



HAL
open science

**L'implication des locataires dans la politique de
développement local du bailleur social Paris Habitat :
enjeux et limites dans le cadre de la politique de la ville
parisienne**

Marie Palleron

► **To cite this version:**

Marie Palleron. L'implication des locataires dans la politique de développement local du bailleur social Paris Habitat : enjeux et limites dans le cadre de la politique de la ville parisienne. Architecture, aménagement de l'espace. 2017. dumas-01561818

HAL Id: dumas-01561818

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01561818>

Submitted on 13 Jul 2017

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.



L'implication des locataires dans la politique de développement local du bailleur social Paris Habitat: enjeux et limites dans le cadre de la politique de la ville parisienne.

Marie PALLERON

Master 2 Aménagement et Urbanisme parcours Urbanisme et Projet Urbain
Institut d'Urbanisme de Grenoble, Université Grenoble Alpes

Sous la direction de Paulette Duarte

Année 2016-2017

Notice analytique

Projet de Fin d'Etudes Master Urbanisme et Projet Urbain

Auteur : PALLERON Marie

Titre du Projet de Fin d'Etudes : L'implication des locataires dans la politique de développement local du bailleur social Paris Habitat: enjeux et limites dans le cadre de la politique de la ville parisienne.

Date de soutenance : 07/07/2017

Organisme d'affiliation : Institut d'Urbanisme de l'Université Grenoble Alpes

Organisme dans lequel le stage a été effectué : Paris Habitat, 38 rue le Peletier, 75009 Paris

Directeur du Projet de Fin d'Etudes : DUARTE Paulette

Collation : Nombre de pages : 52 / Nombre d'annexes : 06 / Nombre de références bibliographiques: 44

Mots-clés analytiques : Politique de la ville, bailleur social, participation, locataire, développement social et urbain, animation sociale

Mots-clés géographiques : Paris, Goutte d'Or,

1er résumé dans la langue principale du mémoire : Garant d'une mission d'intérêt public, les bailleurs sociaux s'imposent comme des partenaires privilégiés dans la déclinaison de politiques publiques. L'émergence de la politique de la ville dans les années 1970, et de l'impératif participatif à partir de 2000, offre un nouveau cadre d'exercice aux bailleurs qui déclinent à l'échelle de leur patrimoine, un ensemble de dispositifs devant favoriser la participation de leurs locataires.

2ème résumé dans une autre langue :

Social landlord is an important partner in the public policy. The emergence of the urban policy in the 1970s, and the participative imperative from 2000, offers them a new frame of exercise who decline a set of devices that allows the participation of their tenants.

Remerciements :

Ce mémoire est l'aboutissement d'une année de travail au sein du bailleur social Paris Habitat. Un grand merci à tous ceux qui ont contribué à faire de cette année un moment formateur dans ma vie de jeune professionnelle et qui ont pris de leur temps pour m'aider dans la réalisation de ce mémoire.

A Marie Ballet, maitre d'apprentissage, qui a fait de cette année une expérience humaine et professionnelle formidable. Je tiens à la remercier pour sa bienveillance, son écoute, sa générosité et son soutien durant toute cette année.

Merci également à Eric Poupon, d'avoir assuré un binôme de qualité avec Marie Ballet, qui m'a permis de trouver rapidement mes marques.

Je remercie Paulette Duarte, encadrante pédagogique, qui a su me donner les bons conseils dans les moments de doute.

Une pensée émue va à Estelle Rey pour son soutien sans faille durant ses trois années grenobloises, sans qui l'aventure n'aurait jamais été la même.

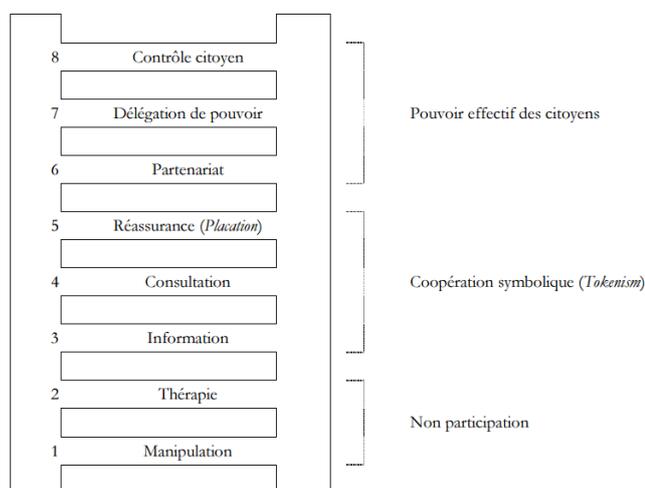
Enfin, merci à l'ensemble de la promotion de Master 2 UPU 2016/2017 pour ces moments de joie, de camaraderie et de dures labeurs en atelier. Nous ne savions pas que c'était impossible, alors nous l'avons fait !

SOMMAIRE

| | |
|---|----------------|
| Remerciements..... | page 3 |
| Introduction | page 5 |
| I- L'émergence de l'impératif participatif dans les politiques de l'habitat : Une histoire longue faisant appel à l'ensemble des politiques publiques | page 8 |
| A) Les prémices de la participation des locataires chez les bailleurs sociaux..... | page 9 |
| B) Du locataire à l'habitant : L'institutionnalisation de la participation dans le cadre de la politique de la ville..... | page 13 |
| C) Le contrat de ville parisien comme nouveau cadre du développement local chez Paris Habitat..... | page 18 |
| II- Les dispositifs d'implication des locataires dans la politique sociale du bailleur : Une pluralité d'acteurs pour une action à différentes échelles. Etude de cas dans le 18^e arrondissement de Paris | page 25 |
| A) Le poste de Chargé de développement local : Un outil opérationnel pour la politique sociale du bailleur..... | page 26 |
| B) Impliquer l'ensemble des habitants dans les projets d'animation sociale pour redynamiser les quartiers | page 29 |
| C) Les relations bailleur/locataire : Impliquer le locataire pour une action au plus près de ses besoins..... | page 33 |
| III- La difficile participation des locataires : repenser l'action locale pour une meilleure adaptabilité aux publics | page 37 |
| A) Les difficultés de la politique de la ville à favoriser la participation des habitants | page 38 |
| B) Légitimité, crédibilité et représentativité des groupements d'habitants..... | page 40 |
| C) Quelle participation pour demain ?..... | page 43 |
| Conclusion | page 45 |
| Bibliographie | page 49 |
| Annexes..... | page 52 |

Introduction:

En 2014, la Maire de Paris, Anne Hidalgo, lance le premier budget participatif de la capitale. Cette démarche, s'inspirant des expériences menées à Porte Alegre au Brésil dès les années 1990, veut redonner aux parisiens la maîtrise de 5% du budget municipal consacré à la réalisation de projets proposés et votés par les citoyens. L'objectif est de renforcer les liens entre les citoyens, les institutions et leurs représentants et "d'inventer une nouvelle pédagogie citoyenne"¹. Cette initiative témoigne la volonté de réintroduire la notion de local dans les choix politiques. Les citoyens sont incités à participer pour légitimer une action politique et territoriale. La multiplication des dispositifs en faveur de la participation citoyenne, doit ainsi permettre l'éveil des consciences et favoriser la cohésion sociale. Elle est un moyen pour les acteurs publics d'être au plus près des besoins et des attentes des citoyens, qui peuvent ainsi prendre part à une action collective en faisant connaître leurs conditions de vie et témoigner de leur expérience. Il existe différentes conceptions de la participation, définissant le niveau souhaité d'implication des habitants. Sherry Arnstein a défini une échelle de la participation, selon des degrés d'implication des citoyens mais également selon l'emprise psychologique du dispositif sur ces derniers, schématisé comme suit :



2

Ce schéma permet d'identifier les niveaux d'implication des citoyens dans la décision politique allant du moins incluant, la manipulation (qui n'est pas véritablement assimilée à la participation, mais plus à un biais pour donner l'illusion d'une participation) au plus engageant, le contrôle total par les citoyens. Si cette échelle semble guider toutes les volontés politiques, elle n'en reste pas moins difficile à formaliser dans les contextes actuels d'affaiblissement du modèle représentatif. Michel Monbeig, directeur général de l'Institut Régional du Travail Social Aquitaine, propose une définition plus orientée de la participation. Pour lui, il s'agit « d'un ensemble d'activités ou d'actions visant à

¹ site internet du budget participatif de Paris

² Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

permettre aux habitants des quartiers d'habitat social, éligibles dans le cadre du contrat de ville, de prendre part effectivement à la construction et à la mise en œuvre de l'action publique ». Cette définition doit être envisagée au prisme de la politique de la ville et affirme l'idée d'un processus participatif construit par les politiques publiques. Cette politique offrant un cadre réglementaire propice au développement d'initiatives locales.

A l'œuvre sur les territoires, et bénéficiant d'une forte capacité d'action, les bailleurs sociaux sont largement mis à contribution par les pouvoirs publics. Les bailleurs sociaux sont « des constructeurs disposant d'un agrément au titre du service d'intérêt général défini principalement comme :

- la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés,
- la réalisation d'opérations d'accession à la propriété destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds. »³

Leurs compétences sont définies par la loi du 29 juillet 1998, article L-411 : « La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers. ». Les organismes HLM ont un statut hybride, certains de droit privé, d'autres public, mais tous sont soumis à une régulation publique forte. A partir de la deuxième moitié du XXe siècle, l'Union des HLM revendique la reconnaissance des organismes en tant qu'entreprise de service. Cette prise de position influera par la suite les positionnements politiques et les choix en termes de gestion des bailleurs. La diversité des champs d'actions du bailleur, lui permettent donc d'être identifié comme un partenaire privilégié des municipalités. C'est dans ce cadre qu'ils sont mis à contribution pour poursuivre, en lien avec les acteurs locaux, des objectifs de redynamisation des quartiers considérés comme « prioritaires » par la politique de la ville. Politique de cohésion urbaine et de solidarité nationale et locale envers les quartiers défavorisés et leurs habitants, la politique de la ville a pour ambition « d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants »⁴. Elle offre un cadre à l'ensemble des acteurs locaux, s'inscrivant dans une dynamique de développement territorial, réaffirmée par la loi de programmation de la ville et de la cohésion sociale de 2014.

Afin de décliner les objectifs prévus par cette nouvelle loi, notamment dans la concrétisation des contrats de ville, le bailleur a à sa disposition des outils d'action internes permettant d'assurer une

³ Selon le code de la construction et de l'habitation, article L421-1

⁴ Article 1 LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

cohérence des actes et des actions de l'organisme sur un territoire, mais aussi d'alimenter les autres politiques de l'organisme (gestion locative, peuplement, relation client, gestion du patrimoine, etc.).⁵ Le développement social urbain, ou développement local, s'impose depuis le début des années 2000 dans les pratiques du bailleur pour matérialiser la place croissante du rôle du locataire dans les *process* du bailleur. La participation des locataires s'impose comme un outil de régulation des usages des parties communes du patrimoine. Outil de gestion, elle permet de légitimer des actions spécifiques du bailleur. En faisant participer les locataires, le bailleur cherche à améliorer la qualité de service, et à palier des usages considérés comme « déviants » dans ses procédés. Les mauvais usages se rapportent à une norme donnée par le bailleur, l'action du bailleur étant structurée par des méthodes, des recours, dans lesquels le locataire a peu de place. Lorsque celui-ci va à l'encontre des *process*, c'est toute la logique de la structure qui est remise en cause. L'action se trouve déstabilisée, le bailleur ne sait plus comment adapter ses pratiques à l'aléa « locataire ». En réintégrant une notion locale dans son exercice professionnel, celui-ci « rentabilise » ses coûts de gestion. Le locataire est alors considéré comme un client, à qui le bailleur doit rendre un service. Les différences de vocabulaire pour désigner le locataire (dimension commerciale : le locataire client ; dimension citoyenne : le locataire habitant, dimension administrative : le locataire sous contrat ; dimension quotidienne : le locataire usager) détermine la position qui lui est accordée dans la politique du bailleur.

L'outil participatif évoqué dans la politique de la ville, devient alors pour le bailleur un moyen de répondre à la fois à des usages « déviants » de ses espaces afin de prévenir des coûts de gestion élevés du fait des dégradations, mais se veut également intégratrice d'une population considérée à la marge. L'enjeu sera donc d'analyser l'imbrication de différentes politiques territoriales concourant à la participation des habitants à différentes échelles. Dans ce cadre, la politique de développement local mise en place par le bailleur est un outil servant la déclinaison à une échelle plus resserrée et territorialisée de la politique de la ville. Comment cela se matérialise ? Quelle imbrication entre politique de la ville et politique de développement local au sein de Paris Habitat ? Et dans cette optique, comment sont impliqués les locataires dans la politique de développement local du bailleur ? Quels dispositifs sont mis en place ? Quel bilan tirer ? Quelles perspectives envisager ?

Retracer l'histoire de la création du logement social en France doit permettre de mettre en perspective la montée du phénomène participatif dans les politiques publiques de l'habitat ainsi que l'imprégnation progressive des politiques en faveur du mieux vivre ensemble. Une fois ce contexte posé, l'analyse s'attachera à mettre en lumière les dispositifs concourant à l'implication des locataires

⁵ D'après Le Développement social et urbain dans un organisme d'Hlm, Collection « Eléments de méthodes et de repères » n°5 Novembre 2013, Union Solidaire de l'Habitat

à l'échelle du bailleur afin d'analyser dans un dernier temps les limites et proposer des pistes de réflexion autour du sujet.

Le travail s'appuiera sur des projets menés dans le cadre d'un contrat d'apprentissage chez le bailleur social Paris Habitat en tant que chargée de développement local. Premier bailleur social parisien, la structure gère un patrimoine de près de 120 000 logements à Paris mais également en proche banlieue (Seine-Saint-Denis, Val de Marne). Basé sur une expérience de terrain, l'enjeu n'est pas ici de décliner l'ensemble des missions sur lesquelles l'apprentie a travaillé, mais bien de prendre du recul sur des pratiques professionnelles. L'exercice ayant pour but de rendre compte d'une année de travail en proposant une analyse critique d'une situation, ainsi que des pistes de réflexion autour du sujet retenu. Il convient de souligner que le choix de la thématique résulte de constats faisant apparaître l'importance de la politique de la ville dans la politique du bailleur. Pour autant, cela ne signifie pas qu'elle soit animée uniquement par cette politique. Mais elle constitue un cadre fort des actions locales notamment à Paris. L'activité du bailleur sera analysée au prisme de la politique de la ville, et permettra également de mettre en perspective le rôle de l'urbaniste, cadre universitaire dans lequel s'inscrit ce travail.

I- L'émergence de l'impératif participatif dans les politiques de l'habitat : une histoire longue faisant appel à l'ensemble des politiques publiques

Si « l'impératif participatif »⁶ semble aujourd'hui incontournable dans les politiques de l'habitat, notamment dans le cadre de projets de renouvellement urbain, il ne s'agit pas pour autant d'une pratique nouvelle chez les bailleurs. L'histoire de la participation des locataires peut remonter jusque dans les années 1970, où les mobilisations liées notamment au droit au logement, mais également suite aux événements de mai 1968, influent la politique des gestionnaires de logements sociaux. La poussée autogestionnaire, alimentée par les critiques d'une production du logement uniforme organisée par l'Etat, conduisent à une réflexion davantage intégratrice des besoins et revendications des locataires, portée notamment par les associations de locataires. Pourtant, la loi Bonnefoy introduisait dès 1912 une forme de participation des locataires dans la politique des offices des Habitations Bon Marchés (HBM) en donnant la possibilité d'intégrer dans leurs conseils d'administrations, deux représentants des locataires. Si le concept de participation en est alors à ses prémices, cette première initiative n'en reste pas moins un indicateur important dans l'appréciation de l'émergence de la participation dans les politiques publiques, et du logement en France. Avec la

⁶ Terme utilisé pour désigner l'imprégnation progressif du phénomène participatif dans les politiques publiques en France depuis les années 1970.

politique de la ville, la participation a trouvé un cadre structurant. Différents organismes et institutions sont ainsi incités à décliner cette politique dans leurs procédés. La participation devient dans un même temps un objet de légitimation de leur politique. Dans ce sens et afin de décliner à l'échelle locale les dispositifs prévus par la politique de la ville, les bailleurs sociaux se dotent progressivement de service de développement local, à l'image de Paris Habitat.

