

# HISTOIRES CROISÉES ET USAGES CONCURRENTS D'UN DISPOSITIF PUBLIC : LA COMMISSION NATIONALE DES RAPPORTS LOCATIFS 1982-1986

PAR

Hélène MICHEL

Alors que la commission administrative a la particularité d'être considérée par les analyses des politiques publiques comme un objet a-historique, elle semble au contraire donner lieu à de nombreux récits en provenance de ceux qui, d'une manière ou d'une autre, directement ou indirectement, ont pris part à ce que d'aucuns nomment « l'aventure de la concertation ». La Commission Nationale des Rapports locatifs (CNRL) où représentants de propriétaires et représentants de locataires<sup>1</sup>, sous l'égide du nouveau gouvernement socialiste, négocient de manière paritaire des accords collectifs d'augmentation des loyers entre 1982 et 1986<sup>2</sup>, n'échappe pas à ce traitement ambivalent.

D'un côté, l'analyste qui s'intéresse à la genèse d'une action publique (Michel, 2000), ne peut que constater l'absence d'une prise en compte de l'histoire dans les analyses de politique publique. Pour ces dernières, en effet, la commission est soit un moment dans un processus plus large d'élaboration et de mise en œuvre de politique publique, soit un lieu d'action. Dans le premier cas, la commission n'a pas d'autre histoire que celle du développement des institutions en charge de problèmes publics. Son rôle est essentiellement déterminé par les circonstances de sa mise en place et par ses missions institutionnelles (faire des propositions, émettre des avis, exercer un contrôle, négocier des

---

1. Cf. encadré.

2. La CNRL est mise en place par l'article 35 de la loi n° 82.526 « relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs » du 22 juin 1982, dite loi Quilliot, du nom du ministre socialiste de l'Urbanisme et du Logement l'ayant proposée et défendue devant le Parlement. Le décret n° 82.888 du 18 octobre 1982 en fixe la composition, le mode de désignation de ses membres, son organisation et ses règles de fonctionnement.

accords...) définies en amont. En aval, elle est évaluée à l'aune de ce qu'elle produit (rapport, avis, recommandations, contrôles, amendements, propositions...) et de l'impact de ces *outputs* dans le processus de formulation et de légitimation de l'action publique. Dans le second cas, la commission n'a plus d'histoire. Une fois mise en place, elle se présente comme un cadre défini une fois pour toute et littéralement arrêté, ainsi que l'indiquent si joliment les textes administratifs relatifs à sa composition et ses attributions. Même pour les analyses qui se proposent d'« ouvrir la boîte noire » et d'y pénétrer pour observer de manière ethnographique ce qui s'y passe, la commission reste un cadre donné et nullement interrogé. L'objet commission subit alors une double réduction : l'une spatio-temporelle qui ramène le lieu de production à un moment dans le processus plus large de production de l'action publique ; l'autre métonymique, dans la mesure où la commission, instance de production, est réduite à ses productions. Dans les deux cas, on occulte l'épaisseur historique de la commission, s'interdisant ainsi de comprendre ce qu'est une commission et ce qui s'y joue.

De l'autre côté, alors qu'il n'a pas sollicité explicitement de tels récits de la part des agents de l'administration ou des différents porte-parole de groupes d'intérêt admis ou non à la commission, l'enquêteur se trouve confronté à de multiples histoires de la commission. Souvent héroïques, elles offrent une vision incarnée de l'action publique résultant d'interactions multiples entre des porte-parole soumis à des injonctions contradictoires. Rarement identiques, elles donnent à voir les conceptions différentes, voire opposées, relatives au bien-fondé d'un tel dispositif public, en particulier dans le domaine de la propriété locative. Pour qui sait les entendre, ces histoires de commission, qui sont avant tout des histoires de commissaires, racontent la conception que chacun a de son rôle et de celui de l'Etat dans le domaine locatif. Plus largement, en décrivant la place qu'il occupe dans le dispositif « commission » et en racontant ses pratiques de négociation durant les réunions, chacun livre une vision de l'espace des relations qu'il entretient ou entend entretenir tant avec l'Etat qu'avec les autres membres de la commission. Un autre enjeu de l'installation et du fonctionnement de la commission apparaît alors : il s'agit moins de l'adoption ou non d'un accord d'augmentation des loyers que de la définition et de la formalisation des relations entre Etat et groupes d'intérêts. Pour autant, ces relations ne se comprennent qu'en rapport avec une histoire relativement longue entre Etat et groupes qui dépasse leurs représentants respectifs, mais qu'ils continuent à faire exister en la réactivant constamment.

