



**HAL**  
open science

# Le développement social urbain dans les HLM : entre substitution et contournement des associations de locataires

Benjamin Leclercq

► **To cite this version:**

Benjamin Leclercq. Le développement social urbain dans les HLM : entre substitution et contournement des associations de locataires. Antonio Delfini; Julien Talpin; Janoé Vulbeau. Démobiliser les quartiers. Enquêtes sur les pratiques de gouvernement en milieu populaire, Presses Universitaires du Septentrion, pp.183-204, 2021, Espaces politiques, 978-2-7574-3358-4. hal-03453842

**HAL Id: hal-03453842**

**<https://hal.science/hal-03453842>**

Submitted on 27 Jun 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Chapitre 7. Le développement social urbain dans les HLM : entre substitution et contournement des associations de locataires

Benjamin Leclercq

Depuis l'origine de la politique de la ville en France, le « développement de la vie sociale », la « participation des habitant·es » et le « mieux vivre ensemble », sont des injonctions largement mobilisées par les institutions implantées dans ces territoires<sup>1</sup>. Dans les quartiers d'habitat social, ces thèmes sont en grande partie portés par certains professionnel·les des organismes HLM : les actrices et acteurs du Développement Social Urbain (DSU<sup>2</sup>). Qu'ils soient internes aux bailleurs (chargé de mission DSU, chef de projet territorial, développeur de quartier...) ou externes (prestataires), ces spécialistes de la politique de la ville ont pour mandat d'améliorer le cadre de vie des habitant·es, en enrôlant ces dernier·es dans les actions qu'ils pilotent ou animent.

Or, ces professionnel·les entretiennent des relations ambivalentes avec les associations ou collectifs d'habitant·es mobilisés dans la gestion de leurs quartiers (amicales de locataires, associations locales, groupes mobilisés ponctuellement sur un enjeu local, etc.). En effet, tous revendiquent chacun à leur manière d'améliorer les conditions de vie des résident·es. Mais là où les amicales de locataires tirent leur légitimité à agir sur le cadre de vie par la représentation élective et par une certaine demande sociale, les DSU se situent plutôt dans une « politique de l'offre »<sup>3</sup>, et cherchent à faire participer les habitant·es « ordinaires », les personnes dites « invisibles » dans les dispositifs de concertation institutionnelle. Ainsi, pendant que les militant·es des amicales ont pour mandat de défendre l'intérêt des locataires, les DSU essaient de susciter des « dynamiques locales » au sein des résidences, afin de résoudre des problèmes sociaux qui impactent la gestion locative (« incivilités », « trafics », vacance locative et rotation de locataires, etc.). Alors que le répertoire d'action des associations de locataires mobilise directement le conflit qui les oppose aux bailleurs, celui

---

<sup>1</sup> Les deux premières expressions sont par exemple largement présentes dans le Livre Blanc de l'Union Nationale des Fédérations HLM de 1975, et dans le rapport d'Hubert Dubedout de 1983. La troisième expression figure dans le titre du rapport Borloo de 2018. UNFO HLM, « Proposition Pour l'habitat : Livre Blanc », *Revue HLM*, 244, 1975; Hubert Dubedout, *Ensemble, Refaire La Ville*, Paris, La Documentation française, 1983; Jean-Louis Borloo, *Vivre Ensemble, Vivre En Grand. Pour une réconciliation nationale*, Paris, 2018.

<sup>2</sup> Avant d'être le nom d'un dispositif de la politique de la ville, le DSU caractérise aussi un modèle d'intervention sociale. Il vise à traiter les problèmes sociaux de manière transversale, spatialisée et participative, en cherchant à concilier action sociale collective et interventions sur le bâti. Dans la suite du texte, nous utiliserons l'expression indigène « DSU » pour désigner les agents internes ou externes qui se réclament de cette doctrine.

<sup>3</sup> Guillaume Gourgues, *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, PUG, 2013.

des DSU obéit à une logique normative consensualiste en matière de relation sociale : le registre qu'ils mobilisent tend en effet à évacuer les émotions des habitant-es, en particulier toute forme de violence dans les échanges<sup>4</sup>. Ainsi, la forme relationnelle défendue par ces professionnel-les met à distance les formes d'expression conflictuelles, celles-là mêmes, qui sont pourtant constitutives de l'identité de toute action collective spontanée.

Comment dès lors les actions de ces différents acteurs s'articulent-elles sur le terrain ? Les logiques militantes des amicales s'opposent-elles foncièrement aux logiques institutionnelles des DSU, ou observe-t-on des transactions collusives entre les tenants de ces deux registres ? Le propos défendu ici penche plutôt pour l'hypothèse d'un antagonisme. En postulant que l'entreprise de légitimation de l'offre participative des DSU entretient des formes de concurrence avec les acteurs de la société civile organisée<sup>5</sup>, nous voudrions montrer comment le travail des DSU entretient paradoxalement la démobilisation des quartiers populaires. Plus précisément, l'analyse entend montrer que l'intervention des professionnels repose sur une fétichisation sociologique des « exclus », qui tend à invalider les formes revendicatives d'auto-organisation des habitants, perçus comme des porte-parole auto-proclamés.

Pour étayer cette hypothèse, le chapitre expose d'abord les tensions constitutives de l'institutionnalisation du DSU dans le logement social, un champ d'activité à la frontière entre le monde HLM et les normes de la politique de la ville. Il montre ensuite sur quoi repose la concurrence entre DSU et associations de locataires : la légitimité représentative, dont les amicales sont dépositaires, concurrence celle des DSU qui se fonde sur leur capacité à mobiliser l'ensemble des résident-es, et notamment les personnes dites « invisibles » dans l'espace politique. Dans un dernier temps, l'analyse révèle que, dans un contexte où la représentation supplante la participation, cette concurrence aboutit à ce que les DSU se fassent les relais de la disqualification de ces amicales, accusées de « mal-représenter » l'ensemble des habitants.

## Méthodologie

L'analyse proposée s'appuie sur une recherche doctorale en Convention industrielle de formation par la recherche (Cifre) chez un prestataire spécialisé en DSU pour des bailleurs et des municipalités franciliennes. Menée entre 2014 et 2017, l'enquête repose principalement sur une observation participante des pratiques professionnelles de DSU (scènes de médiation entre bailleurs et locataires,

---

<sup>4</sup> Loïc Blondiaux et Christophe Traïni, « Introduction : les émotions, angle mort et dimension essentielle de la participation politique » dans Loïc Blondiaux et Christophe Traïni (dir.), *La démocratie des émotions : dispositifs participatifs et gouvernabilité des affects*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, p. 7-43.

<sup>5</sup> Sandrine Rui, « La société civile organisée et l'impératif participatif. Ambivalences et concurrence », *Histoire, économie & société*, vol. 35, n° 1, 2016, p. 58-74.

visites à domicile chez les habitant·es, réunions avec les commanditaires, etc.). Ces observations ont été complétées par 81 entretiens semi-directifs avec les parties prenantes du DSU (habitant·es investis ou non dans les dispositifs, professionnel·les du DSU internes ou externes aux bailleurs, gestionnaires HLM, agents municipaux, élu·es, etc.), auxquels s'ajoute un corpus documentaire constitué d'archives et de 150 prestations commandées par des bailleurs sur une cinquantaine de quartiers franciliens.

