



AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-memoires-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

Master
« Conduite de Projets &
Développement des Territoires »

Spécialité « Formation, Animation, Développement Territorial et
Transfrontalier »

Mémoire de fin d'études présenté pour l'obtention du grade de master

**Les politiques participatives
et l'habitat social :
le cas de Metz Habitat Territoire**

présenté par

Laurie FOURNEL

Maître de stage : Isabelle Collignon, Directrice de la Gestion Locative, Metz Habitat
Territoire.

Guidant universitaire : Hervé Marchal, Maître de conférences à l'université de
Lorraine, Nancy.

Juin 2017

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier Hervé Marchal pour ses précieux conseils, son écoute et son aide tout du long de la rédaction de ce mémoire.

Un grand merci également à Isabelle Collignon pour sa bienveillance, et à l'ensemble de son équipe qui a su m'accueillir si chaleureusement au sein de Metz Habitat Territoire.

Merci à Isabelle Houot et à l'ensemble de la promotion du master Conduite de Projet et Développement des Territoires, pour ces deux années enrichissantes à leurs côtés.

Je souhaite enfin remercier mes proches pour leur contribution et leurs encouragements durant l'élaboration de ce mémoire.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	4
INTRODUCTION	6
PARTIE I : CADRE THEORIQUE	9
1. La participation citoyenne : de son apparition à sa réalité contemporaine	9
2. Le logement social : le comprendre et l’appréhender	25
Partie II : CADRE REEL	37
1. Metz Habitat Territoire, l’OPH de Metz Métropole	37
2. Loger socialement : une mission d’intérêt général	41
Partie III : PROBLEMATISATION	45
PARTIE IV : METHODOLOGIE DU RECUEIL DES DONNEES ET DEMARCHE D’ANALYSE	47
1. Appréhender le lieu de recherche : la recherche documentaire	47
2. Interroger les collaborateurs	47
3. Comprendre les lieux d’actions	50
4. Aller à la rencontre des habitants	53
PARTIE V : PRESENTATION ET INTERPRETATION DES DONNEES	55
1. Analyse des entretiens semi-directifs	55
2. Analyse de l’observation spatiale	79
3. Analyse des micros-trottoirs	84
PARTIE VI : CONCLUSION ET RETOUR SUR HYPOTHESES	95
PARTIE VII : PRECONISATIONS	98
1. Le fonctionnement interne	98
2. Les relations externes	100
BIBLIOGRAPHIE	102
ANNEXES	106
Annexe 1 : Guide d’entretien - entretiens semi-directifs	106
Annexe 2 : Guides d’observation spatiale	107
Annexe 3 : Guide d’entretien – Micros-trottoirs	109

TABLES DES MATIERES.....	110
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	113

INTRODUCTION

La récente organisation de référendums, que ce soit sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union Européenne en juin 2016, ou plus récemment en Suisse sur la sortie du pays du nucléaire, témoignent de l'actualité des débats relatifs à l'expression populaire dans nos sociétés occidentales. Il en va de même pour l'émergence de dispositifs tels que les comités de quartiers, les conseils citoyens ou, localement, la mise en place d'un budget participatif instaurée par la Ville de Metz en 2014. Ces dispositifs institutionnels affirment l'intérêt que portent nos institutions à la parole des habitants.

La participation citoyenne m'intéresse et me questionne depuis quelques années déjà. En effet, il y a quatre ans, à mon arrivée à Metz, j'ai été bénévole au sein d'une colocation solidaire¹. Nous étions dix-huit étudiants vivants sur le Quartier Politique de la Ville de La Patrotte à Metz, et avons pour mission de développer le lien social en co-construisant des projets avec les habitants. C'est particulièrement par ces deux années que j'ai pu constater les potentiels que renfermaient ces quartiers et me questionner sur la possibilité d'offrir aux habitants les moyens de devenir acteurs de leur lieu de vie. Sensible à cette question de la participation citoyenne, j'ai choisi de faire ce Master « Conduite de Projet et Développement des Territoires » pour développer mes compétences de gestion de projet en y intégrant de manière systématique une co-construction avec les habitants. C'est donc avec une sincère motivation que j'ai accepté mon stage à Metz Habitat Territoire ayant pour mission le développement des politiques participatives.

Mon mémoire, de manière naturelle, s'est porté sur cette question. Je n'avais encore que très peu d'acquis théoriques à ce sujet et me questionnais particulièrement sur le rôle des institutions dans le développement de cette participation citoyenne. C'est pourquoi j'ai axé mon mémoire sur la question des moyens mis en œuvre par les institutions et plus précisément étudié le cas des bailleurs sociaux, désormais acteurs incontestables du développement des territoires. Ce mémoire cherche également à connaître la place donnée à parole des habitants ainsi qu'à lever le voile sur les objectifs de cette nouvelle mouvance. C'est pourquoi la

¹ Inspirées des Kot-à-Projets, mis en place dans la ville de Louvain-la-Neuve en Belgique depuis plus de 30 ans, les Kolocs A Projets Solidaires (KAPS) sont développées par l'Association de la Fondation Etudiante pour la Ville (AFEV) depuis maintenant 7 ans, et sur Metz depuis 4 ans.

problématique de ce mémoire est : les bailleurs sociaux sont-ils en capacité de mettre en œuvre la participation citoyenne et soucieux de prendre en compte la parole des habitants ?

Pour tenter de répondre au mieux à cette problématique, nous nous sommes intéressés dans un premier temps aux origines de la participation citoyenne afin de l'appréhender dans son ensemble avant de confronter cette notion à nos sociétés, systèmes politiques et enjeux contemporains. Les apports théoriques se poursuivent autour de la notion d'institutionnalisation qui permet de mettre en évidence la mainmise des institutions et un processus de stabilisation (Tournay, 2001) de la participation citoyenne. Pour comprendre la place laissée aux habitants dans les institutions nous nous sommes particulièrement appuyés sur l'échelle de la participation élaborée en 1969 par la chercheuse Sherry Arnstein. Cet outil permet de mesurer le degré de répartition du pouvoir entre les habitants et les institutions. Cette institutionnalisation de la participation engendre bien des critiques. On lui reproche de renforcer les inégalités au sein de la société civile (Blanc, 1999), d'éviter le conflit (Blondiaux, 2007) et de poursuivre des objectifs pragmatiques dans un « souci de bonne gestion » (Demoulin, 2014), mais surtout d'« éviter la visée émancipatrice » (Warin, 1995) de la participation citoyenne.

Nous avons pu mettre en exergue cette institutionnalisation en poursuivant nos recherches sur le logement social, institutions également touchées par ce phénomène. De l'habitat utopique du début du XIXe avec le phalanstère de Fourier ou de familistère de Guise imaginé par Godin, aux grands ensembles de Le Corbusier, nous retraçons l'histoire des logements sociaux pour décortiquer leur mission et constater un changement de plus en plus profond de leurs missions, passant de gestionnaires de l'immobilier à gestionnaires du social (Demoulin, 2014). Les bailleurs sociaux prennent part à la Politique de la Ville, non seulement pour des problématiques de réhabilitation de l'habitat mais également sur des questions beaucoup plus globales de cadre de vie.

Ce cadre théorique sera alors confronté à la réalité grâce à la méthodologie de recueil de données que nous avons mise en place. Nous avons dans un premier temps interrogé la nouvelle organisation de Metz Habitat Territoire afin de percevoir ces changements de missions. En effet, cet organisme HLM est actuellement en réorganisation. Grâce à la conduite d'entretiens semi-directifs avec les collaborateurs, nous souhaitons mettre en évidence ou réfuter le lien de corrélation qui existerait entre cette réorganisation et la volonté

de développer les politiques participatives. Dans un deuxième temps, il nous a semblé indispensable de rencontrer les habitants. Nous avons recueilli des données par des observations spatiales ainsi qu'une quinzaine de micros-trottoirs afin de comprendre le rôle que l'institution peut jouer à leur côté et percevoir s'ils sont réceptifs à cette notion de participation.

L'analyse et la confrontation de ces données chaudes aux écrits théoriques des chercheurs, nous permettent de développer une réflexion autour des moyens mis en œuvre par les institutions et leur adaptabilité aux réels besoins et demandes des habitants. Nous mettons également en évidence que certains prérequis, principalement autour des problématiques du cadre de vie, sont indispensables pour créer une réelle dynamique de participation citoyenne institutionnelle. Ce mémoire invite chacun à re-questionner ses démarches dites participatives en prenant en compte le point de vue des principaux acteurs.

PARTIE I : CADRE THEORIQUE

1. LA PARTICIPATION CITOYENNE : DE SON APPARITION A SA REALITE CONTEMPORAINE

1.1. Retour sur les origines de cette mouvance

1.1.1. De la démocratie antique à la démocratie représentative

L'émergence des dimensions sociales, territoriales et participatives dans le fonctionnement des bailleurs sociaux font écho à la montée de la démocratie participative dans le monde politique. En France, les débats autour de cette mouvance sont montés en puissance avec les présidentielle de 2007. (Blondiaux, 2007). C'est Ségolène Royal, alors finaliste contre Nicolas Sarkozy, qui remet au goût du jour cette notion de démocratie participative. C'était l'un des piliers de sa campagne présidentielle. Pas suffisant pour remporter la victoire, cela a permis d'ouvrir les débats à ce sujet, qui dix ans après sont toujours d'actualité. Cette réflexion autour de la démocratie participative permet de rappeler le rôle primordial, la légitimité des citoyens dans un système démocratique.

Souvenons-nous en, la démocratie est née au Vième siècle av. J.-C., dans les cités grecques : il était alors question d'une démocratie directe. « C'est l'assemblée du peuple qui décide après que chacun ait pu s'exprimer et la décision est prise à la majorité des voix. » (Capul, Garnier, 1999, p. 118). Réunit dans ce qu'il appelait l'Agora, le peuple décidait collectivement, sans intermédiaire ou représentant. Ils pouvaient tour à tour être gouvernés puis gouvernants grâce au système du tirage au sort.

Aux Etats-Unis et près de 14 siècles plus tard, Abraham Lincoln définit la démocratie comme « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Une référence emblématique qui sera reprise dans la Constitution de la Vième République Française, de 1958. Les démocraties sont instaurées pour répondre à l'intérêt du peuple. Les gouvernés sont aussi les détenteurs du pouvoir, les décisionnaires. Cette définition va rapidement s'adapter au contexte dans lequel elle évolue. Utopique, cette idée est valable dans une société où l'ensemble des individus réfléchissent et agissent dans l'intérêt collectif. La

définition d'Abraham Lincoln ne prend pas en compte les individus agissant par intérêt personnel, sans parler des influences et jeux de pouvoirs qui caractérisent notre société. C'est Joseph Schumpeter qui développera, en 1942, une définition davantage fonctionnelle de la démocratie, privilégiant les intérêts personnels des individus. Ainsi, il évoque « la méthode démocratique est le système institutionnel, aboutissant à des décisions politiques, dans lequel des individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple » (Schumpeter, 1942, p.335 cité par Dannequin, 2003, p.82). Ce dernier définit ce qu'est la démocratie moderne caractérisé par le suffrage universel et donc une mise en concurrence des représentants. Le suffrage universel, en France, a été acquis, pour les hommes en 1848 sous la IIème République, les femmes n'ont eu le droit de vote qu'en 1944. Les démocraties modernes sont des démocraties représentatives. Les gouvernants sont les représentants du peuple et élus par ces derniers. La démocratie représentative remet directement en cause la définition d'Abraham Lincoln, le peuple ne se gouverne pas, au sens propre du terme, même si l'initiative populaire (pétition, référendum) est instaurée en France.

Cela nous amène à nous questionner sur la montée en puissance du précepte de la démocratie participative. Est-ce en souhaitant une société plus égalitaire prônant l'intérêt général que nous nous apercevons que la démocratie représentative n'est plus adéquate ? Quelles sont les déviances, les limites de la démocratie représentative ? Est-ce que la démocratie participative est une alternative à la démocratie représentative ou sont-elles compatible ?

1.1.2. Les limites la démocratie représentative

Il nous semble pertinent de mettre en exergue le point de vue contemporain de Pierre Rosanvallon explicité par Frédéric Dupin (2006) qui définissent la démocratie comme une philosophie, un concept, un but inatteignable. Les citoyens ont tendance à imaginer la démocratie comme une science exacte devant répondre à des buts et objectifs précis et résoudre des problématiques de manière efficace. Frédéric Dupin (2006) explique alors que « la démocratie ne saurait [...] se présenter sous la forme d'une question, c'est-à-dire comme un simple objet historique et politique dont nous n'aurions qu'à nous informer et, dès lors, à nous tenir quitte. » En effet, rappelons-le, la démocratie est un système prônant le gouvernement du peuple par le peuple. La contestation semble inhérente à la démocratie. Pour être ce qu'elle

prône, elle se doit d'être en perpétuel mouvement, dans la recherche constante de ce projet de société. Pierre Rosanvallon (2006) définit la démocratie comme étant la tension inévitable entre « le rêve du Bien et la réalité du flou ». La démocratie apparaît « comme une exigence travaillant le social lui-même, par-delà les diversités culturelles ou historiques » (Dupin, 2006). La démocratie moderne est un concept qui tend perpétuellement vers l'utopie de la démocratie définie par les Grecs, il y a des millénaires. Ce point de vue permet d'analyser positivement les critiques faites à l'inefficacité de la démocratie et de les percevoir comme de potentielles possibilités de réinventer le système démocratique. « La contre-démocratie n'est ni un symptôme ni une condition démocratique nouvelle ; elle constitue un envers permanent du problème institutionnel posé par l'exigence d'une souveraineté populaire. » (Dupin, 2006). Cette défiance est perçue comme une régulation de la démocratie.

Et en effet, la démocratie représentative mise en place au sein de notre pays, ne répond sans doute pas pleinement à tous les objectifs souhaités d'un système démocratique. Mais c'est en tenant compte de ces limites que les citoyens iront vers un système démocratique plus juste. Loïc Blondiaux (2017) met en exergue les deux questions que soulève la création d'une démocratie représentative dans nombre de pays :

« La représentation politique se conçoit-elle comme un mal nécessaire, un substitut à une démocratie authentique, un simple impératif technique lié à l'impossibilité, dans les grands États, de réunir physiquement le peuple ? Ou faut-il penser le « gouvernement représentatif » comme une forme politique distincte, délibérément choisie afin d'écarter des affaires gouvernementales un peuple jugé incapable, au profit d'une « aristocratie démocratique » ? ».

Cette ambiguïté est difficile à résoudre mais nous pouvons penser que les principales critiques faites à ce système de gouvernement reposent sur le sentiment de la deuxième question. En effet, la limite de la démocratie représentative, la plus récurrente est la mise en évidence de l'élitisme des élus. Loin de représenter la diversité du peuple, les représentants sont souvent cantonnés à une même classe sociale à haut revenu et très instruite, sans évoquer le peu de diversité ethnique et l'inégalité entre les sexes plus que notable. En ce sens, la représentativité n'est plus effective, les intérêts des élus ne correspondent pas à ceux des électeurs. D'autres critiques émergent comme le bipartisme, les conflits d'intérêts et la corruption qui engendrent la mise à mal de la confiance entre élus et électeurs. « Un champ désordonné ou désorganisé du « social » génère des antagonismes, des tensions et des formes de désaffection qui posent des problèmes d'autorité gouvernementale et déclenchent la mobilisation d'un consentement politique et de manœuvres (des partis) politiques ». (Clarke

& Vannini, 2013). La démocratie participative émerge en tentant de répondre aux dérives de la démocratie représentative.

1.1.3. La démocratie participative : diverses définitions

« Si la démocratie d'élection s'est incontestablement érodée, les démocraties d'expression, d'implication et d'intervention se sont quant à elles déployées et affermies » (Cohen, 2008). La tendance à la participation est de plus en plus prégnante. Nous l'avons compris, elle intervient pour tenter de pallier aux insuffisances de la représentation mais d'où viennent plus précisément ses racines ?

La démocratie participative est un concept récent mais ses prémices sont floues. Différents auteurs de nationalités diverses sont évoqués comme étant les pionniers de ce terme. Sandrine Rui (2013) attribue à Arnold S.Kaufman, homme politique et philosophe américain des années 60', la première définition de la démocratie participative. Loic Blondiaux (2007) évoque une arrivée anglo-saxonne de ce terme, dans les années 1960 également, en invoquant l'ouvrage *Participation and Democratic Theory* de Carole Pateman. De même, il est difficile d'avoir une définition claire de ce qu'est la démocratie participative. Sandrine Rui (2013) définit la démocratie participative comme désignant « l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens au gouvernement des affaires publiques. ». De manière plus précise, Loic Blondiaux (2007) évoque :

« Une nouvelle approche de la décision publique et de l'exercice du pouvoir en démocratie. Elle [la démocratie participative] commande que chaque décision importante fasse l'objet d'une discussion préalable avec ceux qu'elle affecte. Le pouvoir reste in fine entre les mains des représentants élus, mais ceux-ci ont l'obligation de rendre des comptes sur les choix qu'ils accomplissent ».

Ces définitions nous rappellent la démocratie directe instaurée les sociétés grecques. La démocratie participative peut sembler être un pléonisme. La démocratie est en soi, participative et délibérative. Mais l'est-elle assez ? C'est bien là la question. Nous ne sommes peut-être pas dans une volonté de faire basculer la démocratie représentative mais plutôt de retourner aux sources de ce qu'est la démocratie et d'accentuer l'implication des habitants. Ces derniers, s'étant reposés sur le système de la représentation, deviennent de moins en moins parties prenantes des grandes décisions politiques. La démocratie représentative, ayant à ce jour plus qu'annoncé ses limites, il semble nécessaire de rappeler les réalités de la

démocratie et de ne pas laisser le pouvoir entre les mains des élites politiques. Nous voulons que la société civile participe parce qu'on estime que « les gens ordinaires sont [...] considérés comme un contrepoids aux dangers et à l'impureté de la politique – ils ne sont pas contaminés par la corruption, la collusion et le cynisme de la politique contemporaine. » (Clarke & Vannini, 2013, p.12). Nous notons une volonté forte de lutter contre les élites, en considérant égalitairement l'avis de chacun.

En évoquant la démocratie participative, il nous semble incontournable de parler de la Ville de Porto Alegre, ville pionnière en matière de participation, initiatrice du budget participatif. C'est après des décennies de dictature brésilienne et dans un contexte de lutte contre le néo-libéralisme, qu'est née cette volonté de réorganiser la vie politique en intégrant davantage les citoyens. Pour se faire, les associations de quartiers se sont regroupées sous l'Union des associations de résidents de Porto Alegre pour devenir un réel groupe de pression. Ces dernières remportèrent l'élection municipale en 1988 et instaurèrent le fameux budget participatif. Les citoyens ont ainsi pu avoir un contrôle sur les décisions de la ville. Une fois par an, les habitants se regroupèrent en assemblées plénières pour discuter ensemble des priorités à donner au budget de la ville. Il est ensuite élu des citoyens représentants, mandatés pour faire un diagnostic précis des besoins et attentes de chaque quartier et d'élaborer des projets adéquats. Cette démarche est très formatrice pour les citoyens. Elle permet à chacun de s'intéresser au bien être de l'ensemble des habitants de la ville, d'agir selon l'intérêt général. Le budget participatif de Porto Alegre « a permis de dépasser les intérêts particuliers et les antagonismes de classes » (Langelier, 2011). Il met en œuvre un fort travail de cohésion sociale et de responsabilisation du citoyen, alors réel acteur de la politique de sa ville. Cette expérience est considérée pour beaucoup comme l'élément initiant la dynamique participative aujourd'hui connue.

Autre exemple, dans les années 80, nous voyons apparaître au Danemark, des « conférences de consensus ». C'est un dispositif participatif permettant à chacun de s'exprimer sur des sujets touchant particulièrement le monde scientifique et technologique. Cette démarche est très souvent montrée en exemple et a été déployée dans beaucoup d'autres pays européens. Le principe des conférences de consensus est donc de laisser la parole à des citoyens « lambda », non experts du sujet évoqué. Organisées sur plusieurs jours, ces conférences permettent aux scientifiques, aux experts, d'échanger avec des citoyens. La finalité est d'évoquer l'ensemble des dimensions du projet et pas seulement l'aspect

technologique. Avec ce panel de citoyens, des réflexions autour de l'éthique, de l'économie, de l'humanité, des conséquences sociales du projet émergent : questionnements qui auraient plus difficilement émergés avec uniquement un collège d'experts. Pour clôturer cette démarche participative, les citoyens rédigent des recommandations pour les experts et un avis qui sera publiquement diffusé.

1.2. La participation citoyenne et nos sociétés contemporaines

1.2.1. Système représentatif et participation : une possible articulation ?

Les avis sont partagés concernant la potentielle articulation entre démocratie représentative et démocratie participative. De nombreux chercheurs s'alignent sur le fait que la démocratie participative n'est pas en réelle menace pour la démocratie représentative, du moins, pas dans son application actuelle. Bouvier, en 2007 exprime que « la démocratie participative se développe dans un lien subalterne, subordonné et donc tributaire de la démocratie de la légitimité électorale ». Blatric (2009) évoque de simples « retouches » ou « détours » participatifs. La participation ne semble être qu'un dispositif s'ajoutant à la représentation mais sans grand risque de refonte totale. Loïc Blondiaux (2007) parle d'une démocratie participative comme « ayant au moins le mérite de mettre en évidence une nécessaire réforme des institutions, d'être un des leviers d'une transformation de nos pratiques politiques. ». Nous sommes dans une transformation du système politique et non dans une rupture totale.

Contrairement, Ramon Maiz (2006) parle de la démocratie participative comme étant une alternative à la représentation : « La démocratie participative constitue une critique des théories élitistes de la démocratie [...] et plus largement se propose comme un modèle alternatif au système strictement représentatif » (Maiz, 2006, cité par Rui, 2013). Pour ces chercheurs, la participation ne peut être efficace que si elle émane des citoyens et c'est seulement de cette manière qu'elle aura des effets vertueux.

« C'est [...] bien la société qui doit devenir participative afin d'encourager la formation d'une citoyenneté active capable d'être mobilisée de façon soutenue dans les processus de gouvernement. La portée éducative de la participation est soulignée par tous les auteurs, estimant que le sentiment d'étrangeté à l'égard des centres de pouvoir en sera réduit, et l'intérêt pour les affaires collectives, accru. » (Rui, 2013).

Il apparaît que c'est principalement l'engagement citoyen qui permet une régulation de la société et un rôle de citoyen prit à cœur par chacun. Ce concept d'« auto-apprentissage » par l'engagement est également prôné par Maurice Blanc (1999). C'est en œuvrant dans un premier temps à petite échelle, entre voisins, entre amis qu'on sera ensuite à même à faire des projets de plus grande ampleur, à l'échelle du quartier par exemple. Les citoyens se forment ainsi petit à petit à l'action collective. Cette expérience « permet d'acquérir par la pratique une « compétence démocratique » qui a quatre traits essentiels : s'exprimer, écouter, arbitrer et s'engager » (ibid).

1.2.2. Les initiatives citoyennes de participation

La question qu'il peut alors se poser est de savoir qui est à l'initiative de ce mouvement de démocratie participative ? Les citoyens ou les politiques ? Des exemples comme celui de Porto Alegre, formant une union des associations de quartiers comme parti politique, montre que la dynamique émerge, dans ce cas, des citoyens. A contrario, la mise en place des conférences de consensus danoises est une initiative institutionnelle. Il existe également de grandes manifestations citoyennes défendant ce partage des pouvoirs : nous pouvons évoquer Mai 68. Mouvement porté au départ par la jeunesse étudiante et qui a rapidement pris une ampleur nationale, rejoint par chaque individu ne se retrouvant pas dans le modèle politique en place. Nous étions bien là dans une contestation de l'autorité et une remise en cause du fonctionnement de la démocratie symbolisée par des slogans tels que « Elections, piège à cons », « la volonté générale contre la volonté du général ». Ils revendiquaient un renouveau, une modernité du modèle politique et critiquaient massivement la participation conçue par le Général de Gaulle, comme nous l'explique Evelyne Cohen (2008) :

« Le mouvement social de Mai 68 et en particulier celui des étudiants rejette massivement le principe de la participation qui apparaît comme une proposition disqualifiée, car elle émane du général, en une initiative qui part du sommet de l'État. Or les étudiants, les ouvriers et employés en grève sont attachés à un mouvement démocratique issu de la base de la société. »

Nous sommes donc bien à ce moment d'une volonté ascendante de participation, les manifestants réfutent les initiatives impulsées « d'en haut » jugées illégitimes.

«L'empowerment² de gens ordinaires trouve ses racines dans un éventail de mouvements antiétatiques populaires. Une multitude de luttes et de revendications ont insisté sur l'importance d'approches « bottom-up »³ fondées sur les besoins, les demandes et les perspectives de « gens ordinaires » » (Clarke & Vannini, 2013, p.20).

La participation et la volonté de refonder la démocratie sont doivent être revendiquées et impulsées par les citoyens. Nous sommes dans un contexte d'important manque de confiance envers les politiques. Ce qui pose la question de l'efficacité des institutions publiques. Ces dernières doivent alors se saisir de ce constat et entrer dans un renouveau de son fonctionnement.

1.3. L'institutionnalisation de la participation

1.3.1. Les enjeux de la participation via les institutions publiques

Le concept de participation a le vent en poupe, au vue des nombreux articles et ouvrages à ce sujet. Une telle popularité, lui permettant une « plasticité sémantique » (Blondiaux, 2007) et d'être prônée par tous : de la Grèce antique à l'extrême gauche Brésilienne en passant par des dispositifs institutionnels danoises ou bien des personnalités politiques contemporaines comme Ségolène Royal.

La démocratie participative chez Ségolène Royal relève avant tout d'une posture de restauration de la légitimité politique et d'une logique de construction d'une offre symbolique alternative. Cette question de légitimité des pouvoirs publics est en effet souvent évoquée. Etant donné que la décision finale reste bien entre les mains des décideurs, la participation tend à légitimer les décisions en les portant, au nom de tous. Il nous apparait que c'est principalement autour de cette recherche de légitimité et afin d'atténuer les potentiels conflits que la participation s'est institutionnalisée en France et particulièrement autour de la Politique de la ville.

² Arrivé à la fin des années 70, le terme « empowerment » signifie littéralement « renforcer ou acquérir du pouvoir ». Cette notion peut être traduite en français par les termes « insertion » ou « autonomisation ». Il est aujourd'hui au cœur du débat sur la « participation citoyenne » au développement. (Calvès, 2009)

³ L'approche « bottom-up » peut être traduite en français comme une approche ascendante. C'est-à-dire que c'est la société civile qui est à l'initiative d'un projet, d'une décision. Elle s'oppose à l'approche « top-down » ou descendante, quand la décision est imposée par les décisionnaires.

Nous entendons par le verbe « institutionnaliser » que les institutions françaises se saisissent de la participation citoyenne et l'impulse au travers de textes de lois par exemple. La participation citoyenne n'émane plus des habitants mais est devenue une injonction institutionnelle. Virginie Tournay (2011) nous rappelle l'origine étymologique de ce terme qui met en exergue ce processus de stabilisation qu'engendre l'institutionnalisation. « le mot vient du verbe latin instituo, instituere qui renvoie à la contraction de in statuo signifiant « placer dans », « installer », « établir ». La notion d'institution fait donc référence à une idée de mouvement précédant une situation et tendant vers un équilibre plutôt qu'à la consolidation durablement acquise d'un ensemble d'activités. » (Tournay, 2011, p.3). Nous notons, dans la définition de cette chercheuse, que l'institutionnalisation n'est pas là pour consolider une nouvelle volonté sociale mais bien de la stabiliser, de l'encadrer.

La participation devient donc une obligation, dès les prémices de la politique de la ville, le programme Habitat et Vie Sociale de 1977 instaure que « ne seront retenues que les opérations pour lesquelles la volonté d'agir de la municipalité et des gestionnaires est évidente, et seulement dans la mesure où ils acceptent une méthode d'élaboration concertée avec les habitants » (J.O. du 10.3.1997, cité par Blanc, 1999, p 178). Nous sommes dans une politique incitative. On fait de la participation une obligation légale.

David Miliband alors secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères et du Commonwealth, défend cette institutionnalisation de la participation et évoque trois raisons évidentes pour que la société civile soit aujourd'hui partie prenante entière des décisions :

« - Nous vivons dans un pays d'une incroyable diversité, où non seulement les nécessités et les aspirations sont variées, mais les gens sont de plus en plus convaincus qu'ils ont un droit à s'exprimer sur la façon dont ils sont traités.

- "L'État providence en activité" est fondé sur les droits et les responsabilités de l'individu et de l'État. Une partie de plus en plus grande de ce que veut accomplir le Gouvernement requiert la participation des citoyens. Pensez à la santé publique, à la sécurité des quartiers, ou encore à l'amélioration des performances scolaires : tout est dépendant des services publics, mais tout est dépendant également de la manière dont les citoyens s'aident eux-mêmes.

- Enfin, et c'est la raison la plus importante, il est de plus en plus manifeste que les améliorations ayant mené à la transformation des services publics n'ont pu être réalisées qu'au travers d'une action concertée avec les usagers. Les services publics ne pourront aider les gens à prendre des initiatives et à se sentir plus en sécurité que s'ils procurent dans le même temps protection et confiance en soi, empowerment et sens moral et éthique ». (Miliband, 2005, cité par Clarke & Vannini, 2013, p.26).

Nous notons ici que la participation est entendue comme étant la solution pour une plus grande efficacité des institutions publiques. Les attentes et les besoins de la société seront ainsi mieux diagnostiqués, les services publics plus adaptés et donc plus efficace. Jeanne Demoulin (2014) parle alors de mise en place de participation « dans un souci de bonne gestion ». La troisième raison est davantage philanthropique puisqu'il met en avant l'importance de faire gagner les habitants en compétences et les accompagnants dans la prise d'initiative.

La participation citoyenne a une double logique : une logique éthique et une logique pragmatique (Blanc, 1999). Elle est éthique quand elle entend la réalisation de la démocratie et de la citoyenneté. Elle est pragmatique quand elle permet d'améliorer les résultats en allant recueillir les besoins et les attentes des habitants. On cherche à satisfaire au mieux les citoyens alors considérés comme des clients. Peu importe la logique invoquée, les textes de lois permettant d'associer la société civile sont de plus en plus présents. Cependant, nous constatons qu'il n'apparaît jamais de méthodologie ou de modalités de mise en œuvre. La participation est souvent imposée mais n'est jamais définie. Maurice Blanc (1999) dénonce la mise en place concrète de participation par les institutions. Ces exercices sont très souvent réduits à des dispositifs « façades » permettant uniquement de rendre des comptes aux décideurs mais pas de réellement prendre en compte l'avis des habitants. Dans le même sens, Sandrine Rui (2013) parle de la participation institutionnelle comme étant un processus non abouti.

