



HAL
open science

Logement social

Jeanne Demoulin, Benjamin Leclercq

► **To cite this version:**

Jeanne Demoulin, Benjamin Leclercq. Logement social: participation dans le. Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart (2ème édition), 2023, <https://www.dicopart.fr/logement-social-2022>. hal-03963825

HAL Id: hal-03963825

<https://hal.science/hal-03963825>

Submitted on 30 Jan 2023

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.

Copyright

Habitat, architecture, urbanisme ; Politiques publiques, action publique

Logement social

Publié en novembre 2022

AUTEUR(S) **Jeanne Demoulin / Benjamin Leclercq**

Notices associées : [Peuple](#) ▪ [École](#) ▪ [Usager](#) ▪ [Professionnalisation](#) ▪ [Éthique](#) ▪ [Concertation](#) ▪ [Entreprise](#) ▪ [Vote](#) ▪ [Égalité](#) ▪ [Citoyenneté](#) ▪ [Répression](#) ▪ [Professionnel](#) ▪ [Gestion urbaine de proximité](#)

Mots clés : [association](#) ▪ [espace urbain](#) ▪ [participation des habitants](#)

Définition de l'entrée

La participation dans le logement social en France désigne l'ensemble des dispositifs et procédures qui visent l'implication des locataires dans la gestion des ensembles immobiliers. Elle recouvre les actions d'animation de proximité déployées dans le cadre de dispositifs dits de « développement social » souvent articulés à la politique de la ville, l'incorporation de représentant·es des locataires dans les instances décisionnelles, ainsi que la simple consultation des résident·es sur divers aspects de la gestion immobilière.

POUR CITER CET ARTICLE :

Demoulin, J, Leclercq, B. (2022). Logement social. In G. Petit, L. Blondiaux, I. Casillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart (2ème édition)*. GIS Démocratie et Participation.
<https://www.dicopart.fr/logement-social-2022>

Citer

La mission historiquement attribuée au service public du logement est double : il s'agit à la fois de « loger le peuple » dans des logements confortables et abordables (Flamand,

1989), mais aussi de l'éduquer en lui apprenant à « bien habiter » (Voldman, 2011). Cette double mission imprègne les formes de participation mises en place dans le logement social. L'offre de participation est fragmentée et se décline en une multitude de produits et de dispositifs adressés à des clientèles spécifiques.

La participation dans le logement social représente un cas d'école de l'impératif participatif qui innerve les organisations publiques ou parapubliques. Elle est au cœur d'un processus de division du travail politique caractéristique des ambivalences du rapport entre les services publics et leurs usager·es. D'un côté, la participation dans le logement social répond à des enjeux démocratiques, à travers l'incorporation de représentant·es des locataires dans les instances décisionnelles. De l'autre, elle s'inscrit dans un régime gestionnaire et patrimonial visant à faire contribuer les locataires à la résolution des problèmes techniques et sociaux qui se manifestent dans leurs espaces de vie (Demoulin, 2016). Cette vocation gestionnaire s'inscrit dans le prolongement des politiques sociales, qui visent autant l'intégration sociale des personnes à la marge que la pacification des conflits sociaux. L'institutionnalisation d'une offre de participation dans le logement social illustre ainsi un mouvement de fonds dans l'appréhension de la figure du bénéficiaire de l'État social, qui passe tour à tour d'un statut d'assujetti·e à la puissance publique, à celui d'usager·e, de cliente·e, d'acteur·rice, de coproducteur·rice du service rendu, voire d'entrepreneur·e de son destin résidentiel.

Dans ce contexte, l'usage du terme de participation est controversé. Certains auteurs estiment que la participation dans le logement social est simplement « impossible », tant les intérêts patrimoniaux des bailleurs apparaissent inconciliables avec ceux des locataires (Warin, 1995). D'autres plaident pour un recours au terme de « participations » au pluriel du fait de la fragmentation de l'offre participative (Demoulin, 2016), tandis que d'autres encore privilégient la notion de « pratiques collaboratives » pour évoquer le renouvellement des formes d'intermédiation entre logeurs et logés (Bresson et Carriou, à paraître).