## **Entre logique gestionnaire et logique citoyenne : les tensions du DSU dans les HLM**

L'institutionnalisation du DSU dans le logement social résulte de l'investissement du mouvement HLM dans la définition de la politique de la ville au tournant des années 1980<sup>6</sup>. Au moment où le peuplement des grands ensembles connaît des transformations majeures<sup>7</sup>, le mouvement HLM redéfinit sa mission sociale : le logement social n'a pas seulement vocation à « loger le peuple » dans des conditions décentes<sup>8</sup>. Il doit aussi servir d'instrument de cohésion sociale et d'intégration républicaine des populations « spécifiques » à la société française<sup>9</sup>. Pour ce faire, les bailleurs commencent à recruter du personnel spécialisé : les chargé·es de DSU. Au cours des années 1990, dans un contexte d'austérité financière des collectivités locales et de repositionnement de la politique de la ville à l'échelle des intercommunalités, ces agents prennent progressivement une place de « chef d'orchestre » dans l'animation du tissu local, aux côtés - voire à la place - des chefs de projet politique de la ville. Du fait de l'importance prise par ces actrices et acteurs dans la vie associative des quartiers d'habitat social, il apparaît nécessaire d'analyser leur positionnement vis-à-vis de la société civile organisée. Leur appartenance statutaire au bailleur ne les positionne-t-elle pas dans une situation ambivalente avec les associations locales, en particulier celles qui revendiquent une légitimité à agir de manière frontale avec les institutions ?

L'ambiguïté que les DSU entretiennent avec la société civile organisée mérite d'autant plus d'être analysée que ce groupe professionnel doit jongler entre deux systèmes de valeurs : d'un côté le monde HLM et ses rationalités gestionnaires ; de l'autre, l'univers de la politique

---

<sup>6</sup> Annick Tanter et Jean-Claude Toubon, « Le mouvement HLM dans la construction de la politique de la ville » dans Gérard Baudin et Philippe Genestier (dir.), *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, Paris, La Documentation Française, 2002, p. 47-68.

<sup>7</sup> Au tournant des années 1980, les grands ensembles se spécialisent massivement dans le logement de populations catégorisées comme « spécifiques » ou « inadaptées » (ménages monoparentaux, familles immigrées, « cas sociaux », etc.).

<sup>8</sup> Jean-Paul Flammad, *Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris, La Découverte, 1989.

<sup>9</sup> Jeanne Demoulin, *La gestion du logement social : l'impératif participatif*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2016.

de la ville et ses objectifs de partenariats, de lien social, ou encore de soutiens aux initiatives « citoyennes ».

La rationalité gestionnaire fait partie de l'ADN des organismes HLM. Depuis les origines du logement social à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la mission des bailleurs est en effet de « loger mieux et moins cher » que le marché privé<sup>10</sup>. Dans le sillage du tournant managérial conduit par les organismes HLM à partir des années 1980<sup>11</sup>, un tel dessein suppose alors d'équilibrer les comptes de gestion pour « mettre la performance économique au service du social »<sup>12</sup>. Cet objectif se fonde sur des indicateurs de performance : taux de vacance locative et de rotation des locataires, nombre de dégradations et d'incivilités dans les parties communes, inscription d'une résidence en zone prioritaire de la politique de la ville, etc. En Île-de-France où le marché du logement social est tendu, une résidence avec un haut niveau de vacance agit comme un signal d'alerte : la difficulté à trouver des candidat-es, malgré le nombre élevé de demandeurs HLM, signifie que le cadre de vie est dévalorisé, et implique notamment l'intervention des DSU pour y remédier. Dans cette orientation gestionnaire, les actions des professionnel·les doivent alors concourir à améliorer la propreté des résidences, éviter les dégradations, réduire le vandalisme ou encore régler les conflits de voisinage, pour ne citer que quelques exemples.

Dans le même temps, en tant que spécialistes de la politique de la ville, les DSU prétendent agir au nom de la lutte contre l'exclusion, tout en se référant aux principes du développement social selon lequel « aucune assistance n'est efficace si les intéressé-es ne prennent pas en charge leur propre projet de transformation »<sup>13</sup>. Chez les DSU rencontrés, qui sont, pour la plupart, âgés de 25 à 25 ans, l'adoption des enjeux de la politique de la ville découle d'un double mouvement. Premièrement, leur trajectoire biographique les a souvent sensibilisé aux inégalités sociospatiales. Certains d'entre eux ont grandi dans des quartiers HLM ou à leur proximité immédiate, quand d'autres ont disposé d'une socialisation familiale affiliée à l'intervention sociale ou au militantisme politique (parents travailleurs sociaux ou syndicalistes). D'autres encore se sont politisés pendant les mouvements étudiants et lycéens contre la réforme du Contrat Première Embauche, qui coïncidaient avec la révolte des banlieues de 2005. La convergence médiatique des deux mouvements sociaux les a conduit à chercher des débouchés professionnels à leur engagement dans la politique de la ville. Dans un second temps, leur parcours universitaire en sociologie, urbanisme ou sciences politiques

---

<sup>10</sup> Michèle Ruffat et Danièle Voldman, « Permanences et changements aux HLM. L'évolution historiques des missions », *Actualités HLM*, n° 49, 1997, p. 3-73.

<sup>11</sup> Philippe Warin, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques: étude des relations de service*, Paris, L'Harmattan, 1993.

<sup>12</sup> Entretien avec un administrateur d'une société HLM, février 2016.

<sup>13</sup> Hubert Dubedout, *Ensemble, refaire la ville*, Paris, La Documentation française, 1983, p. 12.

les a largement imprégné de certaines normes de l'action publique locale : logique de projet, diagnostic territorial, développement local, concertation, partenariats, etc. Ces schèmes normatifs les amènent à entretenir un rapport ambivalent aux mobilisations citoyennes, considérant leur rôle comme celui de soutenir – voire encadrer – les initiatives habitantes<sup>14</sup>. Les DSU se réfèrent ainsi à une logique participative de co-construction de l'action publique avec ses destinataires. Or, cette aspiration est souvent mal (re)connue par les autres salarié-es des bailleurs. Aux yeux de ces dernier-es, le comportement des locataires est appréhendé comme le principal risque pouvant entraîner la dégradation des résidences. De ce fait, le DSU est davantage envisagé comme un remède social que comme un outil pour légitimer l'expertise d'usage des habitant-es dans le processus décisionnel<sup>15</sup>. Aussi, les agents des bailleurs tendent à associer les DSU à des animateurs de quartier ou à des experts de l'éducation des locataires. Cette faible légitimité en interne se donne à voir dans la façon dont leur service est positionné dans les organigrammes : les DSU y officient en tant que fonction « support » des services de gestion locative (gestion et maintenance quotidienne des résidences) ou de la direction patrimoniale (pilotage des opérations de réhabilitation ou de rénovation urbaine). Autrement dit, ils n'ont pas d'autorité hiérarchique sur leurs collègues dont le travail a un impact directement visible sur le cadre de vie des résident-es. De la sorte, avant d'agir sur une résidence, la définition des problèmes et les solutions envisagées échappent en grande partie aux DSU. Au contraire, ils sont amenés à intervenir en tant que « prestataires de services » pour les chargés d'opération ou les gestionnaires, quand ceux-ci se retrouvent confrontés à des comportements de locataires étiquetés comme « déviants », eu égard aux règlements intérieurs des résidences (jets de déchets par la fenêtre, dépôts d'encombrants « sauvages » dans les parties communes, « squats » de « jeunes », « mésusages », etc.).

