



HAL
open science

La participation des locataires dans le contexte de la mission sociale des organismes HLM

Jeanne Demoulin

► **To cite this version:**

Jeanne Demoulin. La participation des locataires dans le contexte de la mission sociale des organismes HLM : social objective and managerial objective. Deuxième journée doctorale sur la participation du public et la démocratie participative, GIS Démocratie & Participation, Oct 2011, Paris, France. hal-03541654

HAL Id: hal-03541654

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-03541654>

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.

Titre : La participation des locataires dans le contexte de la mission sociale des organismes HLM : objectif social et objectif gestionnaire.

Auteur : Jeanne Demoulin

DEMOULIN Jeanne (2011), "La participation des locataires dans le contexte de la mission sociale des organismes HLM : objectif social et objectif gestionnaire", communication à la deuxième journée doctorale sur la participation du public et la démocratie participative, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 18 octobre 2011.

Résumé :

Nous nous attacherons ici à discuter l'aspect social de la participation des locataires dans les organismes HLM, c'est-à-dire la participation en tant qu'elle est envisagée par les méthodologies répandues de travail social comme nécessaire pour rendre l'accompagnement social, individuel et collectif efficace (De Robertis, 2007 et 2008). La population logée nécessiterait un accompagnement spécifique que les pouvoirs publics ne mettent pas toujours en œuvre. Les organismes HLM, incités en ce sens par les pouvoirs publics, estiment qu'il leur est nécessaire de prendre le relais. Les organismes HLM sont avant tout des organismes gestionnaires de logement et sont, pour les organismes privés, de nature entrepreneuriale. Ces aspects prennent une place nouvelle dans le contexte de l'entrée dans le marché (Marchal, 2007) et de l'adaptation de la gestion vers des pratiques qui relèvent de la nouvelle gestion publique (Merrien, 1999). Dès lors, quels sont les objectifs poursuivis par les organismes HLM lorsqu'ils mettent en œuvre l'accompagnement social de leurs locataires ? Doit-on l'envisager comme une « sollicitude touchante » ou conclure que l'enjeu « n'est pas la satisfaction de l'usager mais son retour à des comportements plus propices à l'ordre social » (Jobert, 1992) ?

Title : Tenant participation in the context of social housing organizations' social mission : social objective and managerial objective.

Abstract :

We discuss the social aspects of tenant participation in social housing organizations. Participation is considered by the common methods of social work as necessary to make the individual and collective social caring effective (De Robertis, 2007 and 2008). The housed population requires specific support that governments do not always implement. Social housing organizations, encouraged in this way by the government, feel that they need to take over. The social housing organizations are primarily administrative organism and are, when private, entrepreneurial organism. These aspects take a new place in the context of the entrance into the market (Marchal, 2007) and the adaptation of management to practices coming from the new public management (Merrien, 1999). Therefore, what are the objectives of the social housing organizations when they implement social work? Should we consider it as a "touching solicitude" or should we conclude that the issue "is not the user satisfaction but his return to behaviors that are more favorable to social order" (Jobert, 1992)?

La participation des locataires dans le contexte de la mission sociale des organismes HLM : objectif social et objectif gestionnaire

Introduction

Depuis une vingtaine d'années, la thématique de la participation des citoyens, habitants ou usagers aux prises de décisions qui les affectent a connu un succès grandissant auprès des responsables politiques, des techniciens, des chercheurs ou encore des citoyens. Les pratiques participatives et délibératives, d'initiative administrative ou citoyenne, se sont multipliées dans plusieurs domaines parmi lesquels l'urbanisme et le logement, au point d'être régulièrement considérées la condition *sine qua non* de la réalisation de certains projets. Le monde du logement social n'échappe pas à ce nouveau mode de fonctionnement. Soumis à des contraintes réglementaires de plus en plus affirmées en matière de «concertation» avec les locataires, les organismes HLM encouragent également, à des degrés divers, la participation des locataires via des procédures variées relevant pour la plupart du « développement social urbain » tel qu'il a été pensé dès les années 1980 par la politique de la ville. Centrée sur les quartiers « défavorisés » ou « à problèmes » et répondant parfois à une revendication des locataires, notamment dans certaines opérations de rénovation urbaine, la participation est alors envisagée comme un moyen de recréer du lien social dans les résidences et au-delà dans les quartiers, de réintégrer des populations socialement fragiles. Les attendus de la participation sont donc à la fois managériaux et sociaux, plus rarement politiques dans le sens où il s'agirait de redonner une voix aux citoyens dans un contexte de désaffection politique.

