Les dispositifs participatifs comme traceurs de changement

Jeanne Demoulin

▶ **To cite this version:**

Jeanne Demoulin. Les dispositifs participatifs comme traceurs de changement : les conditions d'émergence de la participation des locataires dans les organismes HLM. Actes des 3èmes journées doctorales sur la participation et la démocratie participative, GIS Démocratie et Participation, Nov 2013, Bordeaux, France. hal-03541639

HAL Id: hal-03541639
https://hal.parisnanterre.fr/hal-03541639

Submitted on 24 Jan 2022

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.

Les dispositifs participatifs comme traceurs de changement. Les conditions d'émergence de la participation des locataires dans les organismes HLM

Demoulin Jeanne, « Les dispositifs participatifs comme traceurs de changement. Les conditions d'émergence de la participation des locataires dans les organismes HLM », in GIS Démocratie et Participation, Actes des 3èmes journées doctorales sur la participation et la démocratie participative, Bordeaux, 22-23 novembre 2013, ISSN 2271-7994, URL : https://www.participation-et-democratie.fr/les-dispositifs-participatifs-comme-traceurs-de-changement-les-conditions-d-emergence-de-la

Cet article propose d'envisager les dispositifs participatifs comme des traceurs de changement du tournant néolibéral qui caractérise le contexte socio-politique européen à partir de la fin des années 1970. Un secteur d'activité spécifique est analysé dans cette optique : les organismes HLM, organes d'exécution de la politique du logement social français. L'article étudie la manière dont les dispositifs participatifs viennent soutenir le changement de référentiel des dirigeants de ces entités. Il est montré que ces dispositifs sont l'un des instruments au service de la conversion des organismes HLM en entreprises de service destinées à satisfaire des clients.

Mots clés : participation, organismes HLM, néolibéralisme, dispositif, instrument, locataires, clients

Abstract - Participatory settings as indicators of change. The conditions of emergence of tenants' participation in social housing organizations.

This article intends to consider participatory settings as indicators of change of the neoliberal turn that characterizes the European socio-political context from the late 1970s. A specific sector is analysed in this perspective: the social housing organizations, executing agencies of the French public housing policy. We examine how participatory settings support the changes occurring in the managers' frame of reference. It is shown that these settings are one of the instruments for the conversion of social housing organizations into service companies that intend to satisfy their customers.

Keywords: participation, social housing organizations, neoliberalism, devices, instrument, tenants, customers

Introduction

En France, les politiques publiques du logement sont fortement influencées par le « tournant néolibéral » qui marque le contexte socio-politique européen à partir de la fin des années 1970 (Jobert, 1994). L'incapacité des États à résoudre la crise économique et sociale en utilisant des recettes traditionnelles conduit à une transformation de la perception du rôle de l'État dans les politiques économiques et sociales et à l'adoption d'un nouveau style d'action publique. Cette conversion ne prend pas la forme d'une rupture brutale mais davantage celle d'inflexions successives (Michel, 2008) soutenues par des formes rhétoriques fortes qui permettent de travailler à l'adoption d'un nouvel ordre par la société.

Dans la fabrique des politiques du logement, comme l'a montré Philippe Zittoun (2001), les emprunts au référentiel libéral sont de plus en plus nombreux à partir de la fin des années 1970. Alors que les politiques publiques nationales s'ancrent dans la rigueur, l'idée que le développement du marché privé est un principe essentiel pour répondre à la question du

logement s'affirme. La « coalition universaliste », défendant une politique interventionniste pour la construction de logements pour tous, fait face à la montée de la « coalition libérale » qui conteste le modèle keynésien dominant. Pour Pierre Bourdieu et Rosine Christin (1990), les débats qui ont lieu à cette période autour de la politique du logement montrent l'affrontement entre les partisans d'une politique « sociale » et les défenseurs d'un « libéralisme plus ou moins radical ». Les seconds tendent à l'emporter en particulier à partir du début des années 1980 même si les « forces favorables à la défense des "droits sociaux" sont encore très puissantes ». Les effets de ces réorientations ont des conséquences directes sur les pratiques des organismes HLM, offices publics ou sociétés anonymes, qui sont des organes d'exécution de la politique publique de logement social. La réforme du financement du logement établie par la loi Barre de 1977 est, dans cette perspective, identifiée comme un élément structurant par l'ensemble des auteurs. En effet, l'État se désengage du financement direct des organismes HLM en diminuant l'aide à la pierre versée au constructeur au profit de l'aide à la personne versée au locataire ou à l'accédant à la propriété tout en continuant d'asseoir un contrôle ferme des activités de ces entités. L'accent n'est plus mis sur la construction massive de logement mais sur l'amélioration de l'existant. Philippe Warin (1993, p. 33-35) montre ainsi que les organismes HLM sont plongés depuis cette date « dans la réalité du marché ». Au cours des années 1980, ils cherchent alors à « concilier le social et l'économique » et à se définir comme des « entreprises sociales » tournées vers la satisfaction du client. Leurs activités sont tendues entre deux pôles : une mission traditionnelle de service public et l'obligation de devenir de véritables entreprises. Selon lui, les organismes entendent alors déplacer l'enjeu de leur vocation sociale vers la question de la qualité des services et s'emparent en particulier pour ce faire de la politique de la ville naissante. Yan Maury (2001) abonde dans le même sens en expliquant que les organismes sont désormais confrontés à « l'édiction de normes de rentabilité, de gestion, de réduction des coûts et de rationnement » (p. 39). Hervé Marchal (2007) s'attarde en particulier sur le basculement des organismes HLM « dans le modèle du marché » en montrant que les dirigeants insistent sur la nécessité de moderniser les structures pour gagner en efficacité : le temps de la gestion administrée est voué à disparaître et les organismes doivent désormais s'adapter au marché concurrentiel. Ces trois auteurs montrent la transformation qui s'opère dans la manière de désigner le locataire. Celui-ci ne doit plus être considéré comme un administré ou un usager mais comme un client à qui le bailleur doit un service de qualité et comme l'habitant d'un quartier.

Ainsi, à cette période, la rhétorique des dirigeants des organismes HLM et de l'Union HLM se transforme. L'emprise du référentiel néolibéral qui favorise « l'extension et la dissémination des valeurs du marché » (Brown, 2007, p. 50) est clairement identifiable dans les discours. Partant des résultats des auteurs précédemment cités, nous voudrions montrer au cours de cet article que le renouveau rhétorique s'accompagne de l'introduction d'une autre thématique, celle de la participation des locataires. Au cœur des discours, on constate en effet sa mise sur agenda progressive, timide dans un premier temps puis volontaire dans un second. La participation n'apparaît pas à cette époque puisque plusieurs initiatives avaient d'ores et déjà vu le jour comme la représentation des locataires aux conseils d'administration des bailleurs. Néanmoins, à partir des années 1980, la participation devient un leitmotiv et se diffuse dans plusieurs champs : la gestion quotidienne, la qualité de service, la réhabilitation du parc immobilier ou encore l'action sociale.