Pour rendre compte de l'institutionnalisation et des contradictions de l'offre participative dans le logement social, cette notice retrace d'abord le processus de construction de l'impératif participatif dans le logement social. Elle décrit ensuite la fragmentation de l'offre participative, avant d'explorer les mécanismes de professionnalisation d'une ingénierie participative spécifique.

ÉMERGENCE DE L'IMPÉRATIF PARTICIPATIF DANS LE LOGEMENT SOCIAL

La question de la participation dans le logement social accompagne les débats sur la construction des politiques du logement depuis la fin du XIX^e siècle, et s'inscrit dans la « longue discussion » portant « sur les types de relation à instaurer entre les bénéficiaires et le pouvoir politique dès lors que celui-ci s'imisce dans le champ de l'habitat » (Bacqué et Carriou, 2011 : 169). Cette discussion est d'abord amorcée par le mouvement coopératif qui s'attache, dès les origines du logement social, à associer les locataires au financement et à la gestion du patrimoine immobilier. La participation financière des locataires est alors supposée contribuer à l'élévation morale et politique des personnes logées, en même temps qu'à leur responsabilisation individuelle et collective quant à la gestion des ensembles immobiliers. Ce modèle pose les bases de l'institutionnalisation de l'offre participative qui se construit au cours du XX^e siècle.

La participation des locataires est à nouveau mise à l'agenda au cours des Trente Glorieuses, en parallèle de la construction massive des grands ensembles. Le manque d'équipements sociaux et la multiplication des services résidentiels dont la technique n'est pas individuellement maîtrisable par les locataires (ascenseurs, chauffage central, etc.) servent de terreaux à la structuration d'associations de locataires sur le plan local comme national (Jeantet, 1987). Dans le contexte des luttes urbaines (Castells, 1975), ces mouvements de locataires revendiquent d'être associés à la régulation des charges locatives et la gestion des équipements sociaux en pied d'immeuble. Leur demande de participation donne lieu à des expérimentations participatives ponctuelles au sein de certains bailleurs sociaux. La Société Centrale Immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC) institue par exemple des conseils de résidents dès la fin des années 1950 à Sarcelles (Tellier, 2007).

Il faut cependant attendre les années 1970 pour qu'un impératif participatif s'impose progressivement dans les modes d'organisation des sociétés gestionnaires de logements sociaux. Au cours de cette décennie, la thématique participative inspire d'abord les politiques de réhabilitation des grands ensembles de logements sociaux dits « dégradés », au travers de la procédure « Habitat et Vie Sociale », ou encore via les expérimentations participatives dites « gestion expérimentale » (GEX) pilotées par Albert Mollet à l'aube des années 1980 (Mollet, 1986). Alors que l'arrivée de populations extra-européennes dans le parc social est perçue par le Mouvement HLM comme source de tensions sociales et de dégradations de l'environnement résidentiel, la participation est développée selon une logique à la fois éthique et gestionnaire : « il

s'agit à la fois de promouvoir l'intégration sociale de populations considérées "à la marge" et de prévenir les coûts de gestion spécifiques » qui seraient occasionnés par la présence de ces populations (Demoulin 2016 : 47).

Les décennies suivantes sont marquées par un mouvement de réformes de la politique du logement. La vocation généraliste du peuplement du parc social est remise en cause par les tenants de la rigueur budgétaire et le recentrage de l'effort public sur les plus démunis (Zittoun, 2001). Dans ce contexte, la thématique participative ne vise plus seulement à concilier les logiques sociales de responsabilisation des locataires avec les logiques gestionnaires et patrimoniales de préservation du parc immobilier, mais vient aussi justifier les velléités entrepreneuriales engagées par le monde HLM (Demoulin, 2016). Animé par la volonté de préserver l'attractivité du parc social aux yeux de l'ensemble de la population, le mouvement HLM s'imprègne de la thématique participative pour transformer, dans les discours, le statut des locataires, représentés tour à tour comme usager·es, client·es, habitant·es, occupant·es ou citoyen·nes. La production discursive qui alimente les réformes en cours s'inspire alors du registre de la responsabilisation sociale des entreprises, afin de concilier sans heurts les impératifs éthiques et gestionnaires (ibid.).