Cette partie s'attachera donc à montrer l'imprégnation progressive des politiques de la ville dans la gestion sociale du patrimoine des bailleurs sociaux. La participation dans les politiques sociales des bailleurs est en effet un long processus engagé depuis les origines du logement social. Favorisée par un contexte réglementaire et législatif, la participation s'est progressivement imposée comme un objectif majeur dans la mission sociale des bailleurs sociaux, appuyée par un ensemble de dispositifs prévus par la politique de la ville. Nous mettrons enfin en lumière le contrat de ville comme déclinaison locale d'une politique publique en faveur de plus de participation des habitants.

A) Les prémices de la participation des locataires chez les bailleurs sociaux :

Afin de comprendre les enjeux liés à la participation des locataires dans la politique du bailleur, il convient de mettre en lumière l'émergence des politiques du logement en France et notamment du logement social.

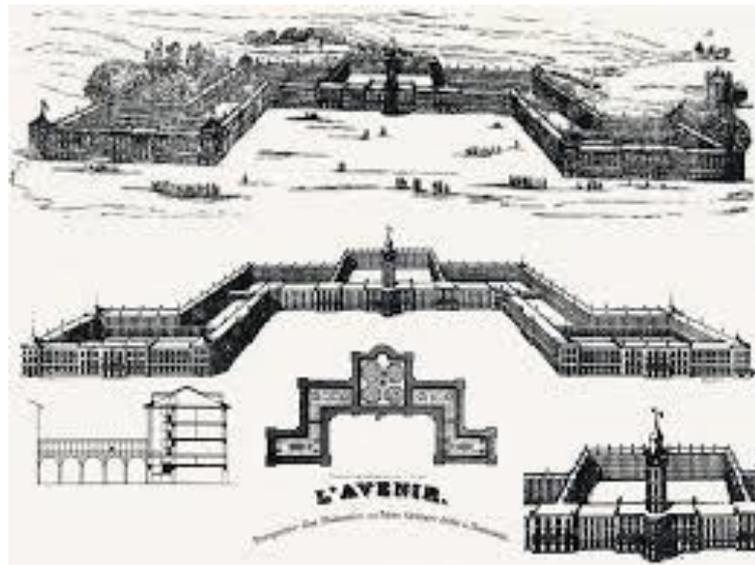
En 1832, Paris est à son tour touché par une épidémie de choléra qui fera en six mois près de 19 000 victimes. La propagation rapide de cette maladie dans la capitale pousse médecins et scientifiques à s'interroger sur les raisons d'un tel phénomène. La même année, un rapport général officiel sur l'épidémie de choléra à Paris met en lumière le lien étroit entre le développement de la maladie et l'insalubrité des logements. Claude Lachaise écrit notamment : «il semble en général, que la mortalité soit en raison directe de l'étroitesse des rues, de l'élévation des maisons et de l'entassement des ménages. ». Les rues de Paris ont alors subi peu de transformations et de grands aménagements. Le plan urbain fait état de rues étroites et peu lumineuses. L'arrivée de nouvelles populations en ville entraîne une forte hausse de demande de logement, quand dans le même temps, peu de nouvelles constructions voient le jour. En cinquante ans, la population parisienne est multipliée par deux, passant de 1,1 millions d'habitants en 1851 à plus de 2,7 millions d'habitants en 1900⁷. La situation du logement à Paris est à ce moment critique : 23 000 ménages, composés de trois à dix personnes logeaient dans un deux pièces (environ 23m²)⁸. Les taudis se multiplient, les logements sont surpeuplés. Pour parer ce phénomène, l'Etat promulgue en 1850 la loi relative à l'assainissement des logements insalubres en se basant sur les conclusions des travaux réalisés par la communauté scientifiques (médecins, chimistes etc.). L'hygiène publique s'impose comme domaine d'action et

⁷ Recherches statistiques sur la Ville de Paris et le département de la Seine, tome VI, 1860

⁸ Société de statistique de Paris, Notes sur Paris à l'occasion du cinquantenaire de la Société, Paris, 1909.

symbolise la première intervention de l'Etat dans la question du logement. En effet, le logement est jusqu'alors considéré comme l'affaire d'initiatives privées, l'Etat jugeant ne pas avoir de responsabilité dans le financement de sa construction (souci de ne pas favoriser des catégories sociales au nom du principe d'égalité ; peur du communautarisme et du regroupement de population, etc.). La loi de 1850 est donc un moment symbolique, le logement devenant une préoccupation sociale, un objet des politiques sanitaires au XIXe siècle.

Parallèlement aux initiatives engagées par l'Etat, le secteur privé continue de se mobiliser sur cette question du logement. Charles Fourier théorise dans les années 1850 le modèle de la cité ouvrière, dont la première voit le jour à Mulhouse en 1854 sous l'initiative de Jean Dollfus.



Représentations graphiques de la cité ouvrière conceptualisée par Charles Fourier en 1848

Ce modèle promeut l'habitat ouvrier moderne et conduit à mener une réflexion autour de l'habitat de masse et notamment ouvrier. Il ne s'agit pas là d'une véritable politique de logement mais d'initiatives issues des classes bourgeoises et patronales dans deux optiques. La première, accroître les rendements productifs de leurs ouvriers en leur offrant un logement à proximité du lieu de travail et en garantissant un niveau de vie stable. Un ouvrier heureux est un ouvrier productif. La deuxième raison est davantage politique. On cherche à moraliser la classe ouvrière. Donner accès à des maisons individuelles aux ouvriers évite l'effet de regroupement propice à la diffusion d'idées révolutionnaires et socialistes. Les ouvriers sont donc moins enclins à remettre en cause le modèle capitaliste et les modes de productions s'ils sont contenus dans un cadre spécifique. Le modèle de la cité ouvrière permet alors à des milliers de travailleurs et leurs familles d'être logés notamment dans le nord et l'est de la France, là où les industries fleurissent.

Malgré ces dispositifs et les mesures de la loi de 1850, la qualité du bâti ne cesse de se détériorer. Encore peu de mesures ont vu le jour pour résorber les logements insalubres et peu de

nouveaux logements sont produits. Dans les années 1880, des comités se créent à l'image du Comité révolutionnaire pour la grève des loyers, ou de la Ligue de la grève des loyers. Ils se posent en défenseur des droits des locataires, dans un contexte où ceux-ci sont mal protégés. Le logement étant soumis à la loi du marché, il n'y a pas de politique des loyers. Les propriétaires sont donc libres d'user de leur bien, le droit à la propriété privée étant inscrit dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen depuis la Révolution Française. Face aux pratiques d'expulsion abusives des locataires, et dans un contexte où le logement reste un bien difficile d'accès, la société civile s'organise pour parer aux difficultés des locataires. L'émergence d'idées politiques révolutionnaires et libertaires, pousse également les citoyens à la mobilisation. La crise du logement se renforce un peu plus, favorisée par l'absence de réglementation. Face à cette situation, l'Etat comprend l'urgence d'intervenir. En 1889, la Société Française des Habitations à Bon Marché (HBM) est fondée par Jules Siegfried, à la suite du Congrès International de l'habitation ouvrière dans le cadre de l'exposition universelle la même année. En 1892, Siegfried dépose un projet de loi qui verra le jour en 1894. Elle offre la possibilité aux sociétés HBM d'obtenir des aides des caisses d'épargnes et de consignations. Elle définit notamment les bénéficiaires de cette loi⁹, et permet à l'Etat de poser la question du logement sur le plan budgétaire. Le premier ensemble HBM, appelé La Ruche, voit le jour à St Denis à la suite de la loi. Mais les résultats sont modestes, n'aboutissant à la construction que de 3 000 logements entre 1895 et 1903 par 109 sociétés¹⁰. En 1906, 62% des personnes habitant des villes de plus de 5 000 habitants vivent à deux ou plus par pièce¹¹. Il devient urgent de financer la construction à l'échelle du pays. Ainsi, un projet de loi porté par le député Paul Strauss permet aux communes et départements d'apporter des aides aux sociétés HBM sous forme d'apports de terrains, de prêts, de souscriptions d'obligations et d'actions. En 1908, la loi Ribot facilite l'accès à la petite propriété, et crée un nouvel opérateur HBM, les Sociétés régionales de crédit immobilier, qui instaure la première aide à la pierre en prêtant à un taux de 2% à des personnes aux revenus modestes une partie du fond nécessaire à l'acquisition ou la construction d'une maison salubre.

Dans ce contexte législatif dense et bénéficiant de la loi de 1901 sur la liberté d'association, l'Union Syndicale des locataires, ouvriers et employés est créée en 1910. Le logement devient une conquête sociale, support de nouvelles luttes et à l'origine du droit au logement¹². L'ensemble de la classe politique se saisit de cette thématique afin de proposer les solutions les plus adaptées. L'Union

⁹ « des personnes n'étant pas propriétaires d'aucune maison, notamment des ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire », Jacques BAROU, La place du pauvre – Histoire et géographie sociale de l'habitat HLM, Collection Minorités et sociétés, Editions L'Harmattan, 1992, 135 pages.

¹⁰ Chiffres de l'Union Sociale de l'Habitat

¹¹ idem

¹² Celui-ci sera défini et institutionnalisé dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1948 comme un droit social : « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires. ». Article 25-1 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1948.

syndicale se positionne notamment sur la lutte contre les taudis et la taxation des loyers et propose un emprunt de 200 millions de francs par la ville de Paris pour construire des HBM. Le syndicat porte des revendications politisées, opposant les propriétaires, et par extension la classe bourgeoise, aux ouvriers et populations fragilisées. Le syndicat, fort de quelques 3500 adhérents devient alors une force de négociation dans la lutte pour un logement digne. Georges Cochon, premier secrétaire du syndicat, écrit dans le journal « la bataille syndicaliste » : «il faut que l'on fasse droit à nos légitimes réclamations ou nous y ferons droit nous-mêmes. Nous prétendons que tout être humain a un droit au logement, que le mobilier des ouvriers doit être insaisissable ; nous prendrons des logements pour ceux qui n'en ont pas et nous défendrons notre mobilier ! (...) ». En réaction à ces prises de positions, la loi Bonnevey de 1912 institue les Offices publics communaux et départementaux d'HBM. L'Etat prend la mesure du financement du logement social. Cette loi témoigne à la fois de l'interventionnisme progressif de l'Etat mais également du poids grandissant des associations et collectifs d'usagers dans la politique du logement. A la veille de la Première Guerre mondiale, 40 000 HBM sont construites. Pourtant, en 1918, les dégâts sont lourds, 660 000 bâtiments d'habitation sont touchés¹³. Les hausses de loyers et la forte demande permettent à l'Union Confédérale des Locataires (ancienne Union Syndicale des locataires, ouvriers et employés) de renforcer sa position comme organisme contestataire. Avant la fin de la guerre, la confédération avait obtenu de l'Etat une exonération du loyer pour les soldats mobilisés. Il s'agit de la première véritable reconnaissance du rôle des représentants de locataires. Forte de cette influence, la Confédération comptait en 1919 près de 100 000 adhérents et 35 fédérations en France.

L'entre-deux-guerres constitue un moment important dans la reconnaissance du rôle de l'Etat dans les politiques de logement. L'ambition portée par la loi Loucheur de 1928, de construire 260 000 logements en cinq ans, en accession et en locatif, dessine les prémices d'un nouvel urbanisme. Les organismes HBM deviennent des acteurs majeurs dans la production du logement en France, soutenus par un dispositif législatif de plus en plus interventionniste. En 1939, 300 000 HBM ont été réalisées, dont la moitié en accession à la petite propriété. On peut considérer que 900 000 personnes, soit 2% des Français, ont alors bénéficié des dispositions relatives aux HBM¹⁴. Mais les dégâts infligés à la France au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, replonge le pays dans une crise du logement sans précédent. En effet, 1 900 000 logements ont été détruits soit près de 18% du parc immobilier français. 45% des logements sont surpeuplés (dont près de 30% en surpeuplement critique) et 10% de la population vit dans des locaux totalement insalubres. Le confort est plus que rudimentaire : 90% de la population n'a ni baignoire ni douche, 80% pas de WC intérieurs et 48% pas d'eau courante. En

¹³ Vayssière Bertrand, « Relever la France dans les après-guerres : reconstruction ou réaménagement ? », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2009/4 (n° 236), p. 45-60

¹⁴ Chiffres de l'USH

1945, l'État lance un vaste programme de reconstruction du parc immobilier (plus 100 000 logements). Les offices des HBM sont donc mis à contribution pour mettre en œuvre cette politique, dont les effets se font cependant attendre. Dans le même temps, ceux-ci font l'objet de restructurations, afin de légitimer leur action. Ainsi la loi du 3 septembre 1947, complétant la loi Strauss de 1906, et s'inspirant des revendications des représentants syndicaux liées à la participation des locataires dans les offices HBM dès 1946, oblige les offices à inclure dans leurs conseils d'administration au moins deux représentants des locataires. Ceux-ci sont désignés parmi les organisations « les plus représentatives à l'échelle nationale »¹⁵. A ce moment-là, la Confédération du logement compte 145 887 adhérents revendiqués, et est représentée dans 68 départements¹⁶. On assiste à un déploiement territorial de la Confédération, qui avait pourtant été interdite en 1939, du fait de sa proximité avec le parti communiste, mais se refonde en 1944 à la Libération. De plus, bénéficiant d'un certain monopole dans le paysage des représentants des locataires (les autres mouvements n'ayant pas encore été reconstitués à la suite de la guerre), la Confédération s'assure presque une représentativité complète dans l'ensemble des offices français. Progressivement s'installe l'idée que les locataires sont les meilleurs gestionnaires des offices HBM, étant les premiers concernés. Le journal de la Confédération, *Le Réveil des locataires*, en février 1947 rapportait: «Il est en effet incontestable que la représentation des locataires au sein de ces CA ne peut qu'être profitable, aussi bien aux Offices qu'aux habitants de ces immeubles, car personne ne peut être plus intéressé à une bonne gestion que les locataires eux-mêmes, puisque ce sont eux et eux seuls qui, en définitive, supportent les conséquences bonnes ou mauvaises de cette gestion». Pourtant, des éléments de la loi viennent nuancer le pouvoir des représentants de locataires dans les conseils d'administration des offices HBM. L'article 3 prévoit notamment la création d'une commission décidant des crédits alloués aux offices pour la construction du logement ainsi que les loyers, dont sont exclus les locataires et leurs représentants. Or, l'essentiel des revendications de la Confédération reposent alors sur ces deux éléments. Sans cela, elle perd en légitimité pour siéger au conseil d'administration des offices. Cette difficulté pour la Confédération à se structurer autour d'un discours fort, conduit à affaiblir le modèle de représentation des locataires. Les amicales de locataires, relai de la Confédération à l'échelle locale, pâtissent de ces difficultés à créer une politique forte et unifiée. Structurées par le Congrès de juin 1952, les amicales de locataires ont pour but de fédérer l'ensemble des revendications et mécontentement des locataires à l'échelle de leur immeuble. Le caractère contestataire est un fondement de la constitution des amicales. Mais leur rôle est mal défini au sein de la Confédération. L'ensemble de ces éléments contribuent à affaiblir le modèle de représentation des locataires au sein des offices HLM (depuis la loi du 21 juillet 1950).

¹⁵ Loi du 3 septembre 1947

¹⁶ Archives nationales de la CNL, Côte J/2, Congrès de Vichy, 05-07 juin 1954.

Sans pour autant ouvrir totalement les portes à une participation massive des locataires (les organes décisionnaires des offices refusent la revendication première de la Confédération d'inclure 50% de représentants des locataires dans les conseils d'administration), la promulgation de la loi de 1947 constitue une base pour de nouvelles pratiques politiques et militantes. Ces dernières trouveront une plus large résonance à partir des années 1960, où des mouvements plus contestataires s'élèveront pour porter haut la voix des populations les plus fragilisées.