Les tensions entre logiques citoyennes et logiques gestionnaires sont alors d'autant plus problématiques que les DSU considèrent souvent que les causes des difficultés des résidences relèvent aussi de problèmes de gestion et de maintenance du parc. Cette lecture est construite à partir de deux variables : d'une part, lors de leurs diagnostics territoriaux, les DSU entretiennent des relations avec les résident-es qui font souvent part d'une grande insatisfaction à l'égard du travail des équipes de proximité (réclamations sans suite, manque de suivi des entreprises prestataires, etc.). D'autre part, cette lecture hérite du socle théorique à partir duquel les professionnel·les ont construit leur expertise. Dans les années 1990, se développe en effet une grille de lecture fonctionnaliste du problème des quartiers

---

<sup>14</sup> On retrouve la même dualité chez les travailleurs sociaux, « troublés par la fonction objectivement normalisatrice qu'ils rempliraient, alors qu'ils se vivaient subjectivement comme des soutiens, voire comme des libérateurs ». Jacques de Maillard, « Les travailleurs sociaux en interaction Politiques sociales urbaines, mobilisations des professionnels et fragmentations », *Sociologie du Travail*, n° 44/2, 2002, p. 216

<sup>15</sup> J. Demoulin, *La gestion du logement social*, op. cit.

« sensibles » : les difficultés des grands ensembles ne proviendraient pas seulement de la précarité de leurs habitant·es ou de l'obsolescence du bâti, mais résulteraient également du manque de coordination et de la mauvaise gestion des institutions locales<sup>16</sup>. En d'autres termes, si certains quartiers « dysfonctionnent » plus que d'autres, ce n'est pas seulement par manque d'éducation des habitant·es ou à cause du mauvais état des immeubles, mais aussi parce que les résidences sont mal gérées. Cette appréhension des problèmes va conduire les DSU à diagnostiquer les problèmes de gestion au sein des résidences. Le phénomène du « jet de déchet par la fenêtre » – acte de transgression par excellence des normes élémentaires du vivre ensemble dans les quartiers HLM – est révélateur de cette tension. Dans le sens commun, cette conduite est attribuée aux comportements « incivils » des locataires (un acte de « fainéantise »), ou assimilée à un problème d'« intégration culturelle » dont les primoarrivant·es sont rendus responsables. Or, dans certaines des résidences enquêtées, cet usage est également interprété par les DSU comme une forme protopolitique<sup>17</sup> de protestation à l'égard du bailleur (contester par exemple le manque de maintenance des ascenseurs, trop régulièrement en panne).

Pourtant, du fait de leur position subalterne au sein des organisations, les DSU ne sont pas en mesure de proposer directement à leur hiérarchie des solutions aux problèmes de gestion. La seule légitimité dont ils disposent repose sur leur capacité à enrôler les habitant·es dans leurs actions de développement du lien social. Leur définition du problème, et le traitement proposé pour y remédier, vont alors s'appuyer sur une lecture communicationnelle des difficultés résidentielles. Celles-ci sont envisagées comme résultant d'un déficit de lien social entre, d'une part, des habitant·es qui tendent à méconnaître le rôle et le fonctionnement des institutions et des services de proximité, et d'autre part, des gestionnaires qui se sont progressivement éloignés du « terrain » et manquent d'empathie envers les locataires. Ce constat les conduit alors à envisager leur mission comme un travail de fluidification des relations entre bailleurs et locataires, qui pourra servir de base à l'adaptation des modes de gestion locale. Ils préconisent alors de développer des dispositifs d'intermédiation comme des ateliers thématiques, des « comités de résidence », des « enceintes de concertation » ou autres « cafés des bailleurs ».

---

<sup>16</sup> Cette thèse est notamment diffusée par des chercheurs du CSTB dans leur guide méthodologique à destination des chefs de projets politique de la ville. Michel Bonetti *et al.*, *Développement social urbain stratégies et méthodes*, Paris, L'Harmattan, 1991. Pour une lecture critique de cette rhétorique, voir Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers : Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007.

<sup>17</sup> Dans le sillage de l'analyse de James C. Scott sur le *texte caché* des dominés, certain·es professionnel·les envisagent les « déviances » des habitant·es comme un moyen de manifester « à bas bruit » un rejet d'un cadre de vie stigmatisé et envahi par des normes édictées d'en haut, ou comme un mode d'affirmation de leur propre ordre politique et moral. James C. Scott, *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, London, Yale University Press, 1992.

Dans ces scènes de discussion, les résident-es sont invités à mettre en forme leur savoir d'usage pour faire remonter les « dysfonctionnements » qu'ils rencontrent dans leurs espaces de vie. La modernisation de la gestion locale nécessite alors un travail d'organisation et de retraduction de la parole des habitant-es. Or, ce travail rentre en concurrence avec d'autres formes de structuration de l'espace public, notamment celui déployé par les représentant-es des locataires.

### **De la fétichisation des « exclus » à l'évitement des « inclus »**

Dans le logement social, les relations entre bailleurs et locataires font l'objet d'un ensemble de dispositions législatives visant à assurer la représentation des habitant-es dans la gestion et la transformation de leur cadre de vie. Après des décennies de structuration du mouvement de locataires<sup>18</sup>, des dispositifs ont été formalisés à partir des années 1980 pour permettre à des représentant-es bénévoles de réguler les services pourvus par leur bailleur, à condition que ces actrices et acteurs soient organisés en amicales<sup>19</sup>. L'incorporation des habitant-es dans la gouvernance des HLM hérite d'un modèle représentatif de démocratie : pour être institués comme représentant-es des locataires, les membres doivent être élus tous les quatre ans, ou être affiliés à une organisation nationale dite « représentative », c'est-à-dire siégeant à la Commission nationale de concertation. Lorsque ces conditions sont réunies, les amicales jouent un rôle de partenaires sociaux dont le poids dans le gouvernement des affaires collectives apparaît bien plus significatif que les dispositifs animés par les DSU. Ces associations sont en effet directement sollicitées pour contrôler les charges locatives et pour négocier certains aspects de la gestion quotidienne du cadre de vie. Elles sont également associées à la définition des programmes de réhabilitation, et peuvent discuter des problèmes sociaux et techniques au sein du patrimoine.

C'est précisément cette primauté accordée à la représentation sur la participation qui suscite la méfiance des DSU à l'égard des amicales. Au sein du monde HLM, les DSU incarnent en effet les principaux entrepreneur-es de la cause participative. Pourtant, les autres salarié-es des bailleurs ne reconnaissent comme interlocutrices et interlocuteurs responsables que les locataires dont la légitimité est issue de la représentation électorale<sup>20</sup>. De ce fait, les amicales de locataires s'apparentent à des « partenaires imposés » pour les DSU. Ces

---

<sup>18</sup> Durant les Trente Glorieuses, les mouvements de locataires coordonnent des grèves massives de loyer et des occupations de locaux, pour lutter contre le mal-logement et revendiquer l'équipement des grands ensembles et l'équilibre des rapports entre propriétaires et locataires. René Ballain, « Les associations et le logement. D'une figure à l'autre », dans Jean-Paul Payet, Frédérique Giuliani et Denis Laforgue (eds.), *La voix des acteurs faibles. De l'indignité à la reconnaissance*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 61-76.

