation consensuelle dans laquelle le conflit est vu comme un obstacle à la discussion, à la co-construction (Deboulet et al., 2010).

Si les problèmes particuliers des locataires qui se déplacent en réunion font l'objet d'un recadrage car ils perturbent l'ordre du jour de la réunion, le bailleur ne peut rester sourd aux réclamations. Les habitants se saisissent en effet du cadre qui permet d'aborder directement des interlocuteurs « haut placés » pour tenter de résoudre des problèmes personnels (dans le logement ou des demandes de mutation généralement) qui n'ont jusque-là jamais été réglées. Les comités de résidence tendent ainsi à se dérouler en deux parties, parfois annoncées comme telles dans l'annonce de l'ordre du jour : la réunion collective en tant que telle d'abord, et la saisie des réclamations en « off » par la suite. Sur un terrain où une défection générale a été constatée à l'égard du dispositif (très peu de participants), le traitement public d'une réclamation individuelle semble même apparaître comme un préalable au déroulement de la réunion :

*Début de comité de résidence à Dammarie-les-Lys : les différents participants s'installent dans une petite salle de réunion attenante à la loge du gardien, au rez-de-chaussée de la tour ciblée par le dispositif. Seuls 4 locataires ont répondu à l'appel<sup>18</sup>, ce qui contraste avec la présence en force des professionnels : 5 salariés du bailleur sont présents<sup>19</sup>, auquel s'ajoute la coordinatrice de l'association prestataire et le doctorant. Pendant que tout le monde s'installe, la chargée de DSU commence à introduire la réunion, tout en distribuant l'ordre du jour et une brochure d'informations. Un des locataires s'agace, affirme qu'il a d'autres*

---

<sup>17</sup> Les salariés de l'association tendent par exemple à s'exprimer à l'écrit systématiquement à la troisième personne du singulier.

<sup>18</sup> Une retraitée blanche d'environ 70 ans, un homme handicapé blanc d'une cinquantaine d'année, une femme au trait méditerranéen d'une quarantaine d'année et un homme d'origine maghrébine d'une quarantaine d'année

<sup>19</sup> Deux gardiens, leur manager, la directrice territoriale et la chargée de DSU

*priorités que d'assister à la réunion, mais qu'il a un problème urgent dans sa salle de bain : un trou dans le mur a été laissé par l'entreprise de plomberie lors de son intervention. Alors que la chargée de DSU essaye d'expliquer les objectifs de la démarche et de cette réunion supposée portée sur les problématiques collectives de la résidence et de l'immeuble, le monsieur s'agite et menace de partir. La chargée de DSU s'interrompt : « pour vous on va faire une exception, car ça a l'air important ». Elle suggère de prendre rendez-vous avec le gardien, lequel se propose de venir faire le constat dès maintenant, pendant la réunion. Une fois cet accord conclu, le monsieur dépose son chèque de loyer et retourne dans son logement accompagné du gardien. La réunion peut alors démarrer.<sup>20</sup>*

Aussi, la dimension instrumentale du dispositif qui vise à améliorer les performances de l'organisme et à réguler les comportements des locataires apparaît particulièrement fragile, et se heurte à la manière dont les habitants se saisissent de l'instance qui leur est proposée. La participation s'inscrit ainsi dans un mouvement transversal de régulation sociale qui contribue de fait à réduire les distances sociales, et peut favoriser la compréhension réciproque (modification en filigrane des représentations des acteurs : professionnels impliqués, habitants). La dimension pédagogique du dispositif n'apparaît pas totalement descendante car elle forme aussi les autres acteurs du dispositif (Mamou, 2015), ou du moins les professionnels de la participation qui doivent eux-mêmes s'adapter au cadre dont ils sont les maîtres d'œuvre.