Nous nous attacherons ici à discuter l'aspect social de la participation des locataires dans les organismes HLM, c'est-à-dire la participation en tant qu'elle est envisagée par les méthodologies répandues de travail social comme nécessaire pour rendre l'accompagnement social, individuel et collectif efficace (voir en particulier De Robertis, 2007 et 2008). En effet, les organismes HLM ont une mission d'accompagnement social qui se renforce. Faisant le constat d'une précarisation de la population logée et d'une augmentation des problématiques sociales sur leur parc, ils concluent de plus en plus fréquemment ces dernières années à la nécessaire adaptation de leurs missions (Conseil Social de l'Habitat, 2008). La population logée nécessiterait un accompagnement spécifique que les pouvoirs publics ne mettent pas toujours en œuvre. Les organismes HLM, incités en ce sens par les pouvoirs publics, estiment qu'il leur est nécessaire de prendre le relais. La modification de la dénomination des organismes privés d'HLM de sociétés anonymes d'HLM à entreprises sociales pour l'habitat (ESH) en constitue un témoignage. Les organismes HLM sont avant tout des organismes gestionnaires de logement et sont, pour les organismes privés, de nature entrepreneuriale. Ces aspects prennent une place nouvelle dans le contexte de l'entrée dans le marché (Marchal, 2007) et de l'adaptation de la gestion vers des pratiques qui relèvent de la nouvelle gestion publique (Merrien, 1999). Dès lors, quels sont les objectifs poursuivis par les organismes HLM lorsqu'ils mettent en œuvre l'accompagnement social de leurs locataires ? Doit-on l'envisager comme une « sollicitude

touchante » ou conclure que l'enjeu « n'est pas la satisfaction de l'utilisateur mais son retour à des comportements plus propices à l'ordre social » (Jobert, 1992) ?

A travers l'analyse des nouvelles pratiques d'accompagnement social des organismes HLM, nous chercherons à comprendre de quelle manière s'articulent les logiques sociales et gestionnaires et la place et le rôle donnés à la participation des locataires, au cœur de la méthodologie d'intervention. La distinction entre une logique éthique et une logique pragmatique de la participation des habitants dans la politique de la ville opérée par Maurice Blanc (1999) servira de cadre pour l'analyse, la logique éthique étant celle de l'amélioration des conditions de vie des locataires et la logique pragmatique celle de la facilitation de la gestion du parc immobilier.

Cet article constitue un premier moment du travail de recherche mené dans le cadre d'une thèse de doctorat initiée en novembre 2010. L'analyse est centrée sur les organismes HLM et leur manière d'envisager la participation des locataires. Le point de vue des locataires, leur attitude et leur réaction face à ces pratiques ne sont pas l'objet de cet article. La thèse s'intéresse plus largement à ce que produisent l'introduction et le renforcement de la participation des locataires, tant au niveau de la concertation réglementaire que des pratiques d'accompagnement social, sur l'organisation des organismes HLM, sur les pratiques professionnelles, sur les relations de l'organisme HLM avec ses locataires et sur les locataires eux-mêmes. L'aspect de la transformation de la gouvernance des organismes HLM induit par l'introduction de représentants des locataires dans les instances de décision de l'organisme n'est pas abordé ici mais constitue également une part importante de la recherche. La méthode est fondée sur une observation participante dans un organisme HLM et une série d'entretiens auprès de salariés et de locataires d'organismes HLM. L'analyse porte sur des organismes HLM dont le patrimoine est situé en Ile-de-France qui disposent de conseillers sociaux et de développeurs sociaux.

Les métiers de l'accompagnement social au sein des organismes HLM : la participation au cœur des pratiques

La mise en œuvre de l'accompagnement social se traduit par l'intégration de métiers, nouveaux pour l'organisme HLM : les conseillers sociaux et les développeurs sociaux. En effet, « ces différents emplois de la fonction sociale sont marqués d'un besoin en compétences qui dépasse la culture antérieure technico-administrative des organismes HLM. » (Devlin, 2001). L'analyse des fiches de poste et des documents de communication des bailleurs montre que la participation des locataires est au cœur de leurs pratiques professionnelles. Les conseillers sociaux (« travailleur social qui concourt à l'information et à la formation des adultes pour les aider à résoudre les problèmes de la vie quotidienne »¹) interviennent principalement sur l'accompagnement social individuel, dans le domaine des impayés de loyer, de l'adaptation des logements et des conflits de voisinage. La participation de l'utilisateur est requise pour mener à bien l'accompagnement. A leurs côtés, dans la lignée du Développement Social Urbain (DSU) tel qu'il a été pensé dès les années 1980 dans la politique de la ville, des chargés de DSU (ou chargés de développement social, développeurs de quartiers...) sont intégrés depuis la fin des années 1990 aux organismes HLM. Ils réalisent un accompagnement social collectif des locataires en s'appuyant sur la participation des locataires.