<sup>19</sup> Notamment depuis la loi du 23 décembre 1986 qui accorde aux représentants des amicales des sièges au conseil d'administration et au conseil de surveillance. J. Demoulin, *La gestion du logement social*, op. cit.

<sup>20</sup> Michel Anselme, *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2000.



dernier·es se doivent de les informer de leurs actions, voire de les y associer, dès lors qu'ils sont sollicités par les gestionnaires pour intervenir sur une résidence. Pourtant, parce qu'ils défendent un modèle participatif concurrent, les DSU remettent souvent en cause la légitimité des amicales à structurer l'espace public. Aussi, ils ne destinent pas leurs actions aux locataires « éclairés »<sup>21</sup> que sont les membres actifs des associations, mais à l'ensemble de la population, considérée comme éloignée de l'espace public. Ce rendez-vous manqué entre militant·es des quartiers populaires et DSU peut paraître improbable, tant les actions des uns et des autres semblent complémentaires. Au premier abord, les leaders des amicales apparaissent en effet comme des intermédiaires incontournables pour mobiliser l'ensemble des locataires. C'est d'ailleurs le cas de nombreux quartiers HLM, ceux où l'intervention des DSU n'est pas ou peu plébiscitée par les autres agents des bailleurs. Dans le même temps, le travail des DSU peut également être utile aux amicales pour élargir leur base sociale. Dans nombre de quartiers, les DSU se retrouvent ainsi ponctuellement « prestataires » des amicales, et doivent les « accompagner » pour mener des actions concrètes en direction du cadre de vie (organisation de fêtes, de « sensibilisation » sur la propreté, etc.). Pourtant, les DSU tendent souvent à se mettre à distance de ces organisations, et préfèrent travailler avec les habitant·es « ordinaires », c'est-à-dire profane des droits et devoirs des locataires. Un détour par le travail de légitimation scientifique de la politique de la ville permet d'en saisir les raisons.

Comme le montre S. Tissot, dans le courant des années 1980 et 1990, toute une production savante, telle que les travaux de F. Dubet<sup>22</sup> ou A. Touraine<sup>23</sup>, est réappropriée par les promoteurs de la politique de la ville, précisément car elle légitime une action spécifique en direction des « quartiers »<sup>24</sup>. Ces recherches théorisent l'idée d'un passage d'une société salariale, fondée sur le conflit productif (domination, exploitation), à une société post-industrielle dominée par la dualisation et l'exclusion. Dans cette lecture, le déclin des mouvements sociaux traditionnels adossés à la ville ouvrière aurait laissé place à l'anomie et la rage. Or, ce schéma théorique est devenu performatif dès lors qu'il a servi de socle à partir duquel les professionnel·les de la politique de la ville ont construit leur légitimité. La focalisation de ces dernier·es sur les signes d'anomie et d'exclusion dans les quartiers a eu alors deux conséquences : celle d'une disqualification des expressions conflictuelles, et celle

---

<sup>21</sup> Ce terme renvoie à l'idéal du « citoyen éclairé » développé par la philosophie libérale : pour prendre part aux débats et à la décision démocratique, le citoyen doit être pleinement informé.

<sup>22</sup> François Dubet, *La galère, jeunes en survie*, Paris, Fayard, 1989.

<sup>23</sup> Alain Touraine, « Face à l'exclusion », *Esprit*, 1991, n° 169, p. 7-13.

<sup>24</sup> Sylvie Tissot, « Sociologie urbaine et politique de la ville : retour sur une rencontre autour des "quartiers d'exil" » dans Jean-Yves Authier, Marie-Hélène Bacqué et Guérin-Pace (eds.), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris, La Découverte, 2007, p. 65-74.

d'une délégitimation des représentant·es auto-institués, sous fond de transformation structurelle du militantisme dans les quartiers populaires<sup>25</sup>.

Suivant le modèle de l'exclusion, derrière les militant·es omniprésents dans l'espace public, se cacheraient une majorité « d'invisibles »<sup>26</sup>, n'ayant pas la possibilité d'exprimer leurs demandes et leurs besoins<sup>27</sup>. Ces « invisibles » ne sont pas l'exact opposé des personnes « visibles » dans les espaces extérieurs (les « jeunes qui traînent dehors », le public fidèle des centres sociaux, etc.), mais s'apparentent plutôt aux personnes absentes des dispositifs de participation institués dans l'espace local (conseils de quartier, conseils de concertation locative, conseils citoyens...). Autrement dit, la fétichisation sociologique des « exclu-es » de la sphère publique alimente des formes d'évitement des « inclu-es » : les militant·es présents dans l'espace politique. En effet, dans les scènes de médiation organisées par les DSU, l'attitude des membres des amicales de locataires, lorsqu'elles s'invitent ou sont conviées aux réunions, est considérée comme inadaptée, car elle concurrence le projet de donner la parole aux « invisibles ». Selon les DSU, les leaders des amicales tendent en effet à « monopoliser » la parole publique pour faire la preuve de leurs compétences citoyennes auprès des autres participant·es (leurs connaissances des contrats ou des droits des locataires en l'occurrence). Cette prise de parole se fait alors « au détriment des autres [qui] du coup se sentent frustrés parce qu'ils n'ont pas eu droit [sic] au chapitre »<sup>28</sup>. Finalement, en agissant en porte-parole des habitant·es, les membres actifs des associations de locataires réduiraient le reste de la population au silence ou dans l'invisibilité politique. Cette majorité invisible agirait alors en « passager clandestin » des luttes menées par les représentant·es des habitant·es pour défendre leurs intérêts<sup>29</sup>, voire en consommatrices et consommateurs des activités et services qui leur sont proposés.

Ainsi, sur l'une des résidences enquêtées, les DSU s'inquiètent que la trop grande place des membres d'amicale dans les réunions n'entraîne la défection des autres locataires. Lors du dernier atelier d'information sur les charges locatives, des membres d'amicale s'étaient en effet invités à la réunion, et interrompaient constamment la discussion pour faire valoir leurs désaccords face au mode de calcul des charges. Si les professionnels reconnaissaient dans le compte-rendu que leur présence avait « enrichi les échanges », ils gardaient surtout le souvenir d'une réunion éprouvante : alors qu'ils interprétaient les

---

<sup>25</sup> Jacques ION, *La fin des militants ?*, Paris, Éditions ouvrières, 1997.

<sup>26</sup> Selon l'expression utilisée par le prestataire DSU sur lequel repose notre enquête dans ses demandes de subventions.

<sup>27</sup> Benjamin Leclercq, « Donner la parole aux locataires des quartiers d'habitat social : retraduction et invisibilisation des conflits » dans Benjamin Ferron, Émilie Née et Claire Oger (eds), *Donner la parole aux « sans-voix » ? Acteurs, dispositifs et discours*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, à paraître.

<sup>28</sup> Entretien avec une DSU, juillet 2017.

