

**Prix de thèse sur l'habitat social
attribué par l'Union sociale pour l'habitat et la Caisse des Dépôts**

LAUREATE DU PRIX 2014

Lucie Bonnet

La métamorphose du logement social. Faire de l'habitat le support de capacités

Thèse en Sociologie dirigée par Laurent Thevenot, soutenue le 03 décembre 2013 à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.

- Résumé -

La question du logement au cours de ces dernières décennies a été régulièrement portée sur l'espace public, à travers la situation des sans-abri, les mécanismes de ségrégation et la constitution de quartiers ghettos, les menaces que font peser des logements insalubres sur l'intégrité physique de leurs occupants, ou les difficultés d'accès au logement dans les grandes métropoles des jeunes générations. L'énoncé rapide de ces problèmes publics suffit à indiquer que le logement peut être associé à l'exercice de diverses capacités : préserver sa santé, être compté comme citoyen à part entière ou être en capacité de mener à bien ses projets d'études ou d'emploi. C'est précisément une analyse systématique des capacités reconnues aux personnes dès lors que le logement est qualifié comme enjeu de politiques que ce travail a été consacré.

En adoptant cette perspective, notre intention était double. Au commencement de ce travail, nous pensions tout d'abord qu'étaient engagées aujourd'hui des transformations profondes dans la façon de concevoir ce qu'un logement doit assurer aux personnes logées. Dans ces politiques, nous cherchions des recompositions à l'œuvre plus généralement dans les politiques sociales et dans les protections qu'elles garantissent aux individus, telles qu'elles ont pu être analysées par Robert Castel (Castel, 1995). Nous souhaitons également aborder les politiques du logement depuis une perspective de sociologie politique et morale, en plaçant au cœur de l'enquête les enjeux normatifs associés au logement. La thèse analyse

comment des acteurs vont qualifier le rapport des personnes aux lieux qu'elles habitent, sélectionner les aspects pertinents et importants de ce rapport, et définir les principes et les actions auxquels un logement doit venir en soutien.

Cette analyse implique de faire retour sur l'histoire des politiques du logement, pour envisager dans la durée les transformations qui ont eu lieu dans les manières de définir en quoi un logement doit venir en soutien de ceux qui l'habite. L'ambition de ce travail était également de suivre ces politiques dans le détail de leur réalisation pour documenter, à partir d'un travail empirique, la manière dont ces définitions de ce qu'un logement assure, structure l'action publique. La thèse se compose par conséquent de trois enquêtes distinctes. Elles organisent un rapprochement progressif, depuis les débats sur les orientations de ces politiques, jusqu'à la manière dont ces politiques vont se rapprocher des personnes logées. Sont mobilisés à chaque fois des matériaux originaux (corpus de textes, entretiens ou observations selon les différentes enquêtes) et un appareil théorique, qui permet de conceptualiser dans les termes d'une sociologie pragmatique (Boltanski, Thévenot, 1991 ; Thévenot, 2006) en quoi différentes conceptions de ce qu'un logement assure s'affrontent ou se négocient sur les différents terrains étudiés. Nous présenterons succinctement ces différentes enquêtes, avant de résumer les apports principaux de la thèse à la réflexion sur l'habitat social.

Présentation des enquêtes

Une approche historique des politiques publiques

La première partie revient sur l'histoire des politiques du logement. Elle s'appuie sur les travaux d'historiens et de sociologues qui ont décrit les acteurs impliqués dans la constitution de ces politiques. Ce travail à partir de sources secondaires a été complété, sur une période plus contemporaine, par l'analyse du corpus de documents que représentent les rapports produits au sein des instances de planification en matière de logement, puis des institutions créées pour succéder à la planification. Ces rapports ne couvrent certainement pas l'ensemble des débats et des expertises traitant du logement. Ils offrent toutefois un matériau fécond pour suivre l'évolution des questionnements associés au logement.