« [...] le caractère inachevé ou superficiel de la démocratie participative est régulièrement pointé dès lors que la notion renvoie à des dispositifs qui, à quelques exceptions tels les budgets participatifs, invitent, comme le souligne Bouvier, des « participants [qui] sont précisément entièrement privés du pouvoir de décision » » (Rui, 2013).

Selon cette chercheuse, la participation institutionnalisée ne permet pas un réel rôle de décision de la part des citoyens.

1.3.2. Le local, l'échelle privilégiée de la participation

L'emblème de l'institutionnalisation de la participation est la mise en place obligatoire de conseils de quartier par la loi du 27 février 2002. Ces instances existaient au préalable dans certaines villes.

« [...] dans les années soixante, associations et élus locaux mettent en place les premiers comités de quartier, groupes d'habitants pouvant prendre part à l'élaboration des aménagements urbains. D'abord constitués en groupes contestataires des politiques municipales, sur le modèle des groupes d'action municipale, ils se sont progressivement développés comme des structures de consultation, voire de concertation entre élus, associations et habitants. » (Maire, 2009, p.3).

Ces dispositifs sont aujourd'hui associés à une volonté politique, alors qu'ils émanent à la base d'une revendication sociale et militante. Actuellement, les conseils de quartiers, organisés sur décision des services de la Ville, ont pour objectif de faire remonter des demandes concernant les aménagements du quartier aux services de la ville mais aussi de participer activement au renforcement du lien social entre les habitants. Ils ont donc un rôle d'avis et de proposition sur les questions touchant au quotidien de leur quartier.

Au même titre, nous voyons apparaître les Conseils Citoyens, instances de participation spécifiques aux Quartiers Politique de la Ville (QPV). Ces derniers ont fait leur apparition un peu plus tard dans l'article 7 de loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine proposé par François Lamy alors Ministre de la ville. Ce texte de loi, dédié à la politique de la ville, réaffirme les objectifs principaux de ce dispositif et renforce le volet « co-construction » avec la mise en place des conseils citoyens. Les politiques cherchent une réponse concrète pour inviter tous les habitants, sans n'en exclure aucun, non seulement à l'élaboration mais aussi à la réalisation de projets communs. Les grandes missions des conseils citoyens sont de valoriser la parole des habitants au même titre que celle des associations et autres acteurs institutionnels du quartier, d'impliquer les habitants dans l'élaboration des contrats de ville et de favoriser et d'accompagner les initiatives des habitants.

Cette volonté d'accompagner les initiatives des habitants se retrouve également dans l'instauration d'un budget participatif dans certaines villes comme à Metz. Les habitants sont alors sollicités pour proposer des projets améliorant la vie de la ville. Ils doivent répondre à des critères précis et correspondre aux compétences de la ville. Seulement certains projets, répondant à des critères dictés par la municipalité, sont réalisés et nous sommes sur une enveloppe budgétaire limitée. Les citoyens messins sont loin de l'initiative de Porto Alegre où les habitants avaient la mainmise sur l'ensemble du budget de la ville.

Toutes ces initiatives, orchestrées par les administrations publiques locales ont pour objectif de co-construire le territoire avec les habitants. L'ensemble des acteurs signataires du contrat de ville : agglomérations, municipalité, associations, bailleurs etc. doivent s'affranchir de ces nouveaux modes de participation.

Nous constatons que la majorité des instances participatives sont mises en place par les collectivités locales. Cette échelle ne tend plus à être la reproduction des principes et pratiques dictés par l'échelle nationale (Maire, 2009). Elle est au contraire considérée et définie comme l'échelle de la proximité où la participation sera la plus efficiente. Maurice Blanc (1999) nous alerte cependant sur le fait que la démocratie locale peut parfois être considérée comme non légitime au nom de l'intérêt général et du bien commun. Le niveau suprême ayant raison sur les intérêts locaux qui sont alors considéré comme des intérêts particuliers : les intérêts nationaux entrant alors en conflit avec l'intérêt local. Le développement des villes et des territoires semblent aujourd'hui ne pas se passer des habitants mais encore faut-il que cette démocratie participative locale soit réellement entendue et prise en compte.

1.3.3. Les différentes formes de participation institutionnelle

Dans un premier temps, il est important de faire la distinction entre la participation à l'action et la participation à la décision. (Blanc, 1999, p. 180). La participation à l'action est définie comme la création de lien social, souvent lors d'évènement ponctuel. Nous avons très souvent affaire à cette forme de participation. Elle est plus spontanée et facile à mettre en place. En ce qui concerne la participation à la décision, nous pouvons nous référer à l'échelle de participation de Sherry Arnstein, (1969) qui mesure le degré de répartition du pouvoir entre les habitants et les institutions. En effet, la participation des citoyens sera plus ou moins effective et concrète selon la place que nous leur accordons dans le processus de prise de décision.

Sherry Arstein, en 1969, met en place un outil permettant d'apprécier la participation selon ses modalités de sa mise en œuvre. Le contexte dans lequel a été construite cette échelle pose sa légitimité. Cet outil survient suite aux émeutes noires des années 1960. Ce soulèvement portait, entre autre, sur le non-respect, ou du moins le peu d'effectivité, des politiques participatives lors d'un projet de rénovation urbaine. En effet, un projet de grande

ampleur de rénovation urbaine avait été voté en 1969 dans les villes du Nord des Etats Unis obligeant les municipalités à mettre en œuvre des actions de participations, condition d'une importante allocation de crédits. (Donzelot, Epstein, 2007, p.5). Cette participation se déroula de manière expéditive dans l'unique but d'obtenir ces allocations. Sans rappeler le contexte de discriminations raciales et de fort chômage dans lesquelles étaient les quartiers américains, les habitants se sentirent de nouveau trahis et se soulevèrent contre ce simulacre de participation. C'est ainsi, que Sherry Arstein prit la décision de clarifier ce qu'était la participation. Elle créa un outil permettant de mesurer la réelle participation des habitants en refusant le terme de participation pour certaines pratiques inopérantes en ce sens. Les travaux de Sherry Arstein identifient huit degrés de participation organisés dans trois échelons de pratiques :

- **La non-participation** : elle se décline en deux niveaux : la manipulation et la thérapie. Ces deux niveaux ont pour objectif « d'éduquer les participants, de traiter leurs pathologies à l'origine des difficultés du territoire visé » (Donzelot, Epstein, 2007, p.7). La solution est déjà pensée par les politiques et est considérée comme étant la meilleure, la participation consiste à obtenir l'adhésion des habitants. Sous la manipulation, les citoyens n'ont aucune influence sur le projet, mais cela ne veut pas dire qu'on ne fait pas appel à eux. Ils sont mobilisés sur des thématiques autres pour les éloigner du réel projet en cours. L'objectif final est dissimulé et très souvent intéressé, comme de potentielles futures élections. La thérapie met en évidence la présence des habitants mais ces derniers n'ont pas de réel rôle. De l'extérieur, on peut penser que si. Comme pour la manipulation, les habitants seront dispersés sur d'autres problématiques que le réel projet, on cherchera à les sensibiliser, à les éduquer sur leur cadre de vie mais ne prendront absolument pas en compte leur avis.
- **La coopération symbolique** : le deuxième échelon comporte trois degrés. Le premier degré de ce deuxième échelon est l'information : étape indispensable pour tout projet prônant un minimum de participation mais loin d'être suffisante puisqu'il n'y a pas de discussion possible, les rapports ne sont pas équitables, les échanges sont à sens unique. On ne propose pas aux habitants de donner leur avis. Le deuxième degré de la coopération symbolique est la consultation. Par ce terme, elle peut sembler plus effective mais dans les faits elle n'offre aux habitants aucune assurance que leurs interrogations ou suggestions seront prises en compte. On n'est que dans une position d'écoute ayant pour objectif principal de légitimer la solution finale. Pour terminer

avec la coopération symbolique, le troisième degré défini, est la réassurance. Les avis et les suggestions des habitants sont davantage pris en compte, on les invite à faire des propositions mais la décision finale est prise par les décideurs.

- **Le pouvoir effectif des citoyens** : selon Sherry Arstein, la véritable participation se démontre par les trois derniers degrés regroupés dans le troisième niveau : le pouvoir effectif des citoyens. Le premier degré est le partenariat. Le pouvoir est redistribué lors d'une négociation entre les citoyens et les détenteurs du pouvoir. Les citoyens peuvent alors se réunir en comité et doivent prendre des décisions, les planifier et en être responsables. Le deuxième degré du pouvoir effectif des citoyens est la délégation de pouvoir. Cette formule est très proche du partenariat mais s'en distingue par la place majoritaire qu'occupent les citoyens dans la prise de décision. On parle alors de contrôle citoyen pour le dernier degré de la participation. Il n'existe alors plus d'intermédiaire ni de direction de projet à suivre. L'ensemble du projet revient aux citoyens, sans aucun contrôle ou impulsion institutionnelle.



Schéma de l'échelle de la participation selon Sherry Arnstein (1969), Laurie Fournel, 2017

Des critiques peuvent intervenir concernant la justesse de cette échelle, notamment celle de la trop grande exigence de participation sur le troisième niveau. N'entrons nous pas alors dans une totale contestation de la démocratie représentative ? Si les élus délèguent entièrement leur projet aux habitants, cela remet complètement en cause la légitimité de leur mandat et de leur élection.

1.3.4. Les limites de la participation institutionnelle

Maurice Blanc (1999) parle d'un paradoxe « d'attraction-répulsion ». On émet la volonté d'en faire et évoque sans arrêt ses bienfaits mais dans la réalité, dans sa mise en œuvre, elle fait peur. Elle remet en cause la légitimité des services publics, les obligeant à se confronter aux citoyens. Les institutions ont peur de ce conflit, pour autant, nous savons que « la dynamique du conflit » ouvre à une plus grande communication, mais encore faut-il être en mesure de savoir gérer le conflit...

Pour autant, Loïc Blondiaux (2007) parle de la participation comme une manière d'éviter le conflit. Nous sommes dans une recherche constante du consensus, par le biais de la délibération, de la discussion. La participation entraîne évidemment une très large diversité d'avis et rend le débat extrêmement riche. Mais le risque est de tendre vers une uniformité des points de vue, en tentant constamment de faire des consensus. La participation perd ici de sa richesse et n'essaye pas de répondre aux besoins, aux avis de chacun mais plutôt d'aplanir les opinions pour trouver une solution. Pour autant, les citoyens auront l'impression d'être entendus, de participer à une décision, et seront alors moins à même de contester la décision, puisqu'elle est le fruit d'un processus participatif et délibératif.

D'autres limites sont évoquées par les chercheurs, Maurice Blanc (1999), par exemple, dit que « l'expertise et démocratie sont antinomiques ». Dans l'expertise, nous mettons en avant les compétences de l'un au détriment des savoirs d'un autre. Nous créons une hiérarchie dans les savoirs, l'experts sera légitime, l'autre non. Nous mettons en avant un système technocratique. Alors que paradoxalement, la démocratie prône le droit à chacun de s'exprimer, qu'il soit expert ou non. C'est pourquoi nous voyons de plus en plus apparaître le concept d'expert d'usage. Les citoyens, connaissant leur territoire et leurs besoins deviennent légitimes de prendre la parole puisque nous les considérons comme experts sur ce domaine, en l'occurrence celui de l'usage. Une des conditions nécessaire, selon Maurice Blanc (1999)

pour que la démocratie participative fonctionne, est l'égalité entre les élus, les experts et les militants. Aucun ne doit se prôner plus expert que les autres ni mettre en œuvre des moyens de pression, chacun doit avoir une contre-expertise indépendante.

Cette notion d'expertise ouvre également à la question de l'élitisme de la participation et le renforcement des inégalités par le système de la participation. Il y a ceux qui participent et ceux qui ne participent pas. La participation renforce les inégalités, crée des scissions au sein de société civile. La participation est bien loin d'être accessible à tous. En effet, le vocabulaire utilisé, la prise de parole en public, le « jargon » de la politique publique n'est absolument pas à la portée de tous. Sans prendre en compte ses obstacles, nous créons un réel fossé au sein de société civile, entre ceux qui sont à même de discuter avec les élus et les autres. Un sentiment d'illégitimité et de complexe peut très vite s'installer. Les animateurs, les politiques travaillant sur cette participation doivent être extrêmement vigilants à l'animation de leur dispositif de participation. Maurice Blanc (1999) évoque la nécessité d'accompagner les personnes ayant du mal à s'exprimer pour une mise en œuvre plus égalitaire de la participation.

Peut-on réellement parler de citoyen ordinaire pour les personnes s'investissant dans un dispositif participatif. Ne sommes-nous pas déjà sur un citoyen engagé ? Nous le constatons tous les jours en pratiquant ces instances. Une personne engagée est très souvent engagée sur différents dispositifs. Et que penser des citoyens qui ne s'intéressent pas à ce mode de participation ? Les organisateurs, au vu du nombre restreint de participants, peuvent devenir très critiques envers les personnes absentes. Nous entraînons là une dissolution de la société civile entre ceux qui souhaitent participer et les autres. Comment parler des absents ? Quelle place leur donner ? Peut-on prendre en décision les concernant et prôner la participation ? Des questions, qui, pour l'instant restent en suspens.

S'ouvre également la question de la reconnaissance de la parole des habitants et de l'effectivité des processus de participation. En effet il est nécessaire de se questionner sur ce qui se passe après tout processus de participation. « La démocratie se discrédite si elle « dit » sans passer à l'acte. » (Blanc, 1999). Les politiques savent très bien se mettre en position de recueil des doléances, mais sont-ils réellement à l'écoute ? Dans un réel acte de participation, les habitants peuvent demander à être pleinement acteurs de la mise en place et de l'animation du projet, mais dans ce cas-là, nous entrons dans un bouleversement du fonctionnement actuel

de la démocratie. Les élus doivent être ouverts à la délégation, à revoir la mainmise qu'ils ont sur l'intérêt collectif.

Maurice Blanc (1999) conclue son travail autour de la démocratie locale, en laissant ouvert ce questionnement : « le décalage récurrent entre les discours et la pratique a besoin d'être élucidé ». Les recherches de Philippe Warin (1995) vont dans un sens similaire, particulièrement concentré sur le cas des bailleurs sociaux. Ce dernier évoque un survol de la participation par ces organismes :

« Les plus novateurs d'entre eux cherchent malgré tout à se rapprocher des locataires pour mieux connaître leurs attentes, de façon à opérer suffisamment tôt des changements adaptés de politique tant en matière de construction neuve que d'accompagnement social. Leur attitude peut se résumer ainsi : il s'agit d'impliquer ponctuellement les habitants dans un but gestionnaire, mais tout en évitant la visée émancipatrice d'une participation durable et élargie. » (Warin, 1995, p.153)

Les bailleurs sociaux mais aussi de nombreuses autres institutions se contentent de faire de la participation « dans un souci de bonne gestion » (Demoulin, 2014). C'est ce que critiquent ouvertement Philippe Warin et Maurice Blanc. Cette démarche n'étant dans suffisante et volontairement encadrée pour que les habitants ne puissent prendre une place trop importante dans des décisions. Leur participation est parfaitement cadrée et appliquée ponctuellement à l'initiative de l'institution. Afin d'appréhender davantage la mise en place d'une participation institutionnelle au sein d'un bailleur social, il nous semble opportun de comprendre le fonctionnement et l'histoire d'une telle structure.

2. LE LOGEMENT SOCIAL : LE COMPRENDRE ET L'APPREHENDER

2.1. Le contexte sociologique, historique et idéologique de la création du logement social.

2.1.1. De l'habitat utopique à l'interventionnisme de l'Etat.

Le socialisme vient du latin *socialis* signifiant sociable, pour la société, lui-même dérivé de "*socius*", associé. (Tourev, 2017). Le socialisme désigne : « l'ensemble des idées et des doctrines politiques qui, depuis le début du XIXe siècle, projettent de mettre fin aux injustices sociales engendrées par le capitalisme industriel et financier, et de changer la

société dans le sens d'une plus grande égalité. » (Nay, 2017). Ce mouvement est né en réponse au développement de l'économie industrielle où le capitalisme et la transformation des processus de production étaient rois. Les socialistes voient, au travers de cette nouvelle organisation sociétale, une croissance des inégalités entre la bourgeoisie et la classe ouvrière. Nous notons donc que le XIXe siècle s'inscrit dans une réelle volonté de prendre en compte l'individu, de le respecter en luttant contre l'automatisation des tâches et donc des hommes. C'est dans ce contexte que Karl Marx prône une société plus harmonieuse, sans classe, permettant l'épanouissement de la vie de chacun et la protection des prolétaires. Pourquoi entamer cette réflexion par la définition du socialisme ? Parce que les logements sociaux découlent directement de ce mouvement. En effet, les logements sociaux apparaissent pour répondre aux besoins des ouvriers arrivant en masse en ville par exode rural et subissant le libéralisme.

Les prémices de l'habitat social font échos à de nombreux penseurs comme Charles Fourier, Etienne Cabet, Jean-Baptiste André Godin ou encore Robert Owen, prônant communément le combat contre l'industrialisme et l'aliénation de l'individu par le travail. A titre d'exemple, nous pouvons citer le phalanstère de Charles Fourier, mais chacun de ces penseurs ont imaginé des habitations souvent en organisation communautaire où vivent des hommes et des femmes ayant une idéologie, des activités et un but communs. En plus des logements, ces communautés regroupaient l'ensemble des services nécessaires pour vivre convenablement, en quasi autonomie. Charles Fourier souhaitait avant tout combattre et revoir l'organisation du travail, de la société autour du travail ainsi dans son phalanstère, chacun est propriétaire et travaille selon son plaisir et ses passions. Utopie difficile à concrétiser, le phalanstère n'en reste pas moins la base de réflexion autour du logement social.

« Le thème phalanstérien mène, après l'échec de quelques cités ouvrières, aux suggestions philanthropiques de logement social, aux projets de maisons ou de colonies ouvrières, puis, à la fin du siècle, en France par exemple, d'habitations à bon marché (H.B.M.). » (Roncayolo, 2017)

L'habitat utopique fait place petit à petit à un besoin criant de logements dans les villes. Les logements que l'on propose aux ouvriers arrivés tout droit du monde rural pour répondre à l'industrialisation de la France, sont trop petits et insalubres. Les conditions de vies, propices aux épidémies, obligent la Seconde République à mettre en place, en 1850, une loi contre le logement insalubre. Pour la première fois, le pouvoir légifère et prend des mesures concernant la restructuration urbaine, domaine qui jusque-là était exclusivement

privé. Au vu des circonstances, les institutions publiques prennent les pleins pouvoirs. Pour le bien-être des citoyens et une mise en œuvre plus efficace, on affecte donc à la commune des compétences supplémentaires, déjà en charge de la voirie, de la sécurité et de la propreté des rues, soit de l'ensemble des missions qui combattent l'insalubrité extérieure. La loi permet maintenant au pouvoir communal d'intervenir sur l'insalubrité intérieure des logements.

Au-delà de cette question d'insalubrité, la question du lien social indispensable au bien être de l'habitant prend de l'ampleur. Napoléon III va s'inscrire dans cette mouvance. Nous ne pouvons réellement connaître ses motivations : démarche philanthropique ou intérêt politique à rallier la classe ouvrière ? Ceci étant, il s'engage à construire des logements dont les loyers sont nettement inférieurs à ceux du marché. Nous y retrouvons les idées de communautés déjà évoquées quelques dizaines d'années avant, avec Robert Owen ou Charles Fourier. Ces formes de cités mettent en avant les espaces collectifs, propices à la rencontre et à l'échange. La volonté de créer du lien social et d'avoir une réelle appropriation de l'espace par les habitants est omniprésente. En suivant la même idéologie, nous pouvons également citer le familistère de Guise. Imaginé par Jean-Baptiste André Godin, Nous pouvons donc mettre en exergue la prise de conscience de chacun, public ou privé, sur l'importance de l'habitat comme étant un des facteurs clé du progrès social et de l'intégration.

2.1.2. La prise en main de la problématique du logement par les pouvoirs publics : l'apparition de l'Habitat à Bon Marché.

C'est avec la Troisième République sous le gouvernement de Charles Dupuy que nous voyons naître le premier texte de loi évoquant des Habitations à Bon Marché (HBM). En effet, la loi dite « Jules Siegfried », du nom de son auteur, adoptée le 30 novembre 1894 prouve que chaque initiative publique ou privée a eu un impact pour l'intérêt collectif. Les pouvoirs publics se saisissent pleinement de cette question qui traversait les années sans réellement trouver l'écoute adéquate. Cette loi a pour principales intentions d'encourager et d'encadrer les constructions HBM. Même si on parle alors de projets de constructions collectives, nous sommes bien loin des projets utopistes de phalanstère ou familistère. C'est même l'idéologie inverse qui est prônée. Les constructions vont répondre aux normes de salubrité mais aussi et surtout proposer aux ouvriers des espaces de vie davantage privatisés, au plus près de ce que les classes sociales supérieures peuvent s'offrir. La loi de Siegfried

n'étant que le premier jalon d'une grande réflexion autour de la politique du logement, elle peine malgré tout, à améliorer réellement la qualité et la quantité des logements français.

Toujours dans cette volonté de favoriser l'intégration sociale des classes ouvrières, la loi Bonnevey, promulguée le 22 décembre 1912, va être la loi la plus interventionniste en matière de politique de logement. Construire des logements sociaux devient un devoir pour les villes, par l'institution d'établissements publics sous forme de société ou d'office dépendant de la commune ou du département et ayant pour principales missions « l'aménagement, la construction et la gestion d'immeubles salubres, ainsi que de l'assainissement de maisons existantes, la création de cités-jardins ou de jardins ouvriers. » (Stébé, 2016, p.43). Nous assistons là à la naissance des Offices Publics de l'Habitat.

La professeure Susanna Magri (2017) décrit leur mission comme étant la réalisation de « [...] cités-jardins qui devaient contribuer à l'extension ordonnée des périphéries urbaines ». Le choix de ces termes ne nous semble pas anodin. Cette loi va bien au-delà de la promotion de l'habitat, elle instaure aussi les prémices de l'expansion urbaine. Nous entendons par là, la volonté d'organiser, de penser et de construire la ville et les territoires autrement mais surtout d'avoir une mainmise publique sur la gestion de l'espace. La ville est pensée dans sa totalité, les mutations ne sont plus uniquement sur le logement ouvrier.

Ces deux chercheurs, Jean-Marc Stébé (2016) et Susanna Magri (2017), évoquent, à ce même moment dans leurs ouvrages, la notion de cité-jardin. Concept anglophone, la « cité-jardin » est pensée par Ebenezer Howard. Cet urbaniste conçoit un nouveau modèle d'aménagement du territoire urbain en intégrant un parfait équilibre entre la ville et la campagne. Dans ce contexte d'exode rural et d'industrialisation, Ebenezer Howard pense une ville qui saurait accueillir ces néo-urbains, leur faisant profiter des joies de la vie urbaine sans pour autant les arracher de leur ancien cadre de vie plus paisible et verdoyant. On assiste là aux prémices des banlieues. On péri-urbanise en créant de réelles petites villes où tous les services sont à proximité et où on retrouve la vie sociale, le dynamisme et l'emploi de la grande ville centrale. Une des spécificités de ces cités-jardins, qui entre pleinement en accord avec la loi Bonnevey, est d'être un terrain de propriété communale. De ce fait, Ebenezer Howard évite toute spéculation foncière ce qui garantit des logements aux loyers accessibles et assoie l'hégémonie de l'institution publique dans la politique du logement.

2.1.3. Le traumatisme des Grandes Guerres : la reconstruction du territoire comme priorité

C'est donc à la veille de la Première Guerre Mondiale, que tout semble être en bonne voie pour le logement social. Les lois sont nées pour régir la politique du logement en y impliquant les institutions publiques. La situation des ouvriers et leur cadre de vie s'améliorent d'années en années. S'en suit, inévitablement, les deux Grandes Guerres ravageuses. Les pertes humaines, particulièrement civiles, et les destructions des villes et des campagnes sont dramatiques. L'exode rural s'amplifie, s'ajoute le « baby-boom » et le rapatriement des français des anciennes colonies. Des milliers de français se retrouvent sans toit ou, dans le meilleur des cas dans des logements surpeuplés. L'urgence de la situation est plus que préoccupante. Tous les experts étudiés sont unanimes sur le fait que la reconstruction fut lente et difficile. L'Union Social pour l'Habitat (2017) évoque une « crise du logement dramatique et durable ». Jean-Marc Stébe (2016) parle de « l'immobilisme de l'Etat » et Susanna Magri (2017), quant à elle, ne traite d'aucune mesure avant les années 1950. Le logement malgré son indiscutable situation d'urgence n'est pas une priorité.

Cependant, il est important de noter la mise en place de nombreuses prestations familiales lors de l'année 1946, ce qui engendra, dans le même esprit, la création de l'allocation logement, sous condition de ressources, en septembre 1948. Ces aides publiques sont les bienvenues pour les classes moyennes en cette époque de reconstruction et de traumatisme de la population. Elles soutiennent une politique nataliste mais restent bien insuffisantes concernant la pénurie de logement.

2.2. LA CONCEPTION CONTEMPORAINE DU LOGEMENT SOCIAL

2.2.1. Les années 50 et sa politique massive de construction

La loi du 21 juillet 1950 refond les HBM en Habitations à Loyers Modéré (HLM) et instaure de nouveaux modes de financement, principalement grâce à des prêts au Crédit Foncier, pour aider à l'accession à la propriété. Nous constatons à nouveau que l'Etat met en place des mesures d'aide à l'individu mais ne s'engage pas dans la construction publique de logement. C'est seulement trois ans plus tard que l'Etat fixe le logement comme une priorité

et va entrer dans une politique massive de construction. Va être mis en place le plan Courant, du nom du ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, qui annonce une construction de 240 000 logements par an. S'ajoute à cette mesure l'instauration du 1% logement pour financer de tels travaux. Ces mesures marquent un tournant dans l'interventionnisme de l'Etat, elles impulsent une réelle dynamique de reconstruction. Pour pallier à l'urgence de la situation, c'est le logement collectif qui est privilégié. La standardisation des logements et des immeubles permet une rationalisation et une efficacité des entreprises de construction. Des chantiers monumentaux sont menés, en s'appuyant sur des modes des principes de construction rapides et peu onéreuses : 1 253 logements sont prévus à Saint-Étienne en 1953, 2 607 à Lyon en 1954, 10 000 dans une petite commune du nord de Paris, Sarcelles, en 1955. Localement, nous pouvons également citer le Haut du Lièvre à Nancy, datant de 1954, près de 4000 logements y ont été construits.

Cette politique de logement peut poser question. Nous sommes inévitablement, ici, face une production massive d'habitations avec une standardisation évidente pour tâcher d'augmenter la rentabilité et la vitesse de production. Cela nous fait penser au contexte dans lequel sont nés les premiers logements sociaux. Ces derniers étaient imaginés par des utopistes et socialistes souhaitant avant tout l'émancipation des classes moyennes au travers de l'habitat et palier à l'aliénation par les grands patrons. Nous sommes là face un paradoxe. Un siècle d'écart et le logement social entre dans une ère de production massive, certes indispensable au vu des conditions de vie de beaucoup, mais allant à l'encontre des premiers paradigmes de l'habitat collectif. Les utopies de Karl Marx, Robert Owen, Jean-Baptiste André Godin ou Charles Fourier défendant avant tout un meilleur cadre de vie des ouvriers, sont bien loin.

Dans la foulée, les Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP) vont être dessinées, courant décembre 1958. L'enjeu est de créer en périphérie de villes, des plus petites villes qui auront aussi tous les services nécessaires. Ce programme est plutôt positif, puisqu'il permet d'atténuer l'effet « ville dortoir » de ces grands ensembles et d'y installer des services et des commerces. Ces nouvelles zones ont aussi la particularité d'être gérées par le préfet : c'est donc directement l'Etat qui décide de l'aménagement, des plans, des travaux à effectuer sur une commune. En même temps, nous voyons apparaître une volonté de travailler sur les anciens quartiers et de se tourner également vers de la rénovation et non uniquement de la construction. La notion de rénovation urbaine naît, par ce décret de décembre 1958.

2.2.2. Les limites des grands ensembles rapidement observables

Dans un premier temps, les grands ensembles sont le symbole de la modernité. Les classes moyennes sont fières de vivre dans des logements neufs, contemporains où les salles de bains et les WC sont individuels. Les tours et les barres d'immeubles font souvent l'objet de concours, pour pousser l'architecture urbaine dans ses retranchements : 400 m de façade continue au Haut- du- Lièvre à Nancy (Stébé, 2016, p87) ou encore la Cité des 4000 à La Courneuve. Cependant, les grands ensembles vont très vite montrer leurs limites. Dès le début des années 70, on s'aperçoit qu'en étant construit pas l'urgence, les grands ensembles essuient de nombreuses critiques : bruit, trop grande proximité, manque d'accessibilité à la ville centrale, dégradation prématurée des immeubles, etc.

Les ZUP vont très rapidement disparaître au profit des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC). Ces dernières ayant pour objectif de travailler sur un équilibre entre Etat, collectivités et entreprises privées pour réfléchir ensemble à une meilleure manière d'envisager la construction des logements. Nous voyons ici, une volonté de limiter la standardisation de l'habitat et l'interventionnisme poussé de l'Etat (Stébé, 2016, p.88). Les urbanistes de l'époque ont eu tort de penser que la proximité physique permettrait une homogénéité des mœurs et une cohésion sociale. Les classes sociales se sont mélangées avec des habitudes de vie et des comportements très différents, la cohabitation ne fut en aucun cas harmonieuse. Très vite, les classes moyennes ont délaissé les grands ensembles pour investir des logements individuels, laissant les ménages les plus précaires dans ces nouvelles cités : la ségrégation se faisant de plus en plus ressentir. Le rapport de R.Lion en 1975 le confirme : « l'ensemble des Français condamnent les immeubles collectifs récents quels qu'ils soient : ceux-ci sont tous qualifiés d'« HLM », qu'il s'agisse ou non de logements sociaux. Il semble exister une réprobation de plus en plus marquée contre les tours et les grandes barres d'habitation. » (Stébé, 2016, p.94). S'ajoute à cette situation, le premier choc pétrolier sonnait la fin des Trente Glorieuses. Le chômage s'installe, le pouvoir d'achat des familles diminue, l'inflation perdure, le prix des logements s'enflamme : la vacance dans les grands ensembles ne fait que s'accroître et certains offices publics HLM, très affectés par la crise, sont dans des situations financières extrêmement compliquées. Historiquement, c'est le rapport Peyrefitte de 1977 qui va être le premier à traiter largement de la violence dans les quartiers, montrer leur état de dégradation et un besoin urgent de rénovation.