Cette convergence historique entre tournant gestionnaire et montée en puissance de l'impératif participatif a fait l'objet de plusieurs travaux dans d'autres secteurs qui montrent que la participation des citoyens, des usagers, des habitants est envisagée comme un instrument au service des réformes en cours. Parallèlement au mouvement de promotion de la

coproduction avec le client qui s'affirme dans le secteur privé et met les clients au travail dans le but d'accroître la valeur pour l'entreprise (Bernard et. al., 2012), l'adoption de démarches participatives est promue par les politiques publiques. Faire participer les usagers conduirait les administrations publiques à prendre le chemin de la modernisation administrative. L'écoute des usagers favoriserait la transparence, la reddition de comptes (*accountability*) et, partant, l'élaboration de politiques adaptées aux attentes des usagers (Bacqué, Sintomer, 2005). Dans le champ des politiques sociales, les réformes insistent sur la nécessaire responsabilisation des citoyens dans le cadre d'un État social actif (Bec, Procacci, 2003 ; Dubois, 2007) qui viendrait redresser les torts de l'État providence, machine à indemniser (Soulet, 2004) et producteur d'effets antiéconomiques (Merrien, 199). Les politiques dites d'activation promeuvent la participation des destinataires de l'action (Astier, 2007 ; Cantelli, Genard, 2007).

Néanmoins, comme le souligne Bruno Jobert (1994), ces courants de pensée ont fait l'objet d'une « réception différentielle » suivant les acteurs dépendant de la puissance idéologique des modèles anciens au regard du nouveau programme. Dans quelle mesure les dirigeants des organismes HLM promeuvent-ils une conversion au nouveau modèle ? Quels principes de justification mettent-ils en avant ? Dans cet article, nous proposons, suivant la réflexion récente de Guillaume Gourgues, Sandrine Rui et Sezin Topçu (2013) inscrite dans la lignée de l'approche de Pierre Lascoumes et Louis Simard (2011), de considérer le dispositif participatif non plus comme « la variable explicative des changements observables » mais comme « un traceur de changement, c'est-à-dire à la fois comme un vecteur et un produit des changements observés ». Dans quelle mesure les dispositifs participatifs ainsi promus s'inscrivent-ils dans la filiation du changement de référentiel de l'action publique ? Dans quelle mesure viennent-ils soutenir la diffusion de l'idéologie néolibérale dans les HLM ?

Nous proposerons une analyse fondée sur un corpus de textes produits par le Mouvement HLM essentiellement à l'occasion des Congrès annuels organisés par l'Union HLM, association qui fédère les organismes au niveau national. Les dirigeants de l'Union y prononcent des discours défendant la politique à suivre pour l'année à venir. De multiples rapports thématiques, fruit de groupes de travail entre dirigeants de l'Union et d'organismes HLM à l'échelle nationale, y sont rendus publics. Ils ont pour vocation de promouvoir des principes réformateurs permettant au Mouvement HLM de défendre son utilité face à l'adversité et de proposer des pistes pour l'action. Nous utiliserons également des rapports produits par l'Union HLM et ses filiales au fil de l'eau ainsi que des articles parus dans ses principales publications, « Actualités HLM » et « Habitat et Actualités », qui visent à diffuser l'opinion du Mouvement à l'ensemble du corps professionnel. Destinés à être lus ou entendus par une large partie des acteurs du milieu professionnel, ils participent à la diffusion du discours managérial du secteur d'activité. Nous nous intéresserons donc uniquement au cours de cet article au discours dominant du « Mouvement HLM », tel que le relaie ses dirigeants[1].

Nous reviendrons dans un premier temps sur l'argumentaire développé au sein de ces discours pour justifier des réformes qui rapprochent les organismes HLM des entreprises privées. Dans un deuxième temps, nous montrerons que ces injonctions modernisatrices promeuvent l'avènement d'entreprises de services vouées à servir des locataires-clients. Des dispositifs

[1] On ne trouvera donc pas dans cet article une analyse ethnographique permettant d'évaluer l'impact de ces discours sur les pratiques quotidiennes des agents. Ce travail est par ailleurs réalisé dans le cadre de la recherche de doctorat que nous avons réalisée en Convention Industrielle de Formation par la recherche (CIFRE) dans un organisme HLM et pour laquelle nous avons suivi durant trois ans le personnel de l'organisme enquêté. Nous y revenons en conclusion.

d'évaluation participative du service rendu viennent donner corps à cette conversion. Enfin, dans un dernier temps, nous analyserons la manière dont les organismes HLM désignent et font face à ce qu'ils considèrent comme un obstacle majeur de leur conversion, les « populations spécifiques », à l'aide de démarches participatives.

Quitter la sphère de l'économie administrée

À l'aube des années 1980, les dirigeants du Mouvement HLM insistent sur la crise que subit l'institution. Cette crise est d'abord financière : les charges augmentent tandis que les ressources diminuent. Mais elle est également politique[2] : les dirigeants estiment que les nouvelles règles de fonctionnement imposées par l'État traduisent son scepticisme vis-à-vis de la capacité des organismes HLM à assurer la mission sociale qui leur est confiée[3]. Les discours quittent néanmoins rapidement la tonalité défensive du Livre Blanc de 1975 pour s'engager dans une démarche compréhensive.

Les dirigeants insistent alors sur leur capacité de transformation et exhortent l'ensemble des organismes HLM à accepter les nouvelles manières de fonctionner. Les propos des rapports au Congrès témoignent d'une intention éducative vis-à-vis des acteurs du milieu professionnel. À l'instar des journaux d'entreprise analysés par Anne Both (2007) dans son étude sur les managers et leurs discours, les rapports visent à éduquer, valoriser et orienter les dirigeants. Ainsi, le rapport du Comité directeur de l'Union HLM de 1985 consacre son introduction à expliquer la situation dans laquelle se trouvent les organismes HLM. Il ne jette pas la pierre à l'État. C'est le contexte socio-économique qui est en cause et avec lequel chacun va désormais devoir composer. Si entre 1950 et 1970, le « moteur de la politique de l'habitat » était l'État et qu'il y avait alors « concordance entre une vocation sociale admise par tous et l'attribution par la puissance publique de moyens d'action puissants », la décennie 1970 a été marquée par les « incertitudes ». Le moteur de la politique de l'habitat n'est plus l'État mais l'initiative privée et « il n'y a plus concordance entre une vocation sociale et des moyens particuliers ». Les auteurs du rapport justifient néanmoins ce changement d'orientation :

> « Une économe en crise, en mutation, ne dégage plus les ressources nécessaires pour faire jouer pleinement la solidarité nationale sur tous les problèmes à la fois. (…) En période de crise, les Pouvoirs publics disent : voilà, dans un contexte de pénurie, les ressources auxquelles vous pouvez prétendre, ajustez vos dépenses sur ces recettes et faites en même temps la preuve de votre utilité sociale. Le recours à la solidarité nationale est limité »

En conséquence, c'est aux organismes HLM de s'adapter au nouveau contexte dans lequel l'État ne peut pas tout. Désormais, selon ce même rapport, « les performances sociales des organismes passent par leur maîtrise de l'économie ».

