

RÉSUMÉ DE LA THÈSE

*La participation des locataires : un instrument de gestion
dans les organismes HLM*
Jeanne DEMOULIN

Mots clés : Logement social, participation des habitants, concertation, développement social, instrument de gestion, CIFRE

Cette thèse interroge les effets de l'intégration de l'impératif participatif dans les organismes HLM à partir de trois terrains de recherche complémentaires : les discours des dirigeants du « Mouvement HLM », les dispositifs de « concertation locative » et les actions de « développement social ». Nous mettons tout d'abord en évidence la manière dont les dispositifs participatifs viennent accompagner le tournant néolibéral de l'action publique à partir de la fin des années 1970 et montrons ce faisant l'ancienneté de la coexistence entre deux formes de participation - la première mettant l'accent sur l'évaluation du service rendu et la seconde sur l'accompagnement social des locataires. Le regard est ensuite porté sur les pratiques actuelles des organismes HLM, étudiées à partir d'une enquête menée au sein d'un organisme HLM dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE). En caractérisant les attendus attachés aux dispositifs, les conditions de leur mise en œuvre et leurs effets sur le système d'acteurs, la démonstration met en lumière le sens donné à la participation dans le milieu HLM, caractérisé par la coexistence de logiques patrimoniale, entrepreneuriale et sociale. Ce faisant, elle enrichit la compréhension des logiques qui président à la formalisation et à la diffusion de dispositifs participatifs dans les sociétés contemporaines d'une part, de leurs effets sur les pratiques professionnelles et les relations entre institutions et individus d'autre part. Cette thèse entend ainsi contribuer à l'analyse des transformations systémiques produites par l'intégration de la participation dans les structures sociales.

La recherche apporte un éclairage innovant sur la sphère du logement social et apporte dans le même temps des éléments d'analyse et de compréhension sur des sujets divers (participation, gestion des organisations, action sociale...) qui font régulièrement débat dans la sphère politique et constituent des sujets médiatiques récurrents. Elle permet d'apporter des outils de réflexion pour l'action dans ces différents domaines et peut à ce titre être appropriée par les acteurs du logement social et des politiques publiques ayant des fonctions politiques mais aussi opérationnelles (bailleurs sociaux, collectivités territoriales, cabinets de conseil...).

La présentation ci-dessous propose un résumé des différents chapitres de la thèse en mettant l'accent sur les principaux résultats auxquels la recherche permet d'aboutir.

* *

*

Première partie - La construction de l'impératif participatif dans les hlm : élaboration et formalisation d'un instrument de gestion

Cette partie s'intéresse aux évolutions de la gestion du logement social pratiquée par les organismes HLM au cours du XXe siècle. Elle montre comment la question de la qualité de service et celle des problématiques « sociales » des locataires deviennent des enjeux centraux de la gestion. Elle étudie la manière dont le fonctionnement des organismes HLM tend à se rapprocher de celui d'entreprises privées, produisant ainsi une redéfinition de la mission de service public qu'ils assurent et une restructuration de la relation entre bailleur et locataire. La mise en place de dispositifs participatifs accompagne et appuie ces transformations.

- Le premier chapitre, « **Loger et encadrer le peuple : la tradition intégratrice du logement social** » centre la focale sur les relations typifiées entre bailleurs et locataires qui se formalisent sur la base d'une idéologie d'intégration des populations à la marge. Ces relations sont en effet structurantes de la définition des démarches gestionnaires mises en œuvre par la suite parmi lesquelles la place et le rôle attribués à la participation des locataires.
- Le deuxième chapitre, « **Moderniser ! Le tournant des années 1980** », analyse les effets du tournant néolibéral des années 1980 sur la gestion des HLM tels qu'ils apparaissent dans les discours officiels du milieu. Il montre comment le déploiement de démarches participatives est intrinsèquement lié à ces transformations.
- Le troisième chapitre, « **La formalisation de dispositifs participatifs au cours des années 2000** », présente les trois types de dispositifs participatifs formalisés au début des années 2000 qui viennent outiller l'agenda managérial contemporain, guidé par les thématiques de la qualité de service, de la satisfaction des clients et de la gestion des problématiques « sociales » des locataires.