2.2.3. L'évolution des missions des bailleurs sociaux

De ce triste constat, va se mettre en place des initiatives étatiques pour redresser le logement social et redonner sens à leur mission principale : loger les ménages à faibles revenus. En effet, la loi Raymond Barre, alors Premier Ministre, va accentuer sur ce point. On est en janvier 1977. L'aide à la construction de logement n'est plus adaptée au contexte économique difficile. Il est donc privilégié une aide pour la personne permettant d'augmenter les ressources des ménages les plus en difficulté. Ainsi, les familles nécessiteuses deviennent solvables et peuvent bénéficier d'un logement digne : c'est l'instauration de l'Aide Personnalisée au Logement (APL). Avec cette lignée politique, l'Etat ne finance plus le logement social directement par des aides à la construction mais permet aux familles d'avoir accès aux logements sociaux. Les offices sont alors mis en concurrence, le locataire devenant un client qu'il faut satisfaire, puisque, maintenant solvable, peut changer de logement de manière beaucoup plus libre. L'aide à la personne transforme profondément le fonctionnement et l'ingénierie des offices HLM. Les organismes tendent à déplacer leur mission à vocation sociale avec l'impératif de résultat et la qualité du service. En entrant dans ce marché plus libéralisé, André Barthélémy (1985) entend qu'il « [...] faut quitter l'économie administrée. Plus aucun organisme ne sera social par nature. Il le sera par ses résultats, par les services effectivement rendus ». (Demoulin, 2014, p.22). En devenant de réelles entreprises, les bailleurs sociaux se doivent d'avoir une qualité du service et satisfaire le locataire, devenu le client. Philippe Warin (1995), par ses recherches autour de la participation au sein des organismes HLM, évoque également ce tournant néo-libéral comme étant à l'origine de l'émergence de la question de l'usager.

« L'émergence du thème de l'usager dans la réflexion sur les sociétés post-industrielles indique bien qu'il ne s'agit pas uniquement des transformations organisationnelles liées à une référence accrue au marché, mais un changement en profondeur des modes de régulation qui orientent en pratique l'action publique sous l'influence du néo-libéralisme ». (Warin, 1995, p.155).

La concurrence amène à une nouvelle forme de management et à une nécessité de « faire du bon travail » au risque de disparaître dans le marché concurrentiel. Dès 1985, les missions des offices HLM évoluent, on parle alors de trois objectifs : loger, accueillir, insérer (Demoulin, 2014, p.23). Les offices publics cherchent donc à se définir comme entreprise ayant une vocation sociale tournée vers la satisfaction du client. C'est par ce biais-là, que Jeanne Demoulin (2014) note l'apparition de la participation chez les bailleurs sociaux. Cette

approche est particulièrement intéressante parce qu'elle sous-entend qu'il y a désormais une nécessité à intégrer les locataires. Quant à Marie-Helene Basqué et Claire Carriou (2012), elles définissent l'interventionnisme massif de l'Etat dans les années 70, comme étant l'élément déclencheur de l'affirmation de la thématique participative. Ce phénomène aurait l'effet de réactivité des questions relatives à la prise en compte de l'intérêt général et de reconfigurer les rapports entre les citoyens et les pouvoirs publics (Bacqué & Carriou, 2012).

Il est alors nécessaire de se moderniser et de rénover. C'est par ce biais que les offices HLM vont s'emparer de la politique de la ville. (Warin, 1993, cité par Demoulin, 2014, p.16). La politique de la ville a pour vocation de revaloriser ces zones urbaines, alors en difficulté, et de réduire les inégalités entre les territoires. La politique de la ville est définie par Maurice Blanc (1999) comme « un dispositif transversal qui souhaite mettre en corrélation des actions de réhabilitation tout en traitant des problématiques sociales ». Son action est territorialisée, centrée sur des quartiers ciblés, reconnus en difficulté. Elle repose sur le choix idéologique de la discrimination positive. Depuis sa création, de nombreux changements ont été opérés. La plus récente réforme de la géographie prioritaire date de 2014 avec la loi de « programmation pour la ville et la cohésion urbaine ». Elle vise à remédier à la sédimentation des zonages et à l'émiettement des financements. 1300 quartiers prioritaires ont été retenus : ce qu'on appelle aujourd'hui les Quartiers Politique de la Ville (QPV). Les bailleurs sociaux s'intègrent dans cette politique de la ville mais pas uniquement sur les problématiques de réhabilitation de l'habitat puisque la politique de la ville est bien plus large que ça. Comme l'explique très justement Philippe Warin (1995) :

« La politique de la ville se veut aussi une politique structurelle, même si elle est née de l'urgence, et elle est une politique de lutte contre l'exclusion qui n'est pas qu'une politique sociale. Les organismes HLM participent à d'autres chantiers ouverts par cette politique : celui de la modernisation du service public, celui de l'aménagement du territoire. » (Warin, 1995, p.152)

Nous voyons alors que les organismes HLM entrent dans un nouveau rôle qui va leur demander d'élargir leur mission première de gestion immobilière.

2.2.4. Les bailleurs sociaux comme acteurs du développement territorial

La loi de « programmation pour la ville et la cohésion urbaine » de 2014 crée le Nouveau Plan National de Renouvellement Urbain (NPNRU), l'objectif étant de poursuivre la dynamique du Programme National pour la Rénovation Urbaine (PNRU) en traitant les

espaces insuffisamment ou non traités par le premier programme. Les actions de rénovation urbaine prévoient un effort national de transformation des quartiers les plus fragiles classés QPV : effort qui porte sur les logements, les équipements publics et les aménagements urbains.

Le NPNRU se décline en deux programmes : les quartiers d'intérêt national et les quartiers d'intérêt régional. Nous nous apercevons ici la déclinaison du nouveau programme de l'ANRU en deux échelles territoriales. Afin de traiter, au sein d'un seul et même outil, les dimensions sociales et urbaines de la politique de la ville, le NPNRU s'inscrit dans les contrats de ville pour les quartiers d'intérêt national (qui font aussi appel à des financements exceptionnels) et dans les Contrats Plan Etat-Région (CPER) pour les quartiers d'intérêt régional. C'est depuis la fin des années 1990 que nous notons une volonté de changer de stratégie. Pierre Quercy, alors directeur de l'Union HLM, entend que les organismes HLM doivent aller au-delà de leur mission de logement, « s'intéresser au mode de fonctionnement de leurs groupes » et « intervenir en tant qu'agents régulateurs de ceux-ci » (USH, 1990, cité par Demoulin, 2014, p.30).

Nous notons que 24% du parc locatif social se trouve en Zone Urbaine Sensible (USH, 2016). Les bailleurs sociaux sont donc des acteurs importants au sein du développement local. Ils prennent part à la Politique de la Ville. Les bailleurs sociaux louent également des locaux associatifs qui permettent d'héberger des associations qui vont participer au dynamisme du quartier et au bien-être des locataires. Un travail de partenariat avec ces associations et tous les autres acteurs locaux est souvent fait, particulièrement dans les Quartiers Politique de la Ville, pour encourager le « mieux vivre ensemble » et animer le territoire. Ce rôle se réalise entre autre, auprès du service type « Gestion Urbaine de Proximité » des organismes HLM. Elise Roche (2013) le définit comme un « dispositif administratif et technique visant à améliorer le cadre de vie d'un quartier. »

Les bailleurs sociaux se voient aujourd'hui imputer d'une nouvelle mission, davantage sociale. Cette volonté de se rapprocher des locataires, d'avoir un rapport nouveau avec ces derniers est au centre des mutations organisationnelles des organismes HLM (Warin, 1995, p.153). Ces derniers deviennent des « gestionnaires de l'immobilier, mais surtout des gestionnaires du social » qui doivent exercer « un métier de bailleur et un métier de gestionnaire des territoires et des populations » (USH, 1994, cité par Demoulin, 2014, p.30). La mission de gérance locative s'agrandit et les OPH doivent faire en sorte que le locataire

devienne citoyen. Il est alors important de rappeler que étymologiquement « citoyen » signifie « appartenant à la cité », ce qui fait immédiatement écho à une approche territoriale. Par ce terme, le locataire prend en compte son environnement, agit avec les autres et fait preuve de sa capacité à vivre en collectivité et donc à participer à la gestion de son territoire. Jeanne Demoulin (2014) parle de « passer d'une réponse logement à une réponse insertion ». En effet, la vie collective est plus plaisante si chacun s'est approprié l'espace, l'utilise à bon escient et le partage avec les autres locataires. Ce « vivre ensemble » est le précepte de la politique de la ville et de cette volonté à faire participer les habitants dans les décisions impactant leur vie quotidienne. Les bailleurs sociaux entrent dans cette mouvance. Il est aisé de comprendre qu'un locataire épanoui, à même d'échanger avec ses voisins, fera de son quartier et de son logement un lieu agréable à vivre et impulsera une vie collective dynamique. A contrario, une personne isolée, repliée et ne montrant aucune volonté d'intégration peut laisser un quartier ou les parties communes à l'abandon, être source de conflit et entraîner des tensions de cohabitation, particulièrement dans les quartiers où la proximité entre voisins est inéluctable. De ce fait, les organismes HLM travaillent de plus en plus avec les acteurs du territoire pour amener leurs locataires à une plus grande insertion sur leur territoire.

L'intérêt d'investir différents acteurs du quartier sur une même mission est que chacun va s'approprier, réinterpréter les politiques publiques en fonction de ses convictions et de ses priorités : ce qui permet une évolution du quartier, la plus globale possible. Il faut cependant faire attention aux représentations que les acteurs locaux peuvent avoir. Même s'ils ont une bonne connaissance du quartier, ils ne sont pas toujours en adéquation avec les locataires. Il est alors nécessaire d'analyser les usages et les besoins des habitants. Par exemple : « à Amiens et à Nantes certains projets ont été fondés sur la création d'une place centrale en mobilisant des moyens très importants pour créer une identité de quartier et favoriser le développement des relations sociales. L'analyse du fonctionnement social urbain a montré que la plupart des habitants n'avaient aucune raison de fréquenter ces places qui sont restées désespérément vides ». (Allen, Bonetti, Laforgue, 2008.) L'espace est un support de l'identité sociale. S'il n'y a pas de médiation et de co-construction, des tensions peuvent apparaître. Ces conflits arrivent souvent dans ce qu'on appelle « les parties communes », qui peuvent être parfois des « zones d'incertitudes », d'« espaces résiduels », quand il n'y a pas de règles d'utilisation évidentes ou de médiation autour d'un nouvel espace. (Allen, Bonetti, Laforgue, 2008.)

« La complexité et la confusion des espaces et leur manque de lisibilité, le caractère souvent sinistre des halls, des entrées et des pieds d'immeubles, la prolifération des espaces résiduels et des vides urbains, l'absence d'espaces de jeu et de lieux conviviaux, l'uniformité des bâtiments et leur dégradation, la pauvreté des espaces paysagers, n'incitent guère à s'attacher à ces quartiers et contribuent à renforcer les phénomènes de repli et le rejet de ces lieux. » (Allen, Bonatti, Laforgue, 2008).

Ce sont particulièrement dans ses espaces « d'incertitudes » que les incivilités sont les plus fréquentes. Les incivilités sont définies par Olivier Hassid et François Ohl (2009) comme « des faits qui ne portent pas atteinte physiquement aux personnes, mais qui dérogent aux règles élémentaires de la vie en société » (p.8). Ces incivilités mènent la vie difficile aux locataires et créent un climat anxigène ou un sentiment d'insécurité. Olivier Hassid et François Ohl (2009) développent le fait que « cette dégradation du cadre de vie accentue ou accélère la dévalorisation sociale » (p.5). Une prise en compte de la parole des habitants est donc primordiale dans ces situations et « les solutions sont plutôt à rechercher au niveau de l'implication des habitants dans la régulation des modes d'occupation des espaces collectifs » (p.8). Dans le même sens Jean-Marc Stébé et Hervé Marchal précisent que cet espace, support d'identité, a deux spécificités : l'espace conçu et l'espace vécu.

« L'espace conçu, c'est la ville pensée, rationalisée, formalisée, découpée, agencée par ceux qui ont le pouvoir de produire les cadres matériels de la vie urbaine. L'espace vécu, c'est l'« espace de représentation » des habitants, leurs expériences, leurs habitudes, leurs images de la ville d'hier, d'aujourd'hui et de demain. » (Stébé & Marchal, 2016, p.101)

Les bailleurs sociaux, afin de participer à l'amélioration du quartier et donc du cadre de vie de ses habitants doivent prendre en compte ces deux notions et ne pas s'arrêter sur l'une d'elles. Elles doivent être réfléchies conjointement pour que chacun, institutions et locataires trouvent sa place. Allen, Bonatti et Laforgue (2008) ont également développé cette notion d'espace vécu. En mettant en évidence que les usages des espaces sont toujours repensés par les habitants repensés. Ces derniers regorgent d'imagination dont les actions publiques ont rarement idée. L'appropriation d'un espace par les individus, par ses fonctionnalités, par ses usages ne vont pas être les mêmes pour tout le monde. Les organismes HLM sont désormais des acteurs prépondérants au sein du développement d'un quartier et du cadre de vie de ses locataires. Les bailleurs sociaux ne peuvent réussir leur mission d'intérêt général sans prendre en compte conjointement les dimensions sociales et territoriales des quartiers.

PARTIE II : CADRE REEL

L'ensemble des notions et concepts que nous avons recueillis lors de l'élaboration de ce cadre théorique va être confronté au réel, grâce à notre immersion chez un bailleur social, Metz Habitat Territoire. Cette confrontation nous permettra dans un second temps de développer notre problématique autour de la pratique de cette institutionnalisation de la participation, chez les bailleurs sociaux.

1. METZ HABITAT TERRITOIRE, L'OPH DE METZ METROPOLE

Afin de faciliter la lecture de cette partie, nous avons fait le choix de présenter les données recueillies grâce à la recherche documentaire, en les analysants aussitôt afin de ne pas perdre le lecteur. La recherche documentaire regroupe le bilan 2015 du pôle Gestion Urbaine de Proximité, le rapport d'activité de Metz Habitat Territoire de 2015, le site Internet de l'office et de l'USH ainsi que le Diagnostic de Territoire réalisé dans le cadre du Contrat de Ville par Metz Métropole. L'analyse qui en découle, et qui est directement présentée, permet une lecture plus fluide et met en évidence l'étroite relation entre l'observation du lieu de stage et le questionnement de ce mémoire.

1.1. Le fruit de la décentralisation de la politique de logement

1.1.1 La compétence logement, une obligation pour les intercommunalités

Le droit au logement est un droit fondamental explicité dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, dans l'article 45. « 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 [...] ». Nous le retrouvons également dans le préambule de la Constitution Française du 27 octobre 1946 : « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ». Dépendant de la responsabilité étatique, la politique du logement fluctue au grès des mandats présidentiels et des priorités qui lui sont données.

L'intervention de l'Etat en termes de logement est décentralisée au travers des intercommunalités compétentes. En milieu urbain, ce sont plus particulièrement les métropoles, les communautés d'agglomérations ou les communautés urbaines qui ont pour compétence obligatoire le logement social : en effet, elles définissent le Programme Local de l'Habitat (PLH) tout en prenant en compte le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), construit par le Conseil Départemental.

Les intercommunalités ont donc à charge les Office Public de l'Habitat (OPH) mais nombreux bailleurs sociaux sont aussi des sociétés privées. Nous allons plus particulièrement nous intéresser au premier type d'organisation, puisque l'étude de cas, ce fera sur Metz Habitat Territoire, l'Office Public de l'Habitat de Metz Métropole.

1.1.2. Le statut juridique des OPH

Né en 1924, Metz Habitat Territoire (MHT) est un OPH, rattaché à la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole, depuis le 1er janvier 2017, du fait de la loi Notre impactant sur le transfert d'un certain nombre de compétences de la ville aux intercommunalités. Les OPH sont des Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC). MHT est donc une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière, créé dans l'objectif de remplir une mission d'intérêt général, sous le contrôle de Metz Métropole. MHT, comme l'ensemble des autres EPIC, est soumis à ces trois grands principes :

- « - l'autonomie : les EPIC sont dotées de la personnalité morale, leur organisation est variable et ils disposent d'un budget propre
- le rattachement à un niveau de l'administration : cela permet de compenser avec le principe d'autonomie, ils sont soumis au contrôle de ce niveau d'administration
- la spécialité : les compétences des EPIC se limitent à des compétences clairement énumérées. » (Vie-publique, 2017)

MHT construit et réhabilite des logements locatifs destinés aux personnes à revenus modeste. Il en assure la location, la gestion et l'entretien. Il décompte 13 481 unités de location au 31 décembre 2015. 73% sont des logements familiaux soit près de 10 422 logements, les 27% restants sont des logements-foyers, des garages, des locaux professionnels et commerciaux ou des locaux associatifs. Metz Habitat Territoire est présent dans 25 communes de la Moselle mais près de 95% de son parc de logement familial se trouve dans les 14 communes de Metz Métropole. Nous notons également que 41% de son parc se trouve

en Quartiers Politique de la Ville (QPV). MHT est mono bailleur sur les QPV de Bellecroix et de Sablon-Sud. Il détient 80% des logements sociaux à Borny, 70% pour ceux de La Patrotte-Metz Nord et 24% sur Saint Eloy⁴. Nous en déduisons que MHT est un acteur prépondérant dans ces quartiers populaires. Il s'implique de manière conséquente dans la vie des quartiers en étroite collaboration avec les associations locales et la politique de proximité mise en place sur ces territoires.

1.2. L'organisation du travail chez Metz Habitat Territoire

En ce qui concerne la partie qui suit, nous tenons à vous expliquer la démarche analytique rendue possible grâce aux connaissances théoriques acquises en cours. En effet, l'observation que nous avons fait sur le lieu de stage a été couplée avec les travaux de Mintzberg sur l'organisation du travail, que nous avons eu l'opportunité de découvrir en deuxième année de Master. C'est pourquoi, l'analyse et la description se font en imbrication dans cette partie tout particulièrement.

1.2.1. Un pouvoir de décision centralisé

Etant donnée son statut d'EPIC, MHT dispose d'un conseil d'administration, composé de l'intercommunalité de rattachement, des représentants d'associations de locataires, d'institutions sociales, d'organisations syndicales et d'associations œuvrant pour l'insertion, d'une Présidente et d'un Directeur Général. Au 31 décembre 2015, MHT comptait 197 salariés. Nous pouvons analyser que son organisation est politisée. Le pouvoir de décision venant, entre autre, de l'extérieur, ici, Metz Métropole, nous savons que ce fonctionnement ne fait qu'accroître le fonctionnement vertical et la centralisation (Mintzberg, 1980, p.219).

MHT compte 4 agences de proximité assurant des fonctions de gestion locative comme l'accueil des locataires, l'orientation des demandeurs de logement, la gestion des réclamations etc. Ces agences gèrent également l'entretien courant et le gros entretien ainsi que la remise en état des logements après les états des lieux, elles veillent également à la surveillance des immeubles, la réalisation de contrôles techniques et le contrôle des prestations de ménages. Cette gestion de proximité a pour objectif d'améliorer la qualité du service rendu aux habitants et leur cadre de vie quotidien, entre autre par la présence de

⁴ Diagnostic de Territoire réalisé dans le cadre du Contrat de Ville, Metz Métropole, 2011.

gardiens et concierges. Les agences représentent 111 salariés. La direction générale se fait à partir du siège où travaillent 86 salariés. Nous vous présentons ci-dessous, l'organigramme de la structure au 31 décembre 2015. L'Office est actuellement en pleine restructuration, une analyse plus poussée de ce nouveau mode de fonctionnement sera fait dans la partie « recueil de données ».

Comme le montre l'organigramme et avec l'appui des travaux de Mintzberg (1980), nous observons une coordination des tâches selon le modèle de la supervision directe (Mintzberg, 1980, p.216) c'est-à-dire qu'un individu (ici le Directeur Général) donne des ordres spécifiques et coordonne la manière de travailler des différents services, qui eux-mêmes sont dirigés par des « directeurs de service » et ainsi de suite. Pour un organisme construit dans l'entre-deux-guerres et regroupant près de 200 salariés, c'est le fonctionnement le plus répandu.

1.2.2. Un fonctionnement bureaucratique

L'office est divisé en différents mais précis services : la Direction Financière, le Secrétariat Général, la Direction des Patrimoines et des Investissements etc. Les tâches sont donc spécialisées et professionnelles (Mintzberg, 1980, p.218). Nous constatons alors que l'office fonctionne en regroupement d'unités selon des critères de fonction de travail, c'est un élément structurel par lequel la supervision directe se fait le mieux. L'ensemble de ces éléments nous permettrons d'avoir une analyse poussée sur le fonctionnement de la structure en nous appuyant sur l'observation que l'on a pu faire lors de l'étude de cas. De par notre immersion sur le lieu d'étude, nous mettons en évidence un processus de travail standardisé au moyen de règles et de procédures. L'office a des mécanismes organisationnels qui nous permet de la qualifier de bureaucratie (Mintzberg, 1980, p. 217.). Nous pouvons conclure que Metz Habitat Territoire est une structure simple reposant sur la supervision directe et la standardisation des processus de travail : caractéristiques dont le fonctionnement des politiques publiques a longtemps été doté.

Cependant, l'arrivée récente d'un nouveau Directeur Général engendre une totale restructuration de l'organisme, nous n'allons pas l'évoquée dans cette partie puisqu'elle fera office d'une analyse organisationnelle dans le recueil de données. Nous pouvons cependant

constater que cette nouvelle réorganisation a pour objectif d'améliorer la proximité et de travailler davantage dans la transversalité.

2. LOGER SOCIALEMENT : UNE MISSION D'INTERET GENERAL

2.1. Metz Habitat Territoire et ses locataires

Les habitants d'un parc locatif social se caractérisent par la surreprésentation des familles monoparentales (20% des ménages logés par les organismes contre 9% dans l'ensemble de la population), des locataires de nationalité étrangère (10% contre 5%) et un caractère modeste de leurs revenus. 33% des locataires HLM ont des ressources inférieures au seuil de pauvreté (contre 14% pour l'ensemble des ménages). (USH, 2013)

Pour le cas de MHT, les chiffres de 2015 montrent que 66,28% des locataires ont entre 25 et 64 ans. Les locataires occupent à 36,7% un emploi précaire, 30,3% ont un emploi stable, 20,5% sont au foyer, retraités ou étudiants et 12,5% sont demandeurs d'emploi. Les personnes isolées représentent 40,6% des locataires et 17,7% sont des familles monoparentales. 35,71% des locataires ont un revenu fiscal inférieur à 6300€ (ce montant correspondant au RSA annuel pour une personne) et près de 60% des locataires bénéficient de l'APL.

L'Union Sociale pour l'Habitat (USH) parle de « population spécifique ». Elle entend par là : « des familles qui d'un point de vue économique, culturel ou démographique, ne correspondant pas au modèle courant de la famille type française : revenu stable, pas plus de trois enfants, relations calmes, etc. [...] ; des familles dont les comportements culturels ne sont pas ceux de la moyenne des populations : gitans, harkis, familles des DOM-TOM, immigrés etc. » (USH, 1979, cité par Demoulin, 2014). Compte tenu de la date de parution de cette définition, elle doit aujourd'hui être prise avec prudence. Mais nous souhaitons appuyer sur le fait que les bailleurs doivent avoir conscience des diverses problématiques de leurs locataires et travailler pédagogiquement à leur insertion dans le quartier.

De ce fait, le panel de métier au sein de bailleurs sociaux va se diversifier. Dès 1991, l'État et l'Union HLM signe un accord-cadre pour permettre le recrutement de chargés de

mission « insertion par l'économique » et quelques années après, on découvre le métier de « développeurs de quartier ». Ces nouveaux métiers ont pour mission de « développer les relations des organismes HLM avec le tissu économique local », ainsi que de « concevoir et mettre en œuvre des actions multipartenaires favorisant l'embauche des demandeurs d'emploi des quartiers d'habitat social » (Demoulin, 2014, p.31). Une réelle volonté d'intégrer les « populations spécifiques » est lisible.

Ce regain de proximité et d'accompagnement s'exerce localement, au sein de Metz Habitat Territoire. En effet, avec l'arrivée d'une nouvelle direction à l'été 2016, les agences de proximité ont été remaniées et développées pour une plus grande présence des agents de proximité sur le terrain et un pôle « Ingénierie sociale » a vu le jour au siège de l'organisme.

2.2. La mise en œuvre de la Gestion Urbaine de Proximité

Le service « Gestion Urbaine de Proximité » n'existe plus aujourd'hui à Metz Habitat Territoire. Ses missions et ses objectifs sont absorbés par la mise en place du service « Ingénierie Sociale ». La maitresse de conférence, Elise Riche (2013) définit la Gestion Urbaine de Proximité comme étant un « dispositif administratif et technique visant à améliorer le cadre de vie d'un quartier. ». La gestion urbaine est, selon elle le « dialogue avec la participation des habitants par son positionnement au sein des politiques publiques, par ses liens étroits avec la politique de la ville et par sa méthodologie. ». C'est ce que nous allons voir tout de suite. En effet, Metz Habitat Territoire est déjà présent sur ces questions de participation des habitants et d'amélioration du cadre de vie des quartiers.

2.2.1. Les temps d'échange

Conformément à la réglementation, Metz Habitat Territoire organise des Conseils de Concertation Locative instaurées par la loi SRU. Ces instances de concertation rassemblent les associations de locataires et l'office autour de thématiques variées telles que la forfaitisation des charges, la fermeture des gaines vides ordures, la gestion des déchets, les incivilités, les conflits de voisinage, les charges récupérables etc. Depuis 2011, les orientations en matière de Gestion Urbaine de Proximité sont définies par une commission interne, mis en place par le Conseil d'Administration conformément à l'article R.421-14 du Code de la Construction et de l'Habitation. Cette commission s'est réunie à deux reprises en

2016 et a défini les axes de travail permettant l'amélioration du cadre de vie des locataires et de l'évolution du positionnement de l'office dans les quartiers.

13 réunions sectorisées de locataires, animées par la Présidente, ont permis d'informer les locataires sur les travaux prévus par le Plan Stratégique de Patrimoine et de favoriser les échanges sur leur cadre de vie. La concertation avec les locataires se fait également par la consolidation du réseau des correspondants d'entrée : ce sont des locataires volontaires, bénévoles, qui souhaitent s'impliquer dans leurs entrées pour développer le lien social et informer le personnel de proximité des petits travaux à effectuer. L'office les rencontre au moins trois fois par an.

2.2.2. L'amélioration du cadre de vie

Depuis 2015, l'abattement de la Taxe Foncière Pour le Bâti (TFPB) est rattaché au contrat de ville. Ainsi, l'office a signé des conventions triennales d'abattement de la TFPB avec la ville de Metz, la ville de Saint-Avold et Metz Métropole. En contrepartie de cet avantage fiscal, l'office doit soutenir des actions contribuant au renforcement de la présence du personnel de proximité ainsi qu'à leur formation, au sur-entretien, à la gestion des déchets et des encombrants, à la tranquillité résidentielle, à la participation des locataires ainsi qu'à l'amélioration du lien social et du vivre ensemble.

De ce fait, l'office a soutenu, en 2016, un projet mis en œuvre différentes associations locales proposant des ateliers artistiques et culturels, des chantiers Jeunes, des fêtes de quartier et beaucoup d'autres projets valorisant la cohésion sociale. Comme exemple plus précis, nous pouvons citer le financement du projet « Paroles Partagées » du Centre Social de Bellecroix. Ce projet a pour objectif de recueillir la parole des habitants du quartier afin de renforcer la cohésion et le lien social au travers de la mise en valeur des différentes cultures et histoires de vie des habitants rencontrés. Cette même association a également été soutenue lors de l'organisation de la Fête du Jeu. Ce temps de convivialité et d'échange permet aux habitants d'investir leur espace de vie, de rencontrer leurs voisins mais aussi de connaître les multiples autres actions que le Centre Social met en place.

Des initiatives de la part des habitants sont également soutenues. Installé en juin 2016, un nouveau site de compostage, avenue Malraux a rejoint les trois autres sites déjà

présents sur le parc de logement de Metz Habitat Territoire. Cette démarche émane de locataires motivés pour trouver une alternative à l'incinération de leurs déchets ménagers tout en générant du lien social autour de ce projet. Sur le quartier de Magny, c'est un correspondant d'entrée qui a installé au pied de son immeuble un potager avec l'association « Incroyables Comestibles ». Cette association promeut l'agriculture urbaine participative en invitant les habitants à planter au pied de leur immeuble des potagers à partager avec ses voisins. Ce sont neufs bacs qui sont cultivés par ce correspondant d'entrée et ses voisins volontaires, et tout le monde peut venir récolter les fruits et les légumes. Le jardinage devient vecteur de convivialité, il tisse un lien social important entre voisins.

Nous pouvons analyser que de nombreuses actions sont déjà mise en œuvre par MHT afin de participer et d'encourager le développement territorial des quartiers. Ce constat ouvre à la phase de problématisation de notre questionnement. En effet, l'immersion chez MHT nous permet de mettre en exergue des phénomènes observables nous permettant de donner une orientation plus précise à notre recherche.

PARTIE III : PROBLEMATISATION

Afin de problématiser notre travail, il est nécessaire de revenir aux prémices de ce mémoire et de se souvenir de nos premiers questionnements.

L'élaboration de notre cadre théorique nous a permis de retracer l'histoire de la démocratie participative afin de comprendre la genèse de cette nouvelle mouvance, devenue injonctive, qu'est la participation citoyenne. Nous notons alors que la démocratie participative a su se développer pour combler, entre autre, la perte de confiance et de légitimité en la démocratie représentative et plus globalement en nos institutions. Nous avons ensuite centré nos recherches théoriques autour du concept d'institutionnalisation de la participation : ses avantages, ses limites et ses objectifs. La participation des habitants est en effet très encouragée mais aucune méthode n'est donnée pour sa mise en œuvre. Comment s'adaptent les institutions face au développement du débat public ? L'encouragent-elle ? Et si oui, par quels moyens ? Et dans quels buts ? S'en suit alors une première hypothèse : derrière l'institutionnalisation de la participation se cachent les objectifs intéressés de regagner la confiance des habitants et de légitimer les actions des institutions.