Placés ainsi en regard l'un de l'autre, ces deux modes d'appréhension de la commission laissent apercevoir tout le profit qu'il y a à tirer d'une perspective historique qui consiste à réintroduire dans l'analyse ce qu'une vision par trop institutionnelle et immédiate occulte de la commission, sans pour autant s'en tenir aux seuls récits intéressés de l'histoire. Pour comprendre ce qui se passe vraiment en commission, il

faut dépasser à la fois la simple restitution de propos, même contradictoires, des protagonistes sur ce dispositif et le seul examen des différents accords obtenus à l'issue des négociations, au profit d'une analyse dynamique qui considère la commission comme un objet historique, c'est-à-dire comme produit de logiques concurrentes et comme expression d'usages non stabilisés en permanente redéfinition. Analyser une commission revient dès lors à la considérer non pas comme un moment dans un processus plus large, ni comme un cadre amorphe et neutre, mais comme un espace de relations constitué à travers la qualification et la sélection d'un nombre choisi de partenaires qui vont en définir la structuration et le fonctionnement. Constitutives de la commission, ces relations renvoient d'une part au choix du dispositif « commission » comme mode de représentation des intérêts et comme modalité de la participation des groupes à l'élaboration et la mise en œuvre de normes publiques ; d'autre part aux différents répertoires d'action dont peuvent disposer les groupements compte tenu des relations de concurrence qu'ils entretiennent avec les autres dans leur quête d'accès à l'Etat. Ces deux dimensions transparaissent dans la structuration de cet espace de représentation, objectivé par la sélection des partenaires admis à siéger en commission, et dans les modalités de son fonctionnement, actualisées dans les pratiques de négociation. Par conséquent, l'analyse de la commission consiste à faire tenir ensemble ces expériences subjectives de négociation collective avec le processus de constitution de cet espace des relations cristallisé dans ce dispositif public.

Il s'agit donc de restituer les logiques de constitution de ce dispositif et d'observer, en rapport avec cette historicité, le jeu des différents partenaires au cours des réunions. Tel est l'objectif de cette contribution centrée sur un cas concret dont la particularité est d'offrir un matériau riche pour l'analyse socio-historique. En effet, étaient disponibles des archives relatives à la constitution de la CNRL, composées principalement de courriers entre représentants de groupes et responsables du bureau des Loyers au ministère de l'Urbanisme et du Logement, ainsi que d'un questionnaire destiné aux différents groupes en vue de la sélection des membres à admettre à la Commission. A cela s'ajoutaient les procès-verbaux et les retranscriptions intégrales des vingt et une réunions plénières<sup>3</sup> tenues entre 1982 et 1986. Même si ces enregistrements en temps réels ne permettent pas d'appréhender les interactions non verbales des participants (Cosnier, Brossard, 1984 ; Kendon, 1990), ils offrent néanmoins la possibilité de contrôler les souvenirs des participants de la CNRL, recueillis quinze ans plus tard lors d'entretiens semi-directifs, et d'apprécier les différentes épreuves et révélations (au sens photographique du terme) que les enquêtés font des résultats de négociations tendues, souvent difficiles, ayant abouti à l'approbation

---

3. Archives conservées au ministère du Logement (Grande Arche de la Défense). Versement 3037, boîtes numérotées de 51/304 à 56/304 concernant la constitution de la CNRL et 57/304 à 71/304 concernant le déroulement des séances et travaux de la commission.

finale des « lois du marché » en matière de fixation des loyers. En confrontant ces différents matériaux historiques, il est possible de saisir ce qui se joue réellement dans la constitution de cette commission ainsi que dans le déroulement des séances de négociation. Au-delà de l'accord d'augmentation des loyers, c'est une triple redéfinition qui est en jeu : celle des relations entre Etat et groupes, celle des rôles respectifs de l'Etat et de chacun des représentants dans le domaine de la propriété locative, celle de la place de la location dans la politique du logement.