UNE PARTICIPATION À DEUX VITESSES. LA CONCERTATION LOCATIVE DANS LES HLM VERSUS LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN

En pratique, l'introduction de l'impératif participatif émanant des réformes entrepreneuriales du logement social s'organise autour d'une offre participative à plusieurs vitesses – une segmentation qui reflète les représentations différenciées que les institutions gestionnaires de logements sociaux émettent sur les personnes logées.

Une première forme de participation recouvre les procédures dont l'horizon est celui de la « satisfaction client » : questionnaires de satisfaction, démarches qualité... Ces outils positionnent les locataires comme des évaluateur·rices du service rendu par les bailleurs. Leur avis est sollicité selon un double objectif : (1) l'amélioration des performances de l'entreprise, (2) la fidélisation de la clientèle que les bailleurs veulent garder ou attirer dans leur parc.

Une deuxième forme de participation comprend les formes de participation règlementaires, définies dans la législation relative au logement social. Elles constituent une réappropriation des luttes sociales portées par les mouvements de locataires, dans le sillage des « concessions procédurales » décrites par Cécile Blatrix à propos des mobilisations environnementales (Blatrix, 2000).

À l'échelle locale, les locataires peuvent par exemple être sollicités pour donner leur avis sur les travaux à mettre en œuvre dans leur résidence. En France, la circulaire du 6 août 1993 dite « de Charrette » impose aux bailleurs d'informer leurs locataires s'ils réalisent des travaux de réhabilitation impliquant une augmentation de loyer, et dans certains cas, d'organiser un [vote](#) pour ou contre la mise en place des travaux (Demoulin, 2014).

A une échelle plus large, des représentant·es des locataires sont associés aux processus de prise de décision des organismes. Des représentant·es des locataires sont ainsi élus tous les quatre ans pour siéger dans les conseils d'administration des bailleurs. Cela leur permet par exemple de voter le budget, mais aussi d'être associés aux réformes stratégiques des entreprises. Il s'agit néanmoins d'un modèle démocratique très restreint, et dont la fermeté tend à s'accroître. En effet, depuis la loi « [Égalité et citoyenneté](#) » du 27 janvier 2017, seules les associations dites « représentatives » (au sens où elles sont affiliées à une organisation nationale siégeant à la Commission nationale de concertation, au Conseil national de l'habitat ou au Conseil national de la consommation) peuvent présenter des candidat·es à ces élections. Ces orientations contribuent à mettre en évidence la fragilité d'un tel modèle démocratique, qui exclut de fait les associations potentiellement les plus critiques (comme l'association Droit au logement) pour privilégier des [associations qui s'inscrivent dans une logique davantage consensuelle](#).

Des représentants de locataires peuvent également participer aux « conseils de concertation locative », que les organismes sont règlementairement tenus de mettre en œuvre. Ici aussi cependant, les règles qui définissent les locataires autorisés à participer sont très strictes, et là encore, seule la participation de locataires appartenant à des associations dites « représentatives » est permise. Le registre de participation de ces représentant·es s'inscrit davantage dans le modèle de la consultation que de la négociation ou la co-décision. Les locataires sont invités à donner leur avis, à participer au développement de prestations qui améliorent le « service rendu », mais l'horizon attendu de leur participation est davantage de contribuer à l'amélioration de l'existant qu'à la transformation structurelle des organisations.