B) Du locataire à l'habitant : L'institutionnalisation de la participation dans le cadre de la politique de la ville

Malgré la loi de 1947 allant progressivement dans le sens d'une implication des locataires dans l'organisation des bailleurs sociaux, la priorité reste encore la production massive du logement. En effet, malgré les progrès réalisés depuis la fin de la guerre en termes de logement, 10% des ménages français¹⁷ dans les années 1950 n'ont pas accès à un logement décent, équipé des commodités type salle d'eau, toilettes, eau courante. Le surpeuplement des logements est encore estimé à 13% des ménages. L'hiver 1954 et « l'insurrection de la bonté » lancé par l'Abbé Pierre, marque le début d'une politique volontariste de l'Etat pour éradiquer le mal logement. Le parlement vote alors 10 milliards de francs de crédits pour réaliser des cités d'urgence en pavillons, des logements populaires familiaux et des logements « millions ». Les premiers grands ensembles voient le jour sous les formes de barres et de tours notamment dans les banlieues parisiennes. Mais les réalisations sont peu qualifiées, et se dégradent rapidement. Au début des années 1960, les travaux de la sociologie urbaine mettent en évidence la dégradation du parc locatif social. En 1966, une enquête nationale de recensement des bidonvilles est menée et fait encore état de 255 bidonvilles, dont près de la moitié en région parisienne, accueillant près de 50 000 personnes. En 1968, Olivier Guichard, ministre du Logement, organise un grand débat à l'Assemblée Nationale sur la question urbaine : "Le débat qui s'ouvre est un débat, non pas technique, mais politique". Il parle de "droit à la ville" et propose le développement de la responsabilité municipale et la lutte contre toute ségrégation sociale. Ce concept, directement inspiré des travaux menés dans le cadre des luttes urbaines aux Etats-Unis dans le début des années 1960, est théorisé en France par Henri Lefebvre, dans son ouvrage *Le droit à la ville* paru en mars 1968. L'auteur met en lumière les transformations que subissent alors les villes passant d'un modèle industriel au modèle de la périphérie avec l'apparition des banlieues. Les enjeux urbains sont donc d'une nouvelle nature. La ville est source d'inégalités, elle crée des différences entre ses usagers dans la manière de l'appréhender, de la pratiquer. De ces différentes approches de la ville émerge des

¹⁷Source : Insee

luttons pour revendiquer les droits de ceux mis à la marge par ce système que Lefebvre décrit. Les mouvements sociaux urbains s'attachent à faire entendre la voix des minorités, ceux qui ne sont pas représentés. Ces luttons sont celles des droits des femmes, de l'écologie, du logement, etc. Les revendications qui ressortent de ces luttons doivent faire prendre conscience de l'inaction des pouvoirs publics face à ces sujets. Les constructions des années 1940-1950 se dégradent, la société civile se structure en groupements et associations pour mettre l'Etat face à ses responsabilités.

Dans un contexte d'affirmation des luttons sociales et urbaines, notamment dans le domaine du logement, l'Etat a du légiférer, proposer des cadres juridiques et réglementaires afin de répondre aux besoins de ses citoyens. En 1975, la France compte 50 millions d'habitants (contre 43 millions d'habitants en 1955¹⁸) dont 72% vit en ville. Face à ces modifications démographiques et géographiques¹⁹, le logement devient un levier pour tenter d'endiguer les phénomènes de précarisation de la population. L'arrêt des constructions de grands ensembles depuis la circulaire Guichard de 1973 conduit les pouvoirs publics à questionner les conceptions urbaines et les modèles urbanistiques. En 1976, l'Union Nationale des HLM fait état dans *Le Livre Blanc des HLM*, de la dégradation des « grands ensembles » et propose quatre grands principes censés inspirer les nouvelles politiques de l'habitat et du logement : qualité, équité, décentralisation et équilibre. En 1977, les pouvoirs publics s'emparent de ces enjeux, le terme de politique de la ville apparaît véritablement, surtout pour désigner un ensemble de dispositifs censés atténuer l'effet des dégradations du parc locatif sur des populations fragilisées. A l'aide à la pierre succède l'aide personnalisée au logement, mise en place par le ministre Raymond Barre. Suite à cela, le dispositif Habitat et Vie Sociale (HVS) est créé pour s'attaquer au « mal des grands ensembles »²⁰ en promouvant notamment une nouvelle qualité architecturale dans les constructions mais également en intégrant la notion de développement social. Pour parer à l'obsolescence du bâti et au manque de lien social, le dispositif prévoit le versement de subventions aux bailleurs sociaux pour financer des actions de réhabilitation de leur patrimoine dégradé et la construction d'équipements. La cellule d'habitation devient la base de la réflexion sur les problèmes de dégradations du parc locatif et les conflits d'usages des espaces qui y sont liés. Les bailleurs se font ainsi les relais de cette politique locale, en développant des actions d'animations sociales par le biais de dispositifs intégrant les locataires. C'est notamment à la suite du programme HVS que le bailleur s'est vu dans l'obligation de construire des locaux collectifs résidentiels, comme lieu symbolique de lien social entre les habitants. Ces espaces en pied d'immeuble doivent faciliter la mise en place de projets associatifs et sociaux. Il s'agit d'un lieu de rencontre et de partage devant inciter à s'impliquer dans la vie en communauté mais également en

¹⁸Source : INSEE

¹⁹Cette croissance s'explique par une forte croissance démographique, couplé avec des politiques migratoires favorables

²⁰Jeanne Demoulin, *La gestion du logement social : l'impératif participatif*, p.45

responsabilisant les locataires dans des locaux mis à disposition. Mais progressivement, des termes comme « population spécifiques » émergent, comme un premier bilan du dispositif HVS. Le congrès national annuel des organismes HLM les définissait en 1979 comme celles ayant des « problèmes spécifiques » ou des « problèmes divers ». Il s'agit de « familles qui d'un point de vue économique, culturel ou démographique, ne correspondent pas au modèle courant de la famille-type française : revenu stable, pas plus de trois enfants, relations calmes, etc. »²¹. Le congrès, qui fait suite aux émeutes de Vaulx-en-Velin dans la banlieue de Lyon la même année, attribue aux populations spécifiques les dégradations commises dans les logements et parties communes, du fait « d'habitudes culturelles rendant difficile l'appropriation et le respect des espaces communs ». Il y a une véritable conception stéréotypée et stigmatisante des populations logeant dans le parc locatif social, à l'origine d'une politique territorialisée, par îlot, pour répondre alors au « problème des banlieues ». L'Etat commence à identifier des secteurs où les problèmes se font récurrents, où la concentration de populations « spécifiques » se fait la plus dense. Il n'y a pas encore de géographie précise, cela concerne l'essentiel des grands ensembles construits en banlieues proches des grandes villes comme Paris, Lyon et Marseille. Dans le même temps, un certain nombre de mesures sont mises en place pour favoriser l'accession à la propriété, quand 75% de la population de l'époque aspire à une maison individuelle. Cette politique contribue au regroupement des populations fragilisées dans les mêmes ensembles, les mêmes secteurs géographiques. L'objectif affiché à ce moment est la réduction des dégradations des lieux de vie, moins que la mixité sociale.

En réaction à cette première tentative d'action, le dispositif Développement Social des Quartiers (DSQ) est mis en place au lendemain de l'arrivée de la gauche au pouvoir. Cette politique fait suite notamment au rapport « Ensemble, refaire la ville » rédigé par le maire de Grenoble, Hubert Dubedout, en 1983. Il y fait notamment une première critique de la jeune politique de la ville, fort de ses expériences participatives menées dans le cadre des Groupes d'Actions Municipales (GAM) de Grenoble. Selon lui, l'intervention de cette politique est trop centrée sur le logement au détriment de l'environnement dans lequel il évolue. De plus, le cadre de vie des habitants est toujours séparé de la vie sociale, l'action sectorielle ne peut selon lui pas créer de dynamique territoriale propice au développement, d'autant que l'implication des acteurs politiques locaux n'est pas égale sur le territoire. Mais ce rapport s'inscrit également dans un cadre spécifique qui va déterminer par la suite le rôle des acteurs locaux, et notamment des bailleurs, dans la concrétisation de la politique de la ville. Les situations économiques et institutionnelles se trouvent modifiées par la première loi de décentralisation de 1982, qui confère davantage de pouvoirs aux collectivités territoriales. En effet, les baisses de dotations de l'Etat dans un contexte économique en restructuration (au sortir de la crise de

²¹Ibid p.47

1974, avènement de la pensée libérale où le marché doit s'autoréguler), sont autant de facteurs qui poussent les bailleurs sociaux à renouveler leurs pratiques et modes de gestion. En 1985, le 46^e congrès HLM définit l'objectif principal des bailleurs : « moderniser pour mieux servir »²². La libéralisation progressive du marché pousse le bailleur à se positionner en tant que véritable entreprise, devant gérer des coûts de gestion mais également assurer une bonne qualité de service. Le logement social devient un bien consommable, le locataire un client. Selon Jeanne Demoulin, « faire participer les usagers conduirait les administrations publiques à prendre le chemin de la modernisation administrative »²³. La participation des locataires deviendrait alors un moyen de légitimer cette nouvelle direction. En décembre 1986, la loi tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière prévoit la possibilité pour les bailleurs de conclure des accords collectifs avec une ou plusieurs associations de locataires ou avec les locataires directement. Le poids ici donné aux locataires accompagne les changements de gouvernances dans les offices HLM.

En 1990, le premier ministre de la ville est créé, permettant de coordonner, avec les acteurs de terrain et partenaires locaux, la mise en place de la politique de la ville. Il institutionnalise la volonté de faire « de l'urbain avec du social » et met notamment à contribution les bailleurs avec la Loi Orientation pour la Ville (LOV) de 1991, qui fixe des objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale. Elle prévoit également les premiers Grands Projets Urbains sous le gouvernement de Michel Rocard dans lesquels Les bailleurs sont incités à engager des concertations avec leurs locataires. A cette même période, l'association Droit au Logement (Dal) est créée par un collectif de mal logés et d'associations de quartier à Paris. Elle a pour but de défendre les personnes en difficultés dans leurs logements, sous le coup d'expulsion ou locataires de logement insalubre par exemple. La volonté de structurer la population autour de cet enjeu du logement et de l'habitat est toujours forte, dans la lignée des théories d'H. Lefebvre et du droit à la ville. Les habitants se repositionnent comme acteurs de leur cadre de vie. Texte fondateur dans la conception de la politique de la ville des années 2000, la loi dite de Solidarité et de Renouvellement Urbain de 2000 introduit de nouvelles prérogatives dans la participation des habitants. Outre d'imposer une réglementation en termes de construction (+20% de logements sociaux dans les villes de plus de 15 000 habitants), elle offre un nouveau cadre de participation aux locataires et à leurs représentants. Ainsi, la loi prévoit la création des Plans de Concertation locative (PCL). Les PCL incluent les représentants des associations affiliées aux organisations nationales présentes dans le patrimoine du bailleur ; les administrateurs élus par les locataires et les organisations de locataires ayant présenté des candidats et obtenu 10 % des suffrages

²²Ibid p.51

²³Demoulin Jeanne, « Les dispositifs participatifs comme traceurs de changement. Les conditions d'émergence de la participation des locataires dans les organismes HLM », in GIS Démocratie et Participation, *Actes des 3^{èmes} journées doctorales sur la participation et la démocratie participative*, Bordeaux, 22-23 novembre 2013.

exprimés aux dernières élections des administrateurs locataires. Le PCL définit les modalités pratiques de la concertation applicables à l'ensemble du patrimoine du bailleur et précise les règles destinées à formaliser les relations locatives locales »²⁴. Le plan donne le cadre général d'intervention des associations de locataires en encadrant leurs pratiques et en définissant le rôle des organes qui le composent. La concertation au sein du bailleur intervient sur des sujets tels que la qualité de service, les économies d'énergie, le cadre de vie, la qualité des prestations, etc. Les habitants sont sollicités progressivement à toutes les échelles de lieu de vie. En 2013, le Rapport Bacqué-Mechmache intitulé « Pour une réforme radicale de la politique de la ville », met en lumière la notion d'*empowerment*, le « pouvoir d'agir » des habitants. Largement utilisé dans la littérature anglo-saxonne des sciences humaines, elle apparaît au début des années 2000 en France, grâce aux travaux notamment de la sociologue Marie-Hélène Bacqué qui la définit comme « un processus par lequel des individus ou des groupes peuvent acquérir les moyens de renforcer leur capacité d'action ou moyens d'émancipation pour arriver au pouvoir »²⁵. Les auteurs du rapport proposent ainsi différentes pistes de réflexion allant dans le sens de plus de participation des habitants, afin de démocratiser la politique de la ville. En 2014, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite loi VECU, instaure une nouvelle géographie prioritaire, plus resserrée autour de quartiers qui concentrent le plus de difficultés sociales et économiques à partir du critère unique de pauvreté. La politique de la ville cible aujourd'hui 1 300 quartiers prioritaires à l'échelle nationale, contre 2 500 avant la loi de 2014. 20 d'entre eux se situent à Paris.



« Les must go zones de Paris », campagne de promotion de la nouvelle géographie prioritaire parisienne.
Source : Ville de Paris

²⁴ Plan de concertation locative adopté par Paris Habitat en CA du du 26 mars 2015, joins en annexe 1

²⁵ « Démocratie participative, impératif délibératif et empowerment », synthèse de conférence du Pôle ressources départemental Ville et Développement Social du Val d'Oise, mai 2011

Cette géographie influe directement les actions menées par les bailleurs sociaux. Elle permet de donner un cadre territorial où concentrer des dispositifs d'amélioration du cadre de vie, de lien social etc. tout en favorisant l'implication des habitants, enjeu fort de cette politique publique. S'il convient de noter que l'action du bailleur se fait sur l'ensemble de son patrimoine, une partie importante de sa mission sociale est déclinée sur les quartiers prioritaires où il est présent. Les bailleurs sont directement mis à contribution dans la poursuite des objectifs de mixité sociale et de promotion des territoires et on assiste à une imbrication des enjeux et dispositifs en faveur de l'amélioration du cadre des vies des habitants. Avec la nouvelle politique de la ville, le bailleur bénéficie d'un cadre d'action qui se matérialise par le contrat de ville.

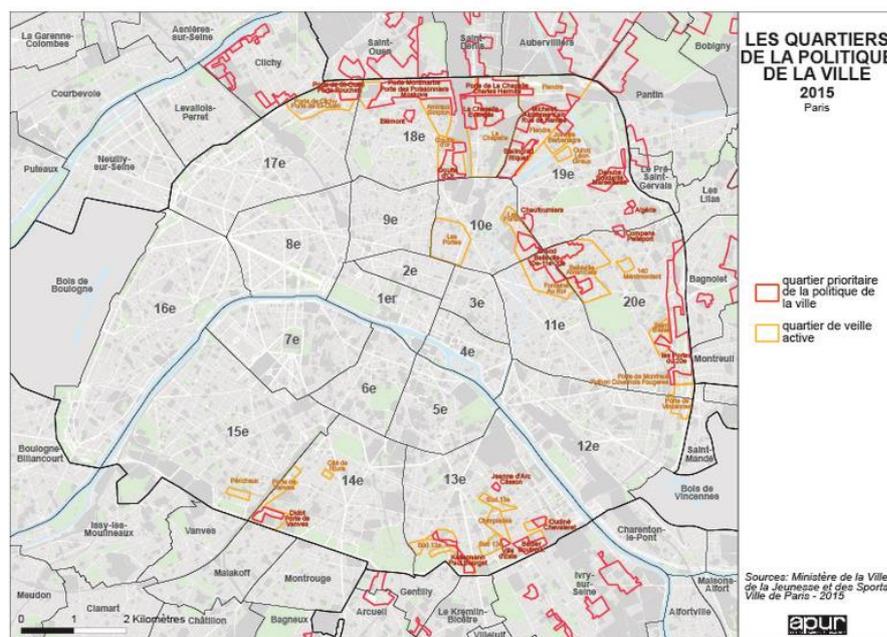
C) Le contrat de ville parisien comme nouveau cadre du développement local chez Paris

Habitat :

Le contrat de ville s'impose comme un véritable outil opérationnel dans le cadre de la politique de la ville. Depuis la loi de 2014, les contrats de ville remplacent les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS). Définis par le comité interministériel à la ville (CIV) du 9 mars 2006, les CUCS visaient à mettre en place des actions concertées avec les acteurs locaux, pour améliorer les conditions de vie dans les quartiers en difficultés (chômage, logement, etc.). L'action des CUCS s'inscrivait en complément à un ensemble de dispositifs de réduction des inégalités territoriales, sociales et économiques à l'image des Zones Franches Urbaines, des Zones de Sécurité Prioritaires, etc. La refonte de la géographie prioritaire engagée à la suite de la loi de 2014, permet aux contrats de ville de revenir sur le devant de la scène, disparus depuis 2007, en s'appuyant sur une nouvelle cartographie d'intervention. Le critère du revenu devient alors le seul critère d'action pour l'ensemble des partenaires locaux engagés dans la politique de la ville. L'action priorise les ménages les plus pauvres. La loi VECU introduit également le financement du « droit commun », qui concerne l'ensemble des actions mises en œuvre au-delà du périmètre de la géographie prioritaire. Enfin, la loi prévoit une mise à plat des dispositions contractuelles jusqu'alors mises en place afin d'uniformiser l'action sur les territoires, et permet donc la création des contrats de ville. Rédigés par les municipalités ou par les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) et effectifs pour la période 2015-2020, les contrats de ville s'inscrivent dans une démarche intégrée et partenariale de partage des expertises et des connaissances. Ils permettent de mobiliser les différentes politiques publiques en répondant aux besoins locaux identifiés. Pour cela, trois axes de développement sont privilégiés : le développement de l'activité économique et de l'emploi, la cohésion sociale, et le cadre de vie et développement urbain, en mettant l'accent sur l'implication des partenaires locaux mais surtout des habitants, dans les processus de décision. Plusieurs nouveaux outils sont ainsi créés pour supporter l'ambition des

contrats de ville : les conseils citoyens, devant être un lieu d'échange et d'exercice du droit démocratique des habitants des quartiers prioritaires ; les Fonds de Participation des Habitants²⁶, permettant d'impliquer directement les habitants des quartiers prioritaires sans passer par les chemins traditionnels de l'association par exemple. Avec ce dispositif, les habitants ont la possibilité d'être directement financés pour mener à bien un projet de convivialité, culturel, d'animation sociale. Des « maisons du projet » sont également insituées dans tous les projets de renouvellement urbain et de réhabilitation du patrimoine bâti des bailleurs. Ces dispositifs concourent à la redynamisation des publics ciblés par la politique de la ville autour des questions du vivre ensemble notamment.