Leur place dans l'organigramme varie selon les organismes HLM. Ainsi, « les options vont de l'intégration à la spécialisation et au positionnement sur une ou plusieurs fonctions. Ils sont déterminés

¹ Arrêté du 9 avril 1973 instaurant la création du diplôme de conseiller en économie sociale et familiale

également par le champ d'intervention – plus ou moins étendu – accordé par tel ou tel bailleur à la fonction sociale. » (Devlin, 2001). Le positionnement met l'accent sur la fonction « support » de ces métiers lorsqu'ils sont rattachés à une direction fonctionnelle du siège : ils produisent alors des outils, des procédures, des documents d'analyse censés orienter les agences gestionnaires vers de bonnes pratiques. L'accent est mis sur la fonction gestionnaire lorsqu'ils sont situés en agences ou directions territoriales décentralisées : leurs missions sont davantage opérationnelles, centrées sur des actions quotidiennes au cœur des résidences.

D'après leurs fiches de postes, les chargés de DSU, et à moindre échelle les conseillers sociaux, ont pour mission de créer et de pérenniser un partenariat entre les acteurs d'un quartier pour permettre de renforcer le « lien social » entre les locataires et d'encourager les dynamiques collectives pour concourir un meilleur « vivre ensemble ». Ce sont les principes d'action de l'Intervention Sociale d'Intérêt Collectif qui guident leur action. La méthode proposée par De Robertis (2008) affirme ainsi que le fondement de ce type d'intervention sociale est « la croyance dans la capacité des personnes à analyser leur situation et à proposer les possibilités les mieux adaptées (...). Si leurs propositions ne sont pas acceptées, si leur parole n'est pas prise en considération, le travailleur social risque la défection des usagers ou l'inutilité de ses efforts » (p. 103). Dans cette méthodologie de mise en œuvre, la participation est essentielle pour que l'action puisse prendre forme. Les documents de communication des organismes HLM (rapports d'activité, rapports de gestion sociale, présentations sur le site internet...) mettent en avant le rôle primordial de la participation pour développer les actions. Les actions varient selon les organismes HLM mais elles sont toujours centrées sur le cadre et les conditions de vie des habitants : accompagnement des habitants lors des projets urbains, animations sociales (fêtes de quartier, fête des voisins), accompagnement vers de nouveaux usages (développement durable, usages « civiques » de la résidence).

La mise en œuvre de la participation dans ces processus n'est pas règlementairement imposée aux organismes HLM mais les organismes la présentent de manière consensuelle comme l'instrument le plus adapté pour permettre l'accomplissement de la mission sociale qui leur est demandée.

Définir les sites d'intervention et mener des actions

Les conseillers sociaux et chargés de DSU n'interviennent pas, la plupart du temps, sur l'ensemble du patrimoine d'un organisme HLM mais sur des sites sélectionnés à partir de critères spécifiques. La sélection s'effectue en interne selon des processus qui varient d'un organisme à l'autre mais où l'on relève des invariants. A partir des entretiens réalisés jusqu'à aujourd'hui, on note en effet que les résidences sur lesquelles sont détectées des « dysfonctionnements »² sont la cible des interventions.

Dans le premier organisme HLM étudié, la personne en charge du DSU explique qu'il faut « suffisamment de problématiques complexes qui se crois[ent] » pour justifier l'intervention. Les données croisées sont définies à partir des questions suivantes : le site fait-il l'objet d'un projet de rénovation urbaine ? Procède-t-on à du relogement ? Le site est-il situé en Zone Urbaine Sensible ? Quel est le « poids » du site ? Le classement de la Convention d'Utilité Sociale est-il alarmant ? Comment le site est-il classé par l'observatoire de la tranquillité (outil propre à l'entreprise) ?

