

## La participation des locataires : un instrument de dépolitisation ?

### Le dispositif des « locataires référents » dans les quartiers d'habitat social

Benjamin Leclercq

*Une nouvelle figure a émergé ces dernières années au sein des quartiers d'habitat social : les « locataires référents ». Benjamin Leclercq étudie les origines et les limites de ce dispositif qui relève d'une logique de participation mais aussi de dépolitisation de la gestion des cités d'HLM.*

Les quartiers d'habitat social ont vu émerger une nouvelle figure au cours des dernières années : les « locataires référents ». Confrontés à des « incivilités » et tensions quotidiennes dans une partie de leur patrimoine jugé « difficile », certains organismes HLM missionnent des prestataires chargés de dispositifs participatifs qui reposent sur des « locataires référents ». Ces interlocuteurs sont ainsi invités à devenir des « relais » ou des « ressources » au sein du quartier. Intermédiaires entre les agents des bailleurs et la population, ils se voient concrètement investis d'une double mission : faire remonter les « dysfonctionnements » résidentiels aux gestionnaires, et diffuser les messages institutionnels et les bonnes pratiques et manières d'habiter auprès de leur voisinage. À quelles logiques répondent ces dispositifs et comment s'inscrivent-ils dans le travail quotidien des bailleurs ? Dans quels contextes urbains sont-ils mis en œuvre ? Comment les habitants concernés réagissent-ils à l'invitation de devenir des intermédiaires entre institutions et résidents ?

À partir d'une enquête en immersion chez un prestataire associatif<sup>1</sup>, cette contribution montre comment ces dispositifs participent aux transformations contemporaines du monde HLM, soumis à un double impératif de rentabilité économique et de responsabilisation en matière de gestion sociale. Si, en luttant contre les troubles résidentiels, la participation des « référents » contribue à renouveler les formes d'encadrement des quartiers HLM, elle ne permet pas réellement de faire des habitants des acteurs politiques de leur cadre de vie.

### Aux origines d'un dispositif : politique de la ville et contournement des amicales de locataires

La création de réseaux de locataires « référents » constitue un exemple typique de l'engagement des organismes HLM dans la politique de la ville, dont la genèse remonte à la fin des années 1970 (Warin 1995). Alors que le mouvement HLM redéfinit les contours de sa mission sociale, les organismes appréhendent l'habitat comme un support « d'intégration républicaine » (Demoulin 2016, p. 63). Pour cela, ils recrutent du personnel dédié au pilotage d'actions sociales à destination des locataires : les chargés de Développement social urbain (DSU)<sup>2</sup>. Issus pour la plupart de formations universitaires en sociologie, science politique ou urbanisme, ces professionnels doivent jongler entre deux systèmes de valeurs : d'un côté la *rationalité gestionnaire* portée par le monde

---

<sup>1</sup> Cette contribution repose sur une enquête en immersion réalisée entre 2014 et 2017, dans le cadre d'une thèse en Convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE), dans une structure associative en charge de missions de « Développement social des quartiers » (DSU) pour des organismes HLM. Un corpus d'environ 150 commandes en DSU a été analysé, incluant une vingtaine de projets de création de réseaux de locataires référents. Outre des entretiens avec les parties prenantes, l'enquête a permis d'ethnographier des projets de référents dans cinq résidences HLM d'Île-de-France.

<sup>2</sup> Le DSU désigne le champ d'intervention de la politique de la ville qui vise à traiter les problèmes sociaux de manière transversale, spatialisée et participative, en cherchant à concilier action sociale (par la « participation des habitants ») et interventions sur le bâti (Tissot 2007).

HLM et consistant à « mettre la performance économique au service du social<sup>3</sup> » ; de l'autre, les objectifs de développement du lien social et de *réduction des inégalités socio-spatiales* poursuivis par la politique de la ville. En pratique, ce hiatus se donne à voir dans la façon dont le service DSU est positionné dans les organigrammes : les agents y œuvrent en tant que « service support » aux équipes de proximité (gardiens, responsables de résidences), afin de remédier aux usages dits « déviants » des locataires (conflits de voisinage, propreté, trafics dans les parties communes, surconsommations énergétiques, etc.). Dans ce contexte, ils pilotent des interventions sociales, visant par exemple à sensibiliser les ménages aux économies d'énergie ou au tri sélectif, ou encore à développer la convivialité, afin de favoriser des comportements de « respects mutuels entre voisins<sup>4</sup> ».