A Osny, si le dispositif n'a visiblement pas révolutionné les pratiques des ménages concernant la propreté et la gestion des encombrants, le dispositif, aux yeux des différents protagonistes, a permis d'apaiser les rapports entre l'équipe locale et les habitants qui sollicitent davantage leur gardien en cas de réclamations, dans une résidence qui ne comptait pas d'amicale de locataires. Les relations entre les locataires se seraient également améliorées au fil du temps selon les référents rencontrés, « *les gens se disent plus bonjour qu'avant* »<sup>21</sup>. La démarche a aussi conduit à accélérer les décisions pour un projet de réhabilitation des logements. S'il n'a pas associé les habitants à l'élaboration de son contenu, le bailleur a tout de même sollicité le groupe de référents pour qu'ils fassent part de leurs recommandations dans le cadre de la réhabilitation des espaces extérieurs.

Sur d'autres sites d'observation, les résultats sont plus mitigés. Dans l'une des résidences de Trappes dans laquelle les gardiens ont été victimes d'agressions et de séquestration par des locataires, le bailleur a décidé de limiter les horaires de permanence une heure par jour, de 8h à 9h. La loge a même été déplacée dans un autre quartier jusqu'à récemment. Depuis que la démarche a été mise en place il y a un an, l'organisme n'a toujours pas modifié ses horaires d'ouverture pour être mieux adaptés aux modes de vie des locataires. Sur d'autres résidences, les décisions d'interventions sur le patrimoine apparaissent à ce jour déconnectées du contenu des discussions des enceintes participatives. Ainsi, dans une autre résidence de Trappes, les colonnes d'alimentation en eau chaude sont vétustes et entartrées, ce qui entraîne une difficulté à s'alimenter en eau chaude et des coupures d'eau régulières. Le problème a été mis en évidence dès la mise en place des comités de résidence, mais lors de la dernière réunion, le responsable de site a centré son intervention sur la réhabilitation de la façade qui a été budgétisé pour 2016, tandis que la réfection des colonnes d'eaux n'a même pas été décidée pour les années suivantes. Aussi déclare-t-il en off à la fin de la réunion, mal à l'aise : « *refaire la façade, c'est bien mais c'est clairement pas la priorité. Malheureusement, j'avais aucune autre réponse à leur apporter [sur le sujet], le budget 2016 a déjà été finalisé* »<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Extrait carnet de terrain, septembre 2015

<sup>21</sup> Une référente lors d'un comité de résidence, avril 2015.

<sup>22</sup> Responsable de site, mars 2015.

Depuis que la démarche de locataires référents a été mise en place fin 2013 sur ce site, l'absence d'intervention lourde sur une situation qui contrarie le quotidien des habitants fragilise sensiblement l'engagement des référents.

Bien que leurs interventions soient centrées sur l'amélioration des comportements des locataires, les professionnels du DSU ont conscience que l'amélioration du cadre de vie passe aussi par le traitement des soucis techniques du bâti et des modes de gestion. S'il s'agit de responsabiliser les locataires, la responsabilisation de l'agence décentralisée qui gère le site en question apparaît elle aussi indispensable. Or, de ce point de vue, la prise en compte des doléances des locataires est directement dépendante de la collaboration de l'agence gestionnaire du site, pour laquelle la participation implique d'effectuer un travail sur elle-même.

### **b. Une régulation interne à l'organisme HLM**

Le dispositif met en tension deux corps professionnels distincts qui doivent apprendre à travailler ensemble : d'un côté, des professionnels du DSU, ayant souvent un profil issu des sciences humaines et sociales ou d'urbanisme, et de l'autre, des gestionnaires, au profil plus techniques ou managérial qui s'occupent directement de la gestion des résidences au sein d'agences décentralisées (Demoulin, 2014a). Au-delà de la divergence de perception des contextes et des situations que ces différences de parcours supposent, l'agent DSU, maître d'ouvrage du dispositif participatif, se positionne dans une situation ambivalente vis-à-vis des salariés de l'agence à qui il demande de fait de rendre des comptes sur sa gestion auprès des locataires, mais aussi des autres salariés de l'organisme.