A Paris, l'élaboration du contrat de ville coïncide avec le début de la mandature d'Anne Hidalgo, élue en 2014. Dans ce cadre, la Mairie de Paris a décidé de répondre aux objectifs fixés par la nouvelle politique de la ville en priorisant trois axes stratégiques : l'éducation, l'emploi et la participation des parisiens²⁷. Afin de répondre au mieux aux spécificités des différents territoires concernés par la nouvelle géographie prioritaire, les projets de territoires sont mis en œuvre par les mairies d'arrondissement en lien avec les partenaires locaux. Ils sont « la formalisation par une collectivité territoriale d'une vision prospective de son territoire. Ils visent à fixer le cadre nécessaire à la mise en cohérence des politiques locales en s'inscrivant dans une approche globale et s'appuient sur un diagnostic dynamique du territoire concerné intégrant ses atouts et ses faiblesses »²⁸. Il s'agit d'une déclinaison à l'échelle locale des objectifs fixés par les contrats de ville, prenant en compte les spécificités des territoires sur lesquels il s'applique, à savoir les quartiers prioritaires. Sur Paris, ils sont au nombre de 20 répartis sur huit arrondissements :



²⁶ Ce dispositif découle directement des propositions du rapport Bacqué-Mechmache de 2013

²⁷ Voir annexe 2 pour un récapitulatif des objectifs du contrat de ville parisien

²⁸ « Inscription du contrat de ville dans les outils de planification stratégique du territoire », CGET,

Le projet de territoire se décline ainsi en enjeux (en général, quatre ou cinq enjeux sont révélés par territoires), puis par axe de travail, eux-mêmes développés en grands objectifs ou pistes d'actions. Ce découpage permet de renforcer le caractère opérationnel du document. Les actions qui y sont développées permettent donc aux différents acteurs de terrain et notamment les bailleurs, de structurer leur intervention locale en répondant aux principaux enjeux du projet de territoire. En effet, du fait de leur ancrage territorial, mais également grâce à leur rôle majeur dans le fonctionnement des quartiers (mise en place de dispositifs en faveur de la tranquillité résidentielle, du développement économique, etc.) les bailleurs sont directement mis à contribution pour la réalisation des projets de territoire. Le travail réalisé chez Paris Habitat, s'inscrit dans le cadre de deux projets de territoire : la Goutte d'Or et Porte Montmartre/Blémont²⁹. Sur les 10 571 logements sociaux³⁰ gérés par Paris Habitat dans le 18^e arrondissement, près de 60% se trouvent sur ces trois quartiers prioritaires.

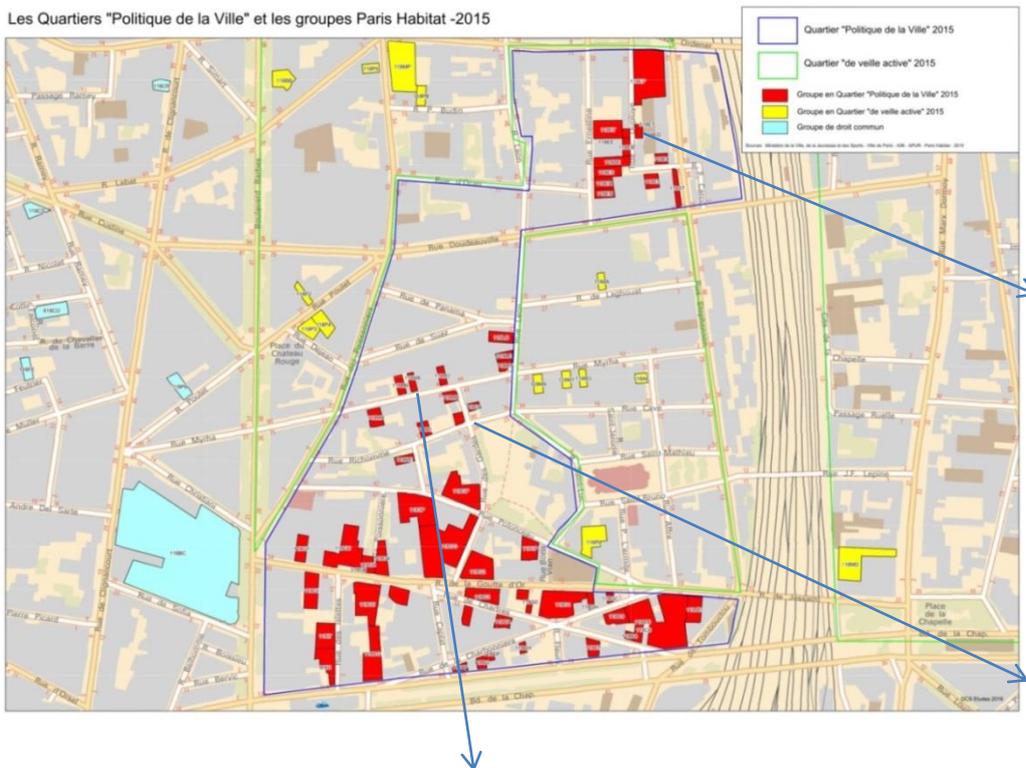
En ce qui concerne la Goutte d'Or, le quartier se caractérise par un tissu urbain dense et une densité de population élevée. Le quartier compte près de 24 000 habitants principalement répartis dans le quartier prioritaire dessiné par la politique de la ville. Principalement résidentiel, avec 22% de logement social (33% dans le périmètre du quartier prioritaire) et, malgré une intervention publique significative, le quartier conserve un parc ancien dégradé et les situations de mal logement sont toujours présentes (17% de logements sans confort). Le quartier bénéficie toutefois d'un regain d'attractivité vers les classes sociales supérieures du fait du développement de nouvelles activités économiques et d'un tissu associatif fort, quand dans le même temps, la précarité de certains ménages continue de s'accroître (près d'un quart des habitants se situe en dessous du seuil de pauvreté et le nombre d'allocataires du RSA est deux fois plus élevé que la moyenne parisienne). Le taux de chômage se situe à 20%, contre tout juste 10% pour Paris. La situation scolaire des jeunes du quartier est également préoccupante : le taux de sortie des institutions scolaires est de 17% contre 5% à l'échelle parisienne, et 40% des habitants sont sans diplôme. Le projet de territoire offre un cadre aux partenaires locaux pour répondre à des enjeux éducatifs en faveur d'une meilleure réussite scolaire, des enjeux en termes d'aménagement pour une amélioration du cadre de vie, mais également en termes d'emploi afin de relancer l'attractivité du territoire. L'accès aux droits et le développement des solidarités doivent également être des leviers contre la précarité et l'isolement.

²⁹ L'ensemble des chiffres sont issus des deux projets de territoire, rédigés par la mairie du 18^e arrondissement

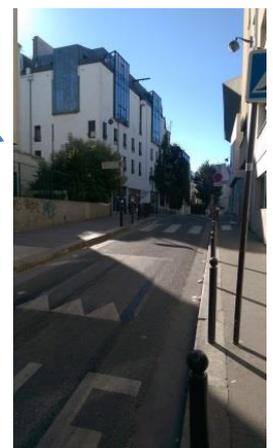
³⁰ Chiffres Paris Habitat

Vues de quelques rues sur le quartier prioritaire de la Goutte d'Or
 Photographies : Marie Palleron

Les Quartiers "Politique de la Ville" et les groupes Paris Habitat -2015



Rue Emile Duployé



Rue Richomme



60 rue Myrha

Le quartier de la Porte Montmartre/Blémont est animé par des dynamiques différentes à celles de la Goutte d'Or, puisqu'il englobe en réalité plusieurs entités distinctes : le secteur de la porte Montmartre-porte de Clignancourt-Moskova et le secteur Blémont (entré en géographie prioritaire en 2015). Situé aux abords du périphérique nord, le premier quartier se caractérise par une grande diversité de populations : une population jeune (un tiers de la population) et en même temps vieillissante, un nombre important de familles monoparentales (plus de 40 % contre 30% à Paris) Au niveau économique, le quartier compte essentiellement des employés et ouvriers (63% contre 26,5 % à Paris), un tiers des ménages vit sous le seuil de bas revenus (contre 11 % à Paris) et près d'un ménage sur cinq est allocataire du RSA (19 % contre 6% en moyenne à Paris). Comme à la Goutte d'Or, le taux de sortie précoce du système scolaire est assez fort : 16% contre 5% à l'échelle parisienne, contribuant donc à un faible niveau de qualification des habitants (en 2011, un habitant sur deux n'a pas de diplôme, contre 21.5% à Paris) contribuant à un taux de chômage assez élevé (un quart de la population jeune du quartier). En ce qui concerne Blémont, les catégories modestes sont sur représentées. Plus d'un habitant sur deux est employé ou ouvrier (27 % en moyenne à Paris). Un quart

des habitants vivait sous le seuil de pauvreté (26 %) en 2011, contre 11 % à Paris. Près d'un jeune sur quatre n'est ni en emploi ni en études. Le quartier est fortement concerné par le mal logement : de nombreux ménages vivent en situation de sur occupation (plus de deux personnes par pièce dans un logement) : 22 % des foyers sont concernés à l'échelle du quartier, contre 9 % en moyenne à Paris.

L'ensemble constitue un pôle de 31 000 habitants, dont 16 000 en quartier prioritaire. Le secteur concentre un nombre important d'HBM. Aux vues de ces spécificités, le projet de territoire a voulu prendre en compte la diversité physique des lieux et les dynamiques déjà enclenchées afin de répondre au mieux aux difficultés du territoire. Pour cela, le projet de territoire vise à favoriser la diversification des services et des actions afin de mieux répondre aux besoins des habitants les plus isolés et en difficultés ; renforcer la coopération à destination des parents, des enfants et des jeunes ; à favoriser le mieux vivre dans son quartier et son logement et enfin à engager des transformations urbaines au service des habitants, des usagers et des commerçant pour améliorer l'attractivité du quartier.

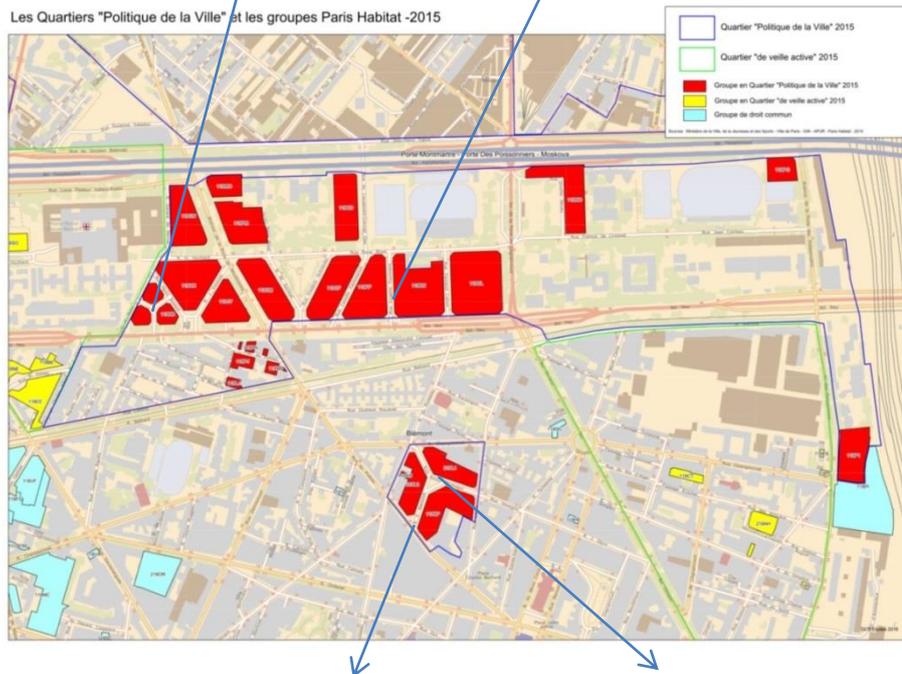
Rue Henri Brisson



Rue Eugène Fournière



*Vues de quelques rues sur le quartier prioritaire de la Porte Montmartre et Blémont
Photographies : Marie Palleron*



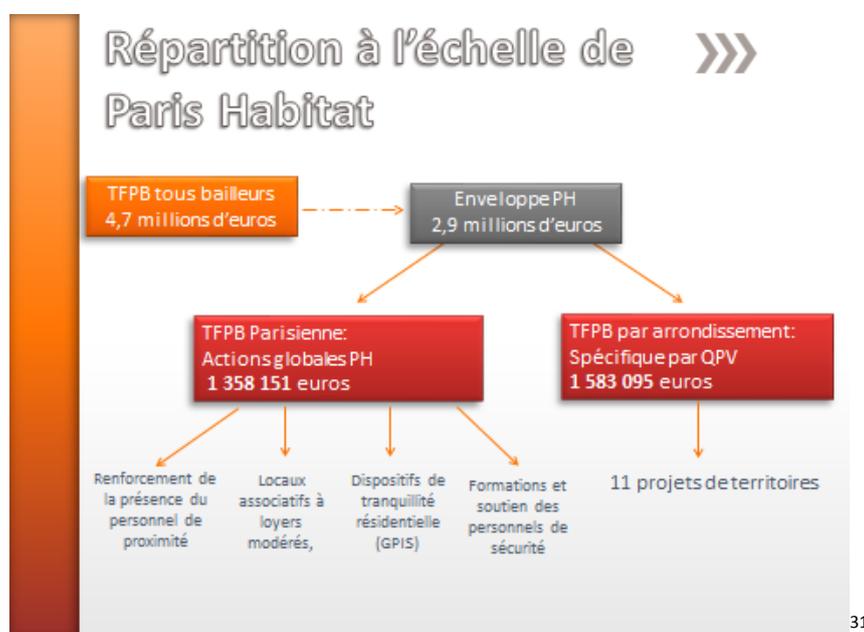
Rue du Poteau



Rue André Messager



Ces deux projets de territoire ont ainsi donné un cadre aux actions réalisées durant l'apprentissage chez le bailleur. En tant que signataire du contrat de ville dans lequel s'inscrivent ces projets de territoire, mais ce depuis 2001 dans une autre mesure, les bailleurs bénéficient d'un abattement de 30% sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements situés en quartiers prioritaires (selon la loi de 2014). En contrepartie, ils s'engagent à mettre en œuvre des actions contribuant à améliorer la qualité de services aux locataires. Prévu par le code général des impôts, l'abattement ne constitue pas en tant que tel un budget spécifique mais doit servir à valoriser des actions de redynamisation des territoires d'un montant égal à celui de l'exonération. Sur Paris, 17 bailleurs ont signé en 2016 la convention d'utilisation de l'exonération de la TFPB, avec la Ville et l'Etat. Ce cadre d'exonération de la TFPB implique un engagement encore plus fort de la part des bailleurs, dans la poursuite des objectifs fixés par les contrats de ville en partenariat avec l'ensemble des acteurs locaux. Mais il ouvre également des perspectives dans la diffusion et la mise en place de projet d'animation territoriale. Allant dans ce sens, et pour témoigner de son engagement sur les territoires, la direction de Paris Habitat a pris le parti d'allouer un budget supplémentaire, offrant une véritable opportunité pour notamment les chargés de développement local, de déployer massivement des actions d'animation sociale. Les champs d'actions sont multiples : renforcement de la présence du personnel de proximité, formation/soutien des personnels de proximité, sur-entretien, gestion des déchets et encombrants / épaves, tranquillité résidentielle, concertation / sensibilisation des locataires, animation, lien social, vivre ensemble, petits travaux d'amélioration de la qualité de service.