<sup>29</sup> Mancur Olson, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.

interventions de l'amicale comme un moyen de « récupérer encore des adhérents » et « se faire mousser dans leurs actions »<sup>30</sup>, ils déplorait en parallèle la « passivité » des autres locataires, majoritairement silencieux lors des échanges. En conséquence, ils envisagent d'expliquer par téléphone à l'un des leaders de l'association que la médiation n'a pas vocation à lui servir de tribune : contrairement aux locataires ordinaires, il peut directement échanger avec les gestionnaires lors des conseils de concertation locative. Dans le cas présent, cette technique d'évitement s'est avérée contre-productive : suite à cette tentative d'éviction, le représentant en question a boycotté le dispositif auprès des autres locataires de la résidence ; si bien que les DSU ont dû se résoudre à le suspendre, par manque de public.

L'importance du paradigme de l'exclusion dans la définition des pratiques professionnelles a également conduit les DSU à observer les quartiers sous l'angle de l'anomie, c'est-à-dire comme des déserts politiques. Dès lors, les formes hétérodoxes d'expressions du mécontentement ne sont pas envisagées comme de potentiels leviers d'actions collectives, mais comme des « dysfonctionnements » qu'il s'agit de résoudre. Plus précisément, les DSU ne cherchent pas à construire du collectif avec les « exclus » à partir des formes protopolitiques d'expression du conflit (comme pour le jet de déchets par les fenêtres), mais entendent plutôt fluidifier les relations entre bailleurs et locataires. En effet, du fait de leur manque de légitimité dans l'organisation des bailleurs, ces agents ne peuvent concevoir le mécontentement des locataires autrement qu'en tant que problème de communication entre bailleurs et locataires. L'insatisfaction des habitant·es, lorsqu'elle n'est pas structurée par les DSU, tend ainsi à être interprétée comme un « malentendu », un manque d'informations de la population sur le fonctionnement des institutions. Les émotions exprimées par les locataires dans les relations de guichet (la « colère », les « menaces ») sont souvent associées à des comportements « sauvages » ou « infantiles », liés à la méconnaissance des locataires des protocoles institutionnels. En conséquence, les interventions de DSU sont imprégnées d'une dimension pédagogique en matière de citoyenneté. L'objectif est de *rapprocher* les gestionnaires locaux (considérés comme de mauvais communicant·es), et les locataires (perçues comme des personnes en manque d'informations). Leurs interventions reviennent alors à accompagner les habitant·es à « devenir capables de formuler leurs attentes dans un langage que les institutionnels ne peuvent disqualifier »<sup>31</sup>.

L'objectif est aussi d'enrôler dans les dispositifs de DSU les autres salarié·es des bailleurs, allergiques à la critique publique de leurs pratiques professionnelles. C'est pour cette raison que les réunions entre gestionnaires et locataires sont soigneusement préparées,

---

<sup>30</sup> Entretien avec une DSU, juillet 2017.

<sup>31</sup> Jacques Donzelot et Catherine Mevel, « La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain », *Lien social et Politiques*, n° 48, 2002, p. 90.

en étant précédées d'une réunion entre DSU et habitant·es durant laquelle ces dernier·es font part de leurs doléances et élaborent leurs arguments. On comprend alors que les critiques ne respectant pas ce cadre consensuel puissent être réprochées par les DSU, dans la mesure où ces derniers craignent qu'elles suscitent la défection des gestionnaires. L'évitement des formes spontanées du conflit peut alors conduire les DSU à mettre en place des stratégies subreptices de contournement des amicales, lorsque celles-ci sont considérées comme trop revendicatives, dans les dispositifs d'intermédiation. Ainsi, alors qu'ils préparent l'organisation d'une première réunion bailleur-locataires dans une résidence au bâti particulièrement dégradé, les DSU redoutent que l'expression de la colère des habitant·es décourage les gestionnaires à prendre part à la suite du dispositif. Craignant que les amicales de locataires ne fassent que « jeter de l'huile sur le feu » dans les discussions, la chef de projet préconise au prestataire, chargé d'animer la réunion et de mobiliser les locataires, « [d'] oublier de les inviter »<sup>32</sup>.

Si ces processus d'évitement paraissent légitimes aux yeux des DSU, ce n'est pas seulement parce que ceux-ci ne partagent pas les mêmes finalités que les associations en termes de mobilisation des habitants. C'est aussi parce que les amicales se voient adresser trois principales critiques qui rendent leurs actions illégitimes aux yeux des bailleurs : leur non-représentativité, leur clientélisme, et enfin, le caractère désajusté et supposément contre-productif de leur mode d'engagement pour améliorer le cadre de vie des locataires.

## **La disqualification des représentant·es des locataires**

La critique de la non-représentativité des corps intermédiaires est inhérente à leur intégration progressive dans un régime néo-corporatiste de la décision<sup>33</sup>. En effet, dans nos démocraties contemporaines, l'incorporation de la société civile dans les sphères décisionnelles s'accompagne souvent de processus plus ou moins significatifs de professionnalisation ou de notabilisation de leaders associatifs, aboutissant alors à l'éloignement relatif de ces dernier·es de leur base sociale. L'hégémonie des classes moyennes éduquées et intellectuelles dans le champ associatif n'a pas épargné les quartiers HLM. Face à la complexité de la gestion résidentielle des grands ensembles, les représentants des locataires ont développé des compétences techniques et juridiques très pointues pour être au fait des dossiers à traiter<sup>34</sup>. Cette forme de concertation bailleur-locataire s'est initiée à partir des années 1970, au moment où « l'hétérogénéité sociale des quartiers HLM est la plus grande, où les associations recrutent des adhérent·es ayant, pour une large part, un niveau

---

<sup>32</sup> Observation d'une réunion entre DSU et prestataires, janvier 2015.

<sup>33</sup> S. Rui, « La société civile organisée et l'impératif participatif. Ambivalences et concurrence », art cit.

<sup>34</sup> J. Demoulin, *La gestion du logement social*, op. cit.

culturel élevé qui leur permet non seulement de développer des stratégies revendicatives claires, mais également d'avancer des propositions techniques sensées »<sup>35</sup>. C'est ainsi que l'on retrouve, dans nombre de terrains d'enquête, des amicales « historiques » dont les membres se présentent comme des « pionnier·es » de la cité ; soit des personnes âgées blanches, appartenant aux couches moyennes ou aux fractions supérieures de la classe ouvrière. Autrement dit, au moment même où les dispositions législatives leur accordaient toujours plus de poids dans la gestion du cadre de vie, les membres de ces amicales sont apparus de plus en plus éloignés du peuplement de ces quartiers. Le paradoxe ne réside alors pas tant dans ce décalage en lui-même, que dans le fait que celui-ci soit « connu de tous, associations et pouvoir publics »<sup>36</sup>. Il est en effet fréquent de voir que leur représentativité – en tant que capacité à définir des orientations correspondant à la diversité des groupes sociaux en présence – est critiquée de toute part, tant par les agents des bailleurs que par les autres actrices et acteurs locaux (autres associations, élu·es, agents municipaux, etc.). La situation aboutit alors à une configuration relationnelle dans laquelle « l'accord [entre bailleur et amicale] se fait néanmoins, comme si la fiction ainsi maintenue suffisait à faire perdurer le système »<sup>37</sup>. Une telle analyse est souvent partagée par les DSU, pour lesquels certains représentant·es d'association détiendraient « un pouvoir complètement disproportionné. [Par exemple], ils peuvent obtenir une réhabilitation alors que le site était pas prioritaire [...] simplement parce qu'ils sont au CA »<sup>38</sup>.