Ils peuvent également être mobilisés par leurs collègues lorsque les relations entre bailleurs et locataires sont identifiées comme « tendues ». En effet, dans les représentations populaires, le guichet du gardien ou de l'agence de proximité est souvent identifié par les habitants comme « un grand service public sous la responsabilité de l'État » (Schijman 2013, p. 125). Dans un contexte d'appauvrissement des ressources des collectivités territoriales et de démantèlement des services publics de proximité dans les quartiers populaires (Avril *et al.* 2005), les employés des bailleurs ont le sentiment de jouer les « boucs émissaires » face au retrait des autres acteurs publics. Ces situations alimentent des conflits qui fragilisent le travail de gestion quotidienne (réclamations sans suite, violences verbales, voire physiques dans les échanges, etc.).

Historiquement, les amicales de locataires sont les interlocutrices privilégiées des bailleurs pour réguler les relations entre logeurs et logés et négocier les modes de gestion dans les résidences. Néanmoins, les agents DSU les considèrent de moins en moins légitimes pour représenter l'ensemble de la population résidente<sup>5</sup>. Il est en effet fréquent qu'aucune amicale n'existe au sein des résidences ciblées par les dispositifs de référents. Lorsqu'elles existent, elles sont souvent perçues comme « non représentatives » de la diversité sociale, ethnique ou générationnelle de ces quartiers. Elles sont aussi considérées comme des « partenaires non constructifs ». Les amicales seraient soit engagées dans un registre « revendicatif » avec les agents de l'organisme, et ne respecteraient pas le cadre consensuel prescrit des échanges, soit captives de rapports clientélistes avec les autorités locales (bailleurs, municipalités, oppositions municipales, etc.). Face à des acteurs aussi « embarrassants », les agents DSU préconisent de trouver des interlocuteurs moins « politisés », les « référents d'immeubles », afin de mettre en œuvre une concertation avec les équipes de proximité.

## **Hygiène et sécurité : une logique de prévention des désordres résidentiels**

Quelles caractéristiques partagent les sites concernés par les dispositifs de référents ? Au-delà de l'absence ou de la défaillance supposée des associations de locataires, plusieurs conditions doivent être réunies pour qu'une résidence HLM accueille un tel dispositif.

D'abord, les résidences concernées doivent, selon le diagnostic des agents DSU, concentrer des « dysfonctionnements » sociaux et spatiaux qui perturbent le travail de gestion quotidienne des bailleurs (zones de trafic, dégradations des équipements, dépôts d'encombrants dans les parties communes, jets de déchets par les fenêtres, etc.). En effet, en plus de réguler les relations bailleur-locataires, le dispositif vise à concerter les référents sur deux problématiques qui cristallisent les tensions : l'hygiène et la sécurité des résidences. L'objectif de la concertation est alors d'encourager les locataires à coproduire le service rendu sur ces deux thèmes qui illustrent les rapports d'interdépendance entre logeurs et logés (les bailleurs ayant besoin de la coopération des habitants

<sup>3</sup> Entretien avec un administrateur d'une société HLM, février 2016.

<sup>4</sup> Extrait d'une demande de subvention pour financer un dispositif de locataires référents, 2014.