Nombreux sont les travaux qui ont décrit l'histoire de ces politiques à travers les affrontements entre les partisans d'une intervention publique en matière de logement et les défenseurs des principes d'une économie de marché libérale. Roger-Henri Guerrand (1987) ou Jean-Paul Flamand (1989) ont placé cette opposition au principe de l'histoire du logement social. Les travaux sociologiques qui ont analysé les transformations de ces politiques ont restitué les affrontements, au sein même de l'État, entre les tenants d'une politique interventionniste et ceux qui ont défendu des orientations libérales favorables aux principes d'une économie de marché (Bourdieu, Christin, 1990 ; Zittoun, 2001). Sans méconnaître l'importance de ces débats et la manière dont ils ont structuré l'espace des prises de position sur les orientations d'une politique publique, on peut regretter une attention exclusive à ces seuls principes d'opposition. Les acteurs qui ont façonné les principes et les méthodes d'une intervention publique en matière de logement ont

problématisé la place de l'État et son efficacité relative vis-à-vis du marché. Mais ils ont aussi problématisé ce qui devait être garanti à travers un logement. La thèse étudie par conséquent la constitution des catégories informant la description des besoins en logement, pour se concentrer ensuite sur les critiques adressées à ces catégories au sein des instances de planification. En tirant bénéfice des travaux sur l'histoire et la sociologie des statistiques, elle étudie se faire et se défaire la prétention de ces catégories à représenter les « besoins » ou à prendre en charge des « aspirations ». Elle suit les déplacements observés dans les arènes d'expertise économique pour mettre en forme les conduites attendues des ménages en matière de logement. Ces déplacements permettent d'analyser comment un ensemble de critiques a été reformulé en termes d'une capacité de choix à organiser par l'action publique, mais aussi comment cette capacité de choix en vient à reposer plus directement sur les ménages eux-mêmes. Ils éclairent la manière dont le rapport à un environnement habité peut être traité comme objet de politiques, en tant que condition d'existence d'une population donnée ou en tant que ressource permettant le déploiement de projets et l'exercice de capacités individuelles.

Loger les personnes défavorisées : une analyse de différentes arènes de mise en débat de l'action publique

La seconde partie se concentre sur un segment spécifique de ces politiques : les politiques dédiées au logement des personnes dites défavorisées. Elle prend appui sur des observations réalisées auprès des représentants d'une fédération d'associations spécialisées dans l'hébergement et l'accès au logement. Ces représentants sont impliqués dans des consultations avec les pouvoirs publics. Ils organisent également les discussions internes à leur fédération, pour que ceux qu'ils représentent mettent en commun leurs expériences et discutent des problèmes qu'ils rencontrent dans l'exercice de leurs activités. Ils débattent enfin avec d'autres collectifs associatifs, pour établir des positions communes à défendre auprès des pouvoirs publics.

L'étude des dynamiques argumentatives propres à ces différents lieux de mise en débat de l'action publique permet de rendre compte d'une dynamique d'ensemble, où sont discutés, composés et mis en tension des problèmes d'inégale extension. Selon qu'il s'agit de débattre des positions à tenir pour revendiquer le droit au logement, de définir les propriétés d'hébergements d'insertion, ou de mettre en commun les problèmes rencontrés par des travailleurs sociaux lorsqu'ils accompagnent des publics dans l'accès à un logement, des manières distinctes d'appréhender ce qui doit être garanti aux personnes sont mobilisées. Le logement est érigé en cause et rapporté à des exigences de justice. La définition des besoins spécifiques de certains publics est mise à l'épreuve d'une délibération. Mais s'énoncent également des convenances et des liens auxquelles des personnes accompagnées dans la recherche d'un logement peuvent être intimement attachées. L'étude de cet emboîtement d'arènes permet d'éclairer les tensions et les articulations requises pour passer de la considération de la manière dont des personnes habitent et s'approprient un environnement, à la définition de besoins génériques ou à des exigences de justice qui regardent le collectif. La question des frontières entre logement social et hébergement est

également au centre de cette deuxième partie, question particulièrement sensible, puisqu'elle se débat dans des arènes où sont présents des acteurs associatifs et des groupes militants qui se situent dans une posture d'interpellation du logement social, dans sa capacité à rendre effectif le droit au logement.