Dans un deuxième temps, nous nous sommes attardés sur les cas des bailleurs sociaux, lieu de notre recherche. Le logement social, depuis son apparition au début du XIXe est passé par de nombreuses étapes et une redéfinition de ses missions. En effet, partant d'une démarche de lutte contre le manque de logement des ouvriers, le logement social s'est vu de plus en plus encadré et a abouti en 1950 à la construction massive des grands ensembles pour lesquels nous tentons aujourd'hui de combler les nombreuses limites et carences. C'est donc après cette intervention massive de l'Etat que les organismes de logements sociaux se tournent vers des méthodes plus participatives, dans une volonté première d'améliorer la qualité du service. De plus, ils entrent depuis une vingtaine d'années dans une démarche partenariale au travers de leur implication dans la Politique de la Ville. Nous assistons à un renouveau des missions des organismes HLM. Est-ce réellement le rôle d'un organisme HLM de faire de la participation citoyenne et de la gestion urbaine, de manière plus générale ? Ne sommes-nous pas là dans un détournement de ses missions premières ? Comment impulser une dynamique participative au sein des quartiers de logements sociaux ? Les locataires seront-ils réceptifs à cette nouvelle implication des bailleurs sociaux ? Nous formulons alors

la deuxième hypothèse : les diverses problématiques des quartiers de logements sociaux rendent difficile la mise en place d'une participation citoyenne.

Notre cadre réel nous fait observer que Metz Habitat Territoire est un excellent exemple d'organisme tenant à développer ses politiques participatives. En effet, Metz Habitat Territoire est en pleine réorganisation interne. L'ensemble des services sont repensés, des nouveaux postes sont créés, les agences de proximité sont renforcées. Nous observons que par ce biais, l'office cherche à augmenter la proximité avec ses locataires tout particulièrement en multipliant les postes en agence et en créant le service « Ingénierie Sociale ». Nous émettons alors une autre hypothèse travaillée grâce à l'imbrication du cadre théorique et du cadre réel : Metz Habitat Territoire se transforme dans le but de développer les politiques participatives.

Toutes ses hypothèses renvoient à la question des moyens et de la volonté mis en œuvre, par chacun, pour développer les politiques participatives. Quelles sont les conditions à réunir pour développer la participation des locataires ? Quels sont les moyens déployés pour sa mise en œuvre ? Quel type de participation est souhaité ? Quels sont les résultats escomptés d'une plus grande implication des locataires ? Comment sont réellement concertés les habitants ? Et quel accueil/écoute de leur parole ?

Ces nombreux questionnements et ces trois hypothèses se regroupent dans la problématique suivante : Les bailleurs sociaux sont-ils en capacité de mettre en place la participation citoyenne et soucieux de prendre en compte la parole des habitants ?

PARTIE IV : METHODOLOGIE DU RECUEIL DES DONNEES ET DEMARCHE D'ANALYSE

Compte tenu de nos hypothèses, nous avons fait le choix de diversifier les méthodes de recueil de données afin d'avoir un panel de données divers pouvant répondre à notre problématique. En effet, cette dernière se divise en deux temps. Une première étape consiste à aller chercher les éléments internes à l'organisme et mettre en exergue « comment et pourquoi » se met en place le développement des politiques participatives. La deuxième étape, sur le terrain, a pour objectif de recenser les réels besoins et motivations des habitants pour pouvoir constater (ou non) une adéquation avec les nouvelles méthodes de travail de l'organisme.

1. APPREHENDER LE LIEU DE RECHERCHE : LA RECHERCHE DOCUMENTAIRE

Notre méthodologie de recueil de données a commencée dès la rédaction du cadre réel. En effet, une recherche documentaire a été faite pour comprendre et analyser l'environnement sur lequel portaient nos recherches, comme exposé plus haut. Pour rappel, cette recherche documentaire comprend des documents internes à la structure étudiée. Nous avons analysé le bilan 2015 du pôle Gestion Urbaine de Proximité, le rapport d'activité de Metz Habitat Territoire de 2015, le site Internet de l'office et de l'USH ainsi que le Diagnostic de Territoire réalisé dans le cadre du Contrat de Ville par Metz Métropole.

2. INTERROGER LES COLLABORATEURS

2.1. Les entretiens semi-directifs : méthodologie, outils et objectifs

L'entretien semi-directif est appelé ainsi car l'enquêteur choisit et annonce, avant l'entretien, les thèmes qui vont être abordés. Comme son nom l'indique, il ne doit pas être trop directif. Il doit être assez ouvert pour se rapprocher d'un format de discussion. Il ne doit pas virer à l'interrogatoire. « C'est une discussion dirigée » (Combessie, 2007, p.25).

L'enquêteur doit maintenir la dynamique naturelle de la discussion. Il parle d'entretien de « mise au point » (Combessie, 2007, p.27). Ce type d'entretien semi-directif a pour objectif « la mise en forme, la reformulation, la mise à plat de choses dites dans la vie quotidienne » (Ibid.). Nous nous retrouvons particulièrement dans cette définition. Nous relevons la notion d'immersion dans un environnement et le besoin de retravailler ce que nous observons et analysons dans cette situation d'observateur par le biais d'entretiens semi-directifs. Nos entretiens auront deux thèmes principaux nécessaires à la résolution de la problématique : la restructuration interne et la participation citoyenne.

Pour ce faire, il est nécessaire d'élaborer un guide d'entretien (Annexe 1). Ce dernier contient la liste des thèmes qui devront être abordés. Il est en quelque sorte le pense-bête de l'enquêteur, il lui permet de se rendre compte si l'interrogé répond ou non aux objectifs de l'entretien. Le guide doit être simple, précis et bref pour ne pas perdre l'enquêteur pendant l'entretien. C'est pourquoi nous avons fait le choix de le présenter sous la forme d'un tableau. Il se découpe en quatre colonnes. La première contient les deux grands thèmes : la réorganisation interne et la participation citoyenne. La deuxième colonne comprend de manière plus précise les sous-thématiques que l'interrogé doit évoquer durant l'entretien. La troisième colonne contient les objectifs, elle permet à l'enquêteur d'analyser brièvement les réponses données et de se rendre compte si elles correspondent aux objectifs fixés. La quatrième et dernière colonne comprend les relances. Cette quatrième colonne est importante pour maintenir la dynamique spontanée de l'entretien. Les relances sont définies par Philippe Combessie (2007) comme étant « la répétition par l'enquêteur d'une partie (un mot, un élément de phrase, une phrase) de ce qui vient d'être dit. » (Combessie, 2007, p.25). Elles permettent d'encourager l'enquêté à développer une idée, à aller plus loin dans son raisonnement. L'enquêteur, en reformulant la phrase à haute voix, va l'interpréter et donc forcer l'enquêté à se positionner par rapport à la reformulation de l'enquêteur. Menées ainsi, elles sont la preuve de l'intérêt et de l'écoute que porte l'enquêteur pour l'exercice et permet d'établir une relation de confiance. « La meilleure conduite s'élabore le plus souvent comme spontanément, sur la base des savoir-faire acquis et en se laissant guider par la dynamique de l'entretien ». (Combessie, 2007, p.25).

Nous avons interrogé quatre salariés de Metz Habitat Territoire ayant chacun des rôles et des statuts bien différents. Cette volonté de diversifier les profils permet de rendre

compte de la perception de chacun de la réorganisation et de la participation citoyenne en fonction de la proximité qu'ils entretiennent avec les locataires. Nous avons donc interrogé :

- la Directrice de la Gestion Locative particulièrement touchée par cette restructuration puisqu'elle se voit affecter le nouveau service « Ingénierie Sociale ».
- Une Conseillère en Economie Sociale et Familiale (CESF), pour l'instant seule salariée de l'Ingénierie Sociale.
- un Responsable Gestion : nouveau poste, en agence, créé grâce à la réorganisation
- un gardien d'immeuble : première personne représentant l'office auprès des locataires et donc maillon indispensable de la proximité.

Les entretiens ont été enregistrés à l'aide d'un enregistreur vocal et ont ensuite été retranscrits. Ils ont duré entre 35 minutes pour la CESF et 10 minutes pour le gardien et ont été menés entre le mois d'avril et le mois de mai 2017.

2.2. Une analyse systémique des entretiens semi-directifs

Après la retranscription, les quatre entretiens ont été analysés de manière systémique grâce à une grille d'analyse. La réorganisation de l'office et la participation des habitants ont été traités de manière séparée. Dans un premier temps, nous avons dégagé des catégories regroupant les propos des collaborateurs de la manière la plus exhaustive possible. Ce format de tri nous permet d'avoir un regard sur l'ensemble des réponses à regrouper sous une même catégorie. Il est alors aisé de rendre compte des divergences ou des convergences. Dans le deuxième temps nous avons classé ces catégories en thèmes afin d'organiser notre réflexion et de faciliter la rédaction de l'analyse. En ce qui concerne la réorganisation de l'office, nous avons pu dégager 7 catégories rangées dans 3 thèmes, se déclinant ainsi :

Thèmes	Nouvelle organisation et nouvelles missions		Perceptives		Nouvelles méthodes de travail		
Catégories	En agence	Au siège	Objectifs	Doutes	Transversalité	Posture	Formation

La participation des habitants est composée de 9 catégories regroupées en trois thèmes, de cette manière-ci :

Thèmes	La participation citoyenne : qu'est-ce que c'est ?				Les moyens nécessaires			La participation à MHT	
Catégories	Définition personnelle	Objectifs / Enjeux	Capacité des locataires	Critiques / Limites	Humain	Politique	Financier	Actuellement	Le rôle de MHT

3. COMPRENDRE LES LIEUX D' ACTIONS

3.1. L'observation spatiale : une méthode pour mesurer l'appropriation de l'espace par les habitants.

C'est, entre autre, en prenant appui sur les travaux de Jean-Marc Stébé et Hervé Marchal (2016) que nous avons fait le choix de l'observation spatiale comme moyen de recueil de données. Comme nous avons pu le voir dans le cadre théorique, ses deux chercheurs nous expliquent que l'appropriation de l'espace par les habitants est souvent très différente des usages pensés par les urbanistes. L'objectif n'étant pas de remettre en cause ces usages et pratiques mais au contraire de les observer et de les analyser comme étant synonymes d'appropriation de l'espace. L'objectif est de confronter la réalité du terrain aux propos de l'institution, recueillis lors des entretiens semi-directifs.

Nous avons eu quelques difficultés à trouver des recherches sur la méthodologie à mettre en place lors d'une observation spatiale. Nous avons alors étudié des ouvrages sur la sociologie urbaine où de nombreuses analyses spatiales ont été menées. Ces textes ont été lus en amont afin de se constituer des acquis théoriques et de s'approprier quelques notions que l'on peut ensuite visualiser ou contester une fois sur le terrain. Nous pouvons alors mettre en évidence les éléments qui semblent favoriser ou freiner une dynamique de participation citoyenne. L'intérêt de cette analyse se retrouve également dans l'observation des interactions

entre les habitants, nous ne sommes pas uniquement sur une analyse des éléments urbains mais aussi sur une analyse sociologique tendant à appréhender et comprendre la relation entre les habitants eux-mêmes et entre les habitants et leur environnement.

Pour nous conforter dans cette méthodologie, nous nous sommes appuyés sur les recherches d'Alain Coulon (2012) qui met en exergue que la sociologie c'est « comprendre ce que font les individus en accédant, de l'intérieur, à leur monde particulier, et il s'agira d'abord de décrire les mondes particuliers des individus dont on veut comprendre et analyser les pratiques sociales » (Ibid.). C'est dans cette optique que nous sommes allés durant trois après-midi, observer et comprendre l'environnement sur lequel nous travaillons. Concrètement nous nous sommes installés dans ces espaces publics pour s'imprégner de l'atmosphère du quartier et noter ce que nous observions et entendions. Sur place, nous n'avons pas cherché à faire de l'analyse mais plutôt à recueillir tout ce qui nous semblait caractéristique de l'endroit où nous étions. Alain Coulon (2012) cite Raymond Gold (1958) pour qui l'observation participante se déclinait en trois grandes catégories : le rôle « périphérique », le rôle « actif » et le rôle « immergé ». Nous avons fait de l'observation « périphérique », nous étions en étroite proximité avec les individus mais nous ne participions pas à leur activité. Alain Coulon (2012) nous rappelle alors que Park prônait ce type de démarche en tant que sociologue. En effet, ce dernier mettait un point d'honneur à vouloir distinguer les travailleurs sociaux aux sociologues. Il condamnait les chercheurs voulant « soulager les misères sociales », considérant alors que ce n'était pas le rôle du sociologue. Le sociologue doit bien chercher à « comprendre ou à expliquer les rapports sociaux. » (p.95).

3.2. Le choix stratégique d'analyser les entrées d'immeubles : « zones d'incertitudes »

Cette observation s'est faite à l'échelle des entrées plutôt que sur le quartier en totalité. Nous savons que les éléments influant sur la participation peuvent intervenir et être visibles sur une plus grande échelle mais au regard du temps imparti à la recherche, travailler sur trois entrées est la solution la plus efficiente. De plus, dans le cadre d'un bailleur social, il est pertinent d'accorder une attention particulière aux entrées d'immeubles. Ce sont des espaces prépondérants aux relations sociales. Des tensions peuvent apparaître quand différents usages se rencontrent et que chacun fait prévaloir son usage. Ces conflits arrivent particulièrement dans ces espaces appelés « les parties communes ». Les locataires ne savent

pas comment se les approprier et dans quel but. Ce sont des « zones d’incertitudes », des « espaces résiduels », il n’y a pas de règles d’utilisation évidente. (Allen, Bonatti, Laforgue, 2008).

Nous avons fait le choix d’observer trois entrées à l’aide de la même grille d’observation (Annexe 2). Ce guide nous permet d’observer de manière systématique les entrées et ainsi d’avoir la même base de travail sur les trois quartiers observés. Le guide comprend deux colonnes, une sur l’observation et l’autre sur l’analyse. La deuxième colonne est divisée en deux parties : les éléments qui nous semblent propices à la participation et les éléments qui nous semblent être des freins. Cette division permet de faciliter le tri des données et de voir plus facilement apparaître les grandes tendances. Le guide comporte cinq lignes correspondant aux grandes catégories d’éléments à observer sur le terrain, toujours dans cette optique de faciliter l’analyse et l’émergence de points communs ou de divergences : il y a donc l’immeuble ; l’aménagement urbain ; les structures de proximité : les interactions entre les habitants et les interactions entre les habitants et leur environnement. Notre choix s’est porté sur l’observation de trois entrées, propriétés de Metz Habitat Territoire : 10 rue du Houx ; 166 avenue de Malraux et 3 rue d’Anjou.

	<u>10 rue du Houx</u>	<u>166 avenue Malraux</u>	<u>3 rue d’Anjou</u>
Ville – Quartier	Metz - Magny	Metz - Sablon	Metz - Borny
Quartier Politique de la Ville	Non	Non	Oui
Nombre d’habitants sur le quartier ⁵	5 905	17 052	17 104
Nombre de logements par entrée	11	32	40
Nature du projet de participation citoyenne	Emane des habitants : mise en place d’un jardin partagé avec l’association « Incroyables Comestibles »	Emane de Metz Habitat Territoire : Consultation des locataires en cours pour un projet de réhabilitation de l’immeuble	Rien de connu

⁵ www.tout-metz.com/quartiers/

L'analyse de cette observation s'est faite de manière systémique grâce à la grille d'observation élaborée en amont. Les éléments observés ont été analysés un par un et classés comme favorisant ou freinant la participation. Le choix a été fait de mener l'analyse quartier par quartier pour en dégager les grandes tendances spécifiques à chaque environnement. Ces grandes tendances ont ensuite été comparées afin de mettre en évidence les points communs et les divergences selon les quartiers qui ont ensuite été confrontés aux éléments de notre cadre théorique.

4. ALLER A LA RENCONTRE DES HABITANTS

4.1. Les micros-trottoirs : le point de vue subjectif des habitants

Après l'exercice de l'observation spatiale, nous avons fait le choix d'interroger les habitants sur leurs relations de voisinage et sur leur cadre de vie. Ce recueil de données auprès des habitants nous permet de sortir du regard très objectif du chercheur et d'avoir le point de vue subjectif des habitants. (Coulon, 2012, p.80) Cette technique issue du monde journalistique nous permet d'avoir les avis spontanés des habitants, sans filtre ni retenue, puisque nous ne sommes à ce moment-là que deux habitants discutant sur leur cadre de vie. Ce format de recueil de données vient donc compléter par sa subjectivité l'ensemble de notre méthodologie de recherche.

Un guide de questions (Annexe 3) a été élaboré en amont de la rencontre avec les habitants. Cette grille nous a particulièrement servi à réfléchir aux objectifs des questions et donc à mettre à plat ce que nous voulions savoir des habitants. Les questions ont évolué en fonction de la personne rencontrée et du fil de la discussion mais nous gardions en tête les objectifs de ce petit entretien.

4.2. La démarche d'analyse des micros-trottoirs

Les micros-trottoirs ont été menés sur les 3 entrées observées. Nous tachions, avant de commencer les questions, de vérifier si la personne vivait bien sur le quartier. Ces micros-trottoirs ont été enregistrés à l'aide d'un enregistreur vocal puis entièrement retranscrits. Nous avons rencontré 15 habitants, les entretiens ont duré entre 59 secondes et 4'13min. De la

même manière que les entretiens semi-directifs, les micros-trottoirs ont été analysés de manière systémique grâce à une grille d'analyse. La grille a principalement été élaborée grâce à la grille d'entretien. Elle comprend donc deux thèmes : les relations de voisinage et le cadre de vie. Ces derniers sont redécoupés chacun, en trois catégories. Nous avons également ajouté la variable « quartier » afin de mettre en évidence l'impact éventuel de cette variable sur les réponses des habitants.

	Thèmes	Relations de voisinage			Cadre de vie		
	Catégorie	Relations actuelles	Pistes d'amélioration des relations	Investissement personnel	Point de vue actuel	Pistes d'amélioration du cadre de vie	Investissement personnel potentiel
Rue d'Anjou							
Avenue Maltraux							
Avenue du Houx							

Pour chaque méthode de recueil de données, l'analyse va se présenter de la même manière, en trois temps : la présentation des données, l'interprétation de ces données et une conclusion globale confrontant notre précédent travail de recherche à l'analyse de ces données.

PARTIE V : PRESENTATION ET INTERPRETATION DES DONNEES

1. ANALYSE DES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS

1.1. La nouvelle organisation : nouvelles missions pour les collaborateurs

1.1.1. Présentation des données recueillies

- **Nouvelle organisation : nouvelles missions pour les collaborateurs**

La réorganisation interne concerne principalement les agences de proximité, comme nous l'explique précisément la Directrice de la Gestion Locative (DGL) :

« On avait jusque-là des gardiens, des assistantes de gestion, des Responsables de Secteur, un technicien d'agence qui s'occupait de tout ce qui était technique, remise en état des logements etc. et un Directeur d'Agence. La nouvelle organisation conforte le rôle des gardiens et des concierges [...] Ces concierges seront chapotés par des Responsables de Site, il y aura un Responsable de Site pour 100 logements qui coordonnera et contrôlera le travail du concierge par rapport à la qualité du cadre de vie. Et le pendant des Responsables de Site sur le volet gestion de la relation clientèle seront les Chargés de Clientèle qui s'occuperont de ce qu'on appelle la vie du bail : tout ce qui peut se passer pour un locataire le temps de sa location. Les Responsables de Site seront chapotés par les Responsables Habitat et les Chargés de Clientèle seront chapotés par les Responsables Gestion qui seront finalement deux adjoints du responsable d'agence. » (Entretien n°1, 1.6-18).

Ces propos sont complétés par le Responsable Gestion qui détaille davantage les missions de ces nouveaux postes. Il parle de son poste comme étant le « soutien du Directeur d'Agence, permettant une transversalité entre le directeur et les équipes du terrain [...] [pour] plus facilement orienter, diriger, manager, et assurer une bonne continuité du travail au quotidien. » (Entretien n°3, 1.13-16). Les missions des Chargés de Clientèle sont principalement « le recouvrement amiable qui va être une grosse partie de leurs missions au quotidien, pour résorber un maximum les dettes locatives et résiduelles en cours et la gestion des troubles de voisinage » (Entretien n°3, 1.23-25). La CESF va également développer, lors de l'entretien, les missions des Chargés de Clientèle en nous faisant part de ses craintes quant à la correcte réalisation de ces nombreuses tâches. « Les missions qui sont données aux Chargés de Clientèle font qu'ils vont gérer à la fois ce recouvrement mais aussi toutes les doléances plus un accueil physique et téléphonique. Je pense qu'on va perdre en qualité, sauf

s'ils étaient 15 par agence, ce qui n'est pas le cas. [...] il y a certes cette proximité par rapport au recouvrement mais il y a une multiplication des tâches." (Entretien n°4, 1.72-77).

Le Responsable Gestion traite du pendant logistique de cette réorganisation. En effet, des « loges centralisées » (Entretien n°3, 1.40) seront positionnées au sein des différents secteurs où se trouveront le gardien et le Responsable de Site. L'agence de proximité sera alors concentrée autour du volet gestion avec les Chargés de Clientèle, les Responsables Gestion et le/la directeur/trice. Le gardien traite de la restructuration de manière plus personnelle en mettant en évidence les possibles évolutions de carrière : « ce sont des opportunités pour le personnel » (Entretien n°2, 1.3). Il perçoit ces créations de postes comme étant une évolution pour l'organisme et une opportunité pour les collaborateurs. La réorganisation touche également le siège de Metz Habitat Territoire où sont positionnés les « services supports » (Entretien n°1, 1.31). Ils ne sont pas tellement impactés dans leur composition que dans leurs missions et leurs priorités. La Directrice de la Gestion Locative nous fait part de ces changements : « [Pour la] Direction de la maintenance et des investissements [...] on conforte leur rôle, on assoie des programmes stratégiques de patrimoine, c'est-à-dire des programmations de travaux ambitieux dans notre patrimoine, avec là aussi des personnes qui vont s'occuper des projets de réhabilitation et des personnes qui vont s'occuper des constructions neuves. » (Entretien n°1, 1.31-36) « [...] c'est bien entendre différemment la parole des habitants. » (Entretien n°1, 1.48-50), « La gestion de la relation clientèle [va porter] une attention particulière aux réponses apportées aux locataires. » (1.51-52).

Un Service Ingénierie Sociale naît à la place de la Gestion Urbaine de Proximité. Ce service a pour mission d'impulser une dynamique transverse afin que les politiques participatives soient l'affaire de tous. « Au niveau de l'ingénierie sociale, on va démultiplier nos moyens puisque tous ces personnels auront dans leurs missions un volet gestion de proximité et développement des politiques participatives. ». (Ibid., 1.23-25). Lorsque nous évoquons le Service Ingénierie Sociale avec le Responsable Gestion son approche est différente. Il défend l'intérêt de ce service mais ne fait pas référence à la complémentarité avec les autres services comme peut le défendre la DGL. Pour avancer cela nous nous appuyons sur certains de ses propos comme « ce service est très important, il est unique » (Entretien n°3, 1.124), « et ce service peut le permettre » (1.131-132), « ces personnes-là [du service] gèrent très bien, de manière très organisée » (1. 139-140). La CESF, quant à elle, traite davantage de ce qui va impacter ses propres missions vouées à évoluer. Elle se voit

chargée de piloter les nouvelles missions qu'ont récupérées les Chargés de Clientèle, en agences. « Ce qu'on me demande, c'est de piloter tout ça, c'est-à-dire d'être en lien avec les Responsables Gestion, pour pointer les demandes, les corriger si besoin, et je les renvoie au Conseil Départemental. Et je vais piloter, en collaboration avec S., la prévention de l'impayé." (Entretien n°4, 1.151-155).

- **Les objectifs de la réorganisation**

Le personnel des agences va donc être multiplié, l'objectif étant d'être au plus près des locataires et d'améliorer le service rendu. C'est ce que nous pouvons voir transparaître au travers des propos de la DGL. L'objectif est de « réorganiser les services de proximité en multipliant le personnel qui va travailler en proximité pour être à l'écoute et améliorer le service rendu aux locataires. » (Entretien n°1, 1.4-6). Le Responsable Gestion traite des objectifs de la réorganisation comme donnant lieu à un « meilleur suivi des locataires », « une proximité plus importante » (Entretien n°3, 1.11) et une « meilleure qualité de service » (Ibid, 1.33). Il appuie sur la notion de proximité quelques lignes après en précisant que cette nouvelle organisation permettra « d'assurer un suivi plus efficace, plus facile et plus personnel pour mieux connaître nos locataires » (Ibid., 1.44). Le Responsable Gestion et la CESF évoquent tous les deux le précédent fonctionnement. Ils positionnent la restructuration comme permettant de pallier aux limites développées par l'ancienne organisation. Le Responsable Gestion fait référence à ce choix politique en évoquant que c'est « avec l'arrivée du nouveau directeur [qu'] un gros chantier a été mis en place » (Entretien n°3, 1.3). Il évoque cette restructuration comme étant nécessaire : « les postes qui ont été remplacés existaient depuis très longtemps et n'avaient pas évolué [...] les fonctions devenaient quelque peu compliquées au quotidien » (Entretien n°3, 1.5-7). Nous sommes dans une volonté de faire mieux et de combler les manques repérés avec l'ancienne organisation « trop de choses étaient restées en suspens [...] des réponses étaient apportées trop tardivement [...] l'organisation ne permettait pas une réactivité immédiate » (Entretien n°3, 1.58-59). Nous pouvons relever ces mêmes remarques dans l'entretien de la CESF : « la première chose c'est que lors de l'ancienne direction, on a fermé des agences, ce qui a réduit la proximité qu'il y avait en fusionnant deux agences. » (Entretien n°4, 18-10). Elle renchérit pour évoquer l'impact de ces fermetures sur les locataires et sur le bon suivi des dossiers.

« La deuxième chose qui à mon sens a posé soucis, c'est qu'en plus de fermer des agences, on a fermé les agences l'après-midi à l'accès au public. Ça veut dire qu'ils n'ont plus qu'un endroit où aller, et sur une plage de 4 heures. [...] le matin il y a plus de monde, ça monte en tension et on a l'impression que nos

doléances ne sont pas entendus [...] on ne va pas rouvrir des agences, mais l'organisation au sein des agences de proximité devait être revue, parce qu'il fallait pouvoir répondre aux locataires de façon différente. » (Entretien n°4, 1.19-27).

Elle s'accorde ensuite avec ses collègues pour souligner l'objectif principal de la réorganisation qu'est la proximité et en félicite ses bienfaits. « Le recouvrement amiable va être géré directement en agence [...] l'échange est facilité » (Entretien n°4, 1.41-44). « Moi à mon sens la proximité c'est ce qu'il y a de plus important » (Entretien n°4, 112-13). Les propos du gardien vont également dans ce sens. Il perçoit la création de ces nouveaux postes comme permettant une meilleure circulation des informations. « Avec les Responsables Habitat, les Responsables Gestion, on peut être en contact plus facilement, ça va nous changer. » (Entretien n°2, 1.9-10) Le gardien évoque une plus grande disponibilité de l'agence qui permettra de mieux gérer les doléances des locataires et facilitera la communication entre le gardien et l'agence. Le gardien reste prudent quant aux résultats de cette réorganisation. Les autres personnes interrogées semblent être davantage dans la prospective et évoquent assez peu la situation actuelle. « C'est trop tôt pour se prononcer [...] j'espère que les choses vont bien avancer [...] on n'est pas encore vraiment dedans » (Entretien n°2, 1.14-17)

La CESF est la seule à évoquer certains points négatifs de cette réorganisation. Elle évoque son expérience professionnelle au sein du même office où il y avait six agences ouvertes toute la journée. La réorganisation maintient le fonctionnement actuel qui est de quatre agences ouvertes au public uniquement le matin. C'est selon elle, bien insuffisant (Entretien n°4, 1.61-64). « Je pense qu'on va en perdre en qualité. Parce qu'il y a certes cette proximité par rapport au recouvrement mais il y a une multiplication des tâches. » (Entretien n°4, 1.72-77). « Est-ce que les personnes vont être en capacité d'aller au fond des choses sur toutes ces problématiques-là ? » (Entretien n°4, 1.81-82). Nous observons que la participation des habitants est citée comme étant un des objectifs de la restructuration par la Directrice de la Gestion Locative. C'est la seule à l'évoquer de cette manière et à faire un lien de corrélation entre la réorganisation et la participation. L'amélioration de l'écoute est primordiale, à son sens. « Je pense que c'est aussi un aspect nouveau en termes d'organisation, qui va assoir aussi la participation » (Entretien n°1, 1.57-58).

- **Les nouvelles méthodes de travail**

Cet élément permet, toujours selon la DGL, de travailler dans une plus grande transversalité. Cette notion revient à différentes reprises dans son discours. « L'orientation

c'est de développer les politiques participatives [...] avec d'une part un rôle de pilote en transverse, de pilote et de manager transversal de ce que veulent mettre en œuvre les agences » (Entretien n°1, 1.70-72). La transversalité est également définie par son caractère expérimental au sein de l'organisme « on a expérimenté une méthode » (Entretien n°1, 1.90), « on expérimente la mobilisation de correspondants d'entrée » (1.92), « c'est le démarrage d'un processus sur lequel il faut que tout le monde trouve ses marques » (1.98-99). Le Responsable Gestion utilise également ce terme de transversalité lorsqu'il évoque son propre poste. Nous analyserons son emploi plus précisément dans l'interprétation des données. Ce dernier parle de son poste comme « permettant une transversalité entre le directeur et les équipes du terrain » (Entretien n°3, 1.14). La CESF, quant à elle, travaille déjà au quotidien de manière transverse en ayant un rôle de conseil social auprès des différents services. La transversalité est la mission même de son poste. « On m'a placée à côté de la Directrice de la Gestion Locative pour que je puisse intervenir sur les trois services, commercial, amiable et judiciaire. » (Entretien n°4, 1.90-94). "C'est pour cette raison que je travaille de façon transverse" (Entretien n°4, 1.122-123).