<sup>5</sup> La critique de la légitimité des corps intermédiaires se retrouve également chez la plupart des promoteurs de dispositifs participatifs, qui privilégient la participation des habitants « profanes » ou « ordinaires » dépourvus d'une quelconque appartenance militante (Flanquart et Lafaye 2001).

pour maintenir l'ordre au sein des résidences). De ce fait, les terrains ciblés par les agents DSU peuvent être des tours d'habitations, dont la grande densité de population gêne l'identification des auteurs d'incivilités, notamment le jet de déchets par les fenêtres. Il peut s'agir plus généralement de sites qui abritent des projets de rénovation urbaine ou de réhabilitation achevés ou en cours de programmation. En effet, les professionnels estiment souvent qu'un travail d'accompagnement social des locataires doit être mené pour que les habitants « s'approprient » les transformations urbaines ou les nouveaux équipements (Habouzit 2017). Dans ce contexte, le recours aux référents s'inscrit dans une logique de prévention sociale (Baillergeau 2008) visant à « pérenniser les investissements immobiliers ». Le dispositif fait ainsi figure d'alternative, ou de complément, à la doctrine criminologique de la prévention situationnelle<sup>6</sup> promue par les entrepreneurs de la rénovation urbaine.

Enfin, en l'absence de relais comme les amicales de locataires pour mobiliser la population, les agents DSU doivent disposer d'un budget permettant de faire appel à un prestataire, qui sera alors chargé d'animer le dispositif en tant que « tiers-facilitateur<sup>7</sup> » et d'identifier des référents. Pour ce faire, ils peuvent mobiliser l'abattement de 30 % sur la taxe foncière sur la propriété bâtie octroyée aux bailleurs qui disposent d'un parc social dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Schématiquement, plus une résidence a un nombre élevé de logements et plus les agents DSU peuvent bénéficier d'un budget important pour mettre en place une concertation animée par un prestataire. En conséquence, la plupart des résidences concernées sont des grands ensembles de plusieurs centaines de logements gérés par un unique bailleur.

### **Devenir référent : entre sélection institutionnelle et autosélection sociale et de genre**

Les prestataires auxquels font appel les DSU travaillent pour des associations ou entreprises spécialisées en ingénierie sociale collective, et sont le plus souvent issus des mêmes formations (études universitaires en sciences sociales, avec spécialisation en second cycle en aménagement ou développement local). Pour recruter les référents, les prestataires rencontrés dans notre enquête revendiquent une approche « d'hyperproximité » consistant à « aller vers » les habitants : entretiens à domicile, porte-à-porte, réunions en pied d'immeuble ou de palier. Leur démarche ambitionne de mobiliser durablement des personnes dites « invisibles » ou « éloignées » de l'offre participative proposée par les autres institutions locales (conseils de quartier, réunions publiques, conseils citoyens, etc.).

Malgré ce travail de mobilisation, le format participatif proposé tend à façonner les investissements légitimes dans l'espace public, et donc à encourager certains profils d'habitants. La participation des référents s'articule en effet autour d'une réunion trimestrielle de concertation entre gestionnaires locaux et locataires, les « comités de résidence », et d'un ensemble « d'actions » devant permettre aux résidents de devenir « acteurs » de leur cadre de vie : « diagnostic en marchant » dans les parties communes, séances de formation sur le fonctionnement des bailleurs ou du logement, ateliers pour construire des actions de sensibilisation ou organiser des événements festifs, etc. L'objectif de la démarche semble ainsi directement s'inspirer des théories du « *role-model effect* » promues par les tenants des « effets de quartier » (Bacqué et Fol 2007), sur lequel reposent dans une large mesure les politiques de mixité sociale (Gilbert 2014). Érigés en modèles au sein du quartier, les participants pourraient faire rayonner autour d'eux des normes d'usage valorisées par le bailleur dans les espaces résidentiels (respect du règlement intérieur, engagement

---

<sup>6</sup> Héritière des théories de la « vitre cassée » (Wilson et Kelling 1994 ; Roché 2000) et des « espaces défendables » (Newman 1973), la prévention situationnelle vise à sécuriser les espaces urbains par la mise en œuvre de dispositifs socio-techniques pour décourager le passage à l'acte délinquant (vidéosurveillance, résidentialisation, alarmes, aménagements urbains).