La critique de la non-représentativité des amicales tend alors à rejoindre, dans les représentations, celle d'un soupçon de clientélisme. D'après l'analyse des DSU rencontrés, certains leaders associatifs ne chercheraient qu'à défendre leurs propres intérêts, au détriment de celui de l'ensemble des locataires. Cette critique n'est pas tant construite à partir de faits concrets de corruption ou de cooptation par les autorités locales, que par le constat d'un certain appauvrissement du conflit : à force de collaborer avec le bailleur, les leaders associatifs seraient devenus souvent plus proches des salarié·es des bailleurs d'un point de vue culturel ou symbolique, que du reste de la population dont ils sont censés garantir les intérêts. Dès lors, ils seraient désormais captifs d'un conflit de loyauté, adoptant plus volontiers le parti du bailleur plutôt que celui des locataires. Une DSU raconte ainsi le cas d'une présidente d'amicale de locataires :

---

<sup>35</sup> M. Anselme, *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, op. cit., p. 155.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Entretien avec une DSU, janvier 2017.

On avait tellement bien travaillé ensemble, qu'au final elle finissait par avoir un positionnement anti-habitant. Y'a des réunions où elle engueulait les habitants !<sup>39</sup>

Le constat unanime – puisque partagé par l'ensemble des actrices et acteurs – de l'incapacité de ces amicales « historiques » à représenter la diversité des groupes sociaux, explique en grande partie la structuration récente, dans certains quartiers, de nouveaux collectifs, plus revendicatifs et en capacité de recruter plus d'adhérent-es. Le profil type des leaders de ces amicales « nouvelle génération » apparaît plus en phase avec la sociologie actuelle des quartiers HLM : des pères ou mères de famille, âgés de 30 à 45 ans, le plus souvent descendant-es d'ouvrier-es maghrébin-es recrutés dans les années 1960 par l'industrie automobile ou le bâtiment. L'arrivée de cette nouvelle génération de militants dans la scène politique des cités ne procède ainsi pas seulement de la montée en visibilité des descendants de l'immigration postcoloniale dans la sociologie des quartiers HLM. Elle relève aussi d'une stratégie de rupture avec le dialogue consensuel que les amicales historiques avaient pu établir jusque-là avec les institutions. Faisant le récit de l'origine de la création de son amicale, Nassim, 39 ans, chauffeur de bus, fait ainsi part du « mépris »<sup>40</sup> ressenti par les immigrés et de leurs descendants dans leur rapport avec le bailleur, « certainement à cause de [son] accent ». Après de nombreuses demandes de réclamations non prises en compte par les gardiens, il interroge alors son voisinage immédiat, et constate que « tout le monde avait le même problème ». Suite à ces expériences de discriminations collectivement ressenties, il décide alors de créer une amicale avec d'autres enfants d'immigrés du quartier. Les militants mobilisent d'ailleurs fréquemment leur origine sociale précaire pour justifier leur revendication de justice sociale, comme l'illustre cette intervention sur la page Facebook de l'un des collectifs enquêtés, à propos de son attaque en justice menée contre l'organisme HLM :

« Une grande pensée à nos parents qui n'ont jamais su comment se plaindre et faire valoir leurs droits. Mais c'est grâce à eux qu'aujourd'hui, nous leurs enfants qui avons pu profiter d'une éducation, pouvons faire la différence à armes égales »<sup>41</sup>,

Sur le plan historique, la poussée de ces nouvelles amicales peut s'analyser comme une forme de réappropriation politique de l'effervescence sociale et culturelle dont les populations immigrées et leurs descendant-es étaient les principaux actrices et acteurs au tournant des années 1970 et 1980 (clubs de jeunes, associations religieuses et sportives, etc.). Durant cette

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Entretien avec un leader associatif, avril 2019.

<sup>41</sup> Extrait d'un post Facebook sur la page d'une amicale de locataires, mai 2019.

période charnière dans l’histoire des grands ensembles, ces activités ont joué un important rôle de régulation et de stratégie de territorialisation pour différents groupes minorisés<sup>42</sup>. Pourtant, elles sont longtemps restées à l’écart du champ politique institué, celui-ci restant l’apanage des amicales de locataires et autres comités de quartiers. Si ces activités sociales restaient jusqu’alors cantonnées dans les sphères culturelles et culturelles, c’est précisément parce que leurs références ne concordaient que rarement avec la définition républicaine de la légitimité politique. Définissant leur identité de groupe à partir d’une origine géographique ou culturelle commune, elles ont de ce fait souvent été suspectées d’être « communautaristes » par les agents des autorités locales<sup>43</sup>.

Bien qu’elles soient détentrices d’une légitimité élective, les nouvelles amicales n’échappent pas à cette critique. Leur disqualification procède en ce sens d’une double logique de justification. D’une part, le statut locatif de leurs membres alimente la critique des agents des bailleurs : sous prétexte que les leaders associatifs sont souvent des enfants de locataires, et non pas des locataires en titre, leur parole serait illégitime. D’autre part, les DSU accusent parfois ces collectifs de valider les frontières ethniques qui tendent à structurer les rapports sociaux dans certains quartiers HLM<sup>44</sup>, ce qui va à l’encontre de l’universalisme républicain qui imprègne les représentations institutionnelles. Une professionnelle raconte ainsi le cas d’un quartier représenté par deux amicales, « une algérienne, et une marocaine » : « le critère pour y rentrer, c’est un critère d’origine [...]. Donc toutes les autres populations, tu les mets où ? »<sup>45</sup>. Pour elle, l’engagement de ces deux amicales relève d’une forme d’entre-soi qui va à l’encontre de l’intérêt de l’ensemble du quartier :

« Y a une amicale qui souhaitait faire une sensibilisation bornes enterrées, autour de la propreté, de la problématique du tri, etc. Et tu vois même que dans le choix du lieu où elle veut mettre en place ses actions, ça cible un certain nombre de personnes [...]. On va toucher là où y a la communauté algérienne [...]. À l’Est [du quartier] elle intervient jamais, justement parce qu’en face y a l’autre amicale des Marocains ».

Au-delà de leur manque supposé de représentativité en termes social, ethnique ou générationnel, les DSU reprochent donc aux amicales de ne pas être représentatives de

---

<sup>42</sup> M. Anselme, *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, op. cit.

<sup>43</sup> Comme le note M. Mohammed et J. Talpin, ce terme est largement utilisé par les autorités pour dénier la dimension citoyenne de l’action collective de groupes ayant pour point commun la pratique de la religion musulmane. Marwan Mohammed et Julien Talpin, *Communautarisme ?*, Paris, PUF, 2018.

<sup>44</sup> Brigitte Moulin, *La ville et ses frontières. De la ségrégation sociale à l’ethnisation des rapports sociaux*, Paris, Karthala, 2001.