Il convient dès lors que les dirigeants reconnaissent que « certaines structures d'organisation ou de gestion ont vieilli, sont inadaptées aux conditions nouvelles » et qu'il est en

[2] Ce double mouvement de remise en cause financière et philosophique est notamment analysé par Xavier Merrien (2007).
[3] Cette situation est particulièrement dénoncée lors de la présentation des résultats de la commission Valls au Sénat (1978).

conséquence nécessaire de « s'adapter, voire se réformer encore »[4]. Il faut être conscient que « le progrès dépend de cette capacité permanente de remise en cause »[5]. Il serait ainsi « dangereux (…) de s'endormir sur les lauriers du passé » ou « d'imaginer que le passé fournit un passeport pour l'avenir »[6]. L'injonction au changement caractéristique des discours managériaux de l'époque (Boltanski, Chiapello, 1999) domine. Les organismes devront ainsi « poursuivre et développer leurs actions de maîtrise des coûts »[7], être « en permanence préoccupés par les coûts de gestion »[8], « analyser sans ménagement tous les postes de charges »[9] et « s'adapter à des méthodes modernes de gestion »[10]. Selon le Président de l'Union HLM Albert Denvers[11], au début des années 1980, l'ensemble des organismes HLM a « pris la mesure de la profonde mutation économique et sociale dans laquelle est entrée la société française » et savent que les « bonnes intentions » ne suffisent pas pour remplir la mission sociale que leur confie l'État. Tous ont « besoin d'outils et de méthodes modernes de gestion »[12] et sont en train de s'en doter. Depuis le Congrès de 1983 par exemple, un certain nombre d'organismes favorise la mise en place d'outils de contrôles de gestion, développe la comptabilité analytique et renforce le contrôle budgétaire[13]. À partir de 1985, les dirigeants désignent les organismes HLM qui doivent faire l'objet d'actions de « modernisation » et ceux qui connaîtront des restructurations profondes du fait de la « gravité » de leur situation financière[14]. Le développement de filiales destinées à former les professionnels aux nouveaux enjeux et de prestations de services payantes délivrées par l'Union est envisagé comme une garantie de la professionnalisation des organismes et un « gage de compétitivité ». En procédant de la sorte, les organismes seront en mesure d' « être plus compétitifs techniquement » et d' « être meilleurs que les autres »[15].

Néanmoins, la vigilance vis-à-vis de ces transformations caractérise encore les discours du Congrès de 1984. Si la motion indique que « le mouvement HLM sait que l'efficacité économique est une condition nécessaire au caractère social d'une politique de l'habitat », quelques réserves persistent :

> « Une certaine mise en concurrence pour l'utilisation des financements de la politique sociale de l'habitat, si elle peut permettre une efficacité économique renforcée, risque de compromettre durablement l'efficacité sociale de cette politique. Les effets négatifs de tels choix, pour ne pas être visibles immédiatement, pourraient cependant être considérables sur le fonctionnement social de ce pays »[16]

Ces points de débats, qui soulignent le risque de la libéralisation de l'administration sur la mission sociale des organismes, sont marginaux parmi les dirigeants. Un rapport de la même année souligne à plusieurs reprises que l'efficacité économique est la condition sine qua non

---

[4] Union Sociale pour l'Habitat, 1983, Rapport du groupe interfédéral sur la maîtrise des coûts de gestion, 44e Congrès HLM, Lille, 17-20 juin.
[5] USH, 1985, Rapport du Comité Directeur, 46e Congrès HLM, Nancy, 10-13 mai 1985
[6] Ibid.
[7] USH, 1983, Rapport du groupe interfédéral sur la maîtrise des coûts de gestion, op.cit.
[8] Ibid.
[9] Ibid.
[10] Ibid.
[11] Denvers, Albert, 1983, Discours de clôture au 46e Congrès HLM, Nancy, 10-13 mai 1985
[12] Ibid.
[13] USH, 1983, Rapport du groupe interfédéral sur la maîtrise des coûts de gestion, op.cit.
[14] USH, 1985, Rapport du Comité Directeur, 46e Congrès HLM, Nancy, 10-13 mai 1985
[15] Denvers, Albert, 1983, Discours de clôture au 46e Congrès HLM, op. cit.
[16] USH, 1984, Rapport du groupe interfédéral Acteurs, 45e Congrès HLM, Montpellier, 25-28 mai.

de l'efficacité sociale[17] : « L'efficacité économique et l'efficacité sociale ne s'opposent pas, elles se complètent au contraire ». L'année suivante, les dirigeants adoptent une démarche offensive vis-à-vis de l'État, non pour la restitution des acquis antérieurs à la réforme de 1977 mais pour obtenir son soutien dans une réforme de leur statut. Si les organismes doivent « maîtriser les techniques de l'entreprise »[18], l'État doit les considérer comme tels. En 1985, les dirigeants demandent ainsi à ce que les organismes HLM, offices publics comme sociétés anonymes, soient reconnus comme des « entreprises sociales sans but lucratif »[19] :

> « La modernisation des organismes d'HLM, la recherche de compétitivité mettent assez largement en cause la règlementation : l'entreprise à vocation sociale des années 1990 ne peut pas fonctionner comme l'organisme d'économie administrée des années 1950 »

Les auteurs font œuvre démonstrative. Le rapport chiffre précisément les manques à gagner imputés aux organismes HLM du fait de la législation : coût des appels d'offre publics, frais bancaires, placements de fonds… La motion finale du Congrès formule ainsi le vœu que l'État autorise les organismes à recourir « aux outils, aux méthodes et aux établissements financiers comme toute entreprise moderne » pour la gestion de la trésorerie. Le Mouvement HLM souhaite ainsi que la législation en vigueur soit revue afin que « les règlements ne soient pas un frein à l'initiative et au progrès » et que les compétences reconnues aux organismes puisse les mettre « en situation de concurrence normale ». Les dirigeants affirment donc la volonté de transformer les méthodes de gestion des organismes HLM, processus que l'État doit soutenir. Suivant un mouvement de libéralisation, ils sont prêts à quitter l'économie administrée et à entrer pleinement dans l'arène concurrentielle du marché.

La conversion au service et l'avènement du client

La recherche d'un équilibre financier et le rapprochement du secteur privé, s'ils sont nécessaires, ne confèrent pas pour autant en soi un sens aux pratiques des acteurs. En effet, afin de mobiliser l'ensemble du milieu professionnel dans l'entreprise de réforme, la mission sociale est réaffirmée. Selon les écrits disponibles, sa pérennisation n'est en aucun cas incompatible avec l'œuvre de modernisation en cours. Lors de son discours d'ouverture au Congrès HLM de 1985 intitulé « Moderniser pour mieux servir », le Président de l'Union HLM Roger Quilliot précise ainsi la signification du nom donné au Congrès :

> « La société nous dit aujourd'hui : « Modernisez-vous ! » Nous répondons oui. Parce qu'il y va de notre vie, que la modernisation est une donnée permanente de l'humanité : il faut être de son temps. Mais parce que nous sommes soucieux du sens de nos actions, nous ajoutons : "pour mieux servir" »

Le directeur de l'Union HLM, André Barthélémy, complète ces propos lors de son discours du 10 mai 1985 : « il nous faut quitter l'économie administrée. Plus aucun organisme ne sera social par nature. Il le sera par ses résultats, par les services effectivement rendus ». Dans le droit fil de la commission Barre qui a présidé à la réforme de 1977, la rhétorique de la qualité domine. Il s'agit désormais d'œuvrer pour délivrer un logement de qualité aux locataires ainsi que des prestations de service « à la hauteur de ce que toute famille est en droit d'attendre de son habitat »[20]. La conception universaliste du logement semble ainsi continuer de dominer

[17] USH, 1984, Rapport Produits et services, 45e Congrès HLM, Montpellier, 25-28 mai 1984
[18] USH, 1985, Rapport du Comité Directeur, op. cit.
[19] Ibid.
[20] USH, 1990, Motion, 51e Congrès HLM, Marseille, 15-17 juin

malgré les nombreuses infiltrations du référentiel libéral. Imaginant l'organisme idéal des années 1990, les auteurs d'un rapport au Congrès de 1985 estiment :

> « L'organisme HLM des années 1990 a une organisation orientée vers la qualité du service rendu et la satisfaction de l'usager. Attentif aux problèmes d'image et de communication, l'organisme HLM des années 1990 a formé tout son personnel à la recherche de la qualité du service. Cela fait partie du projet d'entreprise »

Pour concourir à la satisfaction du public, on s'adressera aux locataires au minimum comme à des usagers. En effet, « les organismes HLM ont face à eux non plus des administrés avec qui ils ont un rapport statutaire mais des usagers avec qui il faut avoir un rapport de service »[21]. Au mieux, on les verra comme des clients, non pas que les locataires aient effectivement tous le choix de leur logement, mais parce que cela permet de prendre en considération le fait que le locataire paye et a droit en ce sens de recevoir un service de qualité, comme l'explique Roland Pignol, délégué général de l'Union HLM, dans son discours d'ouverture à ce même Congrès. À l'instar de la presse professionnelle analysée par Pascal Ughetto (2002) dans un autre secteur, les rapports invitent les professionnels à « changer de rapport à la réalité » devant la « mutation profonde » du contexte dans lequel s'inscrit l'entreprise : il est désormais incontournable de prendre en compte le client dans la production des services. Comme l'ont montré Luc Boltanski et Ève Chiapello (1999, p. 125), l'insistance sur le terme de client « est une façon de faire admettre (…) que la satisfaction des clients doit être une valeur suprême à laquelle l'adhésion s'impose ».