Enfin, une troisième forme de participation concerne les locataires qui résident dans les ensembles immobiliers désignés comme « sensibles », « difficiles » ou « à problèmes ». Dans le cadre de la « gestion sociale » et du « développement social urbain », les locataires sont incités à participer à des actions, à des réunions ou à des ateliers, soit pour réaliser un travail sur eux-mêmes en transformant leur propre comportement, soit pour trouver des solutions pour améliorer celui de leurs voisins ou des autres résidents des ensembles immobiliers. Aujourd'hui, un grand nombre de bailleurs mettent en place des moyens pour soutenir les associations de locataires qui agissent dans cette dynamique (ou plus largement des associations qui interviennent sur leur patrimoine). En témoigne par exemple la multiplication de budgets participatifs. Mais on constate aussi que les associations dont les activités ne correspondent pas à ce qui est attendu peuvent voir leurs activités entravées par les bailleurs, débouchant parfois sur des formes de répression.

Ces deux dernières formes de participation viennent rejouer la catégorisation entre « bons » et « mauvais » locataires : alors que les uns peuvent être érigés au rang de représentant·es et invités à agir aux côtés de l'organisme, les autres sont invités à participer à des actions d'intégration sociale.

PROFESSIONNALISATION DE L'INGÉNIERIE PARTICIPATIVE DANS LES HLM ET DIVISION SOCIALE DU TRAVAIL POLITIQUE

En parallèle de l'instrumentation de la participation dans les modes d'organisation des bailleurs, une ingénierie participative s'est professionnalisée dans et autour du logement social. Cette professionnalisation se donne d'abord à voir en interne : qu'il s'agisse de satisfaire ou de discipliner les locataires, les organismes se sont dotés de services et de salarié·es spécialisés dans la participation. Au niveau du siège des organismes, des directions « service client » ont fait leur apparition et portent souvent les missions de concertation locative. Des formations internes se sont également multipliées pour apprendre aux agent·es l'art de la négociation avec les représentant·es des locataires.

Cette ingénierie participative est plus visible encore dans le contexte du développement social urbain et de la gestion des ensembles immobiliers qui posent

problème aux organismes. Depuis les années 1990, des « chargé·es de mission développement social urbain » et autres « développeurs de quartier » sont recrutés par les organismes pour lutter contre les problèmes sociaux dans les ensembles immobiliers : taux de vacance fort, rotation et mobilité importante des ménages, « incivilités », dégradations du bâti et autres « vandalismes » de la part des locataires, difficultés à recruter ou à fidéliser les agent·es de proximité.

Au fil de leur structuration en groupe **professionnel** et de l'institutionnalisation d'un ensemble d'instruments d'action publique (convention abattement de taxe foncière sur la propriété bâtie, appels à projets, etc.), ces agent·es se sont spécialisés dans le travail de *back-office*, c'est-à-dire dans le pilotage et le montage administratif de projets. Ils ont externalisé le travail d'interface à une nébuleuse d'acteurs associatifs et/ou de professionnel·les spécialisés. Cette sous-traitance est protéiforme. D'un côté, les associations locales sont invitées à intégrer les locaux en pied d'immeubles des ensembles immobiliers dans une logique d'animation sociale et de préservation du contrôle social. De l'autre, les bailleurs missionnent des prestataires spécialisés quand ils diagnostiquent des problèmes spécifiques que les associations locales ne peuvent gérer elles-mêmes. Un marché spécialisé dans la participation des locataires des quartiers à problèmes se structure alors (Leclercq, 2021).

La professionnalisation de la participation apporte certainement des savoir-faire et des techniques permettant de résoudre des problèmes de **gestion urbaine de proximité**, tout en offrant à des populations éloignées de l'espace public la possibilité de faire entendre leur voix auprès des bailleurs. Pour autant, la sous-traitance des actions dites de développement social urbain accentue aussi l'idée que l'implication des locataires est un enjeu extérieur au fonctionnement des organisations. En effet, elle conduit en pratique les agent·es des organismes à déléguer à d'autres acteur·rices subalternes la gestion des contradictions de l'offre participative des bailleurs, en tension entre des enjeux éthiques d'exercice concret de la citoyenneté, et des enjeux pragmatiques d'amélioration de la gestion du parc immobilier (Blanc, 1999). En interaction avec les locataires, les professionnel·les de l'interface se retrouvent pris dans un hiatus entre un objectif de mobilisation et de fidélisation des populations selon une logique de développement communautaire, et les ambitions éducatives propres à la fonction intégratrice du logement social, voire des objectifs implicites d'acceptation du fonctionnement des modes de gestion des bailleurs (Leclercq, 2021). Le fonctionnement du marché de la participation conduit ainsi les prestataires à se conformer aux attentes des organismes, qui sont les commanditaires de leurs actions. Organisés sur le mode du face-à-face exclusif entre prestataires et locataires, les projets dits de développement social urbain conduisent ainsi davantage à éloigner les