En plus de cette approche en transversalité, la posture des collaborateurs est également un des points principaux des nouvelles méthodes de travail. La DGL le dit assez clairement « C'est vraiment une façon de travailler qui demande une posture qui évolue pour chacun des collaborateurs. » (Entretien n°1, 1.46). « C'est bien la posture - et d'ailleurs pas que l'organisation – la posture professionnelle et le savoir être de chaque collaborateur qui va également permettre de faire évoluer la participation. » (Ibid., 1.264-266). Le Responsable Gestion fait également référence à cette nouvelle méthode de travail qui comprend de « s'investir de manière différente [...] tout le monde se réoriente sur des choses différentes, sur des nouvelles missions » (Entretien n°3, 1.173-174). Cette nouvelle posture est primordiale puisque « la participation des habitants [...] ça veut aussi dire la participation des collaborateurs » (Entretien n°1, 1.95-96). La formation à ces nouvelles méthodes et postures n'a été évoquée que par la CESF : « il va s'en suivre tout un travail de formation des Chargés de Clientèle, parce que dans les Chargés de Clientèle on a différents profils, on a d'anciennes personnes du recouvrement amiable qui maîtrisent quand même certaines choses, d'autres qui étaient Assistants de Gestion ou Responsables de Secteurs et qui n'ont pas du tout la notion de l'impayé... Donc tout ça va donner lieu à un gros travail de formation. » (Entretien n°4, 1.165-169). Il en va de même pour la notion d'accompagnement de ces nouveaux postes, seule la

CESF évoque son « travail d'accompagnement avec les Chargés de Clientèle » (Entretien n°4, 1.178)

1.1.2. Interprétation : proximité et transversalité, les maitres-mots de la réorganisation

En développant le personnel de proximité ainsi que les collaborateurs en agence, la réorganisation tend de manière évidente à gagner en proximité avec les locataires. Les nouveaux postes et missions de chacun semblent bien acquis pour l'ensemble des collaborateurs interrogés. Cependant, nous notons que le gardien interrogé semble être le collaborateur le moins informé de cette réorganisation. Cela peut poser question et semble paradoxale puisque ses missions quotidiennes et même son lieu de travail peuvent évoluer avec cette réorganisation. Nous interprétons cela comme un manque de transparence et de lisibilité de cette réorganisation pour l'ensemble des collaborateurs. Nous notons que cette réorganisation semble conforter la strate hiérarchique, l'organisme reste dans un fonctionnement vertical et de supervision directe, comme nous avons pu le voir dans le cadre réel. A titre d'exemple, les gardiens sont coordonnés par le Responsable de Site, lui-même contrôlé par le Responsable Habitat qui se trouve sous la direction du Directeur d'Agence, lui-même dépendant d'un directeur nouvellement nommé : le Directeur des Territoires, se trouvant au siège. Cela soulève la question de l'importance de la communication entre les services. La proximité semble favorisée notamment par la création des « loges centralisées » (Entretien n°3, 1.40) mais aussi par l'ensemble de ces nouveaux postes en agence. Nous constatons également que le volet gestion et le volet technique sont scindés, peut-être dans l'optique de désengorger l'accueil, en agence de proximité. Cependant la rapidité d'exécution et la marge de manœuvre laissée au personnel de proximité, peut poser question. Nous souhaitons mettre l'accent sur les craintes de la CESF concernant la multiplication des missions demandées aux Chargés de Clientèle. Nous la rejoignons sur sa crainte de perdre en qualité. Les effectifs de l'office n'ayant pas évolués, l'organisme ajoute de nouvelles missions aux collaborateurs de proximité déjà très sollicités par les locataires. Il est important de préciser que cette restructuration est en cours, lors de la rédaction de ce mémoire. Les Responsables Gestion et Habitat ont récemment été mis en place. Les Chargés de Clientèle ainsi que les Responsables de Site n'ont pas encore été nommés. L'évolution du nombre de gardiens se fait petit à petit.

En ce qui concerne les services du siège, nous souhaitons nous attarder sur la sémantique choisie pour nommer le nouveau service : la Gestion Urbaine de Proximité (GUP) se transforme et devient Ingénierie Sociale. Selon nous, ce choix n'est pas anodin. Comme vu dans le cadre théorique, la GUP est définie par Elise Roche (2013) comme un « dispositif administratif et technique visant à améliorer le cadre de vie d'un quartier. » Les démarches de GUP se font par la coordination des interventions des collectivités, des bailleurs et l'implication des habitants pour améliorer la qualité de vie de ces derniers. Nous sommes sur des missions partenariales de développement territorial. Metz Habitat Territoire fait déjà de nombreuses actions dans ce sens-là mais nous notons une volonté d'aller plus loin en l'appelant désormais service Ingénierie Sociale. Les ingénieurs sociaux sont définis par Vincent de Gaujelac, Michel Bonetti et Jean Fraisse (1989) comme devant :

« être capables de réaliser des diagnostics, traduire des hypothèses cognitives en hypothèses opérationnelles, transformer les organismes dont ils ont la charge et les impliquer dans des dispositifs d'action concertée afin de créer une synergie entre leurs moyens respectifs, comprendre les demandes sociales et permettre aux différents groupes sociaux de les exprimer et d'apprendre à les faire entendre, d'élaborer un projet, puis un programme avec différents acteurs ayant chacun un langage, leurs habitus, des logiques qui leur sont propres, trouver des appuis techniques pour mener des actions qui concilient les contraintes de gestion avec la poursuite d'objectifs sociaux : lutte contre la ségrégation et l'exclusion, réduction des inégalités, animer des équipes opérationnelles, issues de professions différentes et peu préparées à travailler ensemble, évaluer les situations critiques et les résultats des actions engagées ».

Dans cette définition, nous notons la volonté de transformer les organismes et les méthodes de travail. Nous remarquons des points communs avec la GUP, entre autre par l'action concertée des dispositifs mais le travail en mode projet est beaucoup plus présent avec l'apparition d'étapes clés comme « diagnostic », « hypothèses cognitives », « hypothèses opérationnelles », « élaborer un projet puis un programme » etc. Nous retrouvons l'idée du travail partenarial de la GUP mais nous sommes davantage dans une volonté de changer les façons de faire et le champ d'intervention est élargi. Nous ne sommes plus seulement dans l'amélioration du cadre de vie mais aussi sur des questions de lutte contre les discriminations, l'exclusion, les inégalités etc. C'est bien ce que nous avons pu constater au travers des propos de la Directrice de la Gestion Locative. Il en ressort également que l'ingénieur social a une fonction d'ensemblier. Il doit s'adapter à chaque corps de métier pour pouvoir construire ensemble, même avec des services n'ayant pas l'habitude de travailler ainsi.

Dans l'entretien avec le Responsable Gestion, nous notons un champ lexical de la gestion : « entreprise » (l.4 et 71), « qualité de service » (l.33, 61, 64 et 172) « manager » (l.15

et 21). La CESF quant à elle dispose également de son jargon de l'action sociale « procédure PMR » (l.161), « accompagnements sociaux » (l.109), « travail d'accompagnement » (l.179) « diagnostic social » (l.102, 120, 151,) « famille » (l.116) mais qui se rapproche du vocabulaire de la Directrice de la Gestion Locative qui use des concepts de la gestion de projet : « projet » (l.72, 88, 95,115, 122, 142, 169, 171, 217 etc.), « transversalité » (l.44 et 45), « enquête » (l.170, 52 à 56), « pilotage » (l.147), « processus » (l.97). Nous avons pris le temps de relever ces champs lexicaux différents qui correspondent, selon nous, à l'un des freins au bon développement des ambitions de la restructuration. En effet, il existe une multiplicité de corps de métiers chez les bailleurs sociaux, ce qui ne facilite pas la communication. Chaque corps de métier a son propre jargon et le service Ingénierie Sociale doit s'adapter à chaque vocabulaire afin de jouer son rôle d'ensemblier. Par la définition apportée de l'Ingénierie Sociale, nous en déduisons l'intérêt que ce service se situe au siège de l'organisme. Nous sommes réellement dans une volonté d'améliorer les pratiques et de faire émerger de nouvelles méthodes de travail. Le service Ingénierie Sociale analyse les actions au travers d'une démarche réflexive amenée par des cadres.

Ces nouvelles démarches ont été entre-aperçues dans notre cadre théorique, où nous avons mis en avant la volonté de se rapprocher des locataires comme étant au centre des mutations organisationnelles des organismes HLM (Warin, 1995, p.153). Nous passons alors de « gestionnaires de l'immobilier » à « des gestionnaires du social » qui doivent exercer « un métier de bailleur et un métier de gestionnaire des territoires et des populations » (USH, 1994, cité par Demoulin, 2014, p.30). La mission de gérance locative s'agrandit et les OPH doivent faire en sorte que le locataire devienne citoyen en s'impliquant dans son cadre de vie. Nous pouvons également analyser une approche contraire à cette démarche. Comme vu plus haut, le Responsable Gestion défend l'intérêt d'un tel service mais ne le perçoit pas de la même manière. C'est un service comme les autres cantonné à son champ d'action et il n'évoque pas cette possibilité d'avoir des missions transverses de gestion urbaine au sein de son poste. Nous sommes là face à un frein à lever qui est le cloisonnement des tâches. Nous constatons que la DGL ainsi que la CESF entrent dans cette mouvance de transversalité mais ne sont pas suivies par l'ensemble des collaborateurs. Cette habitude de spécialisation des tâches semble être encore très présente et peut rendre difficile les projets transversaux et participatifs.

Les personnes interrogées sont unanimes sur l'objectif final de la réorganisation : gagner en proximité. Nous interprétons leur volonté de proximité comme le souhait d'être

physiquement plus proche des locataires comme c'est le cas avec la multiplication des gardiens et des concierges, la mise en place des loges centralisées et du développement du personnel en agence. Cette proximité ne semblait pas suffisante dans l'ancien système et semblait particulièrement attendue.

Des divergences arrivent lorsque l'on parle de la qualité de service. Pour la Directrice de la Gestion Locative et le Responsable Gestion, la proximité va de fait améliorer la qualité du service rendu. Ces remarques font écho à l'approche de différents auteurs étudiés dans le cadre théorique pour qui les démarches de politiques participatives sont réalisées dans le but de regagner la confiance des habitants et de légitimer ses actions. Ces approches peuvent en partie expliquer la volonté de Metz Habitat Territoire de changer de stratégie, et de miser sur la qualité de service. Les propos de la DGL et du Responsable Gestion vont directement en opposition avec les craintes de la CESF pour qui la multiplication des tâches demandées en agence va engendrer une baisse de la qualité de service. Nous sommes sur des avis contraires qui peuvent créer des tensions au sein de l'office. Cependant ses propos sont audibles et posent alors la question de la formation de ce nouveau personnel de proximité. En développant les postes en agence, nous notons le changement des missions de chacun et un contact avec le locataire plus régulier. Qu'en est-il de la formation de ce personnel jusque-là n'exécutant pas ce type d'accueil ?

Pour terminer, nous notons que la Directrice de la Gestion Locative est la seule à évoquer le développement de la participation citoyenne comme étant un objectif de la réorganisation. Elle est donc la seule à faire un lien de corrélation entre la réorganisation et la participation. Par-là, nous constatons que les différences de statuts (direction ou exécutant) influencent de façon évidente les propos. La DGL peut évoquer l'ensemble de ces aspects comme étant une finalité de la restructuration mais ceci n'est pas encore perçu par les techniciens. Ces derniers ont plutôt tendance à « subir » ces changements et sont davantage dans une démarche d'appropriation de la réorganisation. Elle évoque par ce biais un changement des méthodes de travail. Les processus de participation des habitants doivent être travaillés dans l'ensemble des services, ce qui engendre de profonds changements de postures et un travail davantage transversal entre les services. Cela nous permet de mettre en évidence une réelle volonté de travailler en collaboration, en transversalité avec l'ensemble des services de l'office. Nous notons que la DGL perçoit la transversalité comme un élément phare des politiques participatives. La transversalité est également définie par la DGL comme devant

donner aux collaborateurs la possibilité de proposer et d'initier de nouvelles façons de faire. Ce point de vue dénote avec les précédentes méthodes utilisées dans cet organisme. Nous avons analysé dans le cadre réel que Metz Habitat Territoire est dans une conception hiérarchisée avec des tâches spécialisées et professionnelles. Cette directrice cherche à aller à l'encontre de ces méthodes, elle appuie d'ailleurs le caractère expérimental de ces nouveaux procédés. Nous observons une réelle volonté de changer l'organisation même si elle souligne que la nouvelle posture de travail ne va pas être évidente pour tous les services, qui avaient pour habitude de travailler de manière très bureaucratique.

Cette crainte est confirmée par l'emploi erroné du terme transversalité qui a su attirer notre attention dans les propos du Responsable Gestion. Ce dernier parle de son poste comme « permettant une transversalité entre le directeur et les équipes du terrain » (Entretien n°3, l.14). En effet, comme nous l'avons vu précédemment le Responsable Gestion est, en quelque sorte, l'adjoint du Directeur d'Agence. C'est un cadre intermédiaire, certes permettant d' « orienter, diriger, manager et assurer une bonne continuité du travail au quotidien » (Ibid., l. 15) mais nous ne sommes pas là dans une démarche de transversalité. Au contraire la hiérarchie et la verticalité des processus sont renforcées. Pour confirmer notre propos, nous nous appuyons sur une définition collective élaborée lors d'un colloque des Villes-Santé (2015) autour des politiques transversales :

« C'est créer des passerelles entre les services, les acteurs, où la mutualisation des compétences prend tout son sens, dans un objectif commun, et notamment celui de la prise en compte globale de l'individu [...]. Cette idée rejoint la notion de travail d'équipe, celle d'ouverture vers l'extérieur. La transversalité est le propre de toute institution en son sein et au sein de la société dans laquelle elle existe, elle prend place. ».

Cette nouvelle approche est intéressante mais nous notons dans un premier temps qu'elle n'est pas acquise de tous et surtout, excepté la CESF, personne ne parle de formation et d'accompagnement. Cet oubli correspond selon nous à l'une des problématiques clés de cet organisme : la différence entre les volontés de la direction et les moyens mis en œuvre pour l'exécution. La transversalité est un terme à la mode utilisé à tort et à travers. Si pour cadres, la notion de transversalité est simple et acquise, c'est moins vrai pour les techniciens. Ces derniers se retrouvent avec de nouvelles procédures dont ils ignorent la finalité exacte. La nouvelle posture demandée aux collaborateurs est donc cette transversalité mais aussi d'intégrer un aspect social et de Gestion Urbaine de Proximité à l'ensemble des missions.

Nous interprétons cette nouvelle posture comme une nouvelle manière de voir les missions du bailleur social. Comme expliqué dans le cadre théorique, Jeanne Demoulin (2014) évoque une nouvelle manière de voir les missions des organismes HLM, elle parle alors de trois objectifs : loger, accueillir, insérer. Nous pouvons percevoir que la Directrice de la Gestion Locative est particulièrement intéressée par cette question de la participation et souhaite la porter davantage au sein de Metz Habitat Territoire. Comme dit plus haut, les méthodes de travail évoluent, les collaborateurs doivent être porteurs d'initiatives et pas seulement des exécutants.

1.2. La participation citoyenne du point de vue des collaborateurs de Metz Habitat Territoire

1.2.1. Présentation des données recueillies

- **Définitions personnelles de la participation**

La Directrice de la Gestion Locative définit la participation des habitants de cette manière : « la participation des habitants, c'est être à l'écoute de ce que les habitants ont à nous dire, et autant que faire se peut, les accompagner dans la mise en œuvre de leurs demandes, à partir du moment où elles contribuent à l'amélioration du cadre de vie et du bien vivre ensemble. » (Entretien n°1, 1.110-112). La CESF distingue trois types de participation. Elle évoque une « participation consultative » (Entretien n°4, 1.209) qu'elle définit comme étant l'association des locataires aux démarches de réflexion lors de changements impactant leur cadre de vie (Ibid., 1.109 à 112). Dans un deuxième temps, elle parle d'une « participation action » (Ibid., 1.214) où l'on va impliquer « les locataires dans des projets que nous mettons en place ou des actions où nous valorisons les acquis des locataires » (Ibid., 1.215). Pour finir, elle fait référence aux correspondants d'entrées qui sont, selon elle, une troisième forme de participation : « une participation dans la vie du quartier pour les personnes qui ont envie d'être les porte-paroles des locataires ». (Ibid., 1.216-217). Le Responsable Gestion met particulièrement l'accent sur l'information des locataires au travers de sa phrase « les locataires ont besoin d'être informés, ils aiment être au courant de ce qu'il se passe » (Entretien n°3, 1.85-86). Par la suite, il évoque cette information comme étant la clé pour les impliquer : « Le fait de les impliquer permet aussi la mise en place plus efficace de projet par le biais de la communication » (Entretien n°3, 1.94-95). Lors de l'entretien, le gardien a su

difficilement nous donner une définition de la participation des habitants, il parle tout de même de « se concerter avec eux, leur demander leur avis » (Entretien n°2, 1.36).

- **Objectifs et enjeux de la participation**

La DGL et la CESF évoquent la participation comme étant un investissement : « la participation des habitants c'est aussi un investissement. [...] un espace bien vécu par ses habitants, c'est un espace bien respecté, dans lequel on a moins à intervenir. [...] on fait des économies finalement. » (Entretien n°1, 1.239-242). « Je pense qu'il est important d'associer les locataires. De toute façon c'est du gagnant/gagnant. Parce que le locataire que l'on va associer systématiquement se sent déjà écouté [...] il y a un côté fidélisation du locataire, il y a le côté bien vivre, bien être. [...] qui dit fidélisation dit pas de vacance, qui ne dit pas de vacance dit pas de pertes financières » (Entretien n°4, 269-274). Cet objectif de fidélisation est développé également par le Responsable Gestion qui entretient un discours de clientélisme envers les locataires et perçoit la participation comme ayant pour objectif d'améliorer la qualité du service : « un meilleur suivi du locataire, une réactivité plus importante », (Entretien n°3, 1.56). Le gardien mentionne que les projets de participation permettent de regagner la confiance envers des locataires : « ils ressentent qu'on fait des choses pour eux » (Entretien n°2, 1.57-58). Les propos du Responsable Gestion vont également dans ce sens : « leur montrer qu'on est présents sur leur quartier » (Ibid., 1.75), « leur prouver que nous sommes là au quotidien, qu'on a des choses à leur soumettre, des éléments à leur proposer » (Ibid., 1.100-101). Cette participation a également pour objectif d'améliorer le cadre de vie des locataires : « quelque part ça participe au bien vivre ensemble, c'est déjà en habitant bien dans son collectif. » (Entretien n°1, 1.206-207) « Le but de cette participation [...] c'est à la fois de développer la communication entre le bailleur et le locataire, mais aussi impliquer le locataire et valoriser son implication dans des projets qui ont pour objectif de résoudre des difficultés. » (Entretien n°4, 1.217-220). Dans ce dernier propos, la CESF évoque l'objectif de répondre de manière plus efficace à certaines problématiques et l'appuie dans la suite de ses propos : « [La] solution ne doit pas être imposée mais partagée avec les locataires qui vivent sur le secteur parce que nous ne sommes pas soumis aux difficultés qu'ils rencontrent au quotidien. Vivre quelque part ce n'est pas y travailler 8h par jour. » (Entretien n°4, 1.220-224).

- **La capacité des habitants**

La Directrice de la Gestion Locative parle de participation comme étant une réelle co-production. L'organisme doit être à l'écoute et accompagner les locataires mais pas pour

autant faire à leur place. « Le respect du cadre de vie [...] passe aussi par l'investissement que chacun peut avoir sur son cadre de vie, et pas uniquement le bailleur. » (Entretien n°1, 1.255-257). Elle fait référence à plusieurs reprises à une dynamique de la participation. « Je crois aussi à des petits événements de proximité. [...] je pense que c'est aussi comme ça que l'on découvre des gens en capacité de participer, prêts à participer, et à évoluer dans les différentes instances. » (Entretien n°1, 176-179). Elle mesure tout de même son propos en déclarant qu'il « est illusoire de mettre tout le monde dans le carcan du montage de projet. Je pense qu'il faut être très ouvert sur la capacité de chaque locataire à s'exprimer, et sa capacité est très différente » (Ibid., 1.122-124). La Directrice de la Gestion Locative semble très sensible à cette capacité des locataires à prendre la parole et à leur évolution. « Mes grandes réussites, ce sont des correspondants d'entrée qui mouillaient la chemise et bégayaient à chaque fois qu'ils s'exprimaient, et qui maintenant [...] vont aussi s'exprimer auprès de l' élu de quartier, des représentants de la ville etc. » (Ibid., 192-196). Les propos autour de la capacité des locataires sont assez peu développés par les autres collaborateurs. Nous notons tout de même que le gardien mentionne que les habitants « ont un œil extérieur [...] [et] auront d'autres idées » (Entretien n°2, 1.36-37). Ce qui rappelle les propos de la CESF qui évoque l'importance d'associer les locataires dans la résolution des différentes problématiques puisque ce sont eux qui vivent au quotidien sur le quartier.

- **Critiques et limites d'une mise en place de la participation**

La première critique qui est faite de la participation est la mauvaise connaissance et donc l'utilisation de ce terme par les institutions ou collaborateurs : « Ça peut aussi être un terme « fourre-tout » dans lequel on met tout et n'importe quoi. [...] je suis assez critique par rapport à ça parce que encore une fois on peut faire croire à une politique participative parce qu'on rencontre les gens et parce qu'on les écoute, mais les écouter ce n'est pas forcément les entendre. On peut faire des choses anecdotiques pour se donner bonne conscience. » (Entretien n°1, 1.163-166). Nous avons relevé que le Responsable Gestion défend les bienfaits de la participation et l'implication des collaborateurs à ce sujet. Cependant, nous tenons tout de même à noter une certaine réticence à deux reprises « nous travaillons plus quand il y a ce genre de manifestation à préparer » (Entretien n°3, 1.157) et « [...] ça représente beaucoup de travail supplémentaire » (Ibid., 1.160). Les critiques ne vont pas seulement aux institutions, la DGL évoque aussi des comportements excessifs de la part des locataires : « j'ai aussi des exemples d'habitants qu'on a entendu et qui du coup n'avaient pas de limites et étaient d'une exigence qui n'était plus adaptée. » (Entretien n°1, 1.248-250). Le gardien confirme ces

propos : « ils vont nous demander de mettre des ascenseurs ici par exemple. Il y en a qui vont rester dans la logique et il y en a qui vont abuser. » (Entretien n°2, 1.42-44). La DGL évoque, dans un deuxième temps, la problématique de l'élitisme de la participation. « Au Conseil de Concertation Locative, on a des représentants d'associations nationales reconnues, des gens très professionnels, indéniablement, mais sont-ils pour autant représentatifs de nos locataires et de leurs envies ? Ce n'est pas sûr. On est parfois plus dans de la technocratie. » (Entretien n°1, 1.182-184).

- **La participation actuelle à MHT**

L'approche de la Directrice de La Gestion Locative est travaillée et nous percevons un réel intérêt à ce sujet. Lorsqu'elle évoque la mise en place d'une participation à Metz Habitat Territoire, elle ne cache pas un certain amateurisme au sein de l'organisme : « Pour l'instant, on bricole. Clairement, on bricole sur la participation des habitants ». (Entretien n°1, 1.109). Le Responsable Gestion évoque le dispositif des correspondants d'entrée : « Nous avons des correspondants d'entrée. L'idée c'est de pouvoir échanger avec eux sur les problématiques qu'ils ont, et que les locataires qu'ils représentent ont au sein de leur logement, pour échanger, enregistrer leurs doléances, et apporter des réponses pour qu'ils ne sentent pas lésés au sein de leur quartier. » (Entretien n°3, 1.88-91). La CESF en fait de même : « il y a aussi de la participation type correspondants d'entrée, une participation dans la vie du quartier pour des personnes qui ont envie d'être les porte-paroles des locataires. » (Entretien n°4, 1.161-117) et évoque en plus le soutien aux associations locales. La CESF termine en faisant référence à ses précédentes années au sein de l'office, où la participation semblait davantage portée : « A l'époque où j'étais en agence [...] on avait fait des « cafés Citoyenneté » en bas d'immeuble où il y avait eu pas mal de plaintes types : jets d'objets par les fenêtres, et quelque part ça a engendré des discussions différentes autour d'un café, etc. On avait essayé de mettre en place pas mal de choses autour d'un partenariat soutenu avec les associations de proximité qui interviennent sur nos quartiers, etc. » (Entretien n°4, 1.234-239).

- **Le rôle de MHT**

Nous avons pu voir plus haut que la DGL évoquait la participation comme étant une réelle co-production entre le locataire et le bailleur : « le respect du cadre de vie, il passe aussi par l'investissement que chacun peut avoir sur son cadre de vie, et pas uniquement le bailleur. » (Entretien n°1, 1.255-257). La DGL évoque la raison de ses réussites en terme de participation : « on a été bienveillants, et [...] on les a « amené à », parce qu'ils en avaient

envie, parce qu'ils ont été soutenus dans ces démarches. » (Ibid., 1.198-199). Elle se plaît à évoquer de nouvelles idées qui pourraient conforter la participation à MHT dans les années à venir : « favoriser la création d'emploi type personnes-relais pour professionnaliser certains locataires [...] certains locataires [...] peuvent contribuer à la gestion de l'entreprise sur certains aspects, sur des missions ponctuelles » (Entretien n°1, 1.130-133), « les associer plus à la définition des travaux, pas uniquement au travers de projets ponctuels mais de manière plus globale » (Ibid., 1.142-143). Cependant nous notons une démarche descendante de la part du Responsable Gestion et du gardien. En effet, ce dernier évoque un projet de débarras de cave fait avec les locataires : « ils ont vu que c'était pour leur sécurité avant tout, on a réussi à leur faire comprendre » (Entretien n°2, 1.66-67), « Il fallait expliquer tout le projet pour qu'il se finalise » (Ibid., 1.73-74), « c'est pour eux, du moment qu'ils le comprennent » (Ibid., 1.79). Le Responsable Gestion est également sur ce registre en déclarant qu'il est nécessaire de faire des projets participatifs pour « leur prouver que nous sommes là au quotidien, qu'on a des choses à leur soumettre, des éléments à leur proposer » (Entretien n°3, 1.100-101). Dans un second temps, le gardien fait référence à un rôle de régulation de la part de l'organisme : « ils auront d'autres idées mais il faut qu'on les partage avec eux [...] » (Entretien n°2, 1.42).

- **Moyens politiques et financiers**

Le soutien politique de l'ensemble de ces démarches est primordial. Pour avancer cela, nous nous appuyons sur les propos recueillis lors de l'entretien avec la DGL et de la CESF. « C'est une posture du Directeur Général, nous nous ne sommes que des techniciens. » (Entretien n°1, 1.159). Le volet politique est donc un des moyens phares pour mener une participation des habitants. C'est également ce qui la rend si fragile. Un changement de direction suffit à faire échouer nombres de projets. « Un changement de direction peut donner un autre sens. » (Entretien n°1, 1.155). « Chaque direction a une vision différente des besoins de notre organisme. [...] » (Entretien n°4, 1.233-241). « [Le nouveau directeur] est sur une volonté de prioriser ces actions et de faire participer nos locataires au maximum. » (Entretien n°4, 1.243-247). La DGL fait sa propre interprétation des décisions politiques en faveur de la participation : « Les politiques participatives, c'est la question de partager le pouvoir [...]. Pour certaines personnes partager le pouvoir c'est en perdre, pour d'autre c'est en gagner, c'est une question de posture. Moi je fais plutôt partie des gens pour qui le partager, c'est en gagner ». (Entretien n°1, 1.155-158). Les moyens déployés pour mettre en œuvre des concertations avec les habitants sont également financiers. « On a décidé d'entrée de jeu qu'il y aurait une enveloppe financière permettant de mettre en œuvre les projets énoncés. C'est un

préalable [...]. Si je donne zéro marge, j'aurais une participation à la hauteur de la marge que j'ai donnée » (Entretien n°1, 1.171-174).

- **Et des moyens humains**

La DGL évoque la réorganisation interne comme étant, un des moyens pour parvenir au développement des politiques participatives. « Je pense que [la restructuration est] déjà quelque chose d'important en ce qui concerne la politique participative » (Entretien n°1, 1.21-22). L'ensemble des collaborateurs doit être sensibilisé à ce sujet et de nouvelles méthodes doivent être développées : « tous les personnels auront dans leurs missions un volet gestion de proximité et développement des politiques participatives. » (Ibid., 1.23-25). D'autant plus qu'elle dénonce les méthodes actuelles qui ne semblent pas en adéquation avec ses volontés : « Dans le logement social, on peut avoir des locataires qui ne sont pas toujours au top sur le savoir-habiter, mais soit on les inclut, soit on les exclut » (Ibid., 1.201-202). Elle renchérit en mettant en évidence que « Si on veut qu'il y ait factuellement une amélioration du cadre de vie, c'est bien tous les maillons qui doivent fonctionner. » (Ibid., 1.223-224). Nous avons relevé la phrase du Responsable Gestion « en cas de besoins, s'ils ont des questions, [le service Ingénierie Sociale peut] solliciter directement le personnel de proximité pour leur dire directement si c'est envisageable sur le quartier concerné ». (Entretien n°3, 1.212-214). Nous notons la référence à un travail transversal mais nous souhaitons particulièrement nous intéresser sur le « en cas de besoin », nous le développerons plus loin, lors de l'interprétation des données. Les moyens humains ne semblent pour l'instant pas idéalement développés pour accueillir de nouvelles démarches participatives et c'est bien la problématique que soulève la CESF : « l'idée est très bien, mais il n'y a pas les moyens humains nécessaires, ni les qualifications. » (Entretien n°4, 1.190-191)

1.2.2. Interprétation : une priorité pour certains, optionnelle pour d'autres, une définition de la participation citoyenne hétérogène.