La mise en place des comités de résidence entraîne ainsi une forme de régulation du travail de l'agence décentralisée par le service DSU de l'organisme qui émane généralement du siège<sup>23</sup>. Ainsi, les comités de résidence semblent s'inscrire dans une injonction à appliquer les préceptes d'amélioration de la qualité de service selon l'approche du « locataire client ». On peut faire l'hypothèse que le dispositif constitue un nouvel outil de contrôle et d'évaluation du travail des agences dont la gestion serait soupçonnée d'être inefficace ou inadaptée au contexte « sensible » dans lequel elle est mise en place.

A ce titre, la démarche des comités de résidence correspond directement à une offre participative construite sur mesure pour répondre aux attentes d'une clientèle précise : les agents DSU qui n'ont pas de prise en main sur l'agence qui gèrerait (mal) un ensemble résidentiel ciblé par la politique de la ville ou pour laquelle les problèmes du site seraient uniquement dus aux comportements « déviants » des locataires. En effet, comme le remarque Sylvie Tissot, les bases théoriques du DSU ont été cimentées par des chercheurs du CSTB qui analysent le problème des quartiers sensibles sous l'angle de leur mauvaise gestion. Aussi, le DSU s'inscrit dans une approche de l'intervention sociale empreinte d'un paradigme managérial appelant à une modification des relations entre les organisations qui agissent sur le territoire et les habitants (Tissot, 2007). Ainsi, parce qu'ils mettent en discussions les modalités pratiques de gestion de l'agence locale, les comités de résidence répondent pleinement à ce double enjeu de réformer le rapport entre l'institution et les habitants, mais

---

<sup>23</sup> Les agences décentralisées sont indépendantes tandis que le service DSU dépend le plus souvent du service de la Direction Locative. Pour plus d'information voir DEMOULIN J., 2014, *La participation des locataires : un instrument de gestion dans les organismes HLM*, Thèse de doctorat en urbanisme, Nanterre, Université Paris X Nanterre-La-Défense, p.423.

aussi d'amener l'organisation à se réformer elle-même, à travers une double injonction au dialogue et à l'écoute vis-à-vis des usagers, mais aussi d'efficacité et de performance.

Mes observations vont d'ailleurs dans le sens d'une mise en discussion publique des modalités de gestion de l'agence. Les dysfonctionnements relayés par les habitants accusent généralement de fait le traitement défaillant des réclamations, et un manque de contrôle des entreprises prestataires de services (nettoyage des parties communes, entretien de l'ascenseur, etc.)<sup>24</sup>. Les comités de résidence apparaissent ainsi comme des espaces de mise en discussion des problèmes de gestion du site. Cette publicisation de la gestion quotidienne conduit à faire pression sur les échelons intermédiaires de l'institution (Demoulin 2014a), en particulier sur les gardiens d'immeubles qui, sur plusieurs sites observés, ne sont pas invités à participer aux comités de résidence.

De plus, les locataires ne se montrent pas toujours aussi compréhensifs ou diplomates qu'attendu, notamment lorsque des individus qui n'ont pas forcément participé aux autres démarches viennent « perturber » l'ordre du jour de réunions préparées à l'avance (Carrel, 2013). Par exemple, à Osny où la situation est définie comme « apaisée », le dernier comité de résidence se passe de manière tout à fait contrôlée : l'ordre du jour est soigneusement respectée et les échanges entre les locataires et les salariés sont très cordiaux, presque amicaux. Une « intrus » qui n'avait pas participé à l'ensemble de la démarche vient perturber la bonne ambiance générale en fin de réunion : elle habite un bâtiment spatialement isolé dans la résidence et méconnu des autres référents. Elle bouleverse l'ordre du jour en évoquant un problème spécifique que rencontre son bâtiment, celui de la mauvaise qualité de l'eau. Elle apporte des photos et une bouteille d'eau marron sortie de son lavabo comme preuve à l'appui. Son intervention provoque un certain malaise dans l'assemblée. Les référents commencent à murmurer entre eux autour des problèmes de l'eau, tandis que l'agent DSU, embarrassé, questionne la résidente sur son implication dans la démarche : « *Madame, il me semble vous avoir déjà vu, vous êtes inscrites en tant que référente ? Vous devriez venir plus souvent ! [En s'adresse au prestataire de l'association] : prends les coordonnées de Madame* »<sup>25</sup>.