<sup>45</sup> Entretien avec une DSU, juin 2017.

l'intégralité du patrimoine, ce qui va à l'encontre de leur vision spatialisée des problèmes sociaux. En effet, les représentant·es n'habitent pas, ou rarement, les immeubles ou cages d'escalier considérées comme les plus problématiques :

Même s'ils étaient représentatifs, moi ce qui m'intéresse, c'est d'avoir au moins un locataire par entrée. Parce que tu peux avoir une vision globale, mais ce qui est important, c'est d'avoir une vision fine. Et entre deux entrées, les fonctionnements sont complètement différents. Les problématiques seront complètement différentes. Donc j'trouve ça intéressant de travailler au plus près<sup>46</sup>.

C'est précisément sur ce décalage d'échelle que repose la concurrence entre l'action des professionnel·les DSU et celles des amicales. Là où les professionnel·les cherchent à résoudre des problèmes sociaux spatialisés à l'échelle du palier ou de l'escalier, les représentant·es auto-institués militent, en partie, pour l'ensemble du quartier ou du patrimoine social du bailleur. Et c'est bien dans cette divergence que se donne à voir le processus de (dé)politisation, allant dans le sens d'une individualisation des relations bailleurs-locataires. Là où les problèmes sont envisagés à un échelon hyperlocal, les responsabilités se retrouvent, tendanciellement, rejetées sur des individus qui agissent sur le cadre de vie immédiat des habitant·es (gardiens, responsables de gardiens, entreprise de nettoyage, habitant·es aux « comportements déviants »). Le travail de critique situé à l'échelle de la direction de l'organisme HLM se retrouve alors délégué aux amicales, alors même que ces dernières tendent, structurellement, à être disqualifiées dans leur mode d'engagement.

Si l'ensemble des amicales, anciennes et nouvelles, sont donc critiquées pour leur non-représentativité, les jeunes amicales font l'objet d'une disqualification moins axée sur leur capacité de mobilisation que sur leur registre même d'engagement, considéré comme « non constructif ». Cette critique du désajustement de leur engagement porte sur deux aspects principaux : celui d'une part de la distance symbolique et culturelle qui sépare les professionnel·les de ces nouveaux représentant·es, et d'autre part, celui de l'hostilité de ces dernier·es face au cadre de la concertation imposée par les institutions.

Le premier reproche fait aux représentant·es des nouvelles amicales s'appuie sur des arguments formels, c'est-à-dire sur leur manière d'être et de communiquer avec les institutions, sur leur habitus, et finalement sur leur façon hétérodoxe de représenter la voix des quartiers. Une DSU estime ainsi que les membres de ce type d'amicales ne « maîtrisent pas les codes » pour dialoguer avec les institutions. « Ce qu'ils n'obtiennent pas par les arguments, ils cherchent à l'obtenir par la menace ou par les coups », conclut-elle. Par exemple, sur un de nos terrains d'enquête, un leader associatif est unanimement considéré

---

<sup>46</sup> Entretien avec une DSU, juillet 2017.



comme « agressif », « violent » « menteur » par les salarié·es de l'agence locale<sup>47</sup>. L'un d'entre eux explique en entretien qu'il s'est fait agressé physiquement, en montrant son œil au beurre noir comme preuve à l'appui. Il refuse depuis tout dialogue avec l'association et envisage de porter plainte.

Les représentations attachées aux amicales dites « constructives » dessinent en creux celles qui ne le sont pas. Sur l'un de nos terrains d'enquête, un DSU fait ainsi la description d'une amicale historique qu'il souhaite « accompagner » pour qu'elle « transmette » ses compétences aux jeunes générations : « T'as une amicale qui a toujours été travailleuse, et qui sait dire les choses, mais qui sait dire pas bêtement quoi, pas en frontal, de manière agressive [...] elle est dans son rôle. Mais un rôle bienveillant aussi. Enfin respectueux quoi. C'est un rôle de partenaire »<sup>48</sup>. L'amicale « non constructive » est donc celle qui ne respecte pas les normes tacites de l'échange dans le monde professionnel. Elle serait tellement imprégnée des codes de la « culture de rue » et de ses formes de violence<sup>49</sup>, qu'elle dirait les choses « bêtement », de manière « frontale », « agressive » ou « non respectueuse ».

Le second reproche adressé à ces nouvelles amicales concerne leur positionnement vis-à-vis des règles de la concertation édictée par le bailleur. Ce positionnement dit « revendicatif » est toujours décrit en opposition à celui des amicales respectueuses du cadre établi, comme le résume ce président d'une amicale historique : « [l'autre amicale], ce qu'ils veulent c'est casser le bailleur [...], ils pensent que c'est comme ça qu'ils vont y arriver. Alors que nous, notre principal c'est la concertation »<sup>50</sup>. Il évoque alors le travail de veille et de relevé des dysfonctionnements au sein des immeubles – les « visites du patrimoine » – que les membres de son association réalisent aux côtés des salarié·es des bailleurs. Il reproche ainsi à l'autre amicale de ne jamais y assister. Dans les représentations des actrices et acteurs locaux, l'amicale constructive est donc « celle qui est prête à coconstruire avec [le bailleur]. Si on lui donne la possibilité en tout cas. Qui serait dans cette dynamique de faire avec nous »<sup>51</sup>. À l'inverse, « l'amicale non constructive, c'est celle qui gueule, mais dès qu'à un moment donné on lui donne la possibilité de faire avec nous, ben y a plus personne ». Ces critiques dénoncent le décalage entre les modes d'engagement de ces associations, fondées sur la construction d'un rapport de force, et les représentations que les agents des bailleurs se font de l'impératif délibératif, basé sur l'échange raisonné d'arguments<sup>52</sup>. Autrement dit, on

---

<sup>47</sup> Entretien avec un gestionnaire de site, novembre 2016

<sup>48</sup> Entretien avec un DSU, juillet 2017.

<sup>49</sup> David Lepoutre, *Cœur de banlieue : codes, rites et langages*, Paris, Jacob, 1997.

<sup>50</sup> Entretien avec un représentant d'une amicale de locataire, juillet 2017.

<sup>51</sup> Entretien avec une DSU, juin 2017.

<sup>52</sup> Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, p. 17-35.

reproche à ces amicales de contester le cadre de la négociation traditionnelle, alors même qu'on accuse celles qui acceptent les règles du jeu d'être « à la limite de la complaisance »<sup>53</sup> avec les institutions. Finalement, si les amicales de locataires font l'objet d'autant de critiques de la part des DSU, c'est bien parce que leur importance dans la gestion locale tend à marginaliser le travail des professionnel·les, en cantonnant celui-ci à un rôle d'organisation de fêtes et d'éducation des locataires « déviants ».