³¹ « Présentation de l'abattement TFPB » document réalisé dans le cadre de l'apprentissage chez Paris Habitat

Ces dispositifs sont autant de moyens permettant la mise en place de projets d'animation sociale sur les quartiers prioritaires. En s'engageant auprès des pouvoirs publics à mettre en œuvre les actions de redynamisation des quartiers, le bailleur Paris Habitat témoigne de son ambition d'accroissement du niveau de vie des habitants des quartiers prioritaires dans un souci d'équilibre territorial et de réduction des inégalités.

La participation des locataires dans les procédés du bailleur social n'est pas un phénomène nouveau. Les gestionnaires du logement social ont dû adapter leurs pratiques professionnelles afin de mieux répondre aux enjeux liés d'abord au logement, avant d'intégrer une plus large réflexion autour de l'habitat. A partir des années 1970, le terme de « problème des banlieues » est utilisé pour traduire du malaise urbain dans des constructions déjà obsolètes. La mise en place d'une politique de la ville pour amorcer des transformations au sein de la société a dû prendre en compte davantage de phénomènes que la seule cellule d'habitation. Le développement d'une politique de développement social urbain, par le biais des contrats de ville et projets de territoire, a permis d'englober dans une plus large réflexion le phénomène de la participation des habitants, et de révéler le caractère opérationnel des bailleurs sociaux, qui s'imposent comme véritables relais locaux. Si l'analyse à jusqu'ici permis de situer le contexte global d'émergence de ces politiques et le rôle du bailleur dans l'implication de ses locataires, il convient de présenter la mise en application concrète sur le terrain de ces grands principes. Le développement qui suit propose de rendre compte d'une année de travail réalisée dans le cadre d'un contrat d'apprentissage chez Paris Habitat en tant que chargée de développement local.

II- Les dispositifs d'implication des locataires dans la politique sociale du bailleur : une pluralité d'acteurs pour une action à différentes échelles. Etude de cas dans le 18^e arrondissement de Paris.

L'implication des locataires au sein de la politique sociale du bailleur s'inscrit dans un cadre plus large de réappropriation des questions liées au cadre de vie des habitants. Le bailleur bénéficie pour cela de différents leviers pour coordonner son action sur l'ensemble de son patrimoine. Les agences Paris Habitat par exemple, se font les principaux relais entre l'institution et les locataires grâce au travail mené par les gardiens, les chefs d'agences, gérants et autres fonctions supports à la gestion du patrimoine. L'action du chargé de développement local, par le biais de projets d'animation locale notamment, permet de décliner à l'échelle du patrimoine du bailleur les principes prévus à la

fois par la politique de la ville mais également par la direction de la cohésion sociale de Paris Habitat. Le bailleur s'inscrit donc dans une démarche globale de redynamisation des territoires, dans un système partenarial engageant différents acteurs institutionnels, associatifs etc. L'ensemble de son action concourant à mettre en lumière la diversité des dynamiques de population qui compose son parc locatif. Mais différents cadres se superposent pour permettre une action à toutes les échelles du territoire parisien. L'imbrication de ces différents niveaux d'intervention est à la fois induite par un cadre réglementaire national et local, et se décline aussi à l'échelle de Paris Habitat selon deux grands axes : les projets d'animation visant la redynamisation des quartiers, et le lien entre bailleur et locataires.

L'enjeu de cette partie sera de révéler la pluralité des actions et des acteurs engagés dans ce processus d'amélioration du cadre de vie des habitants, tout en mettant en lumière les dispositifs propres au bailleur allant dans ce sens. Le développement prendra pour exemple les quartiers de la Goutte d'Or et de Porte Montmartre-Blémont-Porte de Clignancourt, dans 18^e arrondissement de Paris.

A) Le poste de Chargé de développement local : un outil opérationnel dans la politique sociale du bailleur

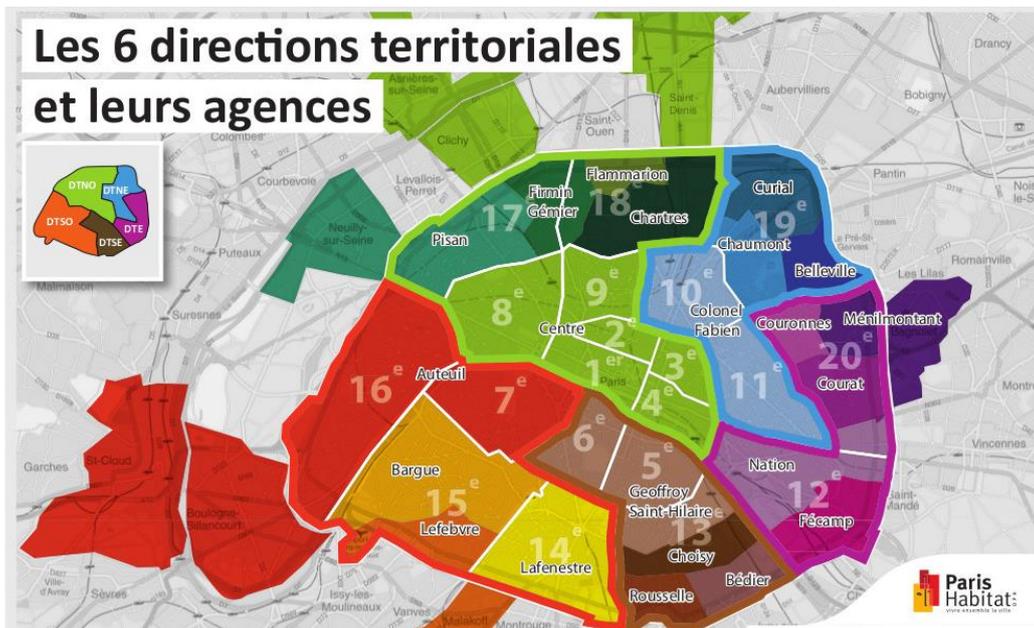
La volonté d'impliquer les habitants a été un enjeu fort des politiques publiques sociales, et notamment dans les politiques de la ville depuis les années 1990. Les différents dispositifs mis en place dans le cadre de la politique de la ville nécessitent une coordination des différents acteurs et partenaires de la ville. Les bailleurs sont donc mis à contribution pour décliner cette politique. L'émergence d'un nouveau modèle entrepreneurial dans la politique des offices conduit à repositionner la question du locataire, et du service qui lui est rendu. La création d'un poste de chargé de développement local chez Paris Habitat permet d'appréhender les liens entre bailleur et institutions publiques ainsi que la place croissante du développement social urbain dans la politique sociale de l'office.

Plusieurs facteurs justifient la montée en puissance de l'implication des locataires dans les politiques sociales des bailleurs. D'abord, un contexte juridique et institutionnel foisonnant allant dans le sens de plus de participation des habitants. On reconnaît progressivement « l'expertise d'usage »³² des habitants, à même de décider pour eux, dans le sens de leurs intérêts. Ensuite, le contexte d'émergence de la notion de responsabilité sociale des entreprises et de la qualité de service permet aux locataires de se sentir considérés. Allant dans ce sens, la participation des locataires est perçue comme un moyen de réguler les usages sur le patrimoine, elle agit comme une forme d'autorégulation

³²Héloïse Nez, « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif », *Sociologie* [En ligne], N°4, vol. 2 | 2011

des locataires qui, une fois impliqués dans les processus, se sentent plus responsabilisés et donc moins empreints à la dégradation. Emerge alors l'idée qu'une entité au sein des bailleurs puisse porter ces dispositifs. Dans les années 1990, plusieurs tentatives sont menées pour que les locataires se réapproprient leur environnement. D'abord par le biais des chargés de missions « insertion par l'économie », en charge de développer les liens entre le tissu économique local et les bailleurs afin de favoriser l'implantation d'entreprises dans le patrimoine HLM. Leur rôle est de créer une dynamique autour de la question de l'insertion professionnelle, mais ils sont également en charge de mener des missions d'animation sociale type fête de quartier, animations socioculturelles, etc. en mettant l'accent sur la participation des locataires. En 1995, l'Union HLM et la Caisse des Dépôts et Consignations mettent en place le Groupement d'Intérêt Economique (GIE) Villes et Quartiers. L'intérêt de ce dispositif est de mutualiser les compétences pour une action ciblée pouvant dépasser les prérogatives des structures. Ainsi, le GIE coordonne la création des postes de « développeurs de quartier » qui mettent en œuvre les projets territorialisés et partenariaux qui facilitent la coopération des différents acteurs d'un même territoire. La création de ces postes amorce les changements des pratiques professionnelles qui s'opèrent au sein des bailleurs sociaux dans une visée gestionnaire et dans le souci d'une qualité de service. Suite à ces initiatives, la politique de développement social des bailleurs s'est concentrée sur les volontés politiques propres à chaque office.

Pour Paris habitat, la profession s'est structurée lors de la réorganisation des services en 2004. La décentralisation de la plupart des services du bailleur en direction territoriale, et pour la proximité, en agence, a favorisé la mise en place d'une politique territorialisée. La Direction des politiques sociales et de la Ville au sein de l'office finançait déjà des projets, en lien avec les services politique de la ville des mairies d'arrondissements, mais elle s'est renforcée avec la création des Chargés de Développement Local (CDL) en directions territoriales. En lien avec les équipes de développement local (EDL) de la Mairie de Paris, la mission première du CDL chez Paris Habitat a été de mettre à disposition des locaux aux associations de quartiers afin de "ré-impulser" une dynamique locale par le biais des pieds d'immeubles. Désormais portée par la Direction de la Cohésion Sociale (DCS), la politique de développement local menée se structure autour de deux grands enjeux : prendre en compte les spécificités des territoires et contribuer à la cohésion sociale sur les sites du bailleur. Aujourd'hui, Paris Habitat compte neuf CDL, répartis dans cinq directions territoriales parisiennes, plus une direction en Val-de-Marne, selon le découpage suivant :



En quinze ans d'existence, les missions des CDL se sont étendues, ils assurent désormais une fonction de veille sociale, de développement de projet, dans le domaine de l'action sociale collective, en relation avec l'ensemble des services (proximité et siège) du bailleur. Dans ce cadre, plusieurs tâches lui sont affectées :

- Diagnostiquer et définir les besoins de leur territoire, en lien avec les problématiques rencontrées par les agences et en lien avec les Equipes de Développement Local (EDL) de la Ville présentent sur les 20 quartiers parisiens prioritaires de la politique de la ville. Ce travail partenarial s'inscrit dans une volonté de redynamisation des quartiers notamment par le biais de la Gestion Urbaine de Proximité (GUP).
- Monter et suivre des projets de développement local, répondant aux problématiques identifiées et en cherchant les ressources locales ou en implantant de nouvelles plus adaptées. Cette activité « productive » se décline en plusieurs étapes :
 - recherche de l'association adaptée, définition du programme avec l'association
 - recherche de financements de l'association (vérification des statuts, convention, suivi des paiements), recherche de partenaires financiers en lien avec la DCS
 - mobilisation des habitants autour du projet,
 - communication sur les projets, suivi des réalisations,
 - clôture administrative des projets.
- Accompagner les locataires dans le développement de projets. Les CDLs accompagnent les amicales de locataires à la Commission d'Appel à Projet :

- aide administrative à l'écriture de la fiche projet, présence aux côtés de l'amicale lors de la commission.
- Le suivi administratif de ces dossiers est réalisé par l'assistante du service de Développement Local – DCS
- Participation au processus de Budgets Participatifs
- Favoriser l'accueil d'associations d'utilité sociale dans les pieds d'immeubles :
 - Validation de l'utilité sociale de l'association et de l'application de la tarification préférentielle,
 - parfois rédaction d'appel à candidature, remontée des besoins et parfois suivi travaux, recherche de financements en lien avec la DCS
- Participer au déploiement de la politique d'insertion :
 - Montage et suivi des Chantiers d'insertion réalisés sur le patrimoine
- Participer à la mobilisation des habitants dans les projets de requalification : déploiement des Assistanes à Maitrise d'Usage (AMU) ou de MOUS – DSU.

L'ensemble de ces tâches nécessite une importante coordination, à la fois entre les différents services du bailleur (liens avec le service patrimoine dans les cas de réhabilitation etc., mais également avec le pôle sureté qui permet d'avoir une vision très fine et ciblée des risques et difficultés concrètes du terrain) mais également avec l'ensemble des partenaires locaux. L'action du CDL doit être en cohérence avec l'objet de sa structure mais aussi avec les objectifs fixés à une plus grande échelle comme celle de la commune. Cela nécessite une mise en réseau, une mutualisation des ressources pour garantir une action efficace sur le territoire afin de favoriser l'appropriation par les habitants de leur environnement. Toutes ces missions révèlent ainsi le caractère transversal du poste de CDL et la diversité des champs d'action mobilisés. L'intervention des bailleurs se fait en complémentarité de la collectivité locale et ses acteurs par le renforcement des moyens afin de compenser les difficultés spécifiques que les quartiers rencontrent. Le poste de CDL permet une articulation entre politiques publiques menées en faveur du développement des territoires et les objectifs de qualité de service du bailleur envers ses locataires. La mise en place d'une politique de développement social urbain dans les pratiques du bailleur permet ainsi d'accroître son efficacité en termes de gestion. Celle-ci semble également s'imposer comme support opérationnel à l'échelle locale des politiques publiques menées en faveur du développement des quartiers, notamment prioritaires. Le bailleur s'inscrit donc dans une logique partenariale avec la Ville et l'ensemble des acteurs locaux afin de décliner une politique d'animation des territoires, en fonction des compétences qui leurs sont attribuées.

une amélioration du cadre de vie, des espaces publics régulés et des équipements mieux partagés », l'enjeu de végétaliser la Goutte d'Or traduit d'une volonté plus globale de créer de nouveaux espaces d'aménités en prenant en compte le caractère faubourien du tissu urbain. A la suite de réunions en inter bailleurs pour définir les grandes lignes de ce poste, la première étape a été de rédiger un diagnostic le plus exhaustif possible afin de rendre compte des particularités de chacun des sites. Paris Habitat est le bailleur majoritaire sur le quartier, possédant la quasi-totalité du parc locatif social en QPV. Le travail a donc nécessité une importante mobilisation des différents services du bailleur (Régie, DCS, Proximité en agence, gardien, etc.) afin d'obtenir le plus d'informations au préalable des visites de sites. Une fois le recensement des espaces verts sur les différentes adresses fait, des rencontres avec les gardiens, bénéficiant d'une véritable expertise sur la gestion et l'utilisation des espaces, ont permis de rendre compte des différentes dynamiques en œuvre sur le quartier. Ces données ont été nécessaires pour comprendre comment chacune des adresses fonctionne, ses difficultés, ses atouts, les initiatives déjà engagées etc. Les visites de sites ont révélé différentes typologies d'espaces, allant du grand espace intérieur à la simple bande verte.



*Différents espaces intérieurs sur le patrimoine de Paris Habitat à la Goutte d'Or.
De gauche à droite : 14 rue Emile Duployé, 25 rue Myrha, 27 rue des Gardes et 13 rue Léon, 75018 Paris.
Photographies : Marie Palleron*

L'ensemble de ces relevés a permis d'établir une fiche de type :

5 rue Emile Duployé

6 logements

Caractéristiques:

QPV

Superficie: 3m² planté + cour d'environ 100m²

Accessibilité : cour accessible par des escaliers depuis la rue.