Ainsi, à l'aube des années 1990, « le Mouvement HLM (…) sait que son combat est celui de la qualité de service pour tous »[22]. Roger Quilliot, Président de l'Union HLM, considère ainsi que « l'écart de qualité est facteur de qualité et socialement injuste »[23]. Cette approche est confirmée au cours de la décennie 1990 :

> « Il s'agit d'inscrire le logement dans le traitement d'une problématique sociale générale qui conduit à faire se conjuguer le produit et le service, le logement et le service de l'habitat, l'habitat et le service aux habitants (…). La réponse produit ne suffit plus, il s'agit de mieux servir pour mieux loger »[24]

Désormais, la mission des HLM se définit autour de trois objectifs : « loger, accueillir, insérer ». Ces objectifs « trouvent réponse dans le développement du service de l'habitat, du service aux habitants »[25]. L'efficacité sociale est devenue l'efficacité du service rendu.

C'est en réponse à cette inclinaison pour le service que la thématique de la participation des locataires commence à faire florès. Alors que les mouvements de consommateurs se consolident, les organismes HLM ont désormais à prendre en compte les revendications formulées par les associations représentatives de locataires. La loi Quilliot de 1982 a en particulier reconnu leur droit à être consultées sur l'ensemble des sujets relevant de la gestion du parc immobilier. Mais au-delà de la dimension règlementaire, les discours insistent sur le bénéfice qui peut être retiré de leur participation. Les dirigeants estiment que c'est le

[21] USH, 1985, Rapport du Comité Directeur, op. cit.
[22] USH, 1990, Motion, op. cit.
[23] Conférence de presse 6 juin 1990
[24] USH, 1994, Rapport du Groupe Interfédéral, 55e Congrès HLM, Rennes, 22-25 juin
[25] Ibid.

jugement des locataires qui seul pourra réaliser une pression productive pour l'amélioration du fonctionnement des organismes :

> « C'est la négociation avec les locataires qui oblige à se poser certaines questions. La nécessité de convaincre de la qualité du service rendu, de persuader du caractère impératif de certains choix d'amélioration oblige également les responsables à rechercher en permanence la meilleure organisation, la meilleure productivité »[26]

Ainsi, la participation doit permettre d'atteindre des objectifs clairement définis : améliorer la gestion quotidienne, définir des politiques générales adaptées à l'organisation et innover pour assurer la reconnaissance des HLM. Sans elle, les organismes passent à côté d'informations précieuses pour l'amélioration de leur performance. Alors que le Congrès de 1979 avait ouvert la brèche en évoquant le potentiel d'une gestion participative[27], le Congrès de 1985 propose l'établissement d'un système participatif à plusieurs niveaux[28]. Il privilégie les associations représentatives de locataires mais s'ouvre à d'autres locataires au niveau local :

> « Au niveau du terrain, (…) la participation des usagers (…) porte sur des décisions de gestion quotidienne. Des agences décentralisées font appel à des formules variées de participation. (…) Au niveau du siège de l'organisme, l'objectif est différent. Il s'agit de négocier avec des représentants d'associations d'usagers des politiques générales. (…) L'essentiel est que sous des formes diverses se développe une pratique contractuelle active qui détermine des objectifs et des moyens sur quelques années »[29]

Ce système part du principe que « tous les locataires ne présentent pas la même disponibilité ni la même attitude » : le comportement de « consommateur individuel » et celui des locataires qui « refusent de prendre des responsabilités de gestion » sont dénoncés tandis que celui des locataires « qui sont prêts à participer » et « comprennent l'intérêt de relations contractuelles » est valorisé[30]. Les différents niveaux ont donc chacun un rôle différent permettant de retirer le maximum de profit de la démarche participative. Il est entendu que seuls les locataires ayant compris et accepté les règles du jeu parviendront « au niveau du siège de l'organisme ». Cependant, les auteurs du rapport insistent sur la dimension éthique de l'entreprise :

> « Cela s'inscrit également dans un courant général des entreprises publiques ou privées qui tend à s'humaniser, à personnaliser les rapports, à tenir compte du degré de satisfaction, à rechercher des relations de confiance, à s'attacher à donner des réponses appropriées, à éviter la lourdeur anonyme des phénomènes bureaucratiques »[31]

Au cours des Congrès suivants, la dimension productive de la participation est affirmée. Cette dernière est avant tout pensée en fonction de l'utilité que les organismes pourront en retirer. L'ébauche de système est ainsi précisée en 1990 dans un rapport consacré à « la coproduction avec les locataires »[32] qui invite les organismes à mesurer les « coûts » et les « bénéfices » qu'ils pourraient retirer de leur engagement dans de telles démarches. Si les dirigeants

[26] USH, 1985, Rapport introductif, 46e Congrès HLM, Nancy, 10-13 mai
[27] USH, 1979, Projet HLM. Rapport général, 40e Congrès HLM, Marseille, 5-8 juin
[28] USH, 1985, Rapport du Comité Directeur, op. cit.
[29] Ibid.
[30] Ibid.
[31] Ibid.
[32] USH, 1990, Coproduction de la qualité avec les locataires. Contribution de l'association régionale des organismes d'HLM de la région Nord-Pas-de-Calais, Marseille, 15-17 juin

affirment que « chacun s'accorde à reconnaître au locataire un rôle essentiel dans la production de la qualité de son environnement quotidien », le rapport s'attache à limiter l'influence potentielle des dispositifs. Les auteurs notent que les démarches participatives comportent des « risques » : (1) un risque de « dérapage », qui serait « inhérent à toute négociation qui amène finalement l'organisme sur un terrain où il ne souhaitait pas être impliqué » ; (2) le « caractère conjoncturel » de demandes qui sont celles des locataires en place mais qui ne sont peut-être pas les mêmes que celles des locataires à venir ; (3) un risque de « transfert de responsabilités » qui serait « source potentielle de conflits ultérieurs ». Dès lors, le rapport propose une définition restrictive des démarches participatives :

> « Les actions « coproduites » ne peuvent être que ponctuelles et recouvrir un champ d'intervention précisément défini (…). Les actions produites avec les locataires ont pour objet de mêler les intéressés aux décisions qui les concernent ; elles n'ont pas pour but de substituer les locataires au pouvoir de décision de l'organisme, qui entend rester pleinement mettre de celles-ci »

C'est aux organismes qu'il revient de déterminer les sujets qui pourront intéresser les locataires. Ils sont au nombre de trois : la gestion des charges locatives, l'entretien et la propreté des parties communes, la politique de privatisation des entrées. Selon le rapport, il est nécessaire de recourir à la concertation avec les locataires dans la mesure où il s'agit de sujets concernant les services rendus sur lesquels l'organisme doit se montrer transparent (les locataires payent les charges) et de thématiques relevant d'une « co-responsabilité » entre bailleurs et locataires (les locataires utilisent les lieux et ne doivent pas contribuer à leur entretien). Le rapport souligne les avantages que chacune des parties pourra en retirer : « proposer des réponses mieux adaptées [et] minimiser le risque d'erreurs dans le choix des prestations », « réaliser les prestations à meilleur prix [et ainsi] faciliter l'adhésion des locataires », faire preuve de « davantage de transparence dans sa gestion [ce qui] induit une refonte des procédures habituelles de traitement des problèmes (…), source d'innovations ». Enfin, le rapport insiste sur la dimension marketing de tels processus : « les organismes sont sensibles à l'effet de "notoriété" qu'accompagne souvent la mise en place de ces procédures ». L'image de marque des organismes auprès des partenaires et en particulier auprès des financeurs s'en trouvera améliorée.