Rendre service aux locataires : une approche comparative d'organisations en profonde transformation

Une troisième partie est consacrée à une analyse comparative de trois organismes de logements sociaux. Il s'agit de trois entreprises sociales pour l'habitat, très différentes au regard de leur histoire et de leurs choix organisationnels. La première a été créée au début du XXe siècle, et son origine s'inscrit pleinement dans les premières expériences patronales en matière de logement ouvrier. La création de la seconde s'inscrit dans l'après-guerre, et dans les réponses à apporter en urgence à la situation des plus mal logés. La troisième s'est développée au cours des années 1980, pour proposer une offre de qualité, mettant à distance l'image négative parfois associée au logement social. La thèse rend compte de la manière dont ces trois organisations se sont approprié une série d'injonctions qui leur étaient faites par les pouvoirs publics. Elle traite par conséquent de réformes dont les vecteurs privilégiés consistent, comme dans de nombreux domaines de l'action publique, en l'introduction d'indicateurs de performance et d'outils de gestion. En effet, un ensemble de mesures ont été introduites peu avant la période où nous avons effectué notre enquête. Elles ont consisté en l'obligation faite aux organismes de se doter d'outils de planification de la gestion de leur patrimoine, en la possibilité qui leur a été donnée de procéder à une remise en ordre des niveaux de loyers au sein du parc HLM ou encore en l'obligation faite à chaque organisme de procéder à des enquêtes de satisfaction auprès de leurs locataires. Elles doivent permettre de réviser les méthodes avec lesquelles ces organisations planifient leurs équilibres financiers, ou de rendre compte, sur la base d'indicateurs, de la valeur du service qu'elles rendent à la collectivité et à leurs locataires.

La thèse décrit tout d'abord les effets différenciés de ces réformes selon les cas étudiés. Leur analyse éclaire les dynamiques de changement à l'œuvre dans ces organismes, en questionnant le poids respectif des mesures édictées nationalement et des arrangements organisationnels qui découlent de l'histoire de chacun d'entre eux. En effet, ces changements permettent de comprendre comment ces trois organismes ont interprété et se sont approprié les nouvelles exigences qui leur ont été faites par les pouvoirs publics. Chacun a lancé, dans la période précédant notre enquête, des « projets d'organisation » devant permettre de faire face à ces nouvelles exigences, qui se sont avérés relativement distincts. Selon les cas étudiés, ces projets ont consisté en une refonte de la gestion de proximité, un redéploiement complet des activités anticipant leur alignement sur les directives européennes sur les services, ou une amplification de démarches « qualité » qui s'inscrit dans la continuité de projets déjà initiés avant ces réformes.

Après avoir décrit comment ces organisations font face à des transformations de leur environnement institutionnel, la thèse décrit les accomplissements pratiques auxquels se

livrent quotidiennement les gardiens d'immeubles ou les membres de petites agences de proximité qui, selon les agencements organisationnels propres à chaque organisme, assument de manière privilégiée le contact avec les locataires. Ceci permet de comprendre les incidences des changements organisationnels sur les agents qui travaillent au contact direct des locataires, et d'analyser ce que les outils de suivi de la qualité de du service rendu aux locataires saisissent du travail de ces agents.

Apports de la thèse à la réflexion sur l'habitat social

Ces différentes enquêtes, du fait de la variété des objets étudiés, offrent par conséquent une perspective particulièrement large sur les transformations des politiques du logement. Elles sont traitées à partir d'un même questionnement qui consiste à analyser les transformations de ces politiques à partir de leurs façons de mettre en valeur les capacités qu'un logement assure. Les organisations du logement social se situent au cœur de ces transformations. Non seulement elles héritent de cette histoire, mais elles sont aussi le lieu où sont articulées et mises en tension les différentes conceptions de ce qu'un logement assure.

Dès lors que le logement est constitué comme objet de politiques, ses qualités ne sont pas réductibles à celles d'un abri, dont dépendrait la seule survie. Elles sont les propriétés d'un environnement matériel dont les individus dépendent pour faire société avec leurs semblables. Historiquement, cette dépendance des personnes au lieu où elles sont logées est centrale dans la façon dont les politiques se sont saisies du logement. Ainsi, pour les premiers réformateurs sociaux qui se sont intéressés à l'habitat ouvrier, l'assise que confère un logement ne saurait se réduire à la seule propriété privée ou à une habitation salubre : l'individu dépend de son logement parce que ce lieu est celui de l'édification de sa famille et l'inscrit dans une communauté plus large. Dans les années 1950, l'essor de la construction et la volonté d'industrialiser ses procédés ont sans conteste réduit cette dépendance de la personne logée au simple logement. Mais c'est bien toujours l'idée d'une dépendance qui reste centrale : chaque ménage dépend de son besoin d'un logement moderne et confortable. Dans des constructions plus libérales de la communauté, les individus dépendent toujours d'un logement, mais celui-ci est conçu comme support de capacités d'action. À travers un logement s'assure la capacité à faire des choix, à s'engager dans des projets, à répondre à des opportunités.