Accès à l'eau à proximité : au niveau du local poubelle

Lieu de stockage potentiel: oui, local vélo donnant sur la cour

Type de sol: pleine terre et pavé

Type d'espace : bandes vertes et cour

Eclairage: oui

Initiative déjà présente, amicale? : non

Difficultés du site: pas de difficulté majeure.



Potentiels et perspectives :

Vue depuis la rue. Fleurer et embellir la cour très minérale en créant des bacs ainsi que les bandes vertes. Créer un espace convivial géré par les locataires.



Ce travail, mis en commun avec les diagnostics espaces verts des autres bailleurs, constitue une base de données pour la future création de poste de « garde champêtre », et donne une vision globale de des perspectives envisageables sur ces espaces de la Goutte d'Or. Il s'agit également d'un document opérationnel et évolutif mis à disposition du bailleur, lui donnant une vue d'ensemble de son patrimoine sous le prisme des espaces verts, pouvant l'aider dans la gestion et la connaissance de ces espaces.

L'amélioration des conditions de vie dans les immeubles constitue également un axe fort du projet de territoire sur la Goutte d'Or. Il préconise des opérations ciblées et approfondies d'entretien, d'embellissement et d'animation dans les immeubles en particulier au niveau des espaces communs (cours intérieures, locaux poubelles, salles communes) en lien avec les locataires, les bailleurs et les services de la ville³³. En effet, la propreté des espaces publics est souvent source de crispation et de tension pour les habitants du quartier. Ceux-ci interpellent régulièrement les bailleurs et personnels de la ville, notamment lors des réunions d'informations ou par le biais des conseils citoyens, des mauvais usages constatés sur la voirie. Le jet d'ordures par les fenêtres est une problématique récurrente sur ce quartier, que ce soit dans les cours d'immeubles comme dans la rue. Pour tenter de sensibiliser les habitants à cette problématique, des dispositifs devant intégrer l'ensemble des acteurs locaux sont mis en place, à l'image de la Gestion Urbaine de Proximité. Ce dispositif créé en 2003 par la loi Borloo devait d'abord accompagner les projets de renouvellement urbain. Il s'inscrit aujourd'hui dans une perspective plus large visant à améliorer le cadre de vie des habitants d'un quartier sous tous

³³ Affiche de l'événement en Annexe 3

les aspects et non plus seulement au prisme de l'habitat. Dans ce cadre, le travail de la GUP sur la Goutte d'Or a permis de mettre en place un projet engageant les différents acteurs du quartier (associations, amicales, bailleurs, Ville, etc.) autour de la question de la propreté. En se calant sur l'événement « Paris fais-toi belle » mis en place par la Mairie de Paris, la GUP sur le secteur nord de la Goutte d'Or, dit Duployé, permet de mutualiser les ambitions et les compétences de chacun des acteurs afin de sensibiliser les habitants à leur cadre de vie et au respect des espaces publics comme résidentiels. Différentes associations conduisent des animations comme des ateliers d'auto réparation de vélo, des sensibilisations au tri sélectif. Le service de la propreté de la mairie du 18^e intervient également pour nettoyer les rues avec les habitants. Ces animations doivent permettre de sensibiliser le plus grand nombre afin de préparer le nettoyage participatif devant clore la semaine.

Le rôle de Paris Habitat dans la redynamisation des territoires passe également par une politique en faveur du développement économique. Le bailleur participe au déploiement d'une politique d'insertion des publics en difficulté sur les territoires où il présente du patrimoine, soutenue par le CDL. Il peut être facilitateur dans la mise en place de chantier d'insertion, comme sur le projet de jardin partagé monté par l'association Halage, sur l'espace vert d'une résidence de Paris Habitat située au 33 rue Polonceau, dans le quartier de la Goutte d'Or. L'association propose dans le cadre de ce projet, des ateliers de réinsertion économique par le biais du jardinage. Ainsi, elle participe à la dynamique du quartier en offrant des lieux d'activités de jardinage et de pratique artistique en groupe, elle concourt à renforcer le lien social, à impliquer les bénéficiaires dans un processus d'embellissement du quartier, et à sensibiliser les habitants aux enjeux du respect de l'environnement.



Le jardin l'Univert, 33 rue Polonceau, 75018 Paris, est ouvert à l'ensemble des habitants du quartier souhaitant d'investir dans la vie de leur quartier, au côté de l'association Halage et des bénéficiaires rentrant dans le cadre d'un chantier d'insertion.

En complément de ces missions, le bailleur intervient également pour soutenir les initiatives des associations de quartier, dans leurs projets visant à recréer du lien social, à améliorer l'image du quartier, à favoriser l'implication des habitants dans les dynamiques associatives etc. En apportant un

soutien financier et technique (publicité des événements de quartier par le relai des gardiens, mise à disposition de halls ou locaux etc.), le bailleur s'affirme comme acteur et partenaire privilégié dans la redynamisation des quartiers, et notamment ceux entrant dans le cadre de la politique de la ville. Ces projets sont validés en fonction des budgets disponibles³⁴, en fonction de leurs pertinences et de la cohérence avec le territoire. Le bailleur s'assure également de son intérêt personnel à subventionner un projet : celui-ci doit pouvoir toucher ses locataires et contribuer à la dynamique de territoire.

C) Les relations bailleur/locataire : impliquer le locataire pour une action au plus près de ses besoins

Au-delà du travail partenarial engagé pour redynamiser les quartiers prioritaires, Paris Habitat doit assurer une mission de proximité avec ses locataires. Ceux-ci sont le plus souvent concernés et impactés par les projets d'animation sociale à l'échelle des quartiers, pour autant, il est également important pour le bailleur d'agir à l'échelle de son patrimoine pour garantir une action au plus près des besoins de ses locataires. Pour cela, le bailleur bénéficie d'un soutien de la municipalité du fait de leur mission d'intérêt général et d'utilité publique.

A Paris, Anne Hidalgo a fait du logement une priorité de son mandat et tient à ce que soient développées des actions allant dans ce sens. Ainsi, en 2016, la Mairie a organisé la première Conférence des citoyens, réunissant 19 locataires issus du logement social parisien autour du sujet « Comment améliorer la qualité de vie dans le logement social ? ». En introduction à cette conférence, l'adjoint à la maire en charge du logement et de l'hébergement d'urgence, Ian Brossat, déclarait « Il ne suffit pas de produire de nouveaux logements, il faut que les Parisiens y vivent bien ». Cette conférence fait suite aux préoccupations révélées sur le terrain d'une dégradation progressive des logements et des services qui y sont liés. Dans un souci d'amélioration de la qualité de service et des conditions d'accueil des locataires, le groupe de locataires a produit un « avis citoyen sur le logement social » faisant le constat des dysfonctionnements et difficultés qu'ils rencontrent en tant que locataires. Des pistes de réflexion sont amorcées autour des thématiques de la participation des locataires, du traitement des problèmes de propreté, d'entretien et de sécurité et de mobilité au sein du parc social. Ce travail a permis aux bailleurs et à la Mairie d'envisager des solutions pour répondre aux attentes fortes des locataires, et de formaliser l'idée de rencontres en pieds d'immeubles, mises en place dès avril 2017 sur le patrimoine de Paris Habitat. Organisées sur 40 sites du bailleur, dont un en inter bailleurs, les rencontres « En Direct » doivent permettre de recréer du lien entre locataire et bailleur, mais également de favoriser la dynamique de groupe entre locataires.

³⁴ Voir l'exemple de fiche projet, budget en annexe 4 et 4bis

A l'image de ce qui est réalisé à l'échelle parisienne, le bailleur organise sur un site situé dans chacun des quartiers prioritaires la mise en place d'un budget participatif des bailleurs, prévu dans le cadre de l'abattement TFPB. Ce budget doit permettre la réalisation de travaux et de d'aménagement, souhaités par les habitants eux-mêmes, afin d'améliorer le cadre de vie dans les immeubles retenus. Ce dispositif témoigne de la volonté du bailleur de faire participer ses locataires dans les réflexions menées autour de la vie de l'immeuble et permet aux locataires de se saisir de questions qui pouvaient lui sembler inaccessibles.

Outre des dispositifs favorisés par l'implication d'une municipalité attentive aux questions de logements et d'habitat, le bailleur a souhaité qu'Halage travaille avec ses locataires sur un espace vert d'une adresse porte de Clignancourt. Faisant l'objet de dégradations, d'usages non appropriés (barbecue, squat, trafic), le parti pris du bailleur a été de redonner un usage à cet espace en l'occupant de façon récurrente par le biais d'Halage. L'objectif de l'association est de réintroduire la dimension collective du jardin en incitant les locataires à se réapproprier le lieu en y créant un jardin partagé. A terme, les habitants doivent pouvoir investir l'espace comme ils le souhaitent sans la « tutelle » d'une association extérieure. Des partenariats se nouent avec les différents acteurs du quartier comme l'école se trouvant en face et les associations de quartiers à proximité notamment pour la mutualisation des moyens (outils de jardinage etc.).



*Espaces collectifs rue Fernand Labori, l'espace vert est géré par l'association Halage
Photographies : Marie Palleron*

L'amicale de locataires constitue également un relais primordial dans la relation entre le bailleur et ses locataires. Témoignage d'un héritage syndical, les amicales de locataires se posent comme des acteurs incontournables dans la gestion du logement social. Véritablement institutionnalisées depuis les années 1980, les premiers rassemblements pour la défense des locataires datent de la fin du XIXe siècle, lorsque le milieu du logement social n'est pas encore réellement constitué ni encadré juridiquement. Ce n'est qu'après la fin de la Seconde Guerre mondiale que les premières fédérations se créent. Aujourd'hui structurées autour de 5 grandes fédérations, les amicales de locataires bénéficient d'un cadre juridique très structurant depuis la loi SRU de 2000 instaurant le Plan de

Concertation Locative (PCL). Celui-ci « définit les modalités pratiques de la concertation applicables aux immeubles ou aux ensembles immobiliers de leur patrimoine [...] »³⁵. Elaboré par des administrateurs des locataires, des représentants des associations de locataires présentes dans le patrimoine du bailleur, affiliées à une organisation siégeant à la commission nationale de concertation, des représentants des associations de locataires ayant obtenu 10% des suffrages exprimés aux dernières élections, il a pour but de construire un dialogue entre bailleur et locataire, définir les règles, les méthodes, et les pratiques des amicales, afin de construire des projets d'amélioration du cadre de vie et du vivre ensemble. Il convient de noter la différence de vocabulaire entre une amicale et un groupement. L'amicale est une association loi 1901, déclarée en préfecture et dont les statuts ont été déposés. Un groupement de locataire n'a pas de statut associatif. Il est membre d'une association représentative des locataires comme la CLCV ou d'autres, mais il s'agit d'un modèle plus difficile à soutenir, ne pouvant bénéficier de la part du bailleur d'aucune subvention (seules les associations peuvent prétendre à recevoir de l'argent du bailleur par le biais de subvention). Pour la clarté du développement et pour l'intérêt d'analyse qu'elle représente, nous considérerons par la suite l'amicale comme le cadre de référence, même si l'action du groupement de locataire rentre à peu de chose près dans le même cadre. Chez Paris Habitat, l'amicale de locataire est impliquée dans les instances décisionnaires comme le Conseil d'Administration. Elles sont également présentes lors des Commissions d'Appel à Projet (CAP), où sont validées les subventions attribuées aux projets d'amicales. Le CDL vient présenter le projet que lui propose l'amicale d'un groupe, avec un descriptif de l'action et une fiche budget très simple³⁶. Le jury votant est composé d'un représentant des grandes organisations (CLCV, SLC, CNL, DAL, CGL, AFOC).

Durant l'année, le suivi de création d'une amicale a permis de mettre en perspective leurs rôles et les liens qu'elles entretiennent sur le terrain avec le bailleur. L'amicale qui s'est créée au 27 rue des Gardes dans le quartier de la Goutte d'Or est née d'une volonté de redynamiser un immeuble en grande difficulté. En effet, le groupe fait l'objet de nombreuses dégradations des parties communes se matérialisant par des jets de déchets au sol et par les fenêtres, du squat, du trafic, etc.

³⁵ Article 44 bis de la loi du 23 décembre 1986 créée par la loi SRU du 13 décembre 2000

³⁶ Voir fiche projet amicale en annexe 5



Exemples de mauvais usages sur l'espace vert du groupe.

Photographies : Marie Palleron

Suite à ce constat, le rôle du CDL a consisté à guider la nouvelle amicale vers les bons interlocuteurs pour sa création administrative, l'aider à formaliser un projet devant fédérer l'ensemble des locataires, échanger avec les collègues de l'agence et le gardien pour faciliter la mise en place rapide de projets sur le groupe. Deux projets ont été retenus par l'amicale pour redynamiser l'adresse : une fresque sur un mur du hall pour égayer l'entrée et dissuader d'éventuelles dégradations, et l'occupation du jardin en cœur d'îlot en jardin partagé pour réduire les usages non appropriés du site. Les temps d'échange avec l'amicale et les autres locataires non affiliés, ont été nécessaires pour comprendre les différentes logiques de fonctionnement qui animent ce site. Le dialogue a notamment permis de faire accepter le projet de jardin partagé, auquel certains locataires s'opposaient pour des raisons de sécurité notamment. La capacité du CDL dans ces cas à faire preuve de diplomatie et de discernement est nécessaire afin de garantir un cadre favorable à la mise en place des projets. Le suivi de l'activité de l'amicale est également primordial, d'autant plus sur des groupes connus comme étant fragile où les dynamiques peuvent vite s'essouffler. Souvent portées par une ou deux personnes volontaires, celles-ci peuvent être rapidement découragées face à l'ampleur de la tâche et la méfiance de certains locataires face à ce type de dispositif de représentation auprès du bailleur.

Dans le cadre de la politique de la ville, le bailleur social a à sa disposition un ensemble de dispositifs afin de favoriser l'implication de ses locataires à la fois à la vie de l'immeuble mais également à la vie du quartier. Face à cette multiplication des outils, Paris Habitat adapte ses pratiques professionnelles en fonction des particularités des territoires. En 2004, la refonte administrative et territoriale des services du bailleur a permis une action encore plus forte sur son patrimoine. En créant les chargés de développement local, Paris Habitat témoigne de sa volonté de contribuer à la redynamisation des territoires par le biais d'une action multi partenariale et ciblée. L'ensemble des missions qui lui sont confiées, permettent au CDL d'appréhender dans une plus grande diversité les problématiques des territoires en quartiers prioritaires. En soutenant financièrement et

techniquement des événements comme le Cross de la Goutte d'Or, le Salon du livre solidaire sur la Porte Montmartre, en apportant son soutien à la formalisation des projets à destination de la jeunesse par le biais de la Fondation Paris Habitat, en assurant une présence aux réunions de quartier, le CDL contribue à renforcer l'image du bailleur sur ses territoires et donne du poids à son action locale. Mais il n'en oublie pas sa mission principale de gestionnaire d'un parc locatif. Dans cette optique, la relation bailleur/locataire constitue une première démarche allant dans le sens de plus de participation d'abord des locataires, puis des habitants. Les deux échelles sont liées et permettent ainsi une imbrication des dispositifs tant au niveau de la municipalité qu'en interne chez le bailleur. Celui-ci s'impose comme véritable partenaire de la Mairie de Paris pour décliner à l'échelle de son patrimoine les grands objectifs prévus par le contrat de ville parisien et sesendants locaux, les projets de territoires. Pourtant, l'ensemble de ces dispositifs présentent des limites. La participation des locataires et plus globalement des habitants est encore difficile à porter par les acteurs locaux et notamment les bailleurs.

III- La difficile participation des locataires : repenser l'action locale pour une meilleure adaptabilité aux publics

L'implication des locataires et de façon plus globale des habitants, devient un leitmotiv pour l'ensemble des acteurs œuvrant pour le développement des territoires. Un cadre législatif dense permet aujourd'hui au bailleur d'impliquer massivement ses locataires dans les processus décisionnaires. Pourtant, elle n'en reste pas moins difficile à susciter chez les principaux concernés. Dans un contexte de défiance des institutions représentatives, les habitants et locataires, semblent se désintéresser de ce type d'institution. Si l'organisation des services de Paris Habitat permet une relative bonne gestion des conflits entre locataires et bailleurs, le contact reste encore parfois difficile à instaurer notamment dans des quartiers les plus touchés par un ensemble de problématiques (sociales, économiques, territoriales, etc.). De plus, les volontés des habitants sont réparties inégalement sur l'ensemble du patrimoine du bailleur. La mobilisation des locataires au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville est plus difficile, du fait de la superposition de difficultés, reléguant la qualité de vie dans l'immeuble au second plan. Pourtant, il convient de souligner que ces quartiers concentrent un important gisement de volontés collectives, et un tissu associatif fort, bien ancré sur le territoire (à la Goutte d'Or, l'association « les enfants de la Goutte d'Or » sont présents depuis 1978 sur le quartier en venant en aide aux enfants et jeunes du quartier par le biais d'activités culturelles, sportives et éducatives.).