- **Définition personnelle de la participation**

Nous portons une attention particulière aux trois types de participation définie par la CESF. Nous les interprétons comme étant des formes de participation de plus en plus impliquantes pour le locataire. Nous pouvons mettre en parallèle l'échelle de participation de Sherry Arnstein (1969) vue dans le cadre théorique. La CESF évoque la participation consultative interprétée par Sherry Arnstein comme étant de la coopération symbolique. Elle

traite ensuite de la participation action qui n'est pas classée dans l'échelle de Sherry Arnstein puisqu'il s'agit d'une échelle permettant de mesurer la participation à la décision. Cependant, nous pouvons placer cette forme de participation dans la coopération symbolique puisque que les habitants sont directement mis en action pour l'amélioration de leur cadre de vie. Nous considérons que nous sommes sur un échelon supérieur à la simple consultation mais pas encore dans un partage du pouvoir de décision. Pour terminer, la CESF évoque certains habitants comme étant les porte-paroles des locataires, nous pouvons alors placer cette troisième forme de participation comme étant de la réassurance, considérée comme le dernier échelon de la coopération symbolique avant le pouvoir effectif des habitants par Sherry Arnstein. Cet échelon de réassurance est également évoqué par la DGL. Comme nous l'avons déjà vu précédemment dans ses propos autour de la réorganisation de la structure, cette notion d'écoute est extrêmement présente dans son discours et nous la retrouvons dans sa définition personnelle de la participation des habitants. C'est une définition assez précise qui s'inscrit dans son cadre de travail. Même si les contours de sa définition restent vastes nous entendons bien que la participation est une co-construction entre l'habitant, porteur d'idée, et une structure institutionnelle l'accompagnant dans son projet et lui apportant son expertise. Nous pouvons également entendre que le pouvoir de décision reste entre les mains de la structure accompagnatrice puisque c'est elle qui sera juge d'accompagner ou non un projet. C'est assez clairement de la réassurance. Nous avons pu constater également que le Responsable Gestion n'évoquait la participation que par le biais de l'information et de la communication. L'information est certes une étape indispensable pour tout projet mais est loin d'être suffisante puisqu'aucune discussion n'est possible. Les rapports ne sont pas équitables, les échanges sont à sens unique. C'est ici la première étape de coopération symbolique.

Nous constatons alors que chaque collaborateur interrogé a sa propre idée de la participation ce qui permet de voir le panel de participation qu'il y a à Metz Habitat Territoire. Aucun n'évoque un pouvoir effectif des habitants mais se situent tous dans l'échelon de la coopération symbolique. Nous pouvons expliquer ces différentes interprétations par le poste que chacun occupe et de ce fait par la formation que chacun a reçue. En effet, le terme de participation citoyenne est particulièrement utilisé dans des fonctions et des formations de gestionnaires de projets ou sociales. La DGL et la CESF sont donc les plus à même, étant donné leur parcours professionnel, à définir et à encourager la participation. Cet exercice est déjà plus compliqué pour le Responsable Gestion qui n'a pas reçu ce type d'enseignement et qui a une approche différente du locataire. Comme expliqué dans l'interprétation de la

réorganisation, le Responsable Gestion considère davantage le locataire comme un client soucieux de la qualité du service rendu. Dans le même sens, nous percevons que le terme de « participation citoyenne » n'est pas acquis chez le gardien. Pourtant, de par sa proximité avec les locataires, c'est bien lui qui exerce le plus cette participation en les écoutant, en étant présent et en les accompagnant lors de problématiques. Mais ce terme jargonneux de l'ingénieur social ne fait pas partie de son vocabulaire. Cela conforte la nécessité de former les collaborateurs à cette notion qui peut être réalisée au quotidien mais pas valorisée ou remarquée.

- **Objectifs et enjeux de la participation**

Nous interprétons les objectifs cités par les collaborateurs comme étant des objectifs intéressés. Les notions d'investissement, de fidélisation, de clientélisme etc. qui apparaissent dans leurs propos découlent d'une logique pragmatique comme le développe Maurice Blanc (1999). La participation a pour principal objectif d'améliorer les résultats de l'office en allant recueillir les besoins et les attentes des habitants. Au travers des propos du gardien et du Responsable Gestion, nous percevons assez clairement une volonté de regagner la confiance des locataires et de légitimer leur présence et leurs actions. La logique éthique est assez peu présente dans les discours des collaborateurs. Nous la percevons dans les propos de la CESF quand elle évoque la volonté de ne pas imposer les choix de l'office aux locataires mais là aussi s'en suit une finalité intéressée qui est la résolution de certaines problématiques. Nous interprétons ces propos : « Vivre quelque part ce n'est pas y travailler 8h par jour. » (Entretien n°4, 1.224), comme faisant référence aux notions d'espace perçu et d'espace vécu expliqués par Jean-Marc Stébé et Hervé Marchal (2016). Nous pouvons expliquer cette perception de la participation comme étant assez spécifique d'une travailleuse sociale ayant l'habitude de faire des diagnostics sociaux et de travailler en étroit lien avec les habitants. Elle a donc conscience que l'espace est un support de l'identité sociale (Allen, Bonetti, Laforgue, 2008.).

- **La capacité des habitants**

Dans les propos de la DGL nous entendons que les institutions, et en l'occurrence le bailleur, ne doit pas faire à la place du locataire. Pour qu'une démarche de participation fonctionne, la volonté du locataire est indispensable. Elle fait référence, à plusieurs reprises, à une dynamique de la participation. Nous entendons par là, qu'il est parfois préférable de commencer petit, avec des événements de proximité simples afin d'appréhender les locataires pour ensuite construire d'autres projets plus importants demandant un investissement plus

conséquent. Cela fait référence à la notion d'empowerment explicité dans le cadre théorique. Nous notons également dans les propos de la DGL une démarche particulièrement altruiste en tentant de faire gagner en compétences les habitants. La participation est ici abordée comme étant émancipatrice et devant s'adapter à chaque habitant. Le gardien et la CESF tournent davantage autour de la notion d' « experts d'usage ». Ils mettent en évidence que ce sont bien les locataires qui connaissent le mieux leur territoire et ses besoins. Leur parole est donc parfaitement légitime. Cette valorisation de l'habitant par ses compétences d'expert d'usage est un premier pas pour l'accompagner par la suite dans une démarche d'empowerment comme le souligne la DGL.

- **Critiques et limites d'une mise en place de la participation**

La première critique qui est faite de la participation est la mauvaise connaissance et donc un mauvais usage de ce terme par les institutions ou collaborateurs. Nous percevons dans les propos de la DGL un réel engagement de sa part, ne souhaitant pas faire de la participation truquée, elle souhaite que la participation ait un impact sur les locataires. Elle met en évidence la facilité que certaines institutions ou collaborateurs ont à déclarer faire de la participation alors qu'il n'existe pas de réel échange. Cela peut poser la question de la reconnaissance de la vraie participation. Ce ressenti peut s'expliquer par le fait que la participation est devenue une obligation mais ne fait pas office de méthodologie. Maurice Blanc (1999) dénonce la mise en place de dispositifs « façades » permettant uniquement de rendre des compte aux décideurs mais pas de réellement prendre en compte l'avis des habitants. De plus, la démarche de participation peut être considérée par certains collaborateurs comme du travail supplémentaire et non comme une nouvelle manière de travailler ou un investissement comme le disait plus haut la DGL. Nous pouvons en déduire qu'il sera, pour certains services ou collaborateurs, difficile de travailler sur ces questions qui peuvent apparaître comme superflues et optionnelles. Les collaborateurs et les institutions ne sont pas les seuls à essuyer les critiques des interrogés. Deux personnes évoquent des comportements excessifs de la part des locataires. Pour ne pas se heurter à une trop grande exigence de la part des locataires, il est primordial de définir en amont les marges de manœuvre laissées aux locataires. Un travail de pédagogie est à faire auprès des locataires, ce qui nous conforte dans l'idée d'avoir une personne formée à ces démarches pour mener à bien ces politiques participatives. Nous constatons que la DGL évoque la problématique de l'élitisme qui, comme nous l'avons vu dans le cadre théorique, est l'une des profondes limites de la participation. Cependant, elle semble, elle-même avoir trouvé en partie la réponse. En

effet comme dit plus haut, la DGL évoque une participation devant s'adapter aux capacités de chacun et développe l'importance d'instaurer une confiance envers le locataire investi pour le valoriser et le faire gagner en compétences. Ces démarches d'accompagnement peuvent estomper l'élitisme de la participation.

- **La participation actuelle à MHT**

En ce qui concerne plus particulièrement le développement de la participation au sein de MHT, la DGL ne se cache pas d'un certain amateurisme. En effet, elle dispose d'un discours très construit sur la participation et développe de nombreuses nouvelles idées mais il n'y a pas de méthodologie ou de structuration de cette démarche de participation. Comme nous l'avons vu dans le cadre réel, MHT fait pour l'instant principalement de la « participation action » entre autre afin de bénéficier de l'abattement de la TFPB. Nous avons vu que certaines choses se mettent en place comme la consultation des locataires sur un projet de rénovation urbaine ou bien le confortement du dispositif des correspondants d'entrée. Mais rien n'est acté d'un point de vue méthodologique, MHT expérimente certaines initiatives ce qui explique le ressenti d'amateurisme de la part de la DGL. Cependant le dispositif des correspondants d'entrée reste un dispositif phare, nous pouvons le constater puisqu'il est cité à la fois par la DGL, le Responsable Gestion et la CESF comme élément de participation. Comme vu dans le cadre réel, les correspondants d'entrée sont des locataires volontaires, bénévoles, qui souhaitent s'impliquer dans leur entrée pour développer le lien social et informer le personnel de proximité des petits travaux à effectuer. Ces derniers sont particulièrement bien intégrés à l'office et ont un rôle primordial dans la communication avec les habitants. Dans les propos de la CESF, nous constatons que la participation semblait davantage développée dans les années précédentes. Cela peut s'expliquer par de nombreux changements de direction. Nous pouvons interpréter l'ensemble de ces propos autour de la participation à MHT comme étant assez pauvre. Nous constatons un réel écart entre les propos plus haut autour de la définition de la participation, des objectifs, du rôle des habitants et même de la critique de cette participation. Ces échanges étaient riches et deviennent particulièrement timides lorsque l'on évoque la réalité du terrain. Cela peut s'expliquer par les moyens mis en œuvre pour tendre vers une plus grande participation que nous développerons plus bas.

- **Le rôle de MHT**

Ce développement de la participation est donc un travail de co-production et le bailleur, selon la DGL, se doit de porter les locataires dans cette démarche. Le bailleur doit être attentif aux initiatives des habitants et se donner les moyens d'accompagner les locataires dans cette démarche. Comme nous l'avons vu plus haut, elle développe une approche émancipatrice de la participation et cela ne peut se faire sans le soutien de l'organisme. En effet, si le locataire se sent valorisé et encouragé, il ne peut que se conforter dans cette nouvelle démarche de co-production. Lors de la rédaction de notre cadre théorique, nous avons particulièrement lu des articles critiquant l'institutionnalisation de la participation. Cependant quand nous voyons là, que l'institution peut devenir l'élément déclencheur et encourageant la participation, nous pouvons considérer que l'institutionnalisation peut être positive. Nous nous arrêtons particulièrement sur une approche de Maurice Blanc (1999) pour qui « expertise et démocratie sont antinomiques ». Il entend par là que l'expertise, c'est mettre en avant les compétences de l'un au détriment des savoirs d'un autre et évoque alors la création d'une hiérarchie entre les différents savoirs. Le discours de la DGL sur les nombreuses démarches d'accompagnement et de soutien envers les locataires nous semble contredire ses propos. Dans ce cas-là, l'expertise de la structure est mise au service des locataires pour les faire gagner en compétence et nous sommes plutôt dans une démarche d'apprentissage et de formation. Le portage de la participation par les institutions peut avoir des bienfaits pour les habitants ne serait-ce que sur cette montée en compétences. De plus, nous notons que la DGL a une approche prospective du développement de la participation au sein de MHT et imagine déjà passer de la coopération symbolique à un pouvoir effectif des habitants (Arnstein, 1969). L'objectif étant de développer la participation à la décision et de ne plus être que dans une participation à l'action. Comme nous l'avons souligné dans la présentation des données, deux personnes ont une approche plus descendante de la participation des locataires. Il est nécessaire de savoir que deux démarches s'opposent au sein du même organisme. Se pose à nouveau la question de la formation et du travail transversal indispensable pour que chacun appréhende la participation de la même manière.

Le gardien fait référence, à un point important du rôle de l'organisme qui est la régulation. Il est effectivement primordial de définir lisiblement les contours que nous souhaitons donner à un projet de participation pour ne pas être dépassé par les demandes des habitants. Cela risquerait d'engendrer des sentiments de frustration chez les habitants ou de

démésure chez le bailleur et ni l'un ni l'autre ne souhaiteraient se réengager dans un processus de participation citoyenne.

- **Moyens politiques et financiers**

Nous mettons en évidence que le développement des démarches participatives dépend d'un choix politique. En s'appuyant sur les propos des collaborateurs interrogés, nous constatons que la direction a souvent changée lors de ces dernières années et ce, en faisant également évoluer les priorités et les enjeux. Cette condition politique rend la participation citoyenne très fragile. Cette priorité politique explique en partie cette nouvelle volonté de développer les politiques participatives au sein de Metz Habitat Territoire. En évoquant l'importance d'un soutien politique dans les démarches de participation, la Directrice de la Gestion Locative traite à nouveau de la participation à la décision et promeut les actions en ce sens. L'utilisation du terme du « pouvoir » dans les propos de la DGL est très forte. Elle replace les politiques participatives à leur origine qu'est la démocratie participative. Ainsi, elle considère que les politiques participatives c'est bien partager le pouvoir et que certains – ici, les institutions – ne doivent pas prendre des décisions à la place des habitants. Cela ne pourra se faire uniquement si les habitants sont représentés dans les organes décisionnaires de l'office.

L'aspect financier est également cité comme étant primordial pour déclencher une dynamique participative. Nous confortons ce propos en rappelant que la DGL et la CESF considèrent la participation comme un investissement. C'est en effet coûteux financièrement et humainement, mais sur le long terme, les impacts sont tels que le bailleur sera moins présent et aura moins de frais sur un quartier épanoui. Encore une fois, la décision de l'enveloppe financière et des moyens humains est politique, si la direction n'est pas en accord, la participation n'a pas lieu.

- **Et les moyens humains**

Le préalable à une participation au sein d'une institution est donc l'impulsion de la direction à ce sujet. Même si c'est un préalable, il est nécessaire alors que les collaborateurs soient réceptifs et formés à ces attentes. La DGL considère que la participation des habitants est l'affaire de tous et pas seulement du service Ingénierie Sociale. Nous sommes bien là dans un changement de posture que nous avons explicité plus haut, dans l'analyse de la réorganisation de l'office. Le positionnement des collaborateurs et de l'office sont

primordiaux. Nous entendons par là, que c'est à l'office d'apporter ce nouveau regard, une nouvelle considération de ses locataires. Si l'office est attentif à ses locataires, les relations entre le bailleur et les locataires seront apaisées. La tâche de formation, ou ne serait-ce que de sensibilisation, à cette nouvelle manière d'appréhender les locataires et de travailler avec eux, ne va pas être une tâche facile. La question de la formation aux politiques participatives chez l'ensemble des collaborateurs est particulièrement importante et nous pouvons le constater à plusieurs reprises dans les propos de la DGL. Ses craintes de mauvaises postures de la part des collaborateurs sont validées par la phrase relevée du Responsable Gestion. En effet, ce dernier fait référence à un travail transversal entre le siège et les agences mais fait le choix d'y ajouter « en cas de besoin ». De notre point de vue, le choix de ce terme n'est pas anodin, nous sommes bien là sur une aide occasionnelle et non pas sur une réelle nouvelle manière de travailler au sein de l'office comme pourrait le prôner la DGL. Ce basculement des missions de bailleurs sociaux mis en évidence particulièrement par la DGL mais aussi grâce à notre cadre théorique, entre en confrontation avec les collaborateurs ne s'étant pas encore pleinement approprié cette nouvelle mouvance.

De plus, ces nouvelles tendances de participation citoyenne demandent nécessairement du personnel formé et supplémentaire. Les craintes de la CESF s'expliquent par la multiplication des tâches que l'on demande aux collaborateurs en leur intégrant cet aspect social mais sans pour autant augmenter l'effectif de l'organisme. La volonté d'intégrer la participation aux missions des bailleurs est effective mais il en est autrement pour les moyens mis en œuvre, particulièrement humains.

1.2.3. Conclusion des entretiens semi-directifs

L'analyse des données recueillies nous permet de retenir une notion primordiale dans la réorganisation de Metz Habitat Territoire : la proximité. Sous ce terme se cache une volonté de regagner la confiance des locataires, par la présence accrue des personnels de proximité et l'amélioration de la qualité du service rendu. La transversalité est un terme qui revient également souvent, mais dont la définition varie selon les collaborateurs. Metz Habitat Territoire est marqué par une culture de travail descendante, où la spécialisation des tâches est importante. Ainsi, la volonté d'intégrer une logique de transversalité dans sa réorganisation ne se traduit pas encore pas une réalité fonctionnelle. L'enjeu de la réorganisation est de réussir à inculquer cette culture du travail collectif. Les entretiens ont mis en évidence qu'il était

encore très difficile, et sans doute trop tôt, pour percevoir un changement dans les processus de travail. Cependant, le service Ingénierie Sociale, placé stratégiquement au siège et impulsé par des cadres, a précisément le rôle de faire évoluer les pratiques, les méthodes de travail et les postures des collaborateurs au sein de l'office afin de tendre vers une implication de chacun, quel que soit son poste, sur un volet social et participatif. Nous notons ici une limite. Les tâches des collaborateurs se diversifient mais les effectifs de l'office restent constants. Les moyens humains sont indispensables, tout comme les moyens financiers et politiques, pour mettre en œuvre une réelle participation citoyenne au sein d'une institution. Cette nouvelle diversité de tâches conforte les écrits des experts qui mettent en évidence l'évolution de la fonction de bailleur social pour davantage se tourner vers une gestion globale des territoires et de ses habitants. Quelle formation et quel accompagnement pour ces changements de missions ?

Dans ces nouvelles tâches, existe un volet « politiques participatives » qui nous intéresse tout particulièrement. Chaque collaborateur interrogé avait une approche différente et personnelle de ce qu'est la participation des habitants : les interprétations allaient de la simple communication à une profonde envie de développer le pouvoir effectif des habitants. Nous expliquons en partie ces divergences par une variable simple : le poste et la formation qui y est associée. Les entretiens semi-directifs ont permis trois constats :

- la participation citoyenne est un concept encore très peu développé et intégré des collaborateurs
- la participation est souvent perçue comme optionnelle, nécessitant une charge de travail supplémentaire
- la participation correspond à un partage des pouvoirs et donc un changement des mentalités qui sont, pour l'instant encore, sur cette approche descendante.

De ce fait, les objectifs du développement de la participation sont principalement pragmatiques : investissement, fidélisation, légitimation des actions etc. Nous souhaitons tout de même retenir certains propos mettant en évidence une réelle volonté d'insérer les locataires dans la vie du quartier ainsi que de les faire gagner en compétences. Se joue alors l'intérêt d'une institutionnalisation de la participation. Ce concept a essuyé bien des critiques que nous mettons également en avant tout du long de ce mémoire mais nous notons et souhaitons appuyer sur ses bienfaits. Une mission d'empowerment peut être confiée aux institutions qui auront alors pour rôle d'accompagner et de dynamiser des projets collectifs ainsi que de

tendre vers une montée en compétences des habitants pour un déploiement de leur citoyenneté. Jeanne Demoulin (2014) parle de « passer d'une réponse logement à une réponse insertion ».

La participation est avant tout un travail de collaboration. C'est pour cela que nous avons fait le choix d'aller à la rencontre des habitants. De plus, comme relevé dans le cadre théorique, l'appropriation de l'espace est nécessaire pour une correcte participation. L'objectif de l'observation spatiale qui suit est donc de relever ce qui va freiner et encourager la participation sur trois entrées de trois quartiers différents. En voici les résultats et leur analyse.

2. ANALYSE DE L'OBSERVATION SPATIALE

2.1. La rue d'Anjou, située en QPV et sans initiative de participation citoyenne connue

2.1.1. Présentation des observations

Sur l'entrée rue d'Anjou, dans le quartier de Borny, nous avons pu observer de nombreux points qui selon nous, peuvent freiner les initiatives participatives. En effet, la porte de l'entrée et ses vitres sont cassées, le hall est sale et détérioré. Nous relevons une utilisation inadaptée de cet espace par des personnes extérieures de l'immeuble. L'entrée se fait entre les Points Apports Volontaires Enterrés (PAVE) et un parking, à l'ombre d'une deuxième tour d'immeuble. Cette entrée est donc un peu sombre et cachée des yeux de tous, éloignée des espaces de vie. De plus, de nombreux endroits, notamment près des PAVE, sont jonchés d'ordures et d'encombrants. A l'arrière de l'immeuble, un espace de vie a été récemment aménagé lors d'une rénovation urbaine. Un parc central a été implanté, des bancs et des jeux pour enfants ont été installés. Nous constatons que cet espace convivial est à l'arrière du bâtiment. Mise à part cet espace de jeux entre les deux immeubles, le quartier est assez gris, le béton est roi. L'entrée semble mise à l'écart de ce parc, lieu d'échange et de convivialité. Cet espace est assez peu utilisé par les adultes. Nous observons quelques enfants qui s'y amusent. Les personnes qui passent rentrent chez elles mais n'échangent pas avec leurs voisins. Des établissements ou structures se situent à proximité des habitants. Nous avons une antenne de

la Ville de Metz au deuxième étage du bâtiment, une antenne de l'Assurance Maladie ainsi qu'un établissement culturel : la Boite à Musique.

2.1.2. Interprétation : Mauvaise gestion des déchets, incivilités et problème de squat : une accumulation de problématiques du cadre de vie.

L'état des entrées est un facteur de tensions, de mécontentement et d'insécurité pour les locataires. Il en va de soi des conflits avec les services publics en charge de leur assurer cette sécurité et un cadre de vie salubre. Ce discrédit des acteurs politiques du quartier n'est pas propice à un travail en collaboration avec les locataires. Il nous semble alors évident que pour avoir la confiance des locataires et pouvoir travailler avec eux, les acteurs publics se doivent de proposer un cadre de vie plus agréable aux locataires et résoudre les problématiques qui sont de leur ressort. En plus de cela, un travail de médiation doit être mené auprès des locataires puisque que certains problèmes ne peuvent être résolus sans leur participation. Le bon usage des Points d'apports Volontaires Enterrés (PAVE) ou encore le jet par les fenêtres sont du ressort des locataires mais les services publics doivent tout mettre en œuvre pour faire cette médiation auprès des habitants, sans quoi, le problème sera toujours présent. De plus, des individus extérieurs de l'immeuble ont choisi cette entrée pour l'occuper. Comme dit plus haut, l'entrée se fait à côté des PAVE qui sont mal entretenus et mal utilisés, ce qui rend l'espace davantage inhospitalier. Ces deux aspects sont, selon nous, des freins à la participation. Les habitants ne se sentent pas en sécurité et ne peuvent se l'approprier.

Nous n'avons pas observé de relations cordiales ou amicales entre voisins, ce qui peut également porter préjudice à une participation, les habitants étant plutôt indifférents aux personnes croisant leur chemin. Il est difficile d'appréhender si les structures à proximité ont un impact direct sur une potentielle participation sur le quartier. Les bureaux de la ville de Metz et de l'assurance Maladie sont des bureaux purement administratifs qui n'interagissent pas tellement avec le quartier sur lequel ils sont implantés. Cependant, nous pouvons imaginer que La Boite à Musique est une structure pouvant animer le quartier et proposer de nouvelles activités aux habitants. Le cadre de vie de l'entrée 3 rue d'Anjou est difficile, des interventions de la part des structures adéquates sont nécessaires. Les habitants ont également leur rôle à jouer. La non-résolution de certaines problématiques par les pouvoirs publics

engendre une méfiance entre les habitants et ces pouvoirs. Dans la gestion d'un cadre de vie, les institutions comme les habitants en sont responsables et c'est seulement en interagissant ensemble et en ayant une politique de médiation et de participation que les problématiques rencontrées sur cette entrée pourront être amoindries.

2.2. L'Avenue Malraux, en rénovation où Metz Habitat Territoire développe de la concertation.

2.2.1. Présentation des observations

Dans un deuxième temps, nous avons observé l'entrée 166 avenue Malraux, sur le quartier du Sablon. Cette entrée a fait l'objet d'une concertation auprès des locataires afin de les mobiliser sur les prochains travaux de rénovation prévus sur leur immeuble. Le cadre de vie est vert et agréable et nous notons un certain respect des espaces de vie. Le hall et les espaces extérieurs sont propres et nous n'avons noté aucun dysfonctionnement (portes ou fenêtres cassées, lumières défectueuses etc.). L'espace vert à l'arrière du bâtiment est propice à la rencontre. Le petit bémol noté est le peu d'aménagement que contient cet espace. Il y a quelques bancs mais pas de jeux pour enfants par exemple et aucun autre aménagement qui pourrait encourager les habitants à pratiquer cet espace extérieur. En ce sens, nous avons vu quelques enfants jouer mais aucun adulte n'est présent dans ces espaces. Certaines personnes utilisent les espaces communs extérieurs pour faire sécher leur linge ou promener leur chien. Nous avons noté la présence d'une loge d'un gardien de MHT au rez-de-chaussée de l'immeuble. Cette entrée se trouve sur une avenue passante et commerçante avec un fleuriste, une salle de sport, une petite épicerie etc. Ce sont des services qui permettent d'améliorer le cadre de vie des habitants.

2.2.2. Interprétation : des espaces de vie respectés mais peu très peu utilisés.

La propreté et le respect de l'entrée et des espaces extérieurs sont à noter comme favorables à la participation. Nous rejoignons l'idée d'Allen, Bonetti et Laforgue (2008) pour qui l'espace est le support de l'identité sociale. C'est pourquoi une attention particulière doit être portée à ce que les organismes HLM appellent « les parties communes » qui peuvent être perçues comme des « zones d'incertitudes », des « espaces résiduels ». C'est le risque que nous pouvons mettre en évidence sur ce site. Le cadre de vie est agréable mais les espaces communs ne sont pas utilisés ou alors de manière inadaptée (linge, promenade de chien etc.)

qui peuvent alors vite porter préjudice à la bonne entente entre voisins. Nous soulevons également, par la très faible présence d'habitants à proximité de l'entrée et plus particulièrement dans l'espace vert, un faible sentiment d'appropriation de l'espace. Nous ne trouvons aucun élément permettant de détecter de quelconque relation de voisinage. De ce fait, la présence d'un gardien est selon nous un point important. En effet, le gardien est une personne en lien direct avec les locataires permettant une réelle proximité. C'est une personne ressource pour les locataires, perçue comme étant le relais du bailleur. Il a un rôle prépondérant dans la bonne tenue et le respect du cadre de vie des habitants. Et c'est ce que nous pouvons constater sur cette entrée, propre et respectée par chacun. Sa présence est, de notre point de vue, un bon élément, un appui permettant au bailleur de développer des actions de proximité et de lien social.

La proximité de nombreux services permet aux habitants de rester et de pratiquer le quartier, ce qui le rend davantage vivant. A notre sens, c'est un plus pour l'animation de l'immeuble, les habitants ne sont pas obligés de s'éloigner de leur logement pour trouver de quoi se divertir et sont donc plus à même de s'approprier l'espace de leur quotidien.

2.3. La rue du Houx, présence d'une initiative citoyenne : un jardin partagé

2.3.1. Présentation des observations

Pour terminer avec notre observation spatiale, nous sommes allés observer une entrée, rue du Houx, où a été créé, à l'initiative des locataires, un jardin partagé. La rue du Houx se trouve dans le quartier de Magny, réputé pour son calme et sa proximité avec la verdure. Il est aux frontières de la ville de Metz. Ce sont des petits bâtiments de quatre étages avec de grands balcons et de grands espaces verts entre chaque immeuble. Le hall et les espaces extérieurs sont propres, nous notons une présence importante de poubelles dans cet espace permettant une meilleure gestion des détritiques et un respect notable des pelouses. Il y a des bancs et des jeux pour enfants permettant aux habitants de se retrouver. Evidemment, nous notons également le jardin partagé qui permet d'animer le quartier et de créer un espace de convivialité. Malgré ces nombreuses installations, nous n'avons croisé que très peu de personnes dans ces grands espaces verts, même les jeux pour enfants n'ont pas été utilisés de l'après-midi.

2.3.2. Interprétation : cadre de vie calme, vert et propre ... mais désert

Par l'organisation de l'espace (grands espaces verts entre les immeubles, bâtiments de quatre étages etc.) les locataires n'ont pas une promiscuité obligée, ce qui évite les nuisances et certains conflits de voisinage (bruits etc.). L'aménagement de ces espaces, par des bancs, des jeux ou encore le jardin partagé permettent aux habitants de se retrouver, d'échanger et d'améliorer le lien entre voisin. Cette dernière installation est également le reflet d'une appropriation de l'espace par les locataires.

L'absence d'habitant dans ses espaces peut s'expliquer par le manque criant de services et de commerces de proximité, ils sont obligés de s'éloigner de leur logement pour trouver de l'animation. Cela n'est pas favorable à l'appropriation des espaces communs, puisqu'ils ne sont que très peu utilisés pour se divertir.

2.4. Conclusion de l'observation spatiale

L'observation spatiale nous a permis de percevoir si les habitants s'étaient ou non approprié l'espace de leur quotidien. Cette appropriation de l'espace est considérée, dans ce mémoire, comme étant une preuve et un facilitateur de participation citoyenne. Nous mettons alors en évidence que certains prérequis sont indispensables pour engendrer cette appropriation de l'espace. Le respect et la propreté des espaces communs, l'installation d'aménagements urbains et l'animation du quartier grâce à des services et commerces de proximité ont été relevés comme primordiaux pour une correcte appropriation de l'espace par les habitants. Réciproquement, un cadre de vie détérioré, une mauvaise utilisation des espaces communs, l'absence d'aménagements urbains et le manque de services et commerces de proximité sont les freins principaux à la participation citoyenne. Nous nous rendons également compte que l'organisation du bailleur et son approche du locataire se doit d'évoluer pour répondre aux besoins des habitants. Le cadre de vie semble être un élément indispensable pour faciliter et amener la participation des habitants. Le bailleur, en tant que gestionnaire de l'immobilier, a alors pleinement son rôle à jouer en proposant un meilleur cadre de vie à ses habitants.

Le fait d'analyser les interactions entre les locataires et leur environnement permet de ne pas s'arrêter sur les représentations que chacun peut avoir de ces quartiers. Prendre le temps d'observer et d'analyser un quartier évite de faire des erreurs dans la construction

future d'outils de participation. En effet, comme l'explique les chercheurs Allen, Bonetti et Laforgue (2008), il est indispensable d'analyser les usages et les besoins des habitants pour comprendre le fonctionnement social urbain. L'analyse spatiale n'est qu'un préalable. Il est alors indispensable de coupler cette analyse du chercheur par la subjectivité des habitants. C'est ce que nous allons vous présenter par la restitution et l'interprétation des 15 micro-trottoirs menés sur ces trois entrées.