Si l'intrusion de locataires qui expriment leur colère amène les professionnels de la participation à sortir de leur zone de confort, leur participation éphémère tend aussi à politiser les échanges, en empruntant le registre de la dénonciation d'injustices ou de la revendication de droits (Carrel et Talpin, 2012). En effet, la recherche d'une co-construction pacifiée avec un cercle sélectif de locataires compréhensifs semble faire renoncer les référents à énoncer des demandes inscrites dans un rapport de négociation. Une professionnelle estime ainsi que les nouveaux venus tendent à « réveiller » les habitués du dispositif en remettant à l'ordre du jour des dysfonctionnements que les participants ont fini par accepter : « *au comité de résidence [d'un ensemble de 800 logements], c'est quasiment les mêmes locataires référents qui s'investissent depuis le début [en 2012]. Et aujourd'hui, ils sont à un tel point de consensus avec le bailleur qui leur exposent ses contraintes techniques, que déjà ils [ne] posent plus les questions conflictuelles. Et même quand c'est abordé, ils répondent à la place*

---

<sup>24</sup> Ces dysfonctionnements peuvent aussi être imputés aux réformes managériales entreprises par l'organisme, qui ont amené à une réduction des effectifs des agents de terrain. Dans certains secteurs en politique de la ville, notamment sur plusieurs terrains observés, les départs volontaires des salariés de proximité (notamment des gardiens) sont d'ailleurs récurrents.

<sup>25</sup> Extrait du comité de résidence, avril 2015.

*du bailleur, souvent en me regardant, en disant « mais on sait que c'est compliqué, que vous pouvez pas... ». On normalise des situations qui sont pas normales »<sup>26</sup>.*

Aussi, le « débordement » du dispositif peut être double, provenant à la fois de locataires qui, en exprimant leur colère, débordent du cadre consensuel mis en place (Deboulet et Mamou, 2013), et de l'autre, par un objectif masqué ou implicite de recadrage du travail de l'agence de la part du siège de l'organisme HLM.

\* \* \*

Malgré ses nombreuses limites, le dispositif des comités de résidence a le mérite d'offrir un espace de dialogue sur les modalités de gestion du cadre de vie, un peu de transparence (certes étroitement contrôlée) dans un milieu particulièrement opaque. Bien que fortement encadré, le contenu de ces enceintes apparaît dans les faits comme porteur d'une certaine dimension politique. L'espace de discussion dont il est question ici affecte directement le quotidien des habitants sur des dimensions relevant des espaces intermédiaires de la participation (Roche, 2015).

Le cadre proposé renouvelle effectivement les relations entre les gestionnaires et les habitants puisqu'il offre un lieu dans lequel des personnes jusque-là éloignées de l'espace public ont la possibilité d'exister. Pour autant, cet accès à l'espace public relève d'une dimension essentiellement individuelle qui, à l'instar des processus de dispersion-reconcentration exercés par la rénovation urbaine (Lelévrier, 2010), peut offrir la possibilité aux individus ayant monté en capacité de partir des espaces les plus dévalorisés du quartier<sup>27</sup>.