² L'utilisation de ce terme est quasiment systématique chez les personnes rencontrées pour expliquer la sélection des sites d'intervention.

Dans le deuxième organisme HLM, une « procédure d'identification des sites sensibles » définit un site sensible comme un site qui « cumule les dysfonctionnements et carences d'ordre locatif, urbain et social ». Les indicateurs à renseigner sont l'insécurité, les réclamations, le taux de vacance, le taux de rotation, le taux d'impayés, le taux de rendus de l'Action Logement, les budgets entretien courant et gros entretien.

Enfin, dans le troisième organisme HLM, on procède à un « classement » des sites, en fonction d'abord du « classement institutionnel », c'est-à-dire de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Le deuxième critère est fonction de « l'actualité », c'est-à-dire de l'imminence ou non d'un projet de gros travaux ou de restructuration urbaine. L'ensemble des sites est classé en deux catégories : « sites prioritaires » et « sites en veille »

Ces indicateurs sont considérés comme « mesurables », « objectifs » par les personnes interrogées. Qu'une procédure très précise existe ou qu'elle soit moins formalisée, les personnes interrogées soulignent également l'importance de l'appréciation informelle dans la sélection des sites : les sites « vivent mal », « ça ne marche pas bien », « c'est compliqué ». Elles donnent des exemples qui reviennent d'un entretien à l'autre : les jeunes squattent les halls, les parties communes sont sales, les locataires sont en difficulté sociale... La définition reste cependant floue comme le montre cet extrait d'entretien représentatif avec un chargé de DSU : *« Alors, dysfonctionnements, c'est difficile à dire... C'est difficile à expliquer... C'est plutôt lié à la ... comment dire ça... au fonctionnement social du quartier. Il y a beaucoup de nos personnels qui sont partis, beaucoup de turn over, les gardiens tout ça ne restaient pas parce qu'il y avait des agressions. Le patrimoine vieillissait, le temps qu'on relance une réhabilitation, enfin c'était compliqué. Les jeunes squattaient les caves pour faire du trafic, enfin ça n'allait pas trop quoi ».*

Les indicateurs formalisés et moins formalisés relèvent de problématiques gestionnaires : indicateurs de gestion (taux de vacance, de relocation, de rotation), attractivité du patrimoine (classement de la Convention d'Utilité Sociale, vacance, rotation, ressenti des locataires sur la sécurité, la tranquillité, les réclamations), appréciation de l'organisme HLM sur les difficultés du site (le poids, la priorité en fonction de l'actualité). Un site qui « dysfonctionne », c'est un site sur lequel la gestion « dysfonctionne ». Les gestionnaires y sont confrontés à des problématiques qui entravent le bon fonctionnement d'une gestion classique : difficultés sociales des locataires et comportements considérés comme inadaptés par rapport à la norme sociale. Les actions mises en place ont pour ambition de diminuer l'impact de ces problématiques sur la gestion. Comme l'explique Warin (1995), il s'agit de « ne pas laisser se détériorer des situations qui entraîneraient des surcoûts ». Amélioration des conditions de vie des locataires et amélioration de la gestion vont donc de pair sur ces sites. L'analyse de Jeannot (1998) à propos des usagers du service public montre que « l'utilisateur est tenu de rentrer dans les cadres imposés par les contraintes propres aux services publics » et que, dès lors, « il faut rationaliser les comportements ». Il qualifie cette action sur les comportements de « processus éducatif des services publics ». Des actions éducatives, envisagées comme moyen et comme objectif, sont mises en œuvre par les organismes HLM via les chargés de DSU et conseillers sociaux.

Ainsi, dans certains organismes HLM des actions types sont systématisées à l'ensemble du patrimoine sur des problématiques qui posent de façon récurrente des difficultés à l'organisme. Au sein d'un organisme HLM d'Ile-de-France un « club de l'habitant » est mis en place. Il vise, selon le document de présentation, à expliquer « comment faciliter l'intégration dans le quartier, s'approprier positivement son logement et améliorer la relation bailleur-locataire » à des locataires « repérés par les agences ». Le responsable du projet explique que « c'est, de manière un peu schématique, une école du locataire ». Des « modules de formation » visant à « aider le locataire » sont proposés. Ils associent des