<sup>7</sup> Un tiers-facilitateur est un médiateur qui cherche « à restaurer le dialogue entre les parties et à les conduire à un accord, tout en n'ayant pas le pouvoir de trancher sur le fond » (Le Flanchec *et al.* 2006, p. 273).

dans la vie civique et sociale du quartier, etc.). Dans cet esprit, certains agents des bailleurs estiment que le référent idéal doit être un locataire irréprochable, tenant son logement en « bon père de famille » et payant son loyer en temps et en heure. Certains vont même jusqu'à demander aux animateurs du dispositif de retirer des listes les locataires avec une dette de loyer.

Si les prestataires refusent la plupart du temps de trier les référents, le dispositif participatif qu'ils adoptent occasionne néanmoins des formes d'autosélection à la fois sociale et genrée chez les référents<sup>8</sup>. En effet, le prisme résidentiel de la participation (avec en première ligne les discussions sur les questions de propreté et de sécurité) fait écho à la distribution sexuelle des rôles sociaux dans les quartiers populaires (Court *et al.* 2016). Les femmes sont ainsi plus disposées à participer en tant que référentes à la régulation des parties collectives, tant celles-ci sont perçues comme des extensions de l'espace domestique. L'exigence du dispositif n'empêche pas non plus des formes d'autosélection sociale proches du « cens caché<sup>9</sup> » repéré en matière de participation politique (Gaxie 1978), tendant à favoriser la participation des personnes les mieux dotées en capitaux économiques, culturels et sociaux. Cette sélection joue de quatre manières différentes. Premièrement, les règles tacites de la prise de parole favorisent l'expression des habitants qui disposent d'une bonne élocution et d'une capacité délibérative pour être audibles par le bailleur. Le dispositif prévoit pourtant des temps d'accompagnement entre prestataire et locataires pour minimiser les asymétries de pouvoir durant les échanges avec le bailleur (ateliers de préparation, appels téléphoniques préalables pour « coacher » les locataires, etc.). Les locataires sont notamment encouragées à formuler leurs constats des « dysfonctionnements » de façon argumentée et distanciée, en évacuant leurs émotions (Blondiaux et Traïni 2018). Par exemple, lors d'une réunion préparatoire, une chargée de DSU met en garde un petit groupe de locataires souhaitant dénoncer l'insalubrité des parties communes :

- Il vaut mieux que vous posiez les questions le plus posément possible, et rester calme. Vraiment, il faut rester stratégiques : si vous vous énervez, ça vous discrédite !
- Mais c'est légitime d'être en colère ! répond une locataire.
- Oui, je sais, c'est justement pour ça que je vous le dis !

Malgré ces temps de préparation, les personnes maîtrisant mal le français ou les règles du débat public s'autorisent rarement à prendre la parole. Certains comptent alors sur leur voisin pour dénoncer les problèmes de leur immeuble dans les réunions, comme l'explique cette locataire :

Plusieurs fois, j'ai eu des voisines qui m'ont dit « vas leur dire [...]. Dis-leur qu'il y a ça et ça, parce que toi tu parles bien français ». Pourtant moi j'les comprends, et je parle pas turc, je parle pas arabe, je parle pas sénégalais... Je parle français, c'est tout ! [...] Si moi j'les comprends, [le bailleur] devrait les comprendre. Mais il faut prendre le temps de les écouter<sup>10</sup>.

Deuxième modalité d'autosélection : du fait de la fréquence des réunions (une fois par mois environ), être référent exige une assiduité et une disponibilité qui favorisent la participation des personnes à la fois stables et disponibles, notamment les retraités, les femmes au foyer ou les « petits » fonctionnaires.

Troisièmement, les décalages entre les rythmes de l'action publique et les rythmes de vie de la population tendent à fidéliser les référents préalablement socialisés à l'action collective ou institutionnelle. En effet, certaines demandes des habitants (la réfection des chaudières pour améliorer la circulation de l'eau chaude, par exemple) doivent, pour être prises en compte, obéir à

---

<sup>8</sup> Ces formes de sélection restent subtiles : au premier abord, les profils des participants semblent hétérogènes, que ce soit en termes de genre, d'âge, d'appartenance ethnique ou de situation professionnelle (du moins, aux yeux des professionnels qui considèrent les référents plus « représentatifs » que les amicales de locataires). L'ethnographie des dispositifs dans la durée permet néanmoins de distinguer les référents fidèles du dispositif de ceux qui sont plus intermittents.