Cette partie met ainsi en évidence la manière dont le déploiement de démarches participatives accompagne l'émergence d'une logique d'action entrepreneuriale au sein des organismes HLM. Il est montré comment, dès la fin des années 1970, une logique entrepreneuriale est venue s'adjoindre à la logique patrimoniale qui caractérisait historiquement le secteur professionnel tandis que la mission sociale des organismes changeait de nature. En étudiant la manière dont le terme de « client » fait son entrée dans le vocabulaire des dirigeants, elle met en lumière les effets de la transformation des organismes HLM d'administration de service social en entreprise de services. Elle montre les contradictions inévitablement induites par la coexistence d'une logique entrepreneuriale et du rôle social attribué par les pouvoirs publics à ce type de logements, peu à peu destiné à s'ouvrir aux franges les plus démunies de la population ainsi qu'aux immigrés.

Deuxième partie - Le système de la concertation HLM

Cette partie étudie le système de la concertation locative, dispositif d'échange institutionnalisé entre bailleurs et représentants des locataires dédié à la gestion des ensembles immobiliers. Elle montre que la question de la qualité de service et, par conséquent, celle de la satisfaction de la clientèle, structure les échanges et les stratégies des acteurs. En déconstruisant les mécanismes associés à la concertation,

elle met en évidence le fait que la présence des représentants des locataires fait partie intégrante des relations qui structurent les jeux de pouvoir au sein de l'organisation.

- Le chapitre 4, « **Les locataires dans les instances de concertation : un système de sélection élitiste** », s'intéresse à la communauté formée par les représentants des locataires, à ses contours, à ses spécificités. Il explique pourquoi et comment ces acteurs parviennent à être reconnus comme des interlocuteurs légitimes par les directions des organismes bailleurs. Il propose une analyse de profils sociaux et de parcours de représentants des locataires ainsi qu'une analyse de scènes de concertation.
- Le chapitre 5, « **Agir de concert avec les représentants des locataires? Les effets de la « concertation » sur le système d'acteurs** », montre comment les représentants des locataires sont amenés à jouer le rôle d'évaluateurs et de contrôleurs du travail des salariés. Il explore la manière dont cela conduit à renforcer les mécanismes de gestion issus de la Nouvelle Gestion Publique tout en les renouvelant et en les adaptant au milieu HLM dans une logique nettement entrepreneuriale. Il explore les paradoxes de la gestion participative qui peut contribuer à conforter des pratiques managériales autoritaires.

L'analyse du système de la « concertation » dans les organismes HLM montre l'approfondissement de la démocratie en jeu. Elle montre dans le même temps comment les impensés de la notion de concertation peuvent conduire au développement de pratiques qui contribuent parfois à l'affaiblissement de la démocratie. Les mécanismes de la concertation peuvent en effet conduire à renforcer une dynamique autoritaire au sein des organisations. Elle montre comment les représentants des locataires peuvent être préservés et institués comme des « garde-fous », qui viennent rappeler aux salariés leurs obligations vis-à-vis des locataires telles que les prescrit la puissance publique et telles que les attendraient les désormais « clients » du logement social.

Troisième partie – La participation des locataires au prisme du développement social

Cette partie s'intéresse à la gestion sociale engagée par les bailleurs par le biais d'actions dites de « développement social ». Elle montre comment les pratiques à l'œuvre, fondamentalement travaillées par la question de la participation des locataires, peuvent contribuer à réactiver les distinctions entre « bons » et « mauvais » pauvres et la mission de moralisation des classes populaires des origines du logement social.

- Le sixième chapitre, « **Une mission portée par des professionnels aux attentes contrastées** », étudie le cadre d'intervention des chargés de développement social, leur place dans la structure formelle des organisations, les commandes auxquels ils doivent répondre. Il interroge les règles défendues par les commanditaires des actions, les responsables de secteurs et directeurs d'agence, avant de se pencher sur les logiques d'action des chargés de développement social. Ce faisant, il permet de mettre en lumière les points de ressemblance et de divergence entre les normes dont sont porteurs les chargés de développement social et celles dont sont porteurs les commanditaires des actions. Il met en évidence les velléités de responsabilisation des locataires portées par les salariés.
- Le septième chapitre, « **Le développement social : une activité sous contrainte** », expose la manière dont le « social » est mis au service de la gestion immobilière. Il montre que les chargés de

développement social sont envisagés comme des prestataires de service alors qu'un travail en transversalité au sein de l'organisme est selon eux nécessaire. Ils doivent travailler avec les amicales de locataires, public bien souvent différent de celui auquel ils souhaitent s'adresser. Ils considèrent que certaines commandes qui leur sont passées sont illégitimes et conduisent à l'instrumentalisation de leur activité. Enfin, la standardisation de leur activité les contraint à produire des « livrables », dans des délais restreints, limitant leurs initiatives propres.

- Le huitième chapitre, « **D'un ajustement à l'autre : le déploiement des actions participatives** », aborde la manière dont les projets de développement social, qui font de la participation leur premier outil d'action, peuvent être façonnés dans une optique de résolution des problèmes et favoriser l'encadrement des locataires dans une perspective gouvernementale au sens foucauldien du terme.