3. ANALYSE DES MICROS-TROTTOIRS

3.1. Présentation des données

De la même manière que les entretiens semi-directifs, les micro-trottoirs ont été analysés de manière systémique grâce à une grille d'analyse. (cf. Partie IV : Méthodologie du recueil des données et démarche d'analyse). L'observation spatiale réalisée en amont met en avant des disparités profondes entre ces trois quartiers. De plus, une grande différence dans les discours des habitants a attiré notre attention dès la conduite des micro-trottoirs. Il nous semble alors pertinent d'analyser ces micro-trottoirs en y intégrant la variable du quartier. Cette méthode nous permettra de travailler autour d'une des hypothèses : les diverses problématiques des quartiers de logements sociaux rendent difficile la mise en place d'une participation citoyenne.

3.1.1. Le 3 rue d'Anjou

Sur l'entrée, rue d'Anjou, nous notons des relations amicales « nous on est un groupe d'ami.e.s. On se connaît depuis des années. » (habitante 3, l.12), « on s'entre-aide » (habitante 5, l.10-11). Ces premiers propos sont à tempérer. L'habitante 3 après avoir parlé de son groupe d'ami.e.s transforme son discours en des propos très négatifs à l'encontre d'autres voisins « ça se dégrade » (l.16), « C'est catastrophique » (l.18), « [...] ils ne respectent rien. Ils n'en n'ont rien à faire [...] » (l.19-20). Nous retrouvons ce même discours auprès de la cinquième habitante interrogée qui, après nous avoir parlé d'entre-aide entre voisins, évoque d'importantes mésententes « Après les autres ... C'est plus compliqué. Surtout dans les tours [...] Personne ne respecte rien. » (habitante 5, l.13-15). « Je ne veux pas fréquenter les gens ici, ce sont des gens à histoire » (l.27). A contrario, nous avons une personne qui semble

pleinement satisfaite de la relation qu'elle entretient avec ses voisins « C'est très bien » (habitante 4, 1.12) pendant que deux autres personnes disent ne pas avoir de relations avec leurs voisins. Le premier habitant ne souhaite pas en avoir « non, je ne fréquente personne » (1.11), « je reste chez moi » (1.15) alors que le deuxième habitant évoque à plusieurs reprises ses horaires de travail comme étant le frein ne lui permettant pas d'avoir des relations de voisinage.

L'amélioration de ces relations a été évoquée trois fois sur les cinq micros-trottoirs menés rue d'Anjou. L'habitante 5 nous dit assez clairement ne pas vouloir s'investir dans son entrée pour des raisons qui lui sont propres : « Moi, je ne fréquente pas les gens ici [...] Je ne veux pas fréquenter les gens ici, ce sont des gens à histoire. » (1.26-27). Deux habitants répondent plus positivement à la question de l'amélioration des relations de voisinage mais l'habitant 2 évoque à nouveau de contraintes de temps. L'habitante 4 répond par la négative quand nous évoquons ce thème mais nous pouvons tout de même percevoir un intérêt pour ses voisins et son cadre de vie « ce n'est pas toujours évident. Mais dans mon étage, ça se passe bien » (1.17), « [...] quand je vois des gens qui jettent par terre, je leur dire « prenez un sachet, au lieu de les jeter par terre » » (1.37-38).

Les questions sur le cadre de vie ont été menées de la même manière que celles pour les relations de voisinage. Nous questionnions les habitants dans un premier temps sur leur cadre de vie actuel avant d'évoquer les possibles améliorations et de poursuivre sur leur rôle à jouer. Nous avons eu des réponses très différentes. Pour certains habitants, le cadre de vie ne semble pas important « comme un quartier... normal » (habitant 1, 1.19), pour d'autres « c'est catastrophique [...], ils [les voisins] ne respectent rien » (habitante 3, 1.18-19). Ce mauvais cadre de vie les amènent à chercher un nouveau logement sur un autre quartier (habitante 3, 1.25-26 et habitant 2, 1.34). Parallèlement, nous avons l'habitante 4 qui déclare avoir eu une grande appréhension en emménageant et qui, contrairement à ses préjugés, est satisfaite du cadre de vie que le quartier lui offre. (Habitante 4, 1.24-28). Les améliorations souhaitées par les habitants concernent les incivilités, la propreté, l'insécurité ou des réparations : « les gens en voiture, ils roulent à toute vitesse » (habitante 4, 1.32) « les poubelles, les gens ils jettent à côté » (habitante 5, 1.18-19), « ça ira mieux [quand] ils nous enlèveront ceux qui dealent » (habitante 3, 1.28-29), « les escaliers sont crades » (habitant 2, 1.27), « on voit les rats sortirent de la poubelle » (habitante 5, 1.23), « la porte d'entrée n'est pas fermée à clés » (habitant 2, 1.27), « la porte ça fait plus d'un an qu'elle est cassée » (habitante 3, 1.29). Dans la

formulation des propos recueillis à ce sujet, nous constatons que le responsable chargé de répondre à ces problématiques n'est jamais clairement identifié. Nous avons une fois « le concierge » (habitante 3, l.34), sinon nous observons davantage de termes flous et globaux comme : « Les gens » (habitante 3, l.7), « ceux qui s'occupent de ça » (habitante 5, l.19), ou même sans sujet identifié « il faudrait » (habitante 4, l.34) ou des verbes sans sujet « démonter les tours » (habitante 5, l.18). De la même manière, les habitants, en général, ne perçoivent pas le rôle qu'ils peuvent jouer dans l'amélioration de leur cadre de vie et ne se sentent pas concernés.

3.1.2. Le 166 Avenue Malraux

Concernant les habitants rencontrés Avenue Malraux, ils sont davantage satisfaits même s'ils déclarent n'avoir que de simples relations cordiales avec leur voisins : « les gens sont très aimables » (Habitante 6, l.10) « on se dit bonjour, on discute un peu de temps en temps » (Habitante 7, l.15) « oui, de bonnes ententes. Bonjour, bonsoir, est-ce que tu vas bien ? » (Habitante 9, l.10) « j'ai des relations avec mes voisins, elles sont bonnes » (Habitante 10, l.21). A l'instar de la rue d'Anjou, nous constatons également la problématique du temps émise par l'habitante 9 ainsi que des rapports conflictuels particulièrement chez l'habitant 10 « Si ce n'est les incivilités, les gens qui habitent au dernier étage laissent l'ascenseur au sixième au lieu de le renvoyer en bas. » (l.22 – 23). Les habitants de ce secteur sont en général pas réfractaires à l'idée d'améliorer les relations de voisinage mais ne se sentent pas concernés ou ne souhaitent pas être concernés. A titre d'exemple, nous pouvons citer l'habitant 10 qui déclare que ce sont ses voisins qui sont trop réservés pour tendre vers une meilleure entente (Habitante 10, l.31-32). Dans le même registre l'habitant 8 nous répond positivement à l'amélioration des relations de voisinage mais quand nous évoquons l'investissement personnel, se contredit par un « non, c'est chacun chez soi » (l.18). Nous avons également l'habitante 9 qui ne souhaite pas s'investir davantage auprès de ses voisins mais qui le souhaite pour les autres habitants du quartier « [...] personnellement non. Mais je pense qu'il y a des personnes âgées qui aimeraient qu'il y ait des choses organisées pour elles. » (l. 13-14). En ce qui concerne le cadre de vie, la propreté ou les incivilités ne sont que très peu mentionnées. Nous constatons que les habitants 5 et 10 évoquent l'amélioration de leur cadre de vie par le développement de services du quartier. Les habitantes 6 et 9 quant à elles parlent d'une amélioration dans les espaces verts. « Pouvoir mettre des fleurs, s'investir un peu dans les petits espaces verts, c'est quelque chose à faire » (habitante 6, l.21-22) « on se

détend dans les espaces verts, c'est bien. Peut-être un petit peu plus pour les enfants [...] » (habitante 9, 1.28-29).

3.1.3. *Le 10 rue du Houx*

Près de la rue du Houx, chacun se dit satisfait de ses relations de voisinage, mais à différents degrés. Nous notons de simples confirmations de bonnes relations ou des interactions entre habitants davantage personnelles et impliquées : « les enfants [...] jouent ensemble » (habitante 13, 1.13) « j'ai de très bonnes relations avec mes voisins, il y a une certaine entre aide » (habitante 14, 1.19-20) « Une petite dame qui a besoin de descendre ses poubelles, je les descends » (habitant 15, 1.9-10). Mais ce quartier ne fait pas exception, nous avons rencontré également une personne assez réticente à développer ses relations de voisinage « je préfère rester chez moi. Je fais ma vie, ils font leur vie » (habitant 12, 1.13) mais reste marginal sur ce quartier. Les habitants étant déjà satisfaits de leurs relations de voisinage, ils ne semblaient pas vouloir changer ce cadre de vie : « Non, non, il y a déjà les jardins qui sont là. C'est super sympa, de temps en temps, on se rencontre entre voisins, on papote, c'est pas mal. » (habitante 11, 1.20-21), « on a déjà le jardin avec le monsieur du 10^{ième}. [...] Et des fois on se pose là dehors quand il fait beau pour goûter avec les enfants, c'est bien. » (Habitante 13, 1.23-25), « Je ne sais pas trop, parce qu'il y a tout de même des choses qui sont organisées [...] » (habitante 14, 1.23). La rue du Houx est particulièrement calme comme en témoignent les habitants rencontrés « des fois, on a l'impression d'être tout seul, on ne voit pas grand monde. » (Habitante 11, 1.16-17), « il n'y a pas grand-chose dans le quartier, si on veut bouger on est obligé de prendre la voiture » (habitante 13, 1.16-17), « Quand je suis venue ici, ça me faisait bizarre de voir personne » (habitante 14, 1.13-15). Ce phénomène n'impulse pas une dynamique de participation. Les habitants semblent déjà satisfaits de leur cadre de vie et n'émettent alors pas d'idées supplémentaires pour dynamiser leur quartier. Ils reconnaissent les bienfaits d'action comme le jardin partagé mais ne développe pas de nouvelles initiatives et parviennent difficilement à se projeter comme étant des porteurs de projet. Ce constat a particulièrement été le cas avec l'habitant 15 qui était très motivé par les projets des habitants et soufflait quelques idées en plus « [le jardin partagé] ça crée une vie autour de ça. C'est un prétexte à la rencontre. » (habitant 15, 1.27-28), « Ça pourrait être sympa d'avoir des temps plus réguliers, informels pour boire un verre ensemble » (1.31-32). Mais lorsque nous lui avons demandé quelle place il pouvait avoir

personnellement, ce dernier s'est très vite retrouvé à court d'idée et semblaient mal à l'aise dans cette posture d'initiateur, de porteur de projet (1.35-42).

3.2. Interprétation : Des relations de voisinage indissociables et interdépendantes du cadre de vie

3.2.1. La rue d'Anjou : des relations de voisinage conflictuelles

Au travers des micros-trottoirs réalisés, nous constatons que les relations de voisinage sur la rue d'Anjou sont mitigées. Nous y percevons un phénomène d'entre soi assez présent. Les voisins sont satisfaits de leur réseau d'ami.e.s mais déclarent ne pas entretenir de bonnes relations avec d'autres voisins. Ce phénomène d'entre soi présent à plusieurs reprises peut donner lieu à une certaine tension de voisinage. Grâce à notre analyse systémique, nous nous apercevons que la question de l'amélioration des relations de voisinage n'a pas été souvent évoquée lors des entretiens rue d'Anjou. Les thèmes non abordés sont dus à la spontanéité des entretiens de rue. Parfois, il ne nous a pas semblé nécessaire d'aborder cette question lorsque l'habitant interrogé avait des propos hostiles parfois méprisants envers ses voisins. L'objectif est bien de relever la parole des habitants et pas de les convaincre du bienfait de la participation citoyenne. Au travers des réponses des habitants de cette entrée, nous analysons que les locataires ne semblent pas particulièrement favorables et enthousiastes à une amélioration de la relation de voisinage. Plusieurs raisons sont évoquées ou sous-entendues : incivilités, intolérance, repli sur soi, manque de temps ou méfiance envers d'autres communautés. L'ensemble de ces éléments sont des freins à la participation citoyenne qui sont facilement détectables sur nos entretiens. L'organisme HLM et les autres institutions doivent être conscientes de ces problématiques et adapter leurs actions en ce sens.

Nous tenons à apporter une attention particulière aux propos de l'habitante 4. C'est la seule qui évoque Metz Habitat Territoire comme pouvant avoir un rôle dans les relations de voisinage. En effet, elle évoque brièvement le règlement intérieur que tout locataire doit signer et appliquer mais qui, selon elle, n'est pas suffisant pour faire régner la bonne entente (habitante 4, 1.20-21). Nous entendons par là, que les méthodes actuelles mises en place par le bailleur pour entretenir de bonnes relations entre les voisins ne sont pas suffisantes.

Comme nous avons pu le constater dans l'analyse spatiale, de nombreuses problématiques ont été pointées du doigt sur la rue d'Anjou, présentant un retour négatif de la part des locataires. Cependant, nous avons eu des réponses très différentes. Certes la plupart des habitants sont fatigués des incivilités, des travaux non effectués mais nous avons relevé d'autres propos moins négatifs. Cela prouve que l'appréhension du cadre de vie est extrêmement subjective, pas un habitant n'a le même ressenti, ni les mêmes priorités. Le bailleur doit prendre conscience de cette diversité d'opinion lors de ses actions. Il est nécessaire également que la participation du locataire sur son cadre de vie ne soit pas uniquement de la revendication mais aussi une création d'idée, de solution. C'est ce que nous avons essayé d'amener et de percevoir au travers des questions sur l'amélioration du cadre de vie et du rôle qu'ils peuvent avoir. Les réponses à ce questionnaire sont unanimes : ce n'est pas à eux de le faire, c'est ne sont pas eux les responsables. Dans la formulation des propos recueillis à ce sujet, nous constatons que le responsable chargé de répondre à ces problématiques n'est jamais clairement identifié. Nous entendons alors par-là que les acteurs du quartier chargés du cadre de vie ne sont ni connus, ni identifiés par les locataires. Les habitants ne savent pas qui solliciter.

3.2.2. Avenue Malraux : des habitants pressés, des voisins cordiaux.

En ce qui concerne l'avenue Malraux et plus précisément l'entrée 166, nous pouvons constater de manière globale de bonnes relations entre voisins mais s'arrêtant à une relation cordiale et polie. Nous tenons à noter que l'interpellation des habitants sur ce quartier a été particulièrement difficile. Nous avons sollicité entre 15 et 20 personnes et seulement 5 ont souhaité nous accorder un peu de temps. Beaucoup de personnes sont passées mais, pressés, ne prenaient pas le temps de s'arrêter pour répondre à nos quelques questions. Cette problématique du « manque de temps » peut entre-autre expliquer cette distance que les habitants semblent avoir avec leurs voisins : une simple relation de voisinage polie sans prendre le temps de rencontrer et de discuter plus amplement avec son voisin.

Les freins perçus comme tels à l'amélioration des relations de voisinage sont différents que ceux visibles près de la rue d'Anjou. En effet, en plus d'avoir particulièrement cette problématique du « manque de temps », nous constatons un autre phénomène. Les habitants saluent les bienfaits de l'amélioration des relations de voisinage mais ne sentent ni concernés, ni responsables. C'est un phénomène paradoxal mais qui n'est pas surprenant dans

notre société de plus en plus individualiste. Les habitants interrogés rejettent la faute sur des freins extérieurs. Les avis sont tout de même différents entre des personnes qui rejettent la faute sur les autres et ceux qui souhaitent de la participation pour les autres. Une approche altruiste peut être sous-entendue dans le deuxième cas, ce qui n'est absolument pas le cas dans le premier. Mais nous arrivons au même fait : les habitants semblent avoir d'importantes réticences à s'engager et participer davantage à la vie commune.

En ce qui concerne le cadre de vie du secteur de Malraux, la propreté ou les incivilités sont nettement moins mentionnées. Nous observons que les habitants semblent davantage concernés par leur cadre de vie et le bien-être de leur quartier. Nous sommes beaucoup moins dans la revendication que pour les habitants de la rue d'Anjou. Nous pouvons entre-apercevoir la relation entre le cadre de vie et la bonne entente de voisinage. En effet, sur l'avenue Malraux les problématiques liées au cadre de vie existent mais sont minimales par rapport à la rue d'Anjou et nous constatons que les habitants développent quelques idées pouvant animer et dynamiser leur cadre de vie. La non résolution des problématiques de gestion urbaine semblent donc être un frein à la participation et provoque une méfiance envers ses voisins et les institutions.

3.3.3. Rue du Houx : des habitants intéressés mais ne souhaitant pas être les initiateurs

Cette analyse est appuyée par ce que nous constatons sur la rue du Houx. Pour rappel, nous avons précisément choisie cette rue puisqu'il existe déjà un projet participatif : un jardin partagé. Les personnes rencontrées ont très peu de revendications sur leur cadre de vie. Cependant, nous faisons face à un autre frein qui est le manque cruel de services et de commerces de proximité. Nous l'analysons ici comme un frein à la participation puisque les locataires ne fréquentent pas et pratiquent très peu les espaces extérieurs de leur quartier. Ils ont pour habitude de prendre leurs voitures et d'aller sur un autre quartier de Metz pour les loisirs et les services de proximité. Nous pourrions qualifier alors ces immeubles de « cité-dortoir ». Ce phénomène n'impulse pas une dynamique de participation. Nous n'avons noté aucune défiance entre voisins. Seul une personne ne souhaite pas participer mais n'a pas eu de propos négatifs. Les relations sont plus amicales que sur les deux autres quartiers et nous notons, à plusieurs reprises, le partage de moments conviviaux ou d'entraide entre voisins. L'approche de l'amélioration des relations de voisinage est différente des autres quartiers

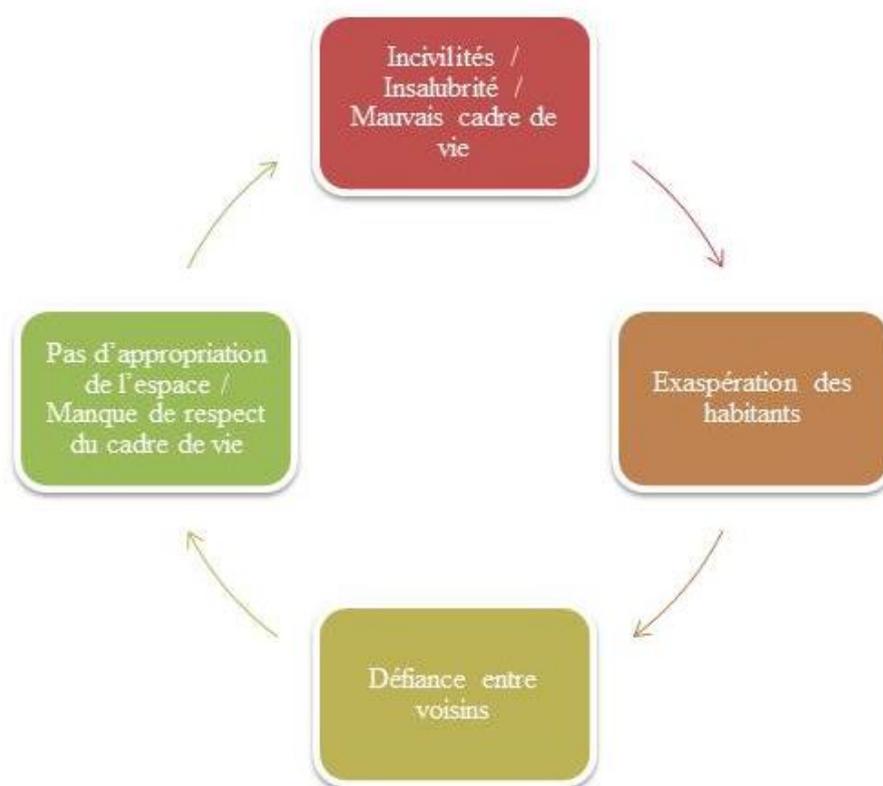
puisque les habitants, ici, apprécient déjà leurs relations de voisinage. Ils disposent en effet, d'un outil (ici, un jardin partagé) qui fait lien et rapproche les voisins. Les personnes rencontrées avaient connaissance de ce jardin et y participaient plus ou moins activement. Le jardin est pleinement intégré dans cet espace de vie et approprié par les habitants. L'objectif de cet outil de participation semble complètement rempli. Nous pouvons donc constater que la première initiative semble satisfaire et surtout suffire à ces habitants qui, spontanément, ne souhaitent pas davantage de participation ni d'implication de leur part.

Nous pouvons également constater que cette implication personnelle semble difficile à imaginer de manière spontanée par les habitants. Ils sont très rapidement à court d'idée quand nous évoquons des projets pour améliorer leur cadre de vie ou un engagement de leur part. Nous en déduisons l'importance pour ces habitants motivés d'être accompagnés, suivis, encouragés et même formés par des structures. Cela peut sembler aller à l'encontre de ce que disent certains grands penseurs (vu dans cadre théorique) sur la participation et le fait qu'elle doit venir des habitants eux-mêmes et qu'elle ne sera pas si efficiente si elle est institutionnalisée.

Cependant, l'institutionnalisation de la participation ne semble pas mauvaise pour la participation. Cela permet au contraire de faire porter la participation par une structure stable qui accompagnera les habitants vers une plus grande confiance en soi et intérêt pour la participation. Par les micros-trottoirs effectués, nous n'avons jamais eu affaire à des habitants porteurs d'idées et de revendications qui seraient à même d'interpeler leurs voisins et les structures du quartier pour faire émerger une participation venant des habitants. Nous avons plutôt affaire à des habitants timides qui, lorsqu'ils portaient un intérêt à cette cause, ne savaient pas comment faire. L'institutionnalisation de la participation permettrait peut-être de faire émerger ces timides volontés et d'engendrer une dynamique positive. Le fait de faire porter la participation par une structure permettra également de lutter contre l'élitisme de la participation comme nous l'avons évoqué dans notre cadre théorique. En effet, le vocabulaire utilisé, le « jargon » de la politique publique mais particulièrement la prise de parole en public et le fait de parler pour le collectif sont des compétences acquises de tous. La participation peut alors créer un réel fossé au sein de société civile. Maurice Blanc (1999) évoque la nécessité d'accompagner les personnes ayant du mal à s'exprimer pour une mise en œuvre plus égalitaire de la participation.

3.3. Conclusion des micros-trottoirs

Par ces échanges avec les habitants, nous pouvons constater que les relations de voisinage sont étroitement liées au cadre de vie. Les relations de voisinage apaisées vont de pair avec un cadre de vie apprécié par les locataires et une réflexion autour d'une implication potentielle plus riche que dans les quartiers où le cadre de vie et les relations aux voisins sont décriés. La participation des habitants est donc facilitée quand les locataires sont satisfaits de leur cadre de vie et qu'ils se le sont approprié. Les espaces communs ne sont alors plus perçus comme des espaces résiduels, comme l'évoquent les auteurs Allen, Bonetti et Laforgue (2008). Nous notons alors le cercle vicieux des incivilités qui nourrissent les défiances entre voisins et entraînent une amplification des incivilités.



Le cercle vicieux des incivilités, Laurie Fournel, 2017

Les rapports entre voisins sont particulièrement dégradés dans les quartiers où le cadre de vie est difficile (nombreuses incivilités, problèmes de squat etc.). Ces observations valident les écrits de Olivier Hassid et François Ohl, (2009) pour qui la « dégradation du cadre de vie accentue ou accélère la dévalorisation sociale » (p.5). Méfiance et lassitude sont

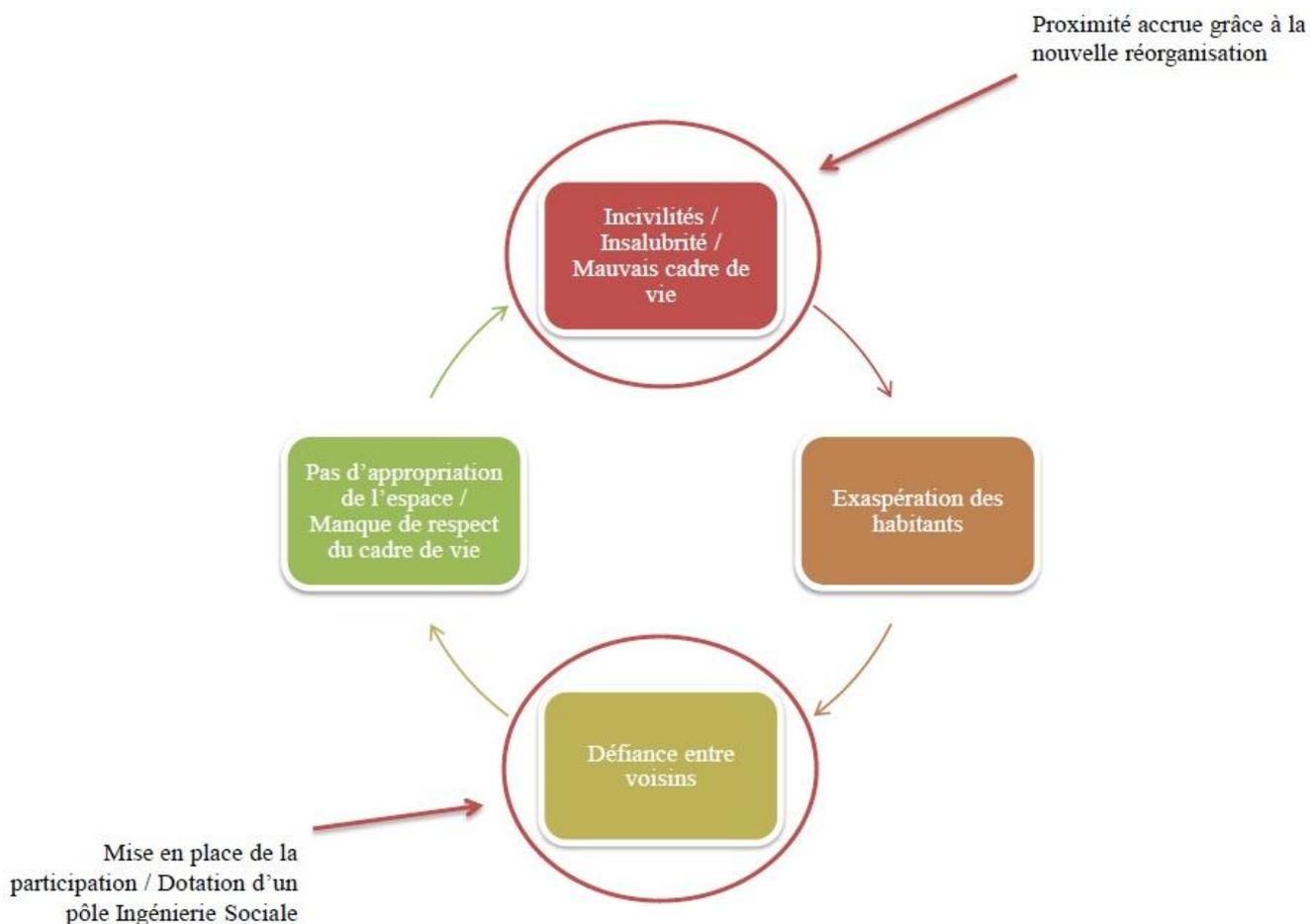
particulièrement présentes sur ces quartiers, souvent couplées avec un plus fort repli sur soi. Les rapports entre voisins évoluent lorsque les conditions de vie sont meilleures. Les habitants sont alors plus à même d'échanger avec leurs voisins et de participer à des projets collectifs.

Nous constatons également que les habitants rencontrés ne se sentent pas concernés par la participation citoyenne. De manière générale, les habitants reconnaissent les bienfaits apportés par un projet collectif ou une concertation mais ne souhaitent pas en être à l'initiative. Nous observons également que les personnes directement touchées par une initiative de participation sont d'autant plus à même de voir les bénéfices de ce type d'action, d'y participer et d'encourager ces démarches mais toujours avec cette réserve de l'investissement personnel. Réciproquement, nous mettons en évidence le cercle vicieux engendré par les incivilités sur la qualité des relations entre voisins.

Cependant, le peu d'intérêt pour la participation citoyenne de la part des habitants n'est pas uniquement dû à des problématiques du cadre de vie. Nous pouvons expliquer cela par un phénomène sociétal beaucoup plus global. Une étude nettement plus approfondie serait nécessaire afin de ne pas faire de conclusion hâtive. Mais nous constatons que les habitants rencontrés sont, pour une large majorité, repliés sur eux-mêmes et ne se sentent que faiblement concernés par la participation citoyenne. Même ceux qui sont déjà dans une dynamique de participation ne souhaitent pas en être les initiateurs. Cette posture les met dans une situation de vulnérabilité face à l'autre. Ce n'est pas encore dans les mœurs d'aller à la rencontre de ses voisins. C'est en cela que l'institutionnalisation de la participation peut dans ce cas-là être bénéfique pour la participation citoyenne. L'accompagnement au projet et le soutien par une institution permettent d'implanter un cadre sécurisant pour les habitants qui iront plus facilement participer. Ils ne sont alors ni responsables ni vulnérables. Ces premiers temps de rencontres institutionnelles sont l'occasion d'impulser une dynamique de participation à l'action. Cette approche descendante leur permet, dans un premier temps, de se rencontrer et faire des choses ensemble. Ils seront ensuite plus aptes à se rassembler et à se mobiliser collectivement pour entrer dans une démarche de participation à la décision.

Le bailleur social peut intervenir sur deux volets : premièrement sur le cadre de vie, souvent en collaboration avec les collectivités locales, pour résoudre des problématiques liées à la Gestion Urbaine de Proximité et la réorganisation de Metz Habitat Territoire va dans ce sens. Le bailleur développe son personnel de proximité pour être plus réactif et plus

disponible pour les locataires dans leur environnement. Dans un deuxième temps, le confortement du pôle Ingénierie Sociale permet d'humaniser les missions du bailleur social, de développer son approche sociale, de valoriser les relations de voisinage et le bien-vivre ensemble. C'est en agissant de manière coordonnée sur ces deux volets que des effets seront visibles et durables.