Ainsi, la promotion de dispositifs participatifs vient soutenir la lancée modernisatrice dans laquelle se positionnent les organismes HLM. Engagés dans une démonstration de force de leur capacité à maîtriser les coûts de gestion tout en assurant leur mission sociale, les organismes HLM instituent ce nouvel instrument comme un dispositif au service de leurs ambitions. Les discours insistent sur la logique du « donnant-donnant ». La responsabilisation des locataires qui se traduit par leur investissement aux côtés des organismes pour l'amélioration du service rendu permettra l'avènement de la qualité pour tous. Les critères de profitabilité et d'efficacité, propres à l'idéologie néolibérale (Brown, 2007), dominent.

Un frein majeur aux réformes : les « populations spécifiques »

Dans cette course à la modernisation, les organismes HLM se trouvent cependant confrontés à une difficulté nouvelle : la transformation rapide du peuplement. Contraints de s'adapter depuis leur création aux évolutions socio-économiques dans leurs démarches de peuplement (Stébé, 2011), les organismes HLM doivent réorienter leur politique d'attribution de logements à partir des années 1960 pour faire face aux conséquences sociales de la récession économique. L'État délaisse peu à peu les ambitions de transformation sociale initialement

attribuées au logement en HLM au profit d'une vision « gestionnaire » de la question du logement : « le traitement social de la situation du logement des plus défavorisés et des "exclus" » (Flamand, p. 309-310). Il définit des publics prioritaires comme les familles monoparentales, les familles d'origine étrangère ou encore les réfugiés. Les politiques d'attribution jusque-là nationalistes ouvrent des droits aux immigrés, alors que le logement devient une dimension primordiale de la politique de l'immigration (Sala Pala, 2005, p. 117). En 1968, une circulaire oblige les organismes HLM à reloger les populations issues de bidonvilles, sans critère de nationalité. La même année est créé le contingent préfectoral en région parisienne : 30% du parc HLM est réservé à la préfecture pour reloger les habitants d'immeubles en péril ou insalubres, des personnes expulsées ou les habitants des cités de transit. Ce contingent préfectoral est étendu à la France entière en 1977. La loi du 21 décembre 1975 prévoit qu'un cinquième des fonds du 1% patronal sera affecté en priorité au logement des immigrés et de leurs familles. Le contingent municipal est créé en 1986 : contre une garantie financière des opérations, le maire se voit octroyer 25% de logements réservés pour loger les personnes défavorisées. Enfin, la réforme de 1977 permet de solvabiliser des personnes aux faibles ressources et de faciliter leur accès aux HLM. Alors que l'aide à la personne permet également de faciliter l'accession à la propriété de classes moyennes logées en HLM, le peuplement du parc social se transforme rapidement. Si les gestionnaires des organismes cherchent à maîtriser les mécanismes de peuplement et préfèrent parfois laisser des logements vacants que d'accueillir ces publics prioritaires (Stébé, 2011), les classes moyennes deviennent rapidement minoritaires, laissant la place à des populations plus démunies[33]. À la fin des années 1970, plusieurs problèmes sont dénoncés par les organismes gestionnaires : l'impayé et la vacance sont en augmentation, les nouvelles populations sont « inadaptées » aux conditions de logements proposées (Butler, Noisette, 1977) et la cohabitation entre les classes moyennes préexistantes et les nouvelles populations est compliquée. La crainte d'une « ségrégation » selon les termes de l'époque (Tellier, 2012) se fait jour et la question de l' « harmonie sociale » des ensembles d'habitation devient centrale.

Le référentiel universaliste est alors relu en prenant en considération les impératifs gestionnaires. Au sein d'un même rapport, les contradictions qui habitent les dirigeants des HLM sont perceptibles. La résolution du Projet HLM de 1979 par exemple affirme d'abord que les organismes ont vocation à accueillir les populations dans le besoin :

> « [Le Projet HLM » a pour but de permettre à l'Institution HLM, dans le contexte actuel, de continuer de servir aussi bien que possible, le progrès social par l'habitat, et de répondre au mieux aux besoins des habitants. La mission des organismes HLM n'est pas seulement de procurer un toit à ceux qui n'en ont pas (…). Elle est aujourd'hui de : (1) contribuer à la promotion des hommes par l'habitat, que, par le logement et le cadre de vie, les habitants des villes et des campagnes soient mis à même de s'épanouir et de participer pleinement à la vie de la société, en citoyens responsables, et sans inégalité tenant à leur origine ou à leur condition ; (2) n'être pas artisan ségrégation : tout en continuant à se consacré par priorité aux plus pauvres, les HLM refusent toute solution qui, s'intéressant à ceux-là seuls, fabriquerait des ghettos »

Conformément à leur entreprise traditionnelle, les organismes souhaitent faire de l'habitat le support de l'épanouissement des hommes, le lieu de leur élévation morale et citoyenne. Cependant, ils estiment qu'ils ne pourront accomplir cette mission dans un environnement ségrégué. L'habitat HLM ne peut avoir vocation à accueillir uniquement les personnes les

[33] Enquêtes logement INSEE 1970, 1973, 1978

plus défavorisées. En effet, comme l'indique le rapport général du projet HLM de cette même année, la « mission du logement des plus pauvres » est pensée comme une « intégration [de ces populations] aux populations moyennes du parc ». Si les populations « moyennes » disparaissent, seuls des « ghettos » pourront advenir.

Les objectifs de cette intégration répondent cependant également à des enjeux gestionnaires comme l'expliquent les auteurs du rapport : « il peut, parfois, être difficile de concilier les deux impératifs », la mission sociale et l'équilibre de gestion, dans la mesure où « le coût de la gestion sociale » n'est pas négligeable. Le rapport pointe ainsi des « populations spécifiques » pour lesquelles il conviendra de prévoir « des solutions locales » au vu des « problèmes » qu'elles peuvent créer. Ces populations sont ainsi désignées :

> « Des familles qui d'un point de vue économique, culturel ou démographique, ne correspondent pas au modèle courant de la famille-type française : revenu stable, pas plus trois enfants, relations calmes, etc. (…) ; des familles dont les comportements culturels ne sont pas ceux de la moyenne des populations : gitans, harkis, familles des DOM-TOM, immigrés, etc. »