### HISTORICITÉ DES LOGIQUES D'INSTITUTIONS

Pour comprendre ce qui se joue dans la CNRL, il est important de restituer les différentes logiques qui ont présidé à sa mise en place. Pour les observateurs (Ballain, Jeantet, 1986 ; Jeantet 1987) comme pour les intéressés, la CNRL se présente comme une innovation institutionnelle : jamais jusqu'à cette date, on n'avait tenté d'appréhender et de gérer les rapports locatifs sur le modèle des relations salariales. Cette dimension est constamment mise en avant, comme si elle suffisait à elle seule à justifier l'installation d'une telle commission. Or, si l'on s'en tient à cette unique dimension, on ne peut comprendre pourquoi ce mode de gestion des rapports locatifs a été choisi et comment il a été accepté par l'ensemble de ses membres. C'est pourquoi il convient de considérer la commission comme un dispositif d'action publique parmi d'autres dans lequel sont associés des groupes d'intérêt à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques. Ce faisant, on comprend que ce qui est en question, tant pour les agents de l'Etat que pour les représentants des groupes, c'est la redéfinition de leurs interventions dans le domaine locatif et plus largement la redéfinition de leurs rôles respectifs dans l'action publique.

#### *L'organisation de relations publiques*

L'enjeu que représente la CNRL pour les représentants de l'Etat comme pour les représentants de groupes susceptibles d'y siéger n'est pas immédiatement repérable dans les présentations que chacun fait de cette instance paritaire. En revanche, en intégrant à l'analyse de la constitution de la CNRL les différents recours et retours à l'histoire que font agents de l'Etat et représentants de groupes d'intérêt, on peut comprendre ce que signifie et implique la commission pour chacun d'entre eux : pour les uns, elle est un moyen de définir une forme d'action publique en associant des partenaires de choix au processus de formulation et de mise en œuvre de normes publiques ; pour les autres, elle apparaît comme une opportunité, quasi unique, d'obtenir un accès permanent et officiel à l'Etat.

### *Définir une forme d'action publique*

Pour les membres de l'administration, la mise en place de la CNRL s'inscrit dans un mouvement plus général de participation des associations au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. L'installation de ces commissions procède d'une volonté administrative d'organiser un secteur, tout en s'efforçant de laisser libre cours aux acteurs du secteur. On s'inscrit alors dans la continuité de la « concertation » (Grémion, 1974), expérience développée et théorisée dans les années 1970 par la science administrative (Chevallier, 1975). Ce modèle de gestion de l'action publique correspond à la conception d'un Etat qui, selon ses défenseurs, serait moins « découplé de la réalité sociale » et chercherait non pas à « changer la société par décret » mais à « prendre en compte les demandes de la société civile » dont les différents groupes seraient naturellement porteurs. Aussi, dans les secteurs où l'on se soucie de prendre en compte la « demande sociale » et les « besoins des usagers » ce genre de commission est très prisé. Le domaine de la consommation (Pinto, 1985), comme le domaine du logement, sont particulièrement concernés par ce que l'on a pu appeler le « modèle français d'administration » (Muller, 1992). Nombre de commissions, aux attributions variées (négociation, proposition, production normative), sont ainsi mises en place dans les années 1970 et 1980. Visant à couvrir l'ensemble des « problèmes » du logement (accession à la propriété, qualité de l'habitat, copropriété, rapports locatifs...), elles ont pour mission de trouver, en dehors des voies législatives et réglementaires, des « solutions » dites pragmatiques à travers l'action concertée avec ceux que l'on ne désigne plus que comme « les partenaires sociaux ». Dans ce cadre, la mise en place de la CNRL semble aller de soi : représentants des locataires et représentants des propriétaires vont gérer de manière paritaire les rapports locatifs et négocier « en partenaires responsables » des accords collectifs d'augmentation des loyers. Le statut officiel et le rôle de médiateur qui sont ainsi octroyés aux différents groupes suffiraient à comprendre qu'ils se plient à ce jeu de la concertation et de la négociation.