Les interventions du bailleur pour enrayer le cercle vicieux des incivilités, Laurie Fournel, 2017

PARTIE VI : CONCLUSION ET RETOUR SUR HYPOTHESES

Pour rappel, la problématique de ce mémoire est la suivante : les bailleurs sociaux sont-ils en capacité de mettre en place la participation citoyenne et soucieux de prendre en compte la parole des habitants ?

L'exemple de Metz Habitat Territoire, développé tout du long de ce mémoire, montre que le chemin est encore long avant d'être en capacité de mettre en place une participation citoyenne idéale. Nous sommes au début d'une nouvelle organisation, il nous est donc impossible d'y voir ses effets. Nous pouvons mettre en avant deux points forts qui sont le déploiement du personnel en proximité ainsi que le positionnement d'un service d'Ingénierie sociale permettant d'être à l'origine de la participation citoyenne mais aussi d'un réel travail transversal entre collaborateurs. Mais il se dessine très vite les premières limites qui sont la culture d'une entreprise très hiérarchisée avec une spécialisation des tâches et un fonctionnement descendant qui entre en conflit avec une volonté de changement de posture des collaborateurs.

Cependant, nous tenons à appuyer sur le fait que ce bailleur social est soucieux de prendre en compte la parole des habitants. Des efforts sont notables et un réel travail de changement des mentalités des collaborateurs est en cours. Ce souci de participation a été relevé à plusieurs reprises comme étant principalement pragmatique : investissement, fidélisation, légitimation des actions etc. Mais nous souhaitons appuyer sur les propos de certains collaborateurs développant une profonde envie de développer le pouvoir effectif des habitants et d'entrer dans une dynamique d'empowerment.

Au travers de ce souci, éthique, de participation citoyenne, nous mettons en évidence l'intérêt d'une institutionnalisation de la participation. Ce concept a essuyé bien des critiques que nous mettons en avant tout du long de ce mémoire, mais nous notons et souhaitons appuyer sur ses bienfaits. En effet, cette démarche d'empowerment peut être confiée aux institutions. Elles auront alors pour rôle d'accompagner et de dynamiser des projets collectifs ainsi que de tendre vers une montée en compétences des habitants pour un déploiement de leur citoyenneté.

Un pré-requis à la participation des habitants a été mis en évidence grâce à l'interpellation des habitants : c'est la notion d'appropriation de l'espace. En effet, un cadre de vie détérioré et insécuritaire, favorisant la défiance entre les habitants, est difficilement approprié par les habitants. Le bailleur doit être soucieux de ces problématiques de cadre de vie et travailler à leurs résolutions, sans quoi, il sera particulièrement difficile de mobiliser les habitants.

De plus, nous n'avons relevé qu'un faible d'intérêt pour la participation citoyenne de la part des habitants. Pour autant leur mobilisation et leur prise de conscience est indispensable. De manière générale, ils reconnaissent les bienfaits apportés par un projet collectif mais ne souhaitent pas en être à l'initiative. Le cadre de vie, même si primordial, n'est pas l'unique conclusion d'une faible mobilisation habitante. Un phénomène sociétal beaucoup plus global et un changement des mœurs individualistes peuvent également être à l'origine de ce faible intérêt. C'est en cela que l'institutionnalisation de la participation peut être bénéfique pour la participation citoyenne. L'accompagnement au projet et le soutien par une institution permettent d'implanter un cadre sécurisant pour les habitants qui iront plus facilement participer.

Après cette étude, nous pouvons revenir sur les trois hypothèses émises lors de l'élaboration du cadre théorique et du cadre réel. Pour rappel, les trois hypothèses sont :

- Derrière l'institutionnalisation de la participation se cache les objectifs intéressés de regagner la confiance des habitants et de légitimer les actions des institutions.
- Les diverses problématiques des quartiers de logements sociaux rendent difficile la mise en place d'une participation citoyenne.
- Metz Habitat Territoire se transforme dans le but de développer les politiques participatives.

Nous avons, en effet, pu valider que derrière l'institutionnalisation à la participation, se cache l'objectif intéressé de regagner la confiance des habitants et de légitimer les actions des institutions. Les entretiens avec les collaborateurs nous permettent de confirmer cette première hypothèse même si des aspects davantage sociaux et philanthropiques ont été mis en exergue, mais de manière marginale.

Notre seconde hypothèse, qui est que les diverses problématiques des quartiers de logements sociaux rendent difficile la mise en place d'une participation citoyenne, a quant à elle été confirmée en partie. En effet, nous avons mis en évidence que le cadre de vie est un prérequis au bien-être des habitants et à leur bonne relation de voisinage. Cette appropriation de leur cadre de vie est indispensable pour engendrer une dynamique de participation. Certains quartiers et particulièrement ceux où sont concentrés une grande partie des logements sociaux multiplient les problématiques de cadre de vie (incivilités, squat, isolement, sentiment d'abandon etc.) ce qui rend la mobilisation des habitants difficile. Cependant le cadre de vie est loin d'être l'unique explication d'une faible envie de participation citoyenne. Des phénomènes sociaux plus globaux et des mœurs individualistes sont aussi des éléments explicatifs de cette difficulté à impulser une participation dans l'ensemble des quartiers.

Dans un dernier temps, nous avons émis comme hypothèse que Metz Habitat Territoire se transformait dans le but de développer les politiques participatives. Metz Habitat Territoire se développe dans un premier temps pour gagner en proximité et regagner en qualité de service. La participation des habitants est un outil pour parvenir à cette plus grande confiance entre le bailleur et ses locataires. C'est ce que nous avons perçu des entretiens semi-directifs. De plus, le concept de participation citoyenne n'est pas acquis de tous les collaborateurs ou n'est pas toujours utilisé pour les bonnes raisons. Comme de nombreuses institutions, Metz Habitat Territoire, se retrouve à vouloir faire de la participation citoyenne mais des prérequis sont nécessaires comme entre autre des moyens humains.

Une nouvelle hypothèse concernant l'institutionnalisation de la participation ressort alors de notre travail et demande à être davantage développée. Ce concept, souvent décrié, peut être un outil indispensable à l'impulsion d'une dynamique participative, si elle est correctement portée par les institutions. Une participation descendante peut être, dans un premier temps, nécessaire pour accompagner l'empowerment et la participation ascendante.

PARTIE VII : PRECONISATIONS

Suite à notre conclusion d'analyse, nous souhaitons évoquer plusieurs pistes de travail, se situant sur deux plans indissociables : des préconisations relatives au fonctionnement interne du bailleur et des pistes de travail partenariales.

1. LE FONCTIONNEMENT INTERNE

1.1. Renforcer l'équipe travaillant sur « l'humain »

La participation ne peut se faire sans une réelle implication politique développant les moyens financiers et humains nécessaires à sa bonne mise en œuvre. Ce thème de la participation citoyenne est souvent banalisé et chaque institution le développe selon son interprétation. Selon nous, l'existence d'un pôle social, travaillant sur le développement social et humain des quartiers, est un préalable à la mise en place d'une politique participative. Ce pôle, en plus des missions d'accompagnement social individuel auprès des locataires, aurait vocation à être sollicité pour apporter son expertise sociale lors de toute politique de rénovation urbaine. De ce fait, le développement de ce pôle ne peut se mettre en place sans les moyens humains nécessaires. Ces chargés de développement social permettraient ainsi d'améliorer la prise en compte des problématiques du cadre de vie, première étape de la conduite d'une réelle politique participative.

1.2. Se former pour développer une dynamique de participation citoyenne

En ce qui concerne plus spécifiquement la participation, la méthode peut être apportée par un prestataire externe. En effet, comme nous l'avons vu, la participation citoyenne est souvent imposée mais aucune méthodologie n'est prescrite, ce qui rend les intentions de participation souvent floues, peu durables et avec de faibles impacts. La participation est un savoir-faire, un métier à part entière et l'acquisition de compétences spécifiques est nécessaire. Cela demande du temps, le processus est long. Une participation mal faite peut être réellement nocive pour la relation entre les habitants et le bailleur. Les collaborateurs peuvent être eux-mêmes déçus du peu de retour de la part des habitants et ces

derniers se confortent dans le manque de confiance qu'ils ont envers le bailleur. Ainsi, des experts externes permettraient d'apporter une réelle méthodologie chez l'institution ainsi que de l'accompagner dans de nouvelles méthodes d'approche des locataires. La méthodologie mise en place par les experts permettrait l'acquisition de méthodes et de process par les collaborateurs, pour les futurs projets de participation. Cette méthodologie, qu'il faudra tout de même adapter à l'environnement ainsi qu'aux habitants, formera un cadre de référence avec des outils adaptés à l'animation de réunions, à des groupes de travail etc. permettant une nouvelle approche et collaboration avec l'habitant.

Ces nouveaux outils, permettront aux institutions de se renouveler et d'engendrer une nouvelle relation de confiance avec les habitants. Et c'est dans un second temps aux habitants que profiteront ces outils, dans la mise en place de leurs projets. Ce travail collaboratif permettra de faire gagner en compétences les habitants qui se sentiront alors plus aptes et légitimes à s'exprimer. Cette logique d'empowerment ne peut se faire sans une méthodologie de la part de l'institution mettant en place de réels groupes de travail avec les habitants, des méthodologies en interne pour entendre et intégrer les idées des habitants et travailler en collaboration avec eux, sur le long terme.

L'accompagnement et le suivi sont primordiaux pour une participation durable, les effectifs doivent donc être renforcés et être accompagnés dans ce changement de mission et de culture de travail.

1.3. Impulser une dynamique de participation des collaborateurs au sein même du bailleur

L'institution doit prendre conscience que la participation citoyenne est un changement global des cultures professionnelles. Faire participer, c'est accepter de partager le pouvoir de décision et accepter des initiatives ascendantes. Les bailleurs comme de nombreuses institutions ont un fonctionnement très descendant, hiérarchisé avec une spécialisation des tâches. Ce fonctionnement ne semble pas être propice à de la participation citoyenne. Il est nécessaire d'appliquer les préconisations que l'on fait pour la participation citoyenne à la participation des collaborateurs. De la même manière, ces derniers doivent participer aux grandes décisions de l'organisme, se sentir entendus par les supérieurs, légitimes et en confiance pour développer leurs idées.

La participation prend du temps et demande un réel engagement de la part des collaborateurs. Cela ne peut donc se faire sans eux. Cet engagement auprès des habitants engendre un changement de la posture des collaborateurs et de l'institution. Nous entendons par là que les collaborateurs doivent avoir une nouvelle approche des habitants. Le bailleur n'est plus là uniquement pour rendre service aux habitants et « faire pour » mais également pour « faire avec », responsabiliser les habitants et partager les décisions.

2. LES RELATIONS EXTERNES

2.1. Agir de manière territorialisée

Le travail d'un pôle « développement social » dont nous avons fait mention dans la partie précédente doit se faire de manière territorialisée. En effet, chaque quartier a des problématiques et des réalités qui lui sont propres et les groupes d'habitants sont tout aussi divers. Par exemple, à Metz Habitat Territoire, nous pouvons imaginer une personne par agence chargée du développement social des quartiers et des politiques participatives, coordonnées par le pôle d'Ingénierie Sociale. Cela permettrait de traiter les problématiques du cadre de vie en mettant l'accent sur les spécificités de chaque quartier et de ses habitants. Par cette approche, une réelle méthodologie et stratégie de développement peut être pensée, s'adaptant à chaque identité de quartier. En plus de l'environnement, les habitants eux-mêmes sont extrêmement différents d'un quartier à l'autre et sont demandeurs d'accompagnement. L'accompagnement et la pédagogie doit être adaptée à chaque habitant selon sa volonté et sa capacité d'engagement. Une personne en agence en charge du développement social et toujours présente sur le terrain pourra être repérée par les habitants, engendrant de fait une relation de proximité et de confiance. Cette confiance est primordiale pour créer une dynamique participative durable.

2.2. Travailler en partenariat avec les acteurs des territoires

Enfin, cette dynamique participative doit être portée par l'ensemble des institutions et pas seulement par le bailleur. En effet, la mise en place d'une politique participative territorialisée par le bailleur ne saurait avoir d'impact que si elle n'est pas partagée par les autres acteurs institutionnels. Les actions étant de plus en plus portées en partenariat entre

différents acteurs, impliquant leur interdépendance, elles imposent des méthodes de travail concordantes et partagées.

Par ailleurs, cette interdépendance rend flou les compétences et mission de chacun pour les habitants. Ils sont nombreux à confondre le rôle de l'intercommunalité, de la ville et du bailleur. Ce qui leur importe c'est que le problème soit résolu, mais ne savent que rarement qui solliciter. Il est donc nécessaire de mettre en œuvre des solutions construites ensemble et ne pas se rejeter mutuellement la responsabilité. Aucune problématique n'est résolue de cette manière et cela ne fait qu'augmenter la méfiance entre institutions et habitants. Il est nécessaire de travailler ensemble, dans un réel partenariat et avec des méthodes participatives, afin de répondre au mieux aux enjeux de la participation des habitants.

BIBLIOGRAPHIE

- **Articles internet**

Bacqué, M.H., & Carriou, C. (2012). La participation dans l'habitat, une question qui ne date pas d'hier. *Métropolitiques*, En ligne <http://www.metropolitiques.eu/Laparticipation-dans-l-habitat.html>.

Blondiaux, L. (2017). Représentation politique. *Encyclopædia Universalis*, En ligne <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/representation-politique/>

Gaxie, D. (2017). Démocratie. *Encyclopædia Universalis*, En ligne <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/democratie/>

Langelier, S. (2011). Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre ? *Le Monde Diplomatique*, En ligne <https://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/A/21113>

Metz Métropole. (2015). Diagnostic de territoire. *metzmetropole.fr*. En ligne https://www.metzmetropole.fr/contrat_de_ville.php

Magri, S. (2017). Logement social. In Universalis éducation. *Encyclopædia Universalis*, En ligne <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/logement-social/>

Nay, O. (2017). Socialisme – Vue d'ensemble. *Encyclopædia Universalis*, En ligne <http://universalis.fr/encyclopedie/socialisme-vue-d-ensemble/>

Roche, E. (2013). Gestion urbaine de proximité. *Dicopart*. En ligne www.participation-et-democratie.fr

Roncayolo, M. (2017). Ville - Mythe et représentation. *Encyclopædia Universalis*, En ligne <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/ville-mythe-et-representation/>

Rui, S. (2013). Démocratie participative. *DicoPart*, En ligne <http://www.participation-et-democratie.fr/it/dico/democratie-participative>

USH. (2013). L'occupation du parc social : entre mixité et paupérisation. *union-habitat.org*.
En ligne <http://pre.union-habitat.org/>

USH. (2016). Les HLM en chiffres. *semainehlm.fr*. En ligne <http://www.semainehlm.fr/nous-les-hlm/les-hlm-en-chiffres>

- **Articles de revues**

Allen, B., & Bonetti, M., & Laforgue, J.D. (2008). La contribution de la recherche à la conception des projets urbains. Une action en partenariat avec les bailleurs sociaux. *Les Annales de la recherche urbaine*, (104), 110-119.

Bouvier, A. (2007). Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative. *Revue européenne des sciences sociales*, XLV(136), 5-34.

Blatrix, C. (2009). La démocratie participative en représentation. *Sociétés contemporaines*, 74,(2)

Blondiaux, L. (2007). La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique. *Mouvements* (50), 118-129.

Calvès, A.-E. (2010). « Empowerment » : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement. *Revue Tiers Monde*, (200), 735-749.

Clarke, J., & Vannini, L. (2013). L'enrôlement des gens ordinaires. L'évitement du politique au cœur des nouvelles stratégies gouvernementales ? *Participations*, 2(6), 167-189.

Cohen, É. (2008). L'ombre portée de Mai 68 en politique. *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, (98), 19-28.

Dannequin, F. (2003). La place du politique chez Schumpeter. *L'Économie politique*, 17,(1), 82-93.

De Gaulejac, V., Bonetti M. & Fraisse J. (1995). L'ingénierie sociale. *Alternatives sociales*. 33(1), 487-487.

Demoulin, J. (2014). Du locataire au client, tournant néolibéral et participation dans la gestion des HLM. *Participations*, 3(10), 13-37.

Donzelot, J., & Epstein, R. (2012). Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine. *Esprit*, Juillet(7), 5-34.

Dupin, F. (2012). La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance de Pierre Rosanvallon. *Le Philosophoire*, (27), 257-263.

Mintzberg, H. (1980). Structure en 5 points : une synthèse de la recherche sur les formes organisationnelles. *Management Science*, 26(3), 322-341

Warin, P. (1995). Les HLM : impossible participation des habitants. *Sociologie du travail*, 37(2), 151-176

- **Ouvrages**

Blanc, M. (1999). *Participation des habitants et politique de la ville. La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*. Paris : Presses Universitaires de France.

Capul, J.Y., & Garnier, O. (1999). *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*. Paris : Hatier.

Combessie, J. (2007). *La méthode en sociologie*. Paris: La Découverte.

Coulon, A. (2012). *L'École de Chicago*. Paris: Presses Universitaires de France.

Rosanvallon, P. (2006). *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris : Les Livres du nouveau monde.

Stébé, J.M. (2016). *Le logement social en France* (7^e éd.). Paris : Presses Universitaires de France.

Stébé, J.M & Marchal, H. (2016). *La sociologie urbaine*. Paris: Presses Universitaires de France.

Tournay, V. (2011). *Sociologie des institutions*. Paris: Presses Universitaires de France.

- **Colloques**

Hassid, O. & Ohl, F. (2009). *La participation des habitants au « vivre ensemble »*. Journée professionnelle du 4 décembre 2008. Paris : Union Sociale pour l'Habitat.

Maire, S. (2009). *L'institutionnalisation de la « participation » des citoyens et ses effets sur le système politico-administratif municipal*. Premières journées doctorales sur la participation du public et à la démocratie participative. Lyon : En ligne <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/system/files/20Nicolas%20Ferran.pdf>

Marchandise-Franquet C., & Chevallier C. (2015). *Mise en place d'une politique de transversalité*. Colloque des 25 ans des Villes-Santé. En ligne www.villes-sante.com.

- **Sites internet**

Direction de l'information légale et administrative (2013). *Vie-publique.fr*. En ligne <http://www.vie-publique.fr/n>

Tourev, P. (2017). *Socialisme*. *Toupie.org*. En ligne <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Socialisme.htm>

Ville de Metz (2011). *Tout-metz.com*. En ligne <http://www.tout-metz.com/quartiers/>

ANNEXES

ANNEXE 1 : GUIDE D'ENTRETIEN - ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS

Thèmes	Sous-thématiques	Objectifs	Questions / Relances
La réorganisation interne	Le nouvel organigramme	Identifier la nouvelle configuration des services	<i>Pouvez-vous me présenter le nouvel organigramme ?</i>
	Les nouveaux services	Identifier les nouvelles ressources de l'entreprise	<i>Quels ont été les nouveaux services créés ?</i>
	Les nouveaux postes		<i>En quoi consistent-ils ?</i>
			<i>Quels ont été les nouveaux postes créés ?</i>
		<i>En quoi consistent-ils ?</i>	
Les objectifs de la restructuration	Comprendre l'idéologie de la nouvelle restructuration	<i>Quelle est la finalité de la restructuration ? Les buts ? Les objectifs de cette restructuration ?</i>	
L'impact sur les locataires	Percevoir (ou non) un lien entre l'organisation interne et la volonté de participation citoyenne	<i>En quoi la restructuration peut modifier la relation bailleur-locataire ? Pourquoi ?</i>	
La participation citoyenne	Définition individuelle de la participation	Identifier l'état d'esprit des interviewés	<i>Qu'évoque, pour vous, le terme « participation citoyenne » ?</i>
	La participation à MHT	Identifier les objectifs de participation à MHT	<i>Qui/quoi est à l'origine de cette démarche participative à MHT ?</i>
			<i>Quels sont les enjeux de la mise en place d'une démarche participative à MHT ? Avez-vous des exemples de démarches participatives à MHT ?</i>
	Les moyens mis en œuvre	Identifier les ressources dont dispose MHT pour cette démarche Identifier les obstacles et les possibilités de participation à MHT	<i>Quels sont les moyens (humains, matériaux etc.) mis en œuvre pour déployer cette participation ?</i>
Relation entre locataire et bailleurs	Identifier la place laissée aux locataires	<i>Qu'est-ce que la participation menée par MHT apporte aux locataires ?</i>	

ANNEXE 2 : GUIDES D'OBSERVATION SPATIALE

	Observations	Analyse	
		Favorable à la participation	Frein à la participation
Bâtiment / immeuble	<i>Ex : Hall d'entrée sale et détérioré</i>		<i>Sentiment d'insalubrité et parfois d'insécurité. Rend difficile l'appropriation de l'espace par les habitants</i>
Aménagement urbain	<i>Ex : Jeux pour enfants</i>	<i>Lieu potentiel de lien social, discussion, convivialité</i>	
Etablissements / structure à proximité	<i>Ex : commissariat de police</i>		<i>Frein psychologique. Peut être défavorable aux rassemblements, à la pleine appropriation de l'espace.</i>

	Observations	Analyse	
		Favorable à la participation	Frein à la participation
Interactions entre les habitants	<i>Ex : Groupe de 3 personnes âgées</i>	<i>Lien déjà existant entre voisins</i>	
Interactions entre les habitants et l'environnement	<i>Ex : Enfant jetant un mouchoir par terre</i>		<i>Incivilité, peut être source de conflits entre voisins</i>

ANNEXE 3 : GUIDE D'ENTRETIEN - MICROS-TROTTOIRS

<u>Question</u>	<u>Objectif de la question</u>
Connaissez-vous vos voisins ?	Comprendre les relations entretenues entre voisins
Quelle relation avez-vous avec vos voisins ?	
Souhaiteriez-vous améliorer/encourager la relation avec vos voisins ?	Identifier une volonté ou des actions de participation
Si oui, avez-vous des propositions ? <i>(entre-aide, évènements etc.)</i>	
Appréciez-vous votre immeuble/quartier ?	Identifier la relation entre les habitants et leur environnement
Que voudriez-vous changer/améliorer/avoir dans votre quartier ? <i>(Trop de bruit etc.)</i>	Identifier les problématiques principales des habitants ?
Quel rôle pouvez-vous avoir dans ce changement ?	Identifier un investissement potentiel

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	4
INTRODUCTION	6
PARTIE I : CADRE THEORIQUE	9
1. La participation citoyenne : de son apparition à sa réalité contemporaine	9
1.1. Retour sur les origines de cette mouvance	9
1.2. La participation citoyenne et nos sociétés contemporaines	14
1.3. L'institutionnalisation de la participation	16
2. Le logement social : le comprendre et l'appréhender	25
2.1. Le contexte sociologique, historique et idéologique de la création du logement social.....	25
2.2. La conception contemporaine du logement social	29
Partie II : CADRE REEL	37
1. Metz Habitat Territoire, l'OPH de Metz Métropole	37
1.1. Le fruit de la décentralisation de la politique de logement	37
1.2. L'organisation du travail chez Metz Habitat Territoire	39
2. Loger socialement : une mission d'intérêt général	41
2.1. Metz Habitat Territoire et ses locataires.....	41
2.2. La mise en œuvre de la Gestion Urbaine de Proximité.....	42
Partie III : PROBLEMATISATION	45
PARTIE IV : METHODOLOGIE DU RECUEIL DES DONNEES ET DEMARCHE D'ANALYSE	47
1. Appréhender le lieu de recherche : la recherche documentaire	47
2. Interroger les collaborateurs.....	47
2.1. Les entretiens semi-directifs : méthodologie, outils et objectifs.....	47
2.2. Une analyse systémique des entretiens semi-directifs	49
3. Comprendre les lieux d'actions.....	50

3.1. L'observation spatiale : une méthode pour mesurer l'appropriation de l'espace par les habitants.....	50
3.2. Le choix stratégique d'analyser les entrées d'immeubles : « zones d'incertitudes ».....	51
4. Aller à la rencontre des habitants.....	53
4.1. Les micros-trottoirs : le point de vue subjectif des habitants.....	53
4.2. La démarche d'analyse des micros-trottoirs	53
PARTIE V : PRESENTATION ET INTERPRETATION DES DONNEES.....	55
1. Analyse des entretiens semi-directifs.....	55
1.1. La nouvelle organisation : nouvelles missions pour les collaborateurs	55
1.2. La participation citoyenne du point de vue des collaborateurs de Metz Habitat Territoire.....	65
2. Analyse de l'observation spatiale	79
2.1. Le rue d'Anjou, située en QPV et sans initiatives de participation citoyenne connue	79
2.2. L'Avenue Malraux, en rénovation où Metz Habitat Territoire développe de la concertation.....	81
2.3. La rue du Houx, présence d'une initiative citoyenne : un jardin partagé ...	82
2.4. Conclusion de l'observation spatiale	83
3. Analyse des micros-trottoirs	84
3.1. Présentation des données	84
3.2. Interprétation : Des relations de voisinage indissociables et interdépendantes du cadre de vie	88
3.3. Conclusion des micros-trottoirs	92
PARTIE VI : CONCLUSION ET RETOUR SUR HYPOTHESES	95
PARTIE VII : PRECONISATIONS.....	98
1. Le fonctionnement interne	98
1.1. Renforcer l'équipe travaillant sur « l'humain ».....	98
1.2. Se former pour développer une dynamique de participation citoyenne.....	98
1.3. Impulser une dynamique de participation des collaborateurs au sein même du bailleur.....	99

2. Les relations externes	100
2.1. Agir de manière territorialisée	100
2.2. Travailler en partenariat avec les acteurs des territoires	100
BIBLIOGRAPHIE	102
ANNEXES	106
Annexe 1 : Guide d'entretien - entretiens semi-directifs	106
Annexe 2 : Guides d'observation spatiale.....	107
Annexe 3 : Guide d'entretien – Micros-trottoirs.....	109
TABLE DES MATIERES	110
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	113

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

APL : Aide Personnalisée au Logement
CESF : Conseiller/ère en Economie Sociale et Familiale
CPER : Contrat Plan Etat-Région
DGL : Directrice de la Gestion Locative
DOM-TOM : Départements et Territoires d’Outre-Mer
EPIC : Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
GUP : Gestion Urbaine de Proximité
HBM : Habitation à Bon Marché
HLM : Habitation à Loyer Modéré
MHT : Metz Habitat Territoire
NPNRU : Nouveau Plan National de Renouvellement Urbain
OPH : Office Public de l’Habitat
PAVE : Point d’Apport Volontaire Enterré
PDALPD : Plan départemental d’action pour le logement des personnes défavorisées
PLH : Programme Local de l’Habitat
PMR : Personne à Mobilité Réduite
PNRU Programme National pour la Rénovation Urbaine
QPV : Quartier Politique de la Ville (QPV)
RSA : Revenu de Solidarité Active
SRU (loi) : Solidarité et Renouvellement Urbain
TFBP : Taxe Foncière Pour le Bâti
USH : Union Sociale pour l’habitat
ZAC : Zone d’Aménagement Concerté
ZUP : Zone à Urbaniser en Priorité



MEMOIRE DE FIN D'ETUDE DE MASTER



Les politiques participatives et l'habitat social : le cas de Metz Habitat Territoire

Laurie FURNEL

UNIVERSITE DE LORRAINE

Juin 2017

Participation citoyenne – Institutionnalisation - Bailleurs sociaux

Ce mémoire questionne l'institutionnalisation de la participation citoyenne, plus particulièrement au sein des organismes HLM. Tout en remontant aux prémices de la démocratie participative afin de comprendre cette nouvelle mouvance, souvent injonctive, qu'est la participation citoyenne, nous nous sommes penchés sur le concept d'institutionnalisation de la participation : ses avantages, ses limites et ses objectifs. Une attention particulière a été posée sur les bailleurs sociaux, afin d'appréhender leur fonctionnement et de mettre en évidence la transformation structurelle qu'engendre cette injonction à la participation. Nous avons étudié le cas de Metz Habitat Territoire, des entretiens avec les collaborateurs ont été menés afin de répertorier les moyens mis en œuvre pour développer la participation des habitants et de collecter leurs « ressentis » sur la transformation de cet organisme et de ses missions. Dans un deuxième temps, nous sommes allés au sein des différents quartiers de Metz afin de percevoir, au travers d'une observation spatiale, l'appropriation de l'espace par les habitants. Pour compléter notre recueil de données, nous avons interrogé des habitants sur leur cadre de vie et leurs relations de voisinage pour mesurer leur volonté et leur capacité à s'engager dans des projets collectifs. Au travers de l'analyse des entretiens, deux constats ont été mis en évidence. Les moyens déployés ne sont pas toujours adéquats ou réalisés comme promis et les projets participatifs ne semblent pas prioritaires pour certains collaborateurs et peuvent être perçus comme un surplus de travail. Par notre observation spatiale et les entretiens auprès des habitants, nous avons mis en évidence que des prérequis sont nécessaires pour lancer une dynamique participative. Nous y soulignons également l'importance de la présence de l'institution dans l'accompagnement des initiatives citoyennes. Nos résultats invitent chacun à re-questionner ses démarches dites participatives en prenant en compte le point de vue des principaux acteurs. Cette forme de questionnement sera de nature à nourrir les initiatives prises en ce sens par les bailleurs sociaux.

Participatory policies and social housing: the case of Metz Habitat Territoire

Citizen participation's – Institutionalisation - Social-housing organizations

This dissertation is questioning the citizen participation's institutionalisation, particularly in the social-housing organizations. Going back to the early stages of the participatory democracy to understand this new trend, we tried to define the citizen participation's institutionalisation's concept: its benefits, its limits and its goals. A special attention was paid on social landlords in order to understand their work functioning and enlight the structural transformation created by the citizen participation. We chosed Metz Habitat Territoire as a study field. First, interviews were directed with employees to list the differents ways used to develop the residents' participation and to collect their feelings about the social landlord organisation and its missions. Secondly, an observation on the ground regarding the residents' appropriation of the space was made on the field. Then, to complete the collected datas, residents were interviewed regarding their life and the relation they keep with neighborhood in order to evaluate their will and capacity to be engaged in collectives projects. Through the interviews, two observations were highlighted. The ressources aren't always suitable or even realised as it was said. Plus, some of the participative projects don't seem priorities at all by some of the investors. The ground's observation and the interviews brought to lighth that an early work is necessary to start a citizen participative dynamic. Also, it it requires the institution's support to develop those participations. The results collected invite to question again the citizen participation throught the participants' point of view with the aim of helping the social-landlords to take actions in the wright ways.