L'objectif de cette partie sera de prendre un peu de recul sur les fonctions occupées durant une année en tant que chargée de développement local pour amorcer une réflexion sur les raisons d'une faible participation des locataires dans le cadre de la politique sociale du bailleur. Trois grandes explications possibles seront développées : la première étant le rôle de la politique de la ville comme cadre trop resserré. Nous essaierons de comprendre la crise de légitimité que subissent les amicales de locataires, pourtant dispositif phare de la participation des locataires chez le bailleur. Enfin, il s'agira de comprendre les réelles raisons qui poussent le bailleur à impliquer davantage ses locataires au-delà de la seule considération altruiste envers ses locataires.

A) Les difficultés de la politique de la ville à favoriser la participation des habitants :

Depuis sa création en 1977, la politique de la ville a subi de nombreuses transformations et fait l'objet de nombreuses critiques. Le rapport Dubedout en 1983 dressait déjà un portrait nuancé des effets de l'action publique sur l'habitat et les « grands ensembles » et déplorait le peu d'implication des habitants dans les processus décisionnaires. Trente ans plus tard, le rapport Bacqué-Mechmache, pointait toujours le manque de dispositifs favorables à une véritable intégration des habitants dans les instances délibératives concernant leur cadre de vie. En février 2015, le journal Le Monde titrait : « la politique de la ville, 40 ans d'échec ». Faisant suite au rapport de la Cour des Comptes de 2012, « Politique de la ville, une décennie de réforme », l'auteur met en lumière les principales raisons de cet « échec ». La multiplication des territoires bénéficiaires ainsi que des dispositifs de redynamisation, ont nui à la lisibilité des actions menées par les acteurs de terrain. En effet, jusqu'en 2014, différents types de zonages pouvaient se superposer, rendant difficile une action coordonnée sur ces territoires. Des ZUS englobaient à la fois des projets de renouvellement urbain porté par l'Agence Nationale du Renouvellement Urbain, à la fois des dispositifs économiques comme les Zones Franches Urbaines (ZFU) auxquels s'ajoutaient des CUCS. Cet enchevêtrement des dispositifs implique par conséquent une multitude d'acteurs et partenaires locaux. Cette profusion d'intervenants rend également difficile la compréhension de cette politique, l'Etat déléguant une partie de ses pouvoirs aux services déconcentrés, ou aux agences comme l'ANRU ou l'Agence pour la Cohésion Sociale et l'Égalité. Paradoxalement, cette multiplication des acteurs institutionnels censés coordonner l'action de la politique de la ville, n'a pas permis un pilotage suffisant pour faire de cette politique une véritable réussite. Les effets tardent à se faire sentir sur les territoires. La politique de discrimination positive mise en place n'a pas permis aux pouvoirs publics d'homogénéiser le territoire en diminuant l'effet des inégalités. Entre 2003 et 2010, le taux de chômage est passé de 17 à 21 % en ZUS, alors qu'il était de 10 % hors ZUS. Près d'un tiers des habitants vivaient avec moins de 954 euros par mois en 2009,

contre 12 % en dehors de ces zones. En 2008, le revenu fiscal moyen des ménages était de 12 615 euros par an, contre 22 532 euros dans le reste de la France³⁷.

La politique de la ville en place depuis 2014 doit impulser une nouvelle dynamique sur les territoires. La signature du contrat de ville, et les engagements pris par le bailleur dans le cadre du projet de territoire, offre un cadre simplifié pour les actions locales. Celui-ci se trouve lié contractuellement à la municipalité, l'incitant à mettre en place des actions en faveur d'un projet politique de réduction des inégalités. L'utilisation de l'abattement TFPB est un des leviers dont le bailleur dispose pour agir dans ce sens. Pourtant, les discussions engagées avec des habitants lors de visites de sites sur le quartier de la Goutte d'Or font toujours état d'un même constat : la mixité sur ces quartiers prioritaires est un échec. Les logements sociaux se concentrent tous dans les mêmes arrondissements, et ce sont les mêmes populations qui y sont logées. Les habitants interrogés ont le sentiment d'être « parqués », d'être regroupés entre personnes de mêmes catégories sociales, de mêmes origines, avec les mêmes problématiques renforçant le sentiment d'exclusion sociale. Les locataires sont nombreux à vouloir partir pour aller vivre dans « les beaux quartiers », ceux moins connotés socialement. L'intégration sociale passerait donc par la localisation du logement ? Au sentiment de ségrégation spatiale s'ajoute celui de la ségrégation sociale que la politique de la ville ne parvient pas à résoudre. L'objectif est-il encore à la mixité ou bien à la réduction des effets d'agglomération des problématiques sociales, économiques, etc. ? En ce point se trouve peut-être un premier facteur d'échec de la participation des habitants de façon plus générale. Le sentiment que les politiques publiques n'agissent pas réellement sur le fond du problème. Et lorsqu'elles essaient, les habitants n'ont pas nécessairement toutes les clés pour le voir. La notion de « quartier prioritaire » n'évoque peu voire rien aux habitants et locataires. Ce vocabulaire technique pour certain, freine la compréhension des dispositifs mis en œuvre. Il est difficile pour certains locataires de comprendre pourquoi leur quartier ou immeuble ne concentre pas plus de moyens (humains, techniques, financiers) de la part du bailleur ou de la ville, alors même qu'ils font face à des difficultés qui justifient pour eux d'être intégrés dans ces logiques. La géographie prioritaire est mal comprise voire inconnue. Lors d'une réunion d'information aux habitants concernant l'utilisation de l'abattement TFPB, un locataire, résidant hors QPV, s'est indigné que son immeuble ne fasse pas l'objet de la même attention que celui situé en face de chez lui, alors que son groupe connaît d'important problème de trafic de drogue. Il lui a été expliqué que son groupe, ne rentrant pas dans les limites prévues par la géographie prioritaire, ne pouvait prétendre à la mise en place de projets dans ce cadre précis de l'abattement TFPB. Le bailleur et l'équipe de développement local du 18^e arrondissement ont cependant souligné l'intérêt d'agir sur cette adresse pour l'ensemble des enjeux qu'elle représente. Le locataire a pourtant

³⁷ Chiffres d'après le rapport de la Cour des Comptes « Pour une réforme radicale de la politique de la ville », juillet 2012

quitté la réunion, se sentant exclu du processus de participation. Cette réaction n'est pas à négliger dans ce qu'elle traduit pour les habitants : une forme de rejet, donnant du crédit à cette idée que les politiques publiques se font sans eux, sans les prendre véritablement en compte.

Deux enjeux se croisent dès lors : donner à voir un dispositif censé améliorer les conditions de vie dans le quartier, tout en impliquant le plus grand nombre. Sans dynamique habitante, le bailleur ne peut répondre aux objectifs qui lui sont fixés. De fait, comment mener des projets d'animation sociale en faveur des habitants alors même que ceux-ci se sentent éloignés des processus décisionnaires ? La politique de la ville compte sur des volontés habitantes déjà installées. Mais le bailleur, et les CDL qui mettent en œuvre cette politique, ne peut pas assurer ce rôle de chercheur d'association. Cela ne constitue pas la base de leur profession. Ils doivent venir en soutien, être un appui technique, financier, des initiatives habitantes, mais ils ne peuvent pas les créer de toute pièce. En cela, l'action de la politique de la ville trouve ses limites.

Le bailleur est de plus en plus impliqué dans la réalisation des objectifs de la politique de la ville, en termes de réduction des inégalités sociales, économiques, territoriales, etc. La participation a pris une importance forte dans cette politique publique pour justifier l'ensemble de ces dispositifs. La ville ne se fait plus sans ses habitants. A l'échelle du bailleur également, des dispositifs favorisant la participation des locataires sont mis en place. Nous l'avons vu, la figure de l'amicale constitue un relai important dans la formalisation du rapport qui lie bailleur et locataire. Toutefois, ce modèle semble remis en cause au fil des années et des élections de représentants des locataires. La question de leur légitimité à porter la voix des locataires semble être à poser.

B) Légitimité, crédibilité et représentativité des groupements d'habitants :

En 2010, 45% des français avaient adhéré à une association, mais seulement 6% d'entre eux faisait partie d'une amicale de locataire. En tant qu'individu, un locataire ne peut revendiquer le droit de porter la voix de la majorité. En se constituant en amicale, ou association, les locataires se saisissent d'un outil leur donnant un cadre légal afin de peser dans la politique de leur bailleur. L'intérêt de l'amicale réside dans cette faculté de créer un cadre légitime et devant être représentatif, de la parole des habitants. Elle doit porter des revendications, afin d'aider le bailleur dans sa quête d'une meilleure qualité de service. Un certain nombre de dispositions ont été prises depuis notamment l'instauration du Plan de Concertation Locative pour améliorer la représentation des locataires au sein des administrations des bailleurs. Pourtant, le modèle de l'amicale semble de plus en plus affaibli. Les taux de participation aux élections des représentants des locataires sont en baisse constante (le taux de participation était de 27.8% en 1996, contre 19.9% en 2014 selon les chiffres de l'Union Sociale de

l'Habitat), les amicales se font vieillissantes, ne trouvent pas de repreneurs ou disparaissent simplement du fait de projets trop fragiles pour supporter l'effet du temps. L'engagement ne se conçoit plus de la même façon, l'esprit du collectif disparaît doucement. Et lorsqu'elles existent, les amicales sont souvent décriées pour leur manque de visibilité, de représentativité, de légitimité. La légitimité se rapporte à ce qui est conforme au droit, à la loi, à l'équité et la morale. Un pouvoir légitime s'exerce en invoquant un état de domination, en faisant admettre son autorité à un groupe, une personne etc. Max Weber, sociologue et économiste, distingue trois types de légitimité :

- la légitimité charismatique se rapportant à une personne, ou une autorité exceptionnelle, qui détient un pouvoir de persuasion. Elle désigne l'autorité fondée sur la grâce personnelle et extraordinaire d'un individu.

- la légitimité traditionnelle reposant sur une tradition incontestable

- la légitimité rationnelle-légale, s'appuie sur des règles impersonnelles et universelles. Elle se rapporte à la fonction sociale, professionnelle, etc. de celui qui l'exerce. C'est ici cette définition de la légitimité qui nous intéresse précisément. Pour Pierre Bourdieu, la légitimité est fondée par un rapport de méconnaissance de son exercice sur un groupe. Est légitime un fait qui n'oppose aucune polémique, qui est intégré par tous comme un fait indiscutable, qui est dominant et « méconnu » par celui sur lequel il s'applique. Weber et Bourdieu partagent dans leurs analyses l'importance du rapport social, de la domination dans la légitimité. Dans notre cas, cette question de la domination s'exerce dans les relations de pouvoirs entre un groupement d'individus légalement constitué (l'amicale) et les autres. Le fait d'être élu confère à l'amicale une légitimité rationnelle, d'après l'analyse de Weber. En obtenant le vote des locataires, les projets des amicales sont soutenus et appuyés et cette légitimité que leur donne le statut associatif est reconnue auprès du bailleur. Si pour ce dernier, l'entité de l'amicale est un moyen important mis à disposition des locataires pour se faire entendre, ceux-ci ne le perçoivent pas de la même façon. La diminution du taux de participation aux élections des représentants des locataires atteste de cette méfiance, voire défiance, des collectifs censés les représenter. Lors de la Conférence des citoyens de février 2016, le collectif de locataires évoquait « la crainte d'une connivence possible entre bailleurs et représentants des locataires qui, pour certains d'entre eux, se sont spécialisés dans ces fonctions, voire sont devenus des « professionnels » de la représentation. En atteste le faible renouvellement des locataires se présentant aux élections. »³⁸. Les représentants de locataires sont perçus comme étant éloignés des préoccupations des locataires. Ceux-ci perçoivent mal le rôle de leurs représentants dans un contexte de dégradation des conditions de vie dans les immeubles (problématiques liées au squat, à la propreté etc.) Lors d'un atelier mené dans le cadre d'une réhabilitation lourde d'un groupe d'HBM sur le 18^e arrondissement, les relations

³⁸ Retour des citoyens impliqués dans la démarche « Conférence de citoyens » de février 2016

tendues entre l'amicale du site et les locataires ont été flagrantes. Cet atelier, animé par l'agence CUADD, à qui Paris Habitat a confié l'Assistance à Maitrise d'Usage (AMU), devait permettre aux habitants de formaliser leurs envies pour les espaces extérieurs de leur résidence. Une vingtaine de locataires étaient présents, dont les représentants de l'amicale. Au moment d'évoquer l'organisation des deux locaux poubelles de l'adresse (différente actuellement, avec l'un fermé sous forme de local et l'autre ouvert donnant quasiment sur les fenêtres du locataire habitant en rez-de-chaussée), les voix se sont levées concernant le choix qui avait été fait lors de la réfection de ces locaux quelques années plus tôt. L'une d'entre eux accusait l'amicale de locataires d'avoir décidé seule de l'organisation de ces locaux, sans avoir concerté le reste de l'immeuble. Une autre locataire a alors pris la parole pour remettre en cause l'existence même de l'amicale, « que personne ne voit jamais »³⁹ et sa légitimité à parler au nom des locataires. L'amicale est ici perçue comme un groupe « obscur », agissant dans l'ombre, pour mener des projets concernant en fin de compte que peu de locataires. Une habitante a interpellé l'amicale du site lors de cet atelier : « J'ai voulu adhérer mais vous ne m'avez jamais accepté ! ». L'amicale est vue comme un groupe « privilégié ».

L'enjeu pour les collectifs de locataires est donc double : à la fois être légitime aux yeux du bailleur pour porter une seule voix d'habitant mais il doit également gagner en crédibilité auprès des locataires afin d'être reconnue comme une instance véritablement représentative. En effet, les questions de légitimité et de représentativité complexifient l'échange, entre une forme de « devoir » à porter une voix au nom de la collectivité, et une forme de « droit » à se revendiquer comme locataire. Pour le bailleur, l'amicale de locataire est légitime à partir du moment où elle est affiliée à une des grandes fédérations comme la Confédération Nationale du Logement (CNL), l'association de défense des consommateurs et usagers « Consommation Logement et Cadre de Vie » (C.L.C.V), la Confédération National du Logement (CNL) et d'autres. Cela ne signifie pas pour autant que l'amicale soit représentative des locataires⁴⁰ dans sa composition (les amicales ne sont pas un panel des différents profils présents dans le logement social). La représentativité dans ce cas est à comprendre dans le sens où l'amicale porte des revendications partagées par l'ensemble des locataires (propreté, sécurité, cadre de vie, etc.). En revanche, le locataire échappe à cette logique d'affiliation. L'intérêt d'une amicale réside dans son pouvoir d'action, ce qu'elle propose concrètement pour améliorer les conditions de vie des locataires. La légitimité de fonction s'oppose à la légitimité d'action et redéfinit les compétences de ces entités. Une amicale sera considérée comme efficace si elle résout les problèmes des locataires en dialoguant avec les différents personnels du bailleur, si elle propose une amélioration visible des conditions de vie des locataires.

³⁹ Propos recueilli auprès d'une habitante

⁴⁰ Celles-ci sont souvent tenues par des profils similaires, liés à une histoire militante et syndicale

Le rôle de l'amicale est ainsi à questionner pour expliquer cette perte d'influence auprès des locataires. Malgré des dispositifs favorisant leur implication dans la politique sociale du bailleur, on constate qu'il ne s'agit plus d'un modèle privilégié pour les habitants de se faire entendre par leur bailleur. Cela implique de questionner les pratiques et de refonder le modèle de représentation des locataires à l'échelle du bailleur, dans un contexte de crise de la représentativité des institutions politiques. Le déclin des amicales est à mettre en perspective avec le rôle que leur confie le bailleur. Ainsi, il semblerait que les modes d'implication des locataires soient à repenser. Comment envisager la participation des locataires au sein des instances du bailleur dans les années à venir ?