<sup>9</sup> Selon l'expression de D. Gaxie, le cens caché désigne le processus social par lequel les personnes les plus démunies en ressources sociales et scolaires tendent à s'exclure spontanément des espaces d'expression politique (Gaxie 1978).

<sup>10</sup> Entretien avec une référente, 35 ans, femme au foyer, 2016.

des circuits bureaucratiques dont la temporalité tranche avec les préoccupations quotidiennes des habitants les plus précaires, marquées par l'urgence.

Enfin, les actions d'intermédiation avec le voisinage favorisent la participation des référents disposant d'un ancrage local (activités religieuses, réseau social familial ou lié à l'ancienneté sur le territoire, socialisation aux dispositifs de participation déployés par les autres institutions locales, etc.), qui légitime leurs actions normatives dans l'espace public auprès des autres résidents.

En définitive, le dispositif de « référents locataires » permet aux bailleurs de prolonger leur mission d'encadrement des populations des quartiers populaires, par le biais de l'implication bénévole de quelques résidents. Le dispositif renforce par la même occasion les hiérarchies internes aux habitants des quartiers populaires, tant la fonction de référent favorise la promotion des locataires les mieux dotés, tout en plaçant ces derniers dans une situation de porte-à-faux vis-à-vis du voisinage : une situation mêlant sentiment d'utilité et conflit de loyauté (entre bailleur et habitants), rétributions et réprobations sociales de leur action (sous forme de commérages). Dans le même temps, le dispositif est synonyme d'individualisation et de dépolitisation des relations bailleur-locataires, dans la mesure où il participe au contournement des activités de revendications portées par les amicales de locataires. Là où ces dernières sont en capacité de définir leur identité et les enjeux de leur lutte (Rui 2016), l'engagement des référents demeure étroitement dépendant de l'encadrement des prestataires, dont la neutralité revendiquée est elle-même tributaire, contractuellement et financièrement, du bailleur. Celui-ci reste alors maître de la définition des normes et modalités d'implication des locataires, laissant ouverte la question cruciale des capacités des habitants des cités HLM à s'auto-organiser et à définir par eux-mêmes l'action publique à destination de leur quartier.

## Bibliographie

- Avril, C., Cartier, M. et Siblot, Y. 2005. « Les rapports aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des réformes de modernisation ? », *Sociétés contemporaines*, n° 58, n° 2, p. 5-18. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.cairn.info/revue-societes-contemporaines-2005-2-page-5.htm](http://www.cairn.info/revue-societes-contemporaines-2005-2-page-5.htm).
- Bacqué, M.-H. et Fol, S. 2007. « Effets de quartier : enjeux scientifiques et politiques de l'importation d'une controverse », in J.-Y. Authier, M.-H. Bacqué et F. Guérin-Pace (dir.), *Le Quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris : La Découverte, p. 181-193.
- Baillergeau, É. 2008. « Intervention sociale, prévention et contrôle social. La prévention sociale d'hier à aujourd'hui », *Déviance et société*, vol. 32, n° 1, p. 3-20.
- Blondiaux, L. et Traïni, C. 2018. « Introduction : les émotions, angle mort et dimension essentielle de la participation politique », in L. Blondiaux et C. Traïni (dir.), *La Démocratie des émotions : dispositifs participatifs et gouvernabilité des affects*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 7-43.
- Court, M., Bertrand, J., Bois, G., Henri-Panabière, G. et Vanhée, O. 2016. « Qui débarrasse la table ? Enquête sur la socialisation domestique primaire », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 215, p. 72-89.
- Demoulin, J. 2016. *La Gestion du logement social : l'impératif participatif*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Flanquart, H. et Lafaye, C. 2001. « L'habitant et le militant. Dispositifs participatifs et associations dans l'agglomération dunkerquoise », in *Actions associatives, solidarités et territoires*, Saint-Étienne : CRESAL, p. 323-329.
- Gaxie, D. 1978. *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris : Éditions du Seuil.