partenaires comme des clubs de prévention, la CAF, des centres sociaux mais aussi GDF Suez ou des compagnies d'assurance. Les modules sont tournés vers la relation bailleur-locataire (« Mon bailleur et moi »), « l'entretien du logement », la gestion budgétaire du ménage (« Combien me coûte mon logement ? »), le développement durable et la maîtrise des charges (« Economiser et préserver l'environnement »), l'accès aux services publics et de proximité (« Découvrir mon quartier »), le vivre-ensemble (« Vivre en collectivité »), la prévention des risques (« Prévenir les risques domestiques »), les conditions de vie des personnes âgées (« Bien vieillir dans mon quartier ») et la décohabitation des jeunes (« Trouver mon premier logement »). Ils sont déployés sur l'ensemble du patrimoine, chaque fois que les équipes du bailleur l'estiment nécessaire, c'est-à-dire, selon le document de présentation, « en fonction des problèmes identifiés par les agences ». Ce sont donc les sites qui présentent des difficultés pour l'organisme HLM en matière de gestion dans la mesure où les locataires n'ont pas un comportement adéquat. Les locataires n'ont pas connaissance de la relation qu'ils doivent entretenir avec leur bailleur parce qu'ils demandent des travaux qui sont du domaine locatif, parce qu'ils ne donnent pas leur préavis dans les délais requis, parce qu'ils ne respectent pas le règlement intérieur : le module « Mon bailleur et moi » est proposé. Les locataires ont un taux d'impayé important parce qu'ils ne savent pas comment gérer leur budget : le module « Combien me coûte mon logement ? » est mis en place, et ainsi de suite. Le responsable du projet explique : « vous avez des personnes qui n'ont pas en tête ce que ça veut dire être locataire et qui vont se retrouver en difficulté (...) ». A travers cet exemple, on constate que si le locataire se retrouve en difficulté du point de vue du travailleur social, l'organisme est mis en difficulté du point de vue gestionnaire. Les deux sont liés et mettent en lumière l'ambiguïté du travail social au sein des organismes HLM.

Des actions spécifiques, moins systématisées, peuvent aussi être mises en place au sein de certains organismes HLM dans une optique similaire. Ainsi, dans un immeuble d'une soixantaine de logements géré par un organisme HLM dans le 18^e arrondissement de Paris, les chargés de DSU et les conseillers sociaux ont mis en place un « projet de gestion de site ». C'est un projet global qui lie problématiques sociales et problématiques gestionnaires, proposant des actions sociales auprès des locataires ayant un impact direct sur la bonne gestion de l'immeuble. Des déchets étaient abandonnés dans les espaces extérieurs et de poubelles refusées par les collecteurs faute d'un tri satisfaisant entraînant un double coût pour le bailleur : les opérations de nettoyage du site et la collecte des déchets. D'autre part, les charges d'eau des locataires étaient importantes et entraînaient des impayés. Enfin, des conflits de voisinage se cristallisaient sur le bruit produit par les enfants qui jouent jusque tard dans la cour intérieure de l'immeuble. L'organisme HLM a alors fait appel dans un premier temps à une équipe de médiateur qui s'est rendu dans les logements des locataires pour leur donner des explications sur le tri sélectif et la consommation de l'eau. Dans un deuxième temps, les locataires ont été conviés à des réunions pour définir un projet collectif sur la résidence permettant aux locataires de se rencontrer et de parvenir à un usage partagé de la cour. Au terme de l'intervention du bailleur, la consommation d'eau était raisonnable et les conflits de voisinage apaisés.

Ces deux exemples montrent que l'amélioration des conditions de vie des locataires permet de faciliter la gestion du bailleur. Les résidences retrouvent un fonctionnement qui n'entrave plus ou qui entrave moins l'efficacité de la gestion. Les actions des travailleurs sociaux des organismes HLM sur les résidences qui posent le plus de difficultés gestionnaires conduisent à modifier le comportement des locataires. Les locataires sont ainsi soumis à « action continue, sans relâche mais silencieuse, de normalisation, visant à obtenir d'eux certains types de comportements » (Chevallier, 1992). La participation poursuit alors un « objectif social » (Bacqué, Rey, et al., 2005) en fonctionnant par une « polarisation sur ceux qui subissent le plus frontalement les crises structurelles avec l'idée qu'il est nécessaire de les réintégrer dans le *mainstream* », à s'aligner sur une « norme de référence » définie ici

par l'organisme HLM. Le rôle des chargés de DSU et des conseillers sociaux au sein des organismes HLM est alors de permettre un retour « à la normale », « à un niveau acceptable », à la fois des conditions sociales des locataires et de leurs comportements pour faciliter la gestion.