locataires et les agent·es des bailleurs et à institutionnaliser sous le vernis de la « participation », du « mieux vivre ensemble » ou de l'« innovation sociale » des procédures de pacification des conflits et de normalisation des conduites domestiques selon des valeurs qui ne sont pas remises en question.

Quelles que soient les formes prises par la participation des locataires, celle-ci s'inscrit davantage dans une logique de résolution des problèmes et de mise au travail (gratuit) des locataires que dans une logique de démocratisation du logement social. Ainsi, les formes prises par la démocratie dans le logement social s'inscrivent dans le modèle de la « modernisation participative » défini par Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (2005) : les personnes logées sont sollicitées essentiellement en qualité de consommatrices des biens et services qui leur sont proposés, sans leur donner de pouvoir décisionnel. Dans la continuité du fonctionnement de la démocratie représentative, les formes de participation tendent bel et bien à démultiplier les mécanismes d'intermédiation entre logeur·se et logé·es, tout en restant confinés dans le registre de la proximité. Portées par l'idée qu'il serait possible de résoudre localement les problèmes structurels qui touchent les populations du parc social, les démarches participatives ne donnent pas aux locataires de prises décisionnelles sur les causes des difficultés rencontrées.

BIBLIOGRAPHIE

Bacqué, Marie-Hélène, et Claire Carriou. 2011. « Participation et politiques du logement en France. Un débat qui traverse le XXe siècle ». Dans *La démocratie participative : histoire et généalogie*. Sous la direction de Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, 155-73. Paris : La Découverte.

Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey, et Yves Sintomer, dir. 2005. « La démocratie participative, modèles et enjeux ». Dans *Gestion de proximité et démocratie participative*, 293-307. Paris : La Découverte.

Bresson, Sabrina, et Claire Carriou, dir. à paraître. *Pratiques collaboratives dans l'habitat social*. Paris : Éditions de l'Union Sociale pour l'Habitat.

Blanc, Maurice. 1999. « Participation des habitants et politique de la ville ». Dans *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*. Sous la direction de Loïc Blondiaux, Gérard Marcou, et François Rangeon, 177-96. Paris : Presses Universitaires de France.

Blatrix, Cécile, 2000. « La “démocratie participative”, de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes ». Thèse de science politique, Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne.

Castells, Manuel. 1975. *Luttes urbaines*. Paris : La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.caste.1975.01>.

Demoulin, Jeanne. 2014. « La participation des locataires. Un instrument de gestion dans les organismes HLM ». Thèse d'urbanisme et d'aménagement, Université Paris-Nanterre.

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

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

Jeantet, Alain. 1987. « L'évolution du rapport locatif ». *Les Annales de la recherche urbaine* 33 (1) : 5-13.

Leclercq, Benjamin. 2021. « Le marché du vivre ensemble : entre professionnalisation de l'intermédiation bailleurs-locataires et pacification des conflits dans les grands ensembles HLM ». Thèse de sociologie, Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis.

Mollet, Albert, dir. 1986. *Droit de cité : à la rencontre des habitants des banlieues délaissées*. Paris : L'Harmattan.

Tellier, Thibault. 2007. *Le temps des HLM 1945-1975. La saga urbaine des Trente Glorieuses*. Paris : Autrement.

Warin, Philippe. 1995. « Les HLM : impossible participation des habitants ». *Sociologie du travail* 37 (2) : 151-76.