De plus, le cadre participatif s'inscrit dans un objectif de dépassement des rapports conflictuels latents ou organisés entre les institutions et les habitants, pour arriver à une culture du consensus, propre à la politique de la ville, dans une approche collaborative de la concertation. Si ce cadre facilite la compréhension réciproque, il laisse peu de place à la possibilité d'une action collective inscrite dans des rapports de négociations conflictuels plus traditionnels en France. Le prestataire reste en effet subordonné au bailleur, et ne va pas forcément outiller les habitants dans le sens de la construction d'une action collective inscrite dans un rapport de force, ce qui vide la démarche de son essence délibérative. Associés à l'éloignement d'autres enjeux plus structurels de l'inégalité et des injustices spatiales, les non-dits et le manque d'organisation collective ne concourent-ils pas au risque de véhiculer une dépolitisation ou une apathie des protagonistes (Eliasoph, 2010) ? Il faut d'ailleurs noter que certains maîtres d'ouvrage du dispositif participatif se plaisent à imaginer que le réseau de référents puisse à terme se substituer aux amicales de locataires considérées comme trop « revendicatrices » ou non constructives lorsque celles-ci préexistent au réseau de référents, dans une stratégie de remplacement.

Enfin, la dimension de l'utilisation de la démarche pour contrôler et impacter les relations internes dans l'institution, apparaît risquée, même si l'enjeu est fort dans des endroits où la gestion est défailante. Elle comporte en effet le risque d'une instrumentalisation totale, dans laquelle l'agence saborderait le dispositif, au risque de provoquer désillusion et découragement. Dans ce cas de figure, le danger est alors de fragiliser davantage l'engagement des habitants dans l'espace public.

---

<sup>26</sup> Discussion collective lors d'un atelier de présentation des travaux du doctorant aux salariés, 7/12/15.

<sup>27</sup> Notamment parce que les individus maîtrisent mieux les processus d'attribution et de mutation interne au parc social.



## Bibliographie

- BACQUE M.-H., BIEWENER C., 2013, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte.
- BACQUE M.-H., GAUTHIER M., 2011, « Participation, urbanisme et études urbaines », *Participations*, N° 1, 1, p. 36-66.
- BALAZARD H., 2015, « L'empowerment, entre contre-pouvoir et justification du retrait de l'Etat : de London Citizens à la Big Society », dans KIRSZBAUM (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues (Bibliothèque des territoires), p. 37-48.
- BARTHE Y., BLIC D. DE, HEURTIN J.-P., LAGNEAU É., LEMIEUX C., LINHARDT D., BELLAING C.M. DE, REMY C., TROM D., 2014, « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix*, N° 103, 3, p. 175-204.
- BONETTI M., CONAN M., ALLEN B., SARAGOUSSI P., VAYSSIERES J.-J., 1991, *Développement social urbain stratégies et méthodes*, Paris, L'Harmattan.
- CARREL M., 2013, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon, ENS Editions, 273 p.
- CARREL M., TALPIN J., 2012, « Cachez ce politique que je ne saurais voir ! Ethnographie des conseils de quartier roubaisiens », *Participations*, 4, 3, p. 179-206.
- CUNY C., 2013, « La légitimité du "savoir d'usage" dans les dispositifs participatifs locaux : le conseil des habitants de Marzhan Nord, Berlin-Est », dans DEBOULET A., NEZ H. (dirs.), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- DEBOULET A., 2014, « Renouer avec le politique et la citoyenneté urbaine ? Les résidents des grands ensembles dans la rénovation », dans CARREL M., NEVEU C. (dirs.), *Citoyennetés ordinaires : pour une approche renouvelée des pratiques citoyennes*, Paris, Karthala, p. 167-194.
- DEBOULET A., BERRY-CHIKHAOUI I., GARCIA-SANCHEZ P., GIBAND D., D'ORAZIO A., KELLENSBERGER S., HODDE R., MEDINA-NICOLAS L., MIRANDA A., VILLANOVA R. DE, 2010, "La rénovation urbaine entre enjeux citoyens et engagements citoyens," Rapport de Recherche PUCA, La Défense, PUCA.
- DEBOULET A., MAMOU K., 2013, « Du conflit ouvert à une concertation "exemplaire" », dans DEBOULET A., NEZ H. (dirs.), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 39-49.
- DEMOULIN J., 2014a, *La participation des locataires : un instrument de gestion dans les organismes HLM*, Thèse de doctorat en urbanisme, Nanterre, Université Paris X Nanterre-La-Défense, 463 p.
- DEMOULIN J., 2014b, « Du locataire au client, tournant néolibéral et participation dans la gestion des HLM », *Participations*, 10, 3, p. 13-37.
- DEMOULIN J., TRIBOUT S., 2014, « Construire des espaces de réflexivité pour analyser et transformer les pratiques professionnelles : un travail de légitimation », <http://www.revue-interrogations.org>.