De l'objectif social à l'objectif gestionnaire de la participation

Afin de rendre pérennes ces interventions, les organismes HLM se situent dans la perspective de la méthodologie définie par De Robertis (2008) : le travailleur social « sera de moins en moins présent au fur et à mesure que les personnes deviennent autonomes ». Il s'agit d'un accompagnement destiné à s'arrêter une fois l'objectif atteint. L'arrêt de l'accompagnement collectif conduit dans certains cas à la délégation de la production de certains services aux locataires et/ou aux acteurs locaux des quartiers. L'accompagnement permet par exemple de former des groupements ou associations de locataires qui prennent en charge l'animation de la vie sociale de l'immeuble ou la gestion de locaux collectifs proposant des activités et services aux locataires de la résidence. Des partenaires sociaux du quartier comme les centres sociaux ou les clubs de prévention peuvent prendre le relais mais leur action suit la même méthodologie. L'objectif final est que les habitants, selon la définition consensuelle de l'empowerment (Bacqué, 2006), acquièrent compétence et capital social leur permettant de répondre seuls, sans l'aide des institutions, aux difficultés qu'ils rencontrent.

Le fonctionnement par projet est ainsi privilégié dans les interventions dans la mesure où il permet d'associer les locataires progressivement, sur le temps long du projet, pour les conduire finalement à porter seuls le projet. L'utilisation des locaux collectifs résidentiels (LCR) est emblématique de cette démarche. « Conçus pour permettre aux habitants de se réunir, à la fois pour prendre en charge, dans le cadre de leurs associations, la vie quotidienne dans les immeubles et pour exercer les activités de loisirs, notamment musicales, sportives, mécaniques ou informatiques, qui favorisent l'instauration des rapports de voisinage nécessaires à la vie du quartier »³, leur construction était obligatoire dans les immeubles neufs de logements à usage locatif, bénéficiant de prêts aidés par l'Etat, comportant au moins 50 logements. Les locataires en acteurs du dynamisme de la vie dans les immeubles. Les LCR sont présentés par les organismes HLM comme un outil mis à disposition des locataires qui sont invités à s'en saisir pour prendre en charge leur vie quotidienne. La prise en charge est présentée comme nécessaire pour que des rapports de voisinage conviviaux se mettent en place et qu'une vie de quartier agréable advienne.

Un organisme HLM observé dans le cadre de la recherche a ainsi mené un projet de ce type sur un local collectif situé au pied d'un immeuble de 200 logements dans le 18^e arrondissement de Paris. Les critères qui ont conduit à cette action étaient de même nature que ceux relevés plus haut dans l'analyse des critères d'intervention: conflits de voisinage, trafics, vandalisme... L'organisme HLM présente le projet comme une « ambition partagée (...) de contribuer à améliorer le cadre vie dans une résidence qui a longtemps été confrontée à des problèmes de tranquillité (dégradations régulières, regroupements importants de jeunes dans les halls et aux abords de l'immeuble, etc.), favoriser le lien social en impliquant les habitants et enfin désenclaver l'immeuble en l'intégrant au cœur de quartier et à l'important projet urbain [en cours] ». Les chargés de DSU ont ici mis en œuvre un travail de dynamisation du local, en mettant en avant la participation des habitants. Une convention d'occupation a été signée entre le centre social du quartier et le bailleur. Le règlement intérieur du local précise : « ce projet social et d'animation s'appuiera sur le tissu associatif, dont les amicales de locataires ou associations représentant les habitants de l'immeuble, afin de contribuer à améliorer la vie sociale sur

³ Circulaire n° 86-27 du 12 mars 1986 relative aux locaux collectifs résidentiels

ce territoire ». L'objectif affiché par l'organisme HLM était qu'en s'appropriant le local, les habitants apprennent à vivre ensemble et que leur quotidien en soit facilité. Des associations du quartier ont mis en œuvre des activités répondant aux besoins des habitants (alphabétisation notamment) ou permettant la rencontre (jeux, musique...). Les habitants ont été invités à prendre en charge des activités grâce à un fond de participation des habitants. La gouvernance du local reproduit le type de gouvernance actuel des projets urbains : des comités de pilotage et des comités opérationnels ont été mis en œuvre. Les comités de pilotage, présidés par le bailleur et le centre social auxquels assistent avec voix délibérative l'ensemble des associations utilisatrices du local, a « pour objet de réguler le fonctionnement des activités et des usages de cet équipement, d'envisager les projets de chacun, d'organiser des actions collectives, d'évaluer les besoins de la population locale à travers les différentes activités et réalisations des partenaires. Il a également pour missions d'arbitrer entre les projets présentés au [fond de participation des habitants] dans les conditions définies au règlement intérieur dudit dispositif. Toute mise en place d'une nouvelle activité régulière devra obtenir l'accord du comité de pilotage ». Le comité de pilotage est l'instance de décision du LCR. Le comité opérationnel se tient sans la présence du bailleur. Il réunit toutes les associations et habitants porteurs d'activités. Il a pour objet de prendre des décisions opérationnelles sur l'organisation de la vie quotidienne dans le local.