Cette partie montre ainsi comment la logique sociale est supplantée par la logique patrimoniale dans la définition et l'élaboration des actions sociales. Ces dernières conduisent à la définition et à la promotion de « bonnes pratiques » de l'habiter, qui font consensus auprès des professionnels, puisqu'elles permettent tant de faciliter la gestion des ensembles immobiliers que de concourir à l'adaptation des locataires à l'environnement qui les entourent. La participation des locataires traduit ici un rapport moral aux locataires en ce qu'elle a notamment pour objectif de leur faire adopter certaines manières de se comporter. La tradition intégratrice du logement social est ainsi réactivée. L'élévation morale de la société passe par un travail sur les « pauvres » et les « exclus » pour les faire accéder à un statut « acceptable » sans que pour autant les dynamiques sociales qui conduisent à l'apparition et la pérennisation de ces figures ne soient remises en question.

* *

*

Outre les résultats déjà mentionnés pour chacune des parties de la thèse, on peut noter que l'étude des valeurs portées par les salariés des organismes et l'analyse de leurs interactions dans le cadre de la mise en œuvre de dispositifs participatifs montre que les trois logiques d'action à l'œuvre dans les organismes HLM (logique sociale, patrimoniale et entrepreneuriale) sont bien plus juxtaposées qu'intrinsèquement liées les unes aux autres. La démonstration révèle toute l'étendue des contradictions ainsi générées dans les pratiques quotidiennes des professionnelles et, plus spécifiquement, leurs conséquences sur le sens attribué à la participation dans les organismes HLM et les objectifs qui lui sont associés.

Par ailleurs, la thèse met en évidence la manière dont s'articulent les différents dispositifs participatifs au sein des organismes HLM. Elle montre que les dispositifs destinés aux représentants des locataires, impliqués, intéressés et volontaires pour participer à l'amélioration des services sont bien éloignés des dispositifs destinés à ceux qui ne se comportent pas en « bons locataires ». Il apparaît ainsi que la participation est pensée d'une part dans une optique d'information et de consultation des représentants des locataires et d'autre part dans une optique d'intégration et d'occupation des locataires. Si ces formes de participation s'opposent tant par les publics mobilisés que par les objectifs énoncés et les présupposés démocratiques engagés, elles viennent toutes deux fournir des outils pour faciliter voire améliorer la gestion des ensembles d'habitat social, envisagée dans une dynamique entrepreneuriale ou dans une perspective patrimoniale. Une unité indéniable est dans le même temps

conférée à la participation des locataires : ces formes s'inscrivent toutes deux dans une dynamique de mise au travail des locataires et de résolution des problèmes.

La thèse montre également que la participation telle qu'elle est mise en œuvre peut conduire à éloigner les locataires des organes directeurs plus qu'à les en rapprocher. Si les représentants des locataires acquièrent effectivement une grande proximité avec les dirigeants des organismes, la thèse montre à quel point le système de sélection contribue à interdire l'accès de l'immense majorité des locataires aux instances de concertation. Qu'ils s'instituent comme tels dans leurs discours ou soient institués de la sorte par leurs interlocuteurs membres de l'organisme HLM, les représentants des locataires deviennent ce faisant les clients de référence sans avoir apporté la preuve de leur capacité à porter la parole de l'ensemble des locataires. L'analyse montre par ailleurs que les locataires ciblés par les actions de développement social sont davantage envisagés comme des administrés, suivant une logique d'action paradoxale qui consiste la plupart du temps à répondre aux « demandes » des locataires sans les avoir préalablement écoutés. Dans ce cas, les locataires peuvent ainsi participer à des projets définis sans eux mais pour eux ou proposer des projets qui ne seront réalisables que dans les limites du cadre établi par les agents de l'organisme HLM et dans la mesure où ils feront la preuve de leur compétence dans le domaine d'action sur lequel ils souhaitent agir. Les mécanismes de la démocratie HLM s'inscrivent ainsi dans la continuité du fonctionnement traditionnel de la démocratie représentative.

Enfin, la recherche met en évidence le fait que la participation des locataires permet l'organisation et la pérennisation de rapports sociaux spécifiques entre les pourvoyeurs de logements sociaux et leurs destinataires et sont en cela définissables comme des instruments de gestion¹.

¹ Pierre Lascoumes, "Les instruments d'action publique, traceurs de changement: l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006)", *Politique et Sociétés*, vol. 2-3, n° 26, 2007, pp. 73-89