C) Quelle participation pour demain ?

Paris Habitat est une structure qui cherche à innover, en adaptant ses pratiques professionnelles aux populations qu'il loge. En tant que principal bailleur de la ville, Paris Habitat bénéficie d'un soutien de la part de la municipalité actuelle, qui développe des actions en faveur du logement à Paris. Dans ce cadre, l'office porte une grande responsabilité en termes d'innovation sociale et solidaire. En 2011, le Conseil Supérieur de l'Economie Sociale et Solidaire définissait l'innovation sociale et solidaire comme « l'élaboration de réponses nouvelles à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits dans les conditions actuelles du marché et des politiques sociales, en impliquant la participation et la coopération des acteurs concernés, notamment des utilisateurs et usagers. ». Cette définition met l'accent sur l'adaptabilité des dispositifs aux populations, aux contextes territoriaux tout en affirmant le rôle de la participation des locataires dans ces évolutions et l'importance de la coopération entre les acteurs locaux. En mettant en place les réunions « en direct », Paris Habitat engage d'ores et déjà une mutation de ses procédés allant dans le sens de plus de transparence. Dans ce cadre, Paris Habitat témoigne son ambition de réinterroger ses pratiques professionnelles pour engager les transformations nécessaires afin de favoriser la participation des locataires plus massivement.

Nous proposerons ici quelques pistes de réflexions pouvant aider le bailleur à concevoir de nouvelles manières d'impliquer ses locataires. L'enjeu n'est pas la formulation de dispositifs devant être appliqués tel quel sur le terrain (cela représentant des contraintes techniques, humaines, financières notamment) mais de dépasser l'aspect analytique du développement. La participation des locataires de demain doit permettre de répondre à trois grands objectifs :

- favoriser le lien social entre les locataires, et entre le bailleur et les locataires
- redonner confiance aux locataires et donc aux habitants dans les institutions afin d'affirmer le rôle des locataires dans les prises de décisions

-garantir une plus grande transparence des procédés du bailleur en donnant à voir ses pratiques pour un meilleur partage des connaissances

En continuant sur la dynamique engagée par la Mairie de Paris, les budgets participatifs et réunions en pieds d'immeubles pourraient être étendus à l'ensemble du patrimoine du bailleur. Cela représente un coût et une gestion du personnel importante. Mais mieux connaître les problématiques des immeubles permettra de rationaliser les coûts en ciblant spécifiquement les besoins et attentes sur chaque adresse. Ces dispositifs existants pourraient être complétés par la création d'un système de référendum dans lequel chaque logement détient une voix. Le bailleur mettrait ainsi au vote une problématique de gestion, d'utilisation d'espace ou autre et donnerait la possibilité aux locataires de l'immeuble de se positionner directement. Cette mesure doit permettre de redonner le pouvoir à l'ensemble des locataires, et non plus à un groupe comme l'amicale dont la légitimité à représenter un immeuble est parfois remise en question. En donnant la parole à l'ensemble de ses locataires, le bailleur donne un véritable poids aux décisions qui sont prises. Cette mesure peut également être vue avec plus de hauteur en considérant que voter à l'échelle de son immeuble peut permettre à certains, éloignés des questions politiques nationales, d'y revenir progressivement. Le recours à des AMU pour des projets de réhabilitation pour coordonner la participation des locataires est très intéressant. Cependant, nous pouvons souligner les difficultés que peuvent rencontrer les cabinets en charges de ces dossiers, à s'imposer face à des groupes de locataires qu'ils ne connaissent pas. L'animation des débats gagnerait à être confiée à des structures formées à l'animation, capable d'utiliser des supports créatifs pour diversifier les publics.

L'ensemble de ces dispositifs doivent favoriser la pédagogie avec les locataires, quand dans un même temps le milieu du logement social est souvent taxé d'assistanat. L'idée n'est pas de vouloir « éduquer » ou de diffuser une seule parole homogénéisée mais plutôt de donner envie aux locataires de se réinvestir dans la vie de leur immeuble, de leur quartier. Pour cela, il pourrait être intéressant de communiquer massivement via les outils numériques et technologiques. Paris Habitat est déjà présent sur Facebook, Twitter et LinkedIn, lui garantissant une certaine visibilité de ses actions notamment. Enfin, l'ensemble de ces propositions nécessitent de redéfinir les compétences de chacun afin de clarifier les positions et les rôles au sein de cette grande institution. En effet, le risque est de créer des « doublons » dans les compétences, de pas savoir où commencent ni où s'arrête ses champs d'actions.

Conclusion :

Engagé dans une dynamique partenariale avec l'ensemble des acteurs locaux, le bailleur social contribue au développement des quartiers au-delà de son rôle d'aménageur. Le rôle du bailleur s'est affirmé depuis les années 1980 et le tournant entrepreneurial induit par les lois de décentralisation. Mais l'action en faveur des locataires remontent bien avant, lorsqu'en 1947 une loi permet à deux représentants locataires d'intégrer le conseil d'administration du bailleur. Avant cela, la situation du logement est assez fluctuante. Les années de guerre ont freiné les volontés politiques dans la production du logement social, malgré des premières tentatives dès la fin du XIXe siècle (sans que cela soit pour autant affiché de cette façon). Il faudra attendre les années 1960 pour voir émerger une volonté d'impliquer les habitants dans les conceptions des politiques urbaines. Les travaux menés sur le « droit à la ville » constituent une première prise de conscience de l'importance d'impliquer les habitants.

Depuis, le rôle du bailleur s'est affirmé. En agissant sur les quartiers où il possède du patrimoine, il assure une présence à toutes les échelles d'intervention. Le bailleur peut agir à l'échelle de son parc locatif en incluant les locataires dans les instances administratives par exemple, en favorisant le dialogue avec ses locataires (exemple des rencontres en pied d'immeuble). Pour cela, il peut compter sur les amicales de locataires pour développer à l'échelle de l'immeuble, des actions visant à impliquer les locataires à la vie en communauté. Il peut également contribuer à redynamiser des territoires par le biais d'actions partenariales avec les acteurs locaux. Paris Habitat se positionne en véritable acteur de terrain en soutenant des actions associatives sur les quartiers prioritaires, en instaurant un dialogue avec les différents partenaires locaux, etc. L'action territorialisée du bailleur, par le biais des Chargés de Développement local, permet une plus grande efficacité d'intervention. Mais malgré ces dispositifs, impliquer les locataires semble encore difficile. En effet, la politique de la ville n'a pas encore su s'imposer comme véritable politique de réduction des inégalités. Les bilans sont mitigés quant à la réelle efficacité des politiques de discrimination positive territoriale. Celles-ci ne parviennent pas à mettre en place des politiques régulatrices d'effets sociaux, économiques, territoriaux ou culturels. L'implication des habitants dans les instances prévues ne semble donc pas une priorité pour les principaux concernés. De plus, les locataires ont perdu confiance dans les organes représentatifs. La diminution du taux de participation aux élections des représentants des locataires traduit d'une forme de malaise face à ces dispositifs.

L'enjeu pour les bailleurs, et plus globalement, des pouvoirs publics, est donc d'innover pour que la participation citoyenne puisse contribuer à la fois à améliorer les politiques sociales mais aussi à déclencher des dynamiques d'émancipation des personnes. Pour les bailleurs, émanciper signifierait de perdre une partie de la gestion et donc du contrôle de son patrimoine. Dans le cadre de Paris

Habitat, principal bailleur de Paris, favoriser l'émancipation des locataires peut cependant envoyer un message fort sur la capacité d'innovation du bailleur, à inclure le plus grand nombre en favorisant la réappropriation des lieux. Mais pour d'autres cela pourrait symboliser une forme de désengagement. En réalité, il conviendrait de définir les modalités de cette émancipation pour qu'elle soit mieux comprise : quels domaines cela concernerait ? A destination de quels publics ? Sur quels territoires ? Quelle marge de manœuvre pour les deux parties ? Ces questions nécessitent un vrai travail pour déterminer ce qui pourrait relever de la gestion des locataires et ce qui relèverait de celle du bailleur. La gestion autonome des immeubles par les locataires réinterroge la place du bailleur, son rôle et un certain nombre de fonction qui lui sont rattachées. Mais pour être en mesure de reprendre une partie de la gestion d'un immeuble, cela nécessite des volontés humaines. Comment justifier cela auprès des locataires quand le même temps ceux-ci se désintéressent des amicales en autre ? Comment expliquer que pour accroître la qualité de vie dans les immeubles, le bailleur s'éloigne de la gestion pour la confier aux locataires ? Certaines expériences ont montré que cela pouvait fonctionner, comme chez le bailleur Elogie-Siemp, qui contractualise avec ses locataires pour réaliser l'entretien des parties communes en échange de diminution voire suppression des charges liées.

Les modèles traditionnels de participation doivent être repensés pour coller au plus près aux besoins des locataires en s'adaptant aux particularités de chaque site.

Bibliographie:

Ouvrages:

-BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 2005.

-BACQUE, Marie-Hélène ; SINTOMER, Yves, *La démocratie participative, histoire et généalogie*. La Découverte, 2011.

-BACQUE, Marie-Hélène ; BIEWENER, Carole, *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?* La Découverte, 2015

-BAROU Jacques, *La place du pauvre – Histoire et géographie sociale de l'habitat HLM*, Collection Minorités et sociétés, Editions L'Harmattan, 1992

-BERNOUX, Jean François, *L'évaluation participative au service du développement social*, édition Dunod, 2004.

-BLONDIAUX, Loic, *Le Nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Éditions du Seuil. 2008

-BUSQUET, Grégory ; HEROUARD, Florent ; SAINT-MACARY, Emilie, *La politique de la ville : Idéologies, acteurs et territoires*, l'Harmattan, 2016

-CHALINE, Claude, *Les politiques de la ville*, collections Que sais-je, Presse Universitaire de France, 2014

-CHEVALIER, Gérard, *Sociologie critique de la politique de la ville*, L'Harmattan, 2005

-CHOAY, Françoise, MERLIN, Pierre, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presse Universitaire Française, 2015

- DEMOULIN, Jeanne, *La gestion du logement social : l'impératif participatif*, Presses universitaires de Rennes, 2016.

-LEVY, Jacques ; LUSSAULT, Michel, *Dictionnaire de géographie*, Belin, 2013

-JANVIER Roland, MATHO Yves, *Comprendre la participation des usagers dans les organisations sociales et médicosociales*, Éditions Dunod. 2011

-JOBERT Bertrand, « usagers et agents du service public : proposition pour l'approche d'un système complexe », in M. Chauvière and J. Godbout, *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, p.41-60

-LEFEBVRE Henri, *Le droit à la ville*, Editions Anthropos, 1973.

-MAURY Yann, *LES HLM : L'État providence vu d'en bas*, l'Harmattan, 2001

-NORYNBERG Patrick, *Ville, démocratie et citoyenneté*, Yves Michel éditions, 2011.

- SINTOMER Yves., BACQUE Marie-Hélène, FLAMAND Amélie, NEZ Héloïse, *La Démocratie participative inachevée*, Yves Michel éditions. 2010

-SOMMIER Isabelle, *Le Renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, Éditions Flammarion. 2003

Articles:

- Carrel, Marion. « La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne », *Informations sociales*, vol. 179, no. 5, 2013, pp. 144-151

-Daloz Jean-Pascal, « Comment les représentants s'assurent la légitimité : une approche symbolique », *Revue internationale des sciences sociales* 2010/2 (n° 196), p. 127-140.

-Duchastel Jules, « Légitimité démocratique : représentation ou participation ? », *Éthique publique* [En ligne], vol. 7, n° 1 |2005, mis en ligne le 12 novembre 2015, consulté le 25 juin 2017. URL : <http://ethiquepublique.revues.org/1986> ; DOI : 10.4000/ethiquepublique.1986

-Kauffmann Elisabeth, « Les trois types purs de la domination légitime de Max Weber : les paradoxes de la domination et de la liberté », *Sociologie* [En ligne], N°3, vol. 5 | 2014,

-Kirszbaum Thomas, « La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs* 2004/4 (n° 111), p. 101-118.

-Maury Yann. Profession logeur social. L'État-Providence vu d'en bas. In: *Les Annales de la recherche urbaine*, N°88, 2000. Des métiers pour la ville. pp. 105-116.

-Morlino Leonardo, « Légitimité et qualité de démocratie », *Revue internationale des sciences sociales* 2010/2 (n° 196), p. 41-53.

-Neveu Catherine, « Les enjeux d'une approche anthropologique de la citoyenneté », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 20 - n°3 | 2004, mis en ligne le 25 septembre 2008, consulté le 28 juin 2017.

- Nez Héloïse, « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif », *Sociologie* [En ligne], N°4, vol. 2 | 2011

-Nussbaum Ania, « Politique de la ville : quarante ans d'échecs », *Le Monde.fr*, février 2015

-Rosso François. Les associations nationales de locataires. In : *Les Annales de la recherche urbaine*, N°89, 2001. Le foisonnement associatif. pp. 129-132.

-Ughetto Pascal, « Les organismes HLM en lutte contre les dépôts intempestifs d'encombrants et les locataires qui dégradent, une qualité de service impossible ? », *Annales des Mines - Gérer et comprendre* 2011/3 (N° 105), p. 50-58.

-Vayssière Bertrand, « Relever la France dans les après-guerres : reconstruction ou réaménagement ? », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2009/4 (n° 236), p. 45-60

Revues:

-Sery Isabelle, Moussavou dos Santos Emilie, "Le Développement social et urbain dans un organisme d'Hlm", *Collection Éléments de méthodes et de repères*, Union Sociale pour l'Habitat, novembre 2013

-Chassat Nathalie, Parneix Christelle, Ohl François, « la relation bailleur/locataires : dialoguer, concerter, participer, collaborer », Repère Habitant numéro 9, collection Eléments de méthodes et de repères, Union Sociale pour l'Habitat, septembre 2015

Synthèse de conférences :

-Demoulin Jeanne, « Les dispositifs participatifs comme traceurs de changement. Les conditions d'émergence de la participation des locataires dans les organismes HLM », in GIS Démocratie et Participation, *Actes des 3^{èmes} journées doctorales sur la participation et la démocratie participative*, Bordeaux, 22-23 novembre 2013.

-IFOP pour la Mairie de Paris, Conférence de citoyens « Comment améliorer la qualité de vie dans le logement social ? », Avis citoyen, 5 février 2016

Rapports officiels et publications institutionnelles :

-BACQUE Marie Hélène, MECHMACHE Mohamed, « Pour une réforme radicale de la politique de la ville », rapport au Ministre délégué chargé de la ville, juillet 2013

-Cour des Comptes, « La politique de la ville : rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés », édition Journaux officiels, 2002

-DUBEDOUT Hubert, « Ensemble, refaire la ville. Rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers », La Documentation Française, 1983

-KEDADOUCHE Zaïr, « Rapport sur la participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain », Ministère de la ville et de la rénovation urbaine, 2003

- « La politique de la ville en France : fondements, évolutions et enjeux »; Dossier Ressources de l'ORIV, Août 2009

-Mairie du 18^e arrondissement de Paris, « Projet de territoire quartier Porte Montmartre », 2015

-Mairie du 18^e arrondissement de Paris, « Projet de territoire quartier de la Goutte d'Or », 2015

-Contrat de ville parisien 2015-2020

Sites internet:

-ROGIER Fabrice, « Le droit au logement : une utopie ? », disponible sur <http://librosophia.com/inclassable/le-droit-au-logement-une-utopie.htm>

-KAMOUN Patrick, « Il était une fois le logement social », Union Social de l'Habitat, disponible <http://www.union-habitat.org/les-hlm-de-à-z/l-histoire-des-hlm/il-était-une-fois-le-logement-social>

Table des annexes :

Annexe 1: Plan de Concertation Locative approuvé par Paris Habitat

Annexe 2 : Contrat de ville 2015-2020 parisien, les 30 objectifs

Annexe 3 : Exemple d’affiche réalisée dans le cadre de l’événement « Embellissons notre quartier »

Annexe 4 : fiche projet « animation locale »

Annexe 4bis : fiche budget « animation locale »

Annexe 5: fiche projet « amicale »

Annexe 6 : livret d’accueil des amicales de locataires