Les logements n'ont pas été conçus pour les accueillir, comme le montrent Christian Topalov et Henri Coing (1995). Ce sont des ménages qui ne correspondent pas à la norme de la « famille-type » française, des salariés avec un emploi stable poursuivant une trajectoire professionnelle ascendante. La machine HLM se grippe. L'ensemble du corps professionnel est dès lors enjoint à « prendre une claire conscience du problème et à mettre en œuvre une volonté collective de le résoudre ». En effet, si le problème persiste, « [le Mouvement HLM] se retrouveraient à la tête de ghettos dramatiques, ce qui aggraverait sa tâche et détériorerait de manière définitive son image et créerait dans les villes de redoutables problèmes sociaux ». Plusieurs registres se mêlent dans cette argumentation à structure accumulative qui décrit les mécanismes constitutifs du cercle vicieux dans lequel risquent d'être entraînés les organismes. C'est d'abord la gestion des HLM qui est en péril. Du fait de la présence de ces populations, la gestion est plus coûteuse et plus complexe. Les locataires les plus solvables, les « familles-type », ne souhaiteront plus venir s'installer en HLM. Seules les « populations spécifiques » continueront d'arriver, accentuant les difficultés gestionnaires. Les auteurs montent alors en généralité pour dénoncer les risques que cela constitue pour la société dans son ensemble, des « ghettos dramatiques » et de « redoutables problèmes sociaux », que personne ne souhaite voir advenir. Le rapport mêle ainsi intrinsèquement registre social et gestionnaire, réaffirmant les fondements de la mission sociale tout en insistant sur les impératifs entrepreneuriaux et l'incompatibilité chronique de ces deux aspects. Ni le droit au logement de ces populations, ni leur droit à « développer leur culture et leur différence » ne peut être nié. Cependant, cette situation est « une source de conflits importants avec les autres habitants, et plus généralement avec la société, qu'il serait illusoire de vouloir nier ». En effet, si certains souhaitent « s'intégrer davantage dans le tissu social existant en acceptant certaines contraintes », d'autres préfèrent « que soient sauvegardées leurs spécificités ». La recherche de la qualité pour tous, défendue comme un facteur de promotion sociale essentiel dans d'autres textes, est ici actualisée en fonction de sa nécessité au regard de la gestion : il faudra veiller dans la conception des logements à « utilis[er] des matériaux de bonne qualité, du fait des risques de dégradation qui sont plus forts chez les populations spécifiques » et la politique d'entretien « devra être très renforcée pour éviter les processus cumulatifs de dégradation ». Des actions spécifiques en matière de conception du logement et en matière de gestion sont donc à prévoir pour limiter les risques.

Au cours des années 1980 et 1990, les mots se font plus durs pour qualifier les locataires « spécifiques ». Alors que les organismes s'engagent dans la politique de la ville et défendent le droit des populations à vivre dans des environnements de qualité, les rapports successifs rejettent le comportement de certains habitants. La dimension intégratrice fait l'objet d'une argumentation pléthorique défendant son utilité pour les activités de gestion. Un rapport de 1990[34] fait ainsi la distinction entre un peuplement « satisfaisant » et un peuplement « insatisfaisant ». Le degré de satisfaction dépend de la compatibilité du comportement des populations avec les activités de gestion des organismes. Un « peuplement insatisfaisant » aurait en effet un « impact pour l'organisme HLM » du fait de l'implication directe « sur l'image et le fonctionnement des groupes d'immeubles et sur leur gestion » à savoir le niveau des impayés, le taux de rotation, le « temps consacré à la gestion », les coûts d'entretien et le « rejet par les demandeurs de certains ensembles ». Une catégorisation est établie entre les locataires « non exclu[s] du système social, économique et culturel, voire stable[s] familialement » et les « populations à problèmes ».

A la lumière de ces éléments, la rhétorique du service et du client prend une autre signification. La qualité de service rendu est avant tout pensée pour améliorer le confort de certains locataires, les locataires idéaux attendus par les organismes. Le rapport général du Projet HLM de 1979 explique que les locataires « veulent passer d'un statut d' "assistés" qui ont des "besoins" à un statut de "concitoyens" qui ont des "désirs" diversifiés ». Il s'agit dès lors de « mieux percevoir ce qui convient à chaque catégorie sociale et d'apporter à chacun les réponses appropriées : leur satisfaction les fera rester dans le parc HLM ». Les démarches qualité permettraient de satisfaire et donc de garder et d'attirer dans les logements les locataires les plus aisés et adoptant les comportements les plus adaptés, ceux qui auraient davantage le choix de se loger ailleurs que dans un HLM et seraient donc plus « clients » que les autres. Ces locataires sont en particulier bien plus exigeants comme l'indique un rapport de 1984 :

> « L'habitant devient de plus en plus en locatif comme en accession un client avant même d'être un usager. Il ne faut pas s'y tromper, le service est désormais plus difficile à rendre ; la confiance se fonde d'abord sur l'appréciation qu'on porte quant à la qualité de ce service »

Les organismes doivent faire en sorte que ces locataires soient satisfaits et sachent qu'ils le resteront. Cette intention est clairement exprimée et formulée à plusieurs reprises à la fin des années 1990. Pierre Quercy, alors directeur de l'Union HLM, affirme ainsi : « afin de garder leurs locataires stables et d'en attirer de nouveaux, les bailleurs ont développé une culture client »[35]. Un article, paru dans Habitat et Société, précise cette stratégie : constatant que « les réservataires, en particulier les entreprises » c'est-à-dire ceux qui proposent les candidats les plus solvables « n'envoient plus personne dans certains quartiers » et que « les familles se montrent de plus en plus exigeantes », il convient de « tout mettre en œuvre pour retenir les locataires en place et en séduire de nouveaux »[36].

Dès lors, les dirigeants affirment la nécessité de changer de stratégie. Il ne s'agit plus uniquement de loger mais de s'intéresser « au mode de fonctionnement de leurs groupes » et

---

[34] USH, 1990, Rapport Politique de peuplement, 51e Congrès HLM, Marseille, 15-17 juin

[35] Roubaud, G., 1998, « Club Management et Marketing : manager les services en partenariat avec les habitants », Actualités HLM, n° 648, p. 3-4

[36] Baret, P., 1998, « La proximité incontournable dans les quartiers », Habitat et société n°12, p. 50-55

d'« intervenir en tant qu'agents régulateurs de ceux-ci »[37]. Pour cela, il est préconisé une attention renouvelée à la « régulation et à l'apprentissage de la vie collective »[38]. Les dirigeants acceptent cette nouvelle vocation d'accueil des populations les plus défavorisées de la société française. Les organismes HLM sont désormais « destinés à accueillir durablement des populations diversifiées, à gérer les conséquences d'une société duale »[39]. Il leur faut « être tout à la fois des gestionnaires de l'immobilier mais surtout des gestionnaires du social », exercer « un métier de bailleur et un métier de gestionnaire des territoires et des populations », « passer d'une réponse logement à une réponse insertion » [40].

Alors que la participation des habitants à la gestion et à la vie sociale au niveau micro-local est défendue par la doctrine de la politique de la ville comme un instrument au service de l'épanouissement des citoyens, les organismes HLM découvrent cet outil et lui donne une signification renouvelée valorisant son utilité pour la gestion. L'ambition sociale n'est pas absente des discours des dirigeants de l'Union et des organismes mais la volonté d'intégration ou d'insertion des locataires à des fins productives domine. Un rapport de 1990[41] souligne ainsi que plus le locataire sera « citoyen », plus le peuplement sera « satisfaisant » pour les organismes. Le locataire citoyen est un locataire qui fait preuve de sa « capacité à vivre en collectivité (avec ce que cela implique de solidarité passive ou active, de capacité d'échanges et de discussion avec les autres locataires) » et donc de sa capacité « à participer (à la gestion et à l'évolution de son cadre de vie) ». Au contraire, le défaut de participation conduit à « une vie collective insupportable » et « des difficultés de cohabitation, des incompatibilités ». La participation est ainsi présentée comme un outil qui peut concourir à la transformation d'un « peuplement insatisfaisant » en un « peuplement satisfaisant ». Ainsi, les organismes HLM sont invités à revoir leurs livrets d'accueil et règlements intérieur ou encore à proposer des journaux de quartier en « coproduction avec les locataires ».