Pourtant, les principes de concertation qui régissent la CNRL apparaissent comme relativement contraignants pour les différents groupes concernés, pouvant même contredire leurs lignes d'action. Pour comprendre comment ils acceptent de se plier à la contrainte, il convient de replacer cette « nouvelle » commission dans un ensemble plus large d'expériences passées de rencontres plus ou moins formalisées et d'analyser le jeu complexe d'occultation et de références qui en est fait de manière à intéresser chacun à cette nouvelle commission. A cet égard, la filiation que l'ensemble des enquêtés et des observateurs (Ballain, Jeantet, 1986) a établi avec la Commission technique nationale relative aux charges locatives (1972-1980), dite commission Delmon, du nom de son président<sup>4</sup>, s'avère tout à fait intéressante. Pour eux, c'est cette com-

4. Né le 23 février 1923, Pierre Delmon fut de 1964 à 1969 chargé de mission au cabinet du Premier ministre, puis conseiller municipal de Granville en 1969. Auteur en 1976 du

mission dans laquelle représentants des propriétaires privés et représentants des locataires devaient établir des accords de modération des charges locatives<sup>5</sup>, qui constitue l'origine de la concertation locative dont la CNRL serait une continuation. La célébration du vingtième anniversaire de la « concertation locative »<sup>6</sup>, organisée en 1992 sous l'égide du ministère de l'Équipement et du Logement, en est un bon indicateur. Mais si la Commission Nationale des Rapports Locatifs présente quelques similitudes avec la commission Delmon, elle n'en reprend qu'imparfaitement les règles d'organisation et de fonctionnement. En effet, alors que la commission Delmon visait, dans une politique plus large de lutte contre l'inflation et d'économie d'énergie, à obtenir de la part des représentants des propriétaires privés et des locataires de ce secteur des modérations de charge, la CNRL réunit tous les représentants du parc de logement, privés comme publics, institutionnels comme particuliers, et vise à établir des règles d'augmentation des loyers. Par ailleurs, la commission Delmon n'était pas le seul modèle d'organisation et de gestion des intérêts qui pouvait être convoqué. D'autres références auraient pu être convoquées. Dès lors, la filiation établie entre la commission Delmon et la CNRL, qui n'a rien de nécessaire, témoigne d'une volonté de présentation intéressée de la CNRL.

S'il est fait référence à la concertation Delmon, ce n'est pas seulement pour trouver un modèle d'organisation et de gestion des intérêts. Les négociations salariales offraient ce modèle et auraient correspondu à l'esprit de la loi Quilliot. Mais pour les différents défenseurs des propriétaires, vouloir organiser les rapports de location sur les rapports du travail procède d'une conception en termes de lutte des classes qu'ils combattent violemment : la propriété d'habitation ne pourrait être classée, ni du côté du capital, ni du côté du travail, dans la mesure où elle est un patrimoine résultant de l'épargne du travail (Capdevielle, 1986). Par conséquent, on comprend que pour gagner l'aval des différents représentants du parc locatif privé, toute référence au monde du travail soit gommée. Pour autant, les formes de concertation en vigueur dans le secteur dit hors production, comme le secteur de la consommation, ne semblent pas convenir davantage. La raison principale est qu'en

---

(suite note 4) rapport au Premier ministre, *La participation des Français à l'amélioration de leur cadre de vie*, il est président du conseil d'administration des Houillères du Bassin du Nord et du Pas-de-Calais et de celui de la Société Immobilière de Oignies.

5. Les premières réunions sous l'égide du ministère de l'Équipement datent de 1972 (depuis la signature du protocole d'accord entre l'État et les organisations représentants des propriétaires d'immeubles le 18 décembre 1972 mettant en place la Commission technique nationale). Un arrêté du 13 mai 1974 crée la Commission Permanente pour l'Étude des charges locatives et des rapports entre propriétaires, gestionnaires et usagers.

6. En 1992, est organisé le vingtième anniversaire de la concertation locative par Pierre Zémor, conseiller d'État, président de la Commission Nationale de Concertation lors duquel des personnalités (Pierre Delmon, Roger Quilliot, Marie-Noëlle Lienemann...) et les représentants des différents organismes HLM, des organisations professionnelles et des locataires sont appelés à retracer l'évolution des rapports locatifs. Cf. dossier documentaire *20 ans de concertation locative*, MEL, Direction de l'Habitat et de la Construction, 1992.

1981, la propriété locative ou la location ne sont pas encore considérées comme des biens ou des services marchands (Topalov, 1987). Elles ne peuvent donc être appréhendées sur le mode de l'échange de biens ou de services de consommation sur un marché. Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que s'impose cette conception, à laquelle contribue d'ailleurs la mise en place de la CNRL. C'est donc dans le secteur du logement que l'on va trouver la référence. Mais là encore, toutes les expériences ne conviennent pas. On peut à cet égard s'étonner que les commissions mixtes usagers/ HLM par exemple, dans lesquelles, depuis 1975, représentants des locataires et représentants des bailleurs sociaux se rencontrent, ne soient nullement évoquées. Ce qui semble manifestement évité est la référence à des expériences qualifiées de « cogestion du patrimoine locatif », voire de « soviets du logement » par les plus critiques.