- Gilbert, P. 2014. *Les Classes populaires à l'épreuve de la rénovation urbaine : transformations spatiales et changement social dans une cité HLM*, thèse de doctorat en sociologie, Université Lyon-2.
- Habouzit, R. 2017. *La Copropriété dégradée, le relogement et après ? Professionnels et habitants dans une opération rénovation urbaine*, thèse de doctorat en sociologie, Université Paris-Saclay.
- Le Flanchec, A., Rojot, J. et Voynnet-Fourboul, C. 2006. « Rétablir la confiance dans l'entreprise par le recours à la médiation », *Relations industrielles*, vol. 61, n° 2, p. 271-295. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.riir.ulaval.ca/sites/riir.ulaval.ca/files/2006\\_61-2\\_4.pdf](http://www.riir.ulaval.ca/sites/riir.ulaval.ca/files/2006_61-2_4.pdf).
- Newman, O. 1973. *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*, New York : Collier Books.
- Roché, S. 2000. « La théorie de la "vitre cassée" en France. Incivilités et désordres en public », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 3, p. 387-412. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.persee.fr/doc/rfsp\\_0035-2950\\_2000\\_num\\_50\\_3\\_395480#xd\\_co\\_f=MGM4Zjk2MWYtZGNkZi00MjIwLWJmNmEtYTBmMTYlZTEwZGM1~](http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_3_395480#xd_co_f=MGM4Zjk2MWYtZGNkZi00MjIwLWJmNmEtYTBmMTYlZTEwZGM1~).
- Rui, S. 2016. « La société civile organisée et l'impératif participatif. Ambivalences et concurrence », *Histoire, économie et société*, vol. 35, n° 1, p. 58-74. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.cairn.info/revue-histoire-economie-et-societe-2016-1-page-58.htm](http://www.cairn.info/revue-histoire-economie-et-societe-2016-1-page-58.htm).
- Schijman, E. 2013. « Écrire aux HLM, se plaindre à l'État. Quelques figures de la protestation dans un quartier populaire », *Espaces et sociétés*, n° 154, p. 119-135. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2013-3-page-119.htm](http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2013-3-page-119.htm).
- Tissot, S. 2007. *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris : Éditions du Seuil.
- Warin, P. 1995. « Les HLM : impossible participation des habitants », *Sociologie du travail*, vol. 37, n° 2, p. 151-176. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.persee.fr/doc/sotra\\_0038-0296\\_1995\\_num\\_37\\_2\\_2202](http://www.persee.fr/doc/sotra_0038-0296_1995_num_37_2_2202).
- Wilson, J. Q. et Kelling, G. 1994. « Vitres cassées », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 15 (1<sup>er</sup> semestre), p. 163-180.

Formé en architecture et en sociologie, **Benjamin Leclercq** est doctorant au LAVUE-CRH (Laboratoire architecture ville urbanisme environnement – Centre de recherche sur l'habitat ; Université Paris-8), où il réalise une thèse sur les pratiques d'intermédiation sociale dans les quartiers d'habitat social franciliens. Il a récemment publié, avec Jeanne Demoulin, « Promouvoir la "citoyenneté" dans les quartiers populaires : les professionnels du développement social urbain à l'épreuve des enfants et des jeunes » (*Lien social et Politiques*, n° 80, p. 171-189, 2018), et « Devenir des intermédiaires ordinaires. L'ajustement des locataires à l'injonction participative des organismes HLM » (*Terrains & Travaux*, n° 30, p. 121-142, 2017).

Site internet : [http://www.crh.archi.fr/\\_Leclercq-Benjamin\\_](http://www.crh.archi.fr/_Leclercq-Benjamin_)

#### **Pour citer cet article :**

Benjamin Leclercq, « La participation des locataires : un instrument de dépolitisation ?. Le dispositif des « locataires référents » dans les quartiers d'habitat social », *Métropolitiques*, 13 novembre 2020. URL : <https://metropolitiques.eu/La-participation-des-locataires-un-instrument-de-depolitisation.html>.