Au cours de la décennie 1990, les initiatives visant à promouvoir la participation des « populations spécifiques » se multiplient. L'Union HLM encourage ainsi les organismes à se doter d'un personnel spécifique, formé à l'accompagnement social et capable de mettre en œuvre ces solutions participatives. Dès 1985, certains dirigeants avaient mis en avant la nécessité de se doter d'un personnel spécifique pour s'occuper des populations « à problèmes »[42] :

> « Il est indispensable qu'il y ait dans l'organisme une compétence et une sensibilité à ces problèmes. Dans les organismes de taille suffisante, l'existence d'un collaborateur spécialisé dans les problèmes sociaux ou la création d'un service chargé de ces tâches et bien situé dans l'organigramme (direction), sont souvent porteurs d'une dynamique nouvelle dans ce domaine. De même, des expériences de recrutement par plusieurs organismes d'un spécialiste chargé sur le terrain de régler des problèmes communs de quartiers difficiles se sont révélés efficaces »

En 1991, un accord-cadre est signé entre l'État et l'Union HLM pour permettre le recrutement de chargés de mission « insertion par l'économique » au sein d'organismes HLM. En 1995, ce

---

[37] USH, 1990, Coproduction de la qualité avec les locataires. Contribution de l'association régionale des organismes d'HLM de la région Nord-Pas-de-Calais, op. cit.
[38] Ibid
[39] USH, 1994, Rapport introductif, op. cit.
[40] Ibid.
[41] USH, 1990, Rapport Politique de peuplement, op. cit.
[42] USH, 1985, Rapport introductif, op. cit.

sont des « développeurs de quartier » qui sont recrutés dans le cadre d'un programme conçu par l'Union. Le premier programme mise sur l'emploi comme premier facteur d'intégration. Les chargés de missions devront « développer les relations des organismes HLM avec le tissu économique local et faciliter l'implantation d'entreprises dans le patrimoine HLM » ainsi que « concevoir et mettre en œuvre des actions multipartenaires favorisant l'embauche des demandeurs d'emploi des quartiers d'habitat social »[43]. Les locataires visés doivent se responsabiliser afin de participer activement au processus. Des actions ponctuelles d'animation sociale enjoignant les locataires à participer sont menées en parallèle dans les résidences jugées « difficiles » : organisations de fêtes, animations socioculturelles, réalisations d'œuvres artistiques, campagnes de nettoyage (Devlin, 2001). Le postulat dominant est le suivant : une gestion sociale satisfaisante nécessite l'« implication directe des habitants pour traiter des problèmes de développement local, d'accompagnement social, de renouveau de la vie associative et de sécurité » [44]. Le deuxième programme, celui des développeurs de quartiers, a pour ambition de développer des actions en lien avec les thématiques de la politique de la ville et met l'accent sur les questions de participation des habitants (Nonjon, 2001) comme en témoigne les études spécifiques qu'il commandite[45]. Les projets doivent prendre en compte « dès leur phase d'élaboration, une approche "habitants" (information, communication, concertation, négociation, coproduction) »[46]. Les actions sont en lien avec la vie sociale des ensembles d'habitations sur les quartiers de la politique de la ville ou, plus généralement, sur les quartiers « en difficulté ». Elles ont pour ambition d'« amélior[er] la vie dans les quartiers », d'« assurer un mieux vivre aux habitants », de « s'adapter aux besoins des habitants » ou encore d'améliorer les relations entre locataires[47].

Cependant, les préoccupations gestionnaires sont extrêmement présentes. En effet, les actions ont également pour objectif d'enrayer le « processus de dégradation des quartiers » et d'« empêcher le « marquage » des quartiers ». Le développeur doit mener une « action commerciale » afin d'améliorer l'attractivité des ensembles d'habitation, notamment par la valorisation du « caractère résidentiel ». Cela se traduit par un « travail de marketing » permettant la « lutte contre la vacance ». Les développeurs produisent ainsi des « études statistiques sur le peuplement et la rentabilité commerciale de l'ensemble immobilier » et construisent des « indicateurs de peuplement » afin notamment d' « anticip[er] [l]es risques de vacance et de marginalisation des quartiers ». Ils mènent des actions pour améliorer la sécurité et luttent contre les « usages inadaptés » en menant des actions pour mettre fin aux squats dans les caves et parkings ou encore « aux trafics et phénomènes de délinquance ». Les animations dédiées à la « convivialité » visant à résoudre les conflits de voisinage sont nombreuses. Enfin, ils œuvrent à l'amélioration des relations entre organismes et locataires par des « stratégies de communication » ou en « serv[ant] d'interface ». Les thématiques des actions révèlent ainsi des attendus forts en matière d'amélioration de la gestion : elles sont ciblées en fonction des préoccupations gestionnaires de chaque organisme et les situations problématiques de gestion que les organismes mettent en lien avec les difficultés sociales des résidents sont désormais prises en charge par les développeurs. Ainsi, les développeurs renforcent « la capacité interne de l'organisme dans la maîtrise de l'évolution urbaine des

[43] Annonce de recrutement parue dans le Nouvel Observateur n°1384, 16-22 mai 1991, p. 177
[44] USH, 1994, Rapport introductif, op. cit.
[45] La place des habitants dans les projets de restructuration urbaine (Jean-Luc Bossavit et Jean Audoin, 1999) ; La vie associative dans les quartiers d'habitat social et le rôle des bailleurs sociaux (FORS, Recherche sociale, 2001) ; L'analyse d'expériences innovantes en terme de participation (Crepah et à François Ohl, 2001) ; La participation des habitants dans le renouvellement urbain : guide méthodologique (Rose-Marie Royer, 2001)
[46] GIE Villes et Quartiers, 2000, Développeurs, un nouveau métier, Vers une approche territorialisée des problèmes des quartiers d'habitat social
[47] Ibid.

quartiers qui souffrent de graves dysfonctionnements urbains et sociaux » et « favorise[nt] leur développement économique »[48].

Ainsi, si la participation des habitants est encouragée, le domaine dans lequel leur droit à la parole peut s'exercer est strictement encadré. Si la participation est une règle d'or du développement social, il convient de « cadrer » les demandes des habitants, de « mettre en forme » leurs projets afin de « contenir ou d'écarter certaines demandes, potentiellement excessives, ou susceptibles de détourner de l'élaboration de projets communs » (Tissot, 2007, p. 244-245). La participation des habitants se trouve circonscrite à des domaines précis. Les projets doivent être « efficaces », « ponctuels » et « pragmatiques ». La place croissante de la rhétorique managériale favorise l'élaboration de schémas classificatoires qui distingue des bonnes et des mauvaises manières de faire.