Ainsi, les expériences valorisées par l'organisme HLM, celle que l'on considère réussies, sont celles dans lesquelles les habitants se sont « mobilisés », « impliqués ». La création ou le renforcement d'une association de locataires est ainsi considéré comme un indicateur de réussite important des actions menées. La signature d'une convention d'occupation d'un local collectif résidentiel entre une association d'habitants et le bailleur en est un autre. Ces situations recouvrent l'« objectif gestionnaire » de la participation (Bacqué, Rey et al. 2005). Une compétence est reconnue aux habitants « qui sont donc sollicités pour élaborer, gérer, mettre en œuvre les projets ». Comme précisé dans la définition de cet objectif, cette compétence peut aller jusqu'à la responsabilisation : les « autorités institutionnelles se tournent vers les associations ou *stakeholders* pour leur déléguer des missions de service public ».

Conclusion

Pour fonctionner, les organismes HLM semblent avoir besoin de prendre en charge une partie de la question sociale. Comme le reconnaissent les organismes HLM, « face à une crise sociale qui devient structurelle, les représentations et les missions des personnels dédiés au travail social dans les organismes HLM restent suspendues à l'aplomb de la gestion des risques locatifs (...) mais toujours dans l'optique de la gestion des risques et de la réglementation. » (Habitat Social pour la Ville, 2009)

Objectif social et objectif gestionnaire de la participation sont donc étroitement liés au sein des organismes HLM. Dans un premier temps, l'objectif social ayant donné ses premiers résultats, il est possible de prétendre à l'objectif gestionnaire. Dans un second temps, l'accomplissement de l'objectif gestionnaire permet de pérenniser la réussite de l'objectif social. Comme le soulignait Philippe Warin (1995), « il s'agit d'impliquer ponctuellement les habitants dans un but gestionnaire » et la participation n'a pas une « visée émancipatrice ».

Références bibliographiques

- Bacqué, M.-H., Rey, H., et al. (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. La Découverte.
- Bacqué, M.-H. (2006). "Empowerment et politiques urbaines aux Etats-Unis." *Géographie, Economie, Société* (8), pp. 107-12
- Blanc, M. (1999). « Participation des habitants et politique de la ville » in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, pp. 177-196.
- Chevallier, J. (1992). « Regards sur l'administré », in M. Chauvière and J. Godbout *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, pp. 25-40.
- Conseil social de l'Habitat (2008). *Les HLM : solidarité et efficacité sociale*, L'Union sociale pour l'habitat.
- De Robertis, C. (2007). *Méthodologie de l'intervention en travail social*. Bayard.
- De Robertis, C., M. Orsoni, et al. (2008). *L'intervention sociale d'intérêt collectif : de la personne au territoire*, Presses de l'EHESP.
- Devlin, E. (2001). "Les métiers de l'habitat social et les métiers de la politique de la ville." *VIE Enjeux* (124), pp. 118-131.
- Habitat social pour la ville (2009). *Utilité du travail social : revoir notre copie*.
- Jeannot, G. (1998). *Les usagers du service public*, PUF.
- Jobert, B. (1992). « Usagers et agents du service public : proposition pour l'approche d'un système complexe », in M. Chauvière and J. Godbout, *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, pp. 41-60.
- Marchal, H. (2007). « Sous le "client", la qualité Les gardiens d'immeubles de l'habitat social. » *Revue du Mauss*, 1(29), pp. 351-376.
- Merrien, F.-X. (1999). « La Nouvelle Gestion Publique : un concept mythique ». *Lien social et politique* (41), pp. 95-103.
- Warin, P. (1995). "Les HLM : impossible participation des habitants." *Sociologie du travail*, 37(2), pp. 151-176.