En étudiant les dynamiques de changement organisationnel à l'œuvre dans les trois organismes étudiés, la thèse place au centre de l'analyse la manière dont les définitions de ce qui doit être garanti aux locataires sont remises au travail au sein de ces organisations. Dans l'un de ces organismes, les évaluations de la qualité de service ouvrent un ensemble de discussions en interne sur ce que les locataires veulent vraiment : les locataires sont-ils en demande de « lien social » ou entendent-ils être traités comme des individus parmi d'autres ? Sont-ils encore attachés à la vocation historique de l'organisme à loger « les pauvres », ou bien sont-ils désormais plus enclins à ce que leur bailleur soit un bailleur « comme les autres » ? On observe ainsi l'extension, au sein de cette organisation, d'une grammaire libérale, dans le sens où ce qui doit être garanti aux personnes n'est plus défini

par rapport à des principes communs qui faisaient autorité au sein de cette organisation, mais doit découler de l'expression individualisée des locataires. Dans un autre organisme, les changements organisationnels engagés doivent permettre la continuité d'un héritage, qui se trouve toutefois grandement modifié, que ce soit par les glissements opérés dans les manières de concevoir « l'écoute des locataires » ou les missions sociales de l'organisme. Par contre, dans le troisième organisme, les changements apportés ne viennent pas faire épreuve aux compromis qui structurent cette organisation. Proposer une gamme de produits diversifiés, négocier avec ses locataires les contreparties financières à une amélioration de la qualité du service rendu, ou porter la reconnaissance des locataires en tant que clients à travers des schémas fonctionnels ordonnant le traitement efficace des demandes, ne constituent pas – ou plus – des ressorts de mobilisation. Les transformations mises en œuvre s'inscrivent davantage dans la continuité des arrangements organisationnels existants.

Un deuxième apport de la thèse à la réflexion sur l'habitat social consiste à comprendre ce que les démarches de suivi et d'évaluation de la qualité de service saisissent des activités des agents qui travaillent au contact direct des locataires. Parler de « qualité de service » suggère un type d'enquête qui permettrait de documenter et d'analyser les satisfactions et insatisfactions recueillies sur les thèmes peu spécifiés que sont la propreté, la maintenance, la qualité de l'accueil, la communication, ou le cadre de vie. On risque alors de perdre de vue que les évaluations formulées par les habitants, et a fortiori lorsqu'il s'agit de lieux habités, gagnent à être resituées dans les relations que ceux-ci engagent avec leur environnement. Aborder la question par la « qualité de service » tend au contraire à détacher les évaluations des cadres d'appréciation dans lesquels elles sont formulées, en mettant de côté les façons dont les habitants formulent au quotidien des évaluations et des appréciations sur ce qui les entoure. L'enquête permet de rendre compte de l'extrême variété des préoccupations et des sollicitations communiquées aux agents qui sont au contact direct des locataires. Ce faisant, elle rend compte des formes d'engagements extrêmement diverses avec lesquelles doivent ordinairement composer ces agents, amenés à côtoyer durablement les aspects les plus intimes de la vie de certains locataires. Ils doivent en effet réaliser efficacement un ensemble de tâches prescrites par l'organisation. Ils sont amenés à rapporter ce qu'ils font au regard d'exigences de justice qui sont portées par des règles organisationnelles, mais aussi plus directement par les locataires sous le regard desquels ils placent leurs actions. Ils sont enfin directement appelés à considérer le familier des habitants et à prévenir ou apaiser un ensemble de gênes, d'embarras ou d'irritations, dont l'expression va bien au-delà d'une demande bien délimitée, directement ajustée à une nomenclature de services et de tâches fonctionnelles. Cette nécessaire composition entre des exigences de différentes natures peut être ressentie par certains agents comme une charge particulièrement lourde, mais aussi comme ce qui constitue le sens de leur métier et une source d'estime professionnelle. Sur la base de ces descriptions, la thèse fait retour sur les manières dont une organisation peut venir en soutien à ce travail de composition. Selon les entreprises

étudiées, celui-ci reposera sur des agents travaillant le plus souvent de manière isolée (un gardien d'immeuble) ou un collectif (une agence). Plutôt que de rabattre la question sur les compétences individuelles des agents, la thèse discute la capacité de ces différents dispositifs à composer ces différentes formes d'engagement et à prendre en compte des tensions qui prennent nécessairement une tournure fortement personnalisée.