- DONZELOT J., ESTEBE P., 1994, *L'Etat animateur : essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit.
- ELIASOPH N., 2010, *L'évitement du politique comment les Américains produisent l'apathie dans la vie quotidienne*, traduit par HAMIDI C., Paris, Économica.
- FLAMAND J.-P., 1989, *Loger le peuple: essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris, La Découverte (Textes à l'appui Série Histoire contemporaine).
- FRANSSSEN A., 2006, « L'Etat social actif et la nouvelle fabrique du sujet », dans ASTIER I., DUVOUX N. (dirs.), *La société biographique: une injonction à vivre dignement*, Paris, Harmattan (Logiques sociales).
- GOURGUES G., RUI S., TOPÇU S., 2013, « Gouvernamentalité et participation », *Participations*, N° 6, 2, p. 5-33.
- KAMOUN P., 2007, « Historique du peuplement », *Informations sociales*, 141, 5, p. 14-23.
- LELEVRIER C., 2008, « Pratiques de logeurs : de la mixité aux processus de regroupements », dans JAILLET M.-C., PERRIN E., MENARD F. (dirs.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité*, PUCA, La Défense, PUCA (Recherche), p. 215-231.
- LELEVRIER C., 2010, « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, n° 140-141, 1, p. 59-74.
- MAMOU K., 2015, *(Faire) participer sur le projet urbain. Ressorts et ressources de l'échange en face à face*, Thèse de sociologie, Nanterre, Université Paris X Nanterre-La-Défense.
- MARCHAL H., 2007, « Sous le « client », la qualité ? », *Revue du MAUSS*, 29, 1, p. 351-376.
- NEZ H., SINTOMER Y., 2013, « Qualifier les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : un enjeu scientifique et politique », dans DEBOULET A., NEZ H. (dirs.), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Res Public, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 29-37.
- NONJON M., 2005, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », 70, 2, p. 89-112.
- NONJON M., 2006, *Quand la démocratie se professionnalise : enquête sur les experts de la participation*, Thèse de science politique, Lille, Université de Lille 2.
- NONJON M., 2012, « De la « militance » à la « consultance » : les bureaux d'études urbaines, acteurs et reflets de la « procéduralisation » de la participation », *Politiques et management public*, Vol 29/1, p. 79-98.
- ROCHE E., 2015, « La petite fabrique de la ville : maillage politique de la participation à Saint-Denis », dans KIRSZBAUM (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues (Bibliothèque des territoires), p. 49-61.
- TELLIER T., 2015, « De la normalisation des grands ensembles à la constitution d'une politique spécifique : genèse de la politique de la ville », dans KIRSZBAUM (dir.), *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues (Bibliothèque des territoires), p. 49-61.
- TISSOT S., 2007, *L'État et les quartiers: Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil (Collection Liber).

UGHETTO P., 2011, « Les organismes HLM en lutte contre les dépôts intempestifs d'encombrants et les locataires qui dégradent, une qualité de service impossible ? », *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, 105, 3, p. 50-58.

WARIN P., 1995, « Les HLM : impossible participation des habitants », *Sociologie du travail*, 37, 2, p. 151-176.

WIERVIORKA M., 2012, « Du concept de sujet à celui de subjectivation/dé-subjectivation », *FMSH-WP-2012-16*, juillet 2012.