On pourrait dès lors penser que les quartiers dépourvus d'amicales de locataires sont un terrain de jeu idéal pour les DSU. Or, ces quartiers dénués de représentant·es officiels sont tout aussi problématiques pour les bailleurs. Ces dernier·es se retrouvent alors sans interlocutrices ni interlocuteurs, non seulement pour comprendre l'origine des problèmes auxquels ils sont confrontés, mais aussi pour déléguer la responsabilité de leurs décisions sur les habitant·es<sup>54</sup>. Aussi, l'absence d'amicale justifie le fait de commander des actions de DSU visant à trouver de nouveaux représentant·es parmi la population, voire de les inciter à créer une association de locataires<sup>55</sup>. Or, dans ce cas de figure, c'est bien à une substitution à l'action autonome des habitant·es à laquelle on assiste. Les modes d'engagement des collectifs ainsi constitués apparaissent en effet largement « domestiqués » par les professionnel·les<sup>56</sup>. Non seulement parce que leurs actions apparaissent hétéronomes, tant elles sont inscrites dans des dispositifs dont le bailleur a défini en amont les règles, mais aussi parce que l'existence même du collectif est dépendante du travail de coordination des DSU. Par exemple, sur l'un de nos terrains d'enquête dépourvu d'amicales, le diagnostic du délitement du tissu associatif a conduit les DSU à multiplier les initiatives pour mobiliser les habitant·es dans la vie locale. Des prestataires ont été mandatés pour lancer une « dynamique collective » devant, à terme, déboucher sur la création d'une association, voire d'une amicale de locataires. Après plusieurs semaines de porte-à-porte et de réunions en pied d'immeuble, les prestataires ont dès lors constitué un collectif de résident·es. Mais celui-ci s'avère, au fil des années, peu dynamique : il est composé essentiellement de personnes âgées, peu enclines à participer à des actions collectives, et rétives à la constitution d'une association autonome. De plus, les thèmes de travail sont étroitement encadrés par le bailleur : le groupe est incité à travailler sur des objets faisant consensus entre les gestionnaires et les résident·es mobilisés : la propreté des parties communes, la création d'un jardin partagé, l'organisation de fêtes... Les objets plus litigieux, tels que la négociation du programme de réhabilitation, ou le

---

<sup>53</sup> Entretien avec un chef d'agence, juillet 2017.

<sup>54</sup> Les amicales de locataires se voient en effet octroyer une responsabilité dans la négociation des décisions prises par le bailleur, du fait qu'elles ont été élues par les habitants. Ainsi, lorsqu'une décision du bailleur est contestée par des résidents, les gestionnaires ont la possibilité de rappeler que la décision en question a été approuvée par les amicales de locataires.

<sup>55</sup> On retrouve ainsi dans la loge des gardiens de plusieurs bailleurs des prospectus pédagogiques qui expliquent les enjeux et les modalités de la création d'une amicale de locataires.

<sup>56</sup> Catherine Neveu, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, p. 186–209.

management des gardiens, sont évacués de l'ordre du jour des différentes réunions. Dans ces conditions, le travail des animatrices et animateurs demeure l'élément moteur qui réunit les participant·es. Certain·es déclarent d'ailleurs, en entretien, se rendre aux réunions uniquement « par politesse », ou parce qu'ils ont tissé des relations affinitaires avec le professionnel.

## Conclusion

À la lumière de cette analyse, peut-on conclure que les formes de légitimation de la logique participative défendue par les DSU conduisent à l'étouffement des mobilisations issues des quartiers populaires ? Si l'on considère que ces professionnel·les se donnent pour objectif de soutenir les initiatives « citoyennes » des habitants, une telle conclusion peut paraître paradoxale. Néanmoins, leur intervention est avant tout orientée par la rationalité gestionnaire de l'institution qui les mandate. La logique participative qu'ils défendent doit permettre de remédier aux « incivilités » des habitants, et inciter au dialogue « raisonné » entre locataires et gestionnaires. Mais cet objectif se trouve concurrencé par les amicales, qui, du fait de leur légitimité électorale, disposent de leurs propres espaces pour faire entendre leur voix aux gestionnaires. Alors que les scènes publiques du DSU sont parfois investies par les militants pour faire connaître leur mouvement auprès des populations, les professionnel·les y voient surtout une menace contre leur objectif de responsabilisation « citoyenne » des locataires « ordinaires ». Au nom de la lutte contre l'exclusion, ils tendent alors à « contourner les associations ou groupes mobilisés au bénéfice d'une voix "plus vraie" des simples citoyens individuels »<sup>57</sup>. Ce contournement demeure pourtant sélectif. Selon une dualité qui n'est pas sans rappeler le tri entre les bons et mauvais pauvres imprégnant l'assistance, les professionnels sont amenés à sélectionner les différentes formes d'engagement des habitants. D'un côté, les initiatives « constructives » ont droit à des soutiens logistiques et financiers de la part des professionnel·les, au prix de l'encadrement et de l'hétéronomie de leur engagement. De l'autre, les initiatives spontanées sont taxées comme « sauvages » ou « irresponsables » dès lors qu'elles ne respectent pas les standards institutionnels<sup>58</sup>. Certes, une telle sélection procède davantage d'une conséquence d'un ensemble de routines, de tactiques et de pratiques, légitimée par une certaine représentation sociale du problème de l'exclusion, que le fruit d'une intentionnalité conscientisée par les professionnel·les. Il n'en reste pas moins que ces acteurs tendent à reconnaître et soutenir les formes d'engagement concordant avec leurs intérêts (les actions en faveur du lien social respectant « les valeurs de la république »<sup>59</sup>, ou les actions de normalisation des usages dans l'espace local). Au contraire, les modes d'engagement agonistiques tendent à être contournés,

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 201.

<sup>58</sup> Par exemple, les barbecues organisés par les « jeunes » font l'objet d'une répression en cas d'absence de demande d'autorisation au bailleur.

<sup>59</sup> Pour reprendre les termes d'un appel à projets lancé par l'État en 2015 régulièrement sollicités par les DSU étudiés.

ignorés ou disqualifiés, précisément parce qu'ils remettent en cause le cadre établi, et peuvent fragiliser la position des DSU relativement marginalisée au sein du monde HLM<sup>60</sup>.

Ainsi, l'hypothèse d'une sorte infrapolitique des gouvernants proposée en introduction de cet ouvrage se confirme : au nom du « mieux vivre-ensemble », l'encadrement des initiatives des habitants ne va pas seulement dans le sens de leur normalisation ou de leur domestication, mais s'imprègne aussi d'une forme de dépolitisation, en réservant le travail de régulation politique aux amicales dans le huis clos des agences ou des instances de gouvernance du bailleur, et en limitant l'espace public aux « invisibles » dans une perspective d'éducation à la citoyenneté. On assiste alors à une multiplication des espaces publics, qui, sans forcément permettre de conclure à un pur et simple étouffement des voix dissonantes, donne à voir une forme de « rendez-vous manqué » entre ces professionnels et les militants des cités<sup>61</sup>. Dans cette configuration de concurrence-complémentarité, on peut en effet se demander si on n'assiste pas ici à un jeu à somme nulle, expliquant non seulement le faible attrait suscité par les actions des DSU auprès des habitants, mais aussi l'incapacité des acteurs du monde HLM, qu'ils soient locataires ou salariés, à envisager de construire des luttes collectives et désigner des responsables communs – ascensoristes, constructeurs, municipalité, État... – face aux manques de moyens structurels et aux dysfonctionnements institutionnels qui ordonnent la vie quotidienne dans les quartiers HLM.

---

<sup>60</sup> J. Demoulin, *La gestion du logement social*, op. cit.

<sup>61</sup> Olivier Masclat, *La gauche et les cités. Enquête sur un rendez-vous manqué*, Paris, La Dispute, 2003.