Conclusion

Aux côtés d'autres instruments, les dispositifs qui favorisent la participation des locataires soutiennent la diffusion de l'idéologie néolibérale au sein des organismes HLM, entendue comme un « ensemble de croyances partagées, inscrites dans des institutions, engagées dans des actions et par là ancrées dans le réel » (Boltanski, Chiapello, 1999, p. 35). Les dispositifs participatifs s'inscrivent ainsi dans un mouvement global d'altération du référentiel universaliste. Les inflexions néolibérales successives viennent soumettre la sphère du logement social à des critères de profitabilité ou d'efficacité productive, caractéristiques du néolibéralisme (Brown, 2007). L'ambition sociale ne disparaît pas mais elle est redéfinie au regard des impératifs gestionnaires d'organismes qui souhaitent se rapprocher du fonctionnement du secteur privé. Les principes de justification avancés par les discours des dirigeants de l'Union HLM et des dirigeants auteurs des différents rapports analysés relèvent ainsi du monde industriel (Boltanski, Thévenot, 1991). Le principe supérieur commun est en effet l'efficacité et la performance dans l'organisation tandis que l'état de grand est caractérisé par ce qui est performant, fiable et opérationnel. La hiérarchie des états de grandeur est définie en fonction des degrés d'utilité sociale. Le répertoire des sujets est constitué par les professionnels, spécialistes du monde HLM, responsables et experts tandis que les objets sont les moyens qui permettent d'y parvenir : les outils, les méthodes, les plans garantissant la rigueur gestionnaire, parmi lesquels on trouve en bonne place les dispositifs participatifs. Ces derniers sont ainsi conçus comme un élément de l'armature politique développée au sein des discours pour travailler à l'imposition de normes, autre élément essentiel de ce qui fait l'idéologie néolibérale (Brown, 2007).

Dans un environnement sensibilisé au tout-marchand, des dispositifs participatifs à plusieurs vitesses s'adressant à différents types de locataires contribuent ainsi à réduire la zone d'incertitude que constitue l'environnement immédiat des organismes, les locataires, voire à la transformer en ressource. Les locataires exigeants, les véritables clients, ceux que les organismes souhaitent garder au sein de leur parc, constituent la figure mobilisatrice des réformes. Leur évaluation, mise en forme au sein de dispositifs conçus par les organismes, doit permettre d'améliorer les prestations tout en réduisant les coûts et doit contribuer à faire grandir les sentiments de confiance et de reconnaissance de ces locataires vis-à-vis du bailleur. Satisfaits, les locataires-clients restent dans le parc et de nouveaux arrivent. Des dispositifs d'une autre nature sont pensés pour faciliter l'adoption de comportements conformes à ceux des « familles-type » par les populations « à problèmes ». Ils insistent sur la

[48] Ibid.

responsabilisation des locataires qui, bien que bénéficiaires d'une prestation sociale, doivent néanmoins se montrer volontaires pour que leur condition sociale s'améliore. Dans le même temps, l'évolution de leur comportement facilitera le quotidien gestionnaire des organismes tout en préservant la tranquillité des locataires « stables ». Le système participatif ainsi établi permet de concilier le double objectif, social et gestionnaire, auquel sont confrontés les organismes HLM devant le tournant néolibéral. Ils facilitent une transformation en douceur d'un référentiel ancien qui, sous couvert d'altérations mineures, est substantiellement modifié au cours de cette période.

Ces discours reflètent bien évidemment le seul discours dominant du Mouvement HLM au cours des décennies étudiées. La mise en œuvre des dispositifs sur le terrain se heurte à la résistance d'agents, en particulier les plus proches du terrain, qui éprouvent des difficultés à se soumettre à l'orientation-client des organismes. Les agents recrutés en vue de concrétiser les actions de développement social ne sont pas davantage acquis aux réformes. Du fait de l'idéal de transformation sociale qui les anime, ils entrent bien souvent en conflits avec les directions soucieuses de l'efficacité gestionnaire. Néanmoins, cette analyse constitue un préalable qui historicise l'instrument et permet de « mettre en perspective les dimensions cognitives qui guident la mise en œuvre contemporaine de ces dispositifs » (Lascoumes, Le Galès, 2004). Elle offre ainsi un cadre de référence pour l'analyse ethnographique des pratiques participatives contemporaines dans les organismes HLM.

Bibliographie

Astier I., 2007, *Les nouvelles règles du social*, Paris, Presses Universitaires de France.

Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y. (dir.), 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*, Paris, La Découverte.

Bec C., Procacci G. (dir.), 2003, *De la responsabilité solidaire: mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Paris, Syllepse.

Bernard S., Dujarier M.-A., Tiffon G., 2012, « Introduction. L'hypothèse de la mise au travail des clients », *Sciences de la société*, 82, p. 3-19.

Boltanski L., Thévenot L., 1991, *De la justification: les économies de la grandeur*, Paris : Gallimard.

Boltanski L., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.

Both, Anne, 2007, *Les managers et leurs discours: ethnologie de la rhétorique managériale*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux.

Bourdieu P., Christin R., 1990, « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 81, n° 81-82, p. 65-85.

Brown W., 2007, *Les habits neufs de la politique mondiale: néolibéralisme et néo-conservatisme*, Paris, Les Prairies ordinaires.

Butler R., Noisette P., 1977, *De la cité ouvrière au grand ensemble: la politique capitaliste du logement social, 1815-1975*, Paris, F. Maspero.

Cantelli F., Genard, J.-L. (dir.), 2007, *Action publique et subjectivité*, Paris, LGDJ.

Dubois V., 2007, « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, vol. 1, n° 21, p. 73-95.

Devlin E., 2001, « Les métiers de l'habitat social et les métiers de la politique de la ville », *VIE Enjeux*, 124, p. 118-131.

Flamand J.-P., 1989, *Loger le peuple: essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris, La Découverte.

Gourgues G., Rui S., Topçu, S., 2013, « Gouvernementalité et participation », *Participations*, vol. 2, n° 6, p. 5-33.
Jobert B., 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan.
Lascoumes P., Le Galès P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Science Po.
Lascoumes P., Simard L., 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 1, p. 5-22.
Marchal H., 2007, « Sous le "client", la qualité Les gardiens d'immeubles de l'habitat social », *Revue du Mauss*, vol. 1, n° 29, p. 351-376.
Maury Y., 2001, *Les HLM: l'État providence vu d'en bas*, Paris, L'Harmattan.
Merrien F.-X., 1999, « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, 41, p. 95-103.
Merrien F.-X., 2007, *L'État-providence*, Paris, Presses universitaires de France.
Michel J., 2008, « Peut-on parler d'un tournant néo-libéral en France ? », *Sens-Public*, http://www.sens-public.org/IMG/pdf/SensPublic_JMichel_Tournant_neo-liberal_en_France.pdf (accès le 10/12/2013)
Nonjon M., 2001, *La participation des habitants dans les politiques de la ville. Mise en perspective des études et des programmes pilotés par le GIE Villes et Quartiers*, Paris, GIE Villes et Quartiers.
Sala Pala V., 2005, *Politique du logement social et construction des frontières ethniques: une comparaison franco-britannique*, Thèse de doctorat, Université de Rennes 1.
Soulet M.-H., 2004, « Une solidarité de responsabilisation? », dans J. Ion (dir.), *Le travail social en débat(s)*, Paris, La Découverte, p. 86-103.
Stébé J.-M., 2011, *Le logement social en France: 1789 à nos jours*, Paris, Presses universitaires de France.
Tellier T., 2012, *Politiques de la ville: habiter et administrer la ville au vingtième siècle*, Habilitation à diriger des recherches, Paris, Université Paris I Panthéon-Sorbonne.
Tissot S., 2007, *L'État et les quartiers: genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, France, Seuil.
Topalov C., Coing H., 1995, « Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures ? », dans F. Ascher (dir.), *Le logement en questions: l'habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité et ruptures*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 261-307.
Ughetto P., 2002, « Figures du client, figures du prestataire », *Sciences de la société*, n° 56, p. 99-113.
Warin P., 1993, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques: étude des relations de service*, Paris, L'Harmattan.
Zittoun P., 2001, *La politique du logement: 1981-1995*, Paris, L'Harmattan.