Sans poursuivre plus avant cette revue des autres références possibles, on voit dès à présent comment la continuité établie avec la commission Delmon permet de justifier, aux yeux des groupes concernés, le bien-fondé de la CNRL. A travers cette filiation reconstituée, ce sont trois séries de principe qui sont mis en avant et imposés.

Tout d'abord, la CNRL impose l'idée que l'intervention publique en matière de logement ne se réduit plus au logement social mais concerne l'ensemble du parc des logements, c'est-à-dire aussi bien le parc privé que le parc public, le parc détenu par les particuliers que celui détenu par les institutionnels. Par conséquent, dans une telle commission, peuvent et doivent siéger l'ensemble des bailleurs, qu'ils soient privés ou publics, institutionnels ou particuliers. Si cela va de soi pour les représentants des locataires, il n'en est pas de même pour les représentants des propriétaires privés individuels qui craignent de se voir « administrés par l'Etat » au même titre que le secteur public. A une éventuelle mainmise de l'Etat, ils opposent la spécificité du parc privé, c'est-à-dire d'un parc hétérogène réparti inégalement entre une multitude de propriétaires. Avec la CNRL, même si des secteurs de location sont distingués<sup>7</sup>, le parc privé devient un parc locatif parmi

---

7. L'article 37 de la loi Quilliot définit ainsi les quatre secteurs locatifs :

Secteur 1 (dit HLM) : logements appartenant ou gérés par les organismes d'habitations à loyer modéré.

Secteur 2 (dit social non HLM) : logements appartenant aux sociétés d'économie mixte, aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des Dépôts et consignations, aux collectivités publiques, aux sociétés filiales d'un organisme collecteur de la contribution des employeurs à l'effort de construction et aux filiales de ces organismes autres que celles mentionnées à l'alinéa ci-dessus.

Secteur 3 (dit privé institutionnel) : logements appartenant aux entreprises d'assurance, aux sociétés immobilières créées en application de l'ordonnance n° 58.876 du 24 septembre 1958 relative aux sociétés immobilières conventionnées, aux sociétés immobilières d'investissement créées en application de la loi n° 63.254 du 15 mars 1963 portant réforme de l'enregistrement, du timbre et de la fiscalité immobilière, aux établissements de crédit et aux filiales de ces organismes autres que celles mentionnées aux deux alinéas ci-dessus.

d'autres. Il est ainsi intégré à l'ensemble du parc de logement. La location est donc appréhendée comme une catégorie du domaine du logement et non du domaine de la propriété. Une telle définition de la location signifie que les organisations de bailleurs sont désormais des « partenaires du logement ». C'est donc une certaine définition du domaine de l'action publique qui est imposée à travers la CNRL.

Ensuite, il s'agit de faire admettre le principe du paritarisme entre locataires et propriétaires, ce qui implique que ces deux intérêts opposés soient considérés à égalité et aient le même poids dans la représentation. Dans le fonctionnement de la commission Delmon, le paritarisme a fini par être accepté<sup>8</sup>, après avoir été violemment refusé par les représentants des propriétaires au nom d'un refus de la cogestion. Inscrire la CNRL dans la continuité de cet acquis paritaire permet de réaffirmer le principe de l'équilibre de la commission au moment où celui-ci est âprement discuté. En effet, pour les défenseurs des intérêts en présence à la CNRL, selon que leur représentativité est appréciée en termes de nombre d'adhérents — réels ou potentiels —, en nombre de logements ou en volume de loyers, leur représentation s'en trouve modifiée d'autant.

Enfin, la CNRL impose le principe de la négociation collective pour les loyers qu'elle inscrit dans la continuité des négociations sur les charges locatives et les accords de modération adoptés (Goujon, Jeantet, Meyer, 1983). Cela permet de contourner à la fois les résistances des tenants du libéralisme économique pour qui le loyer ne peut être que le prix d'équilibre entre une offre et une demande et celles des défenseurs de locataires qui, comme la Confédération Nationale du Logement (CNL), association proche du parti communiste français, considèrent que la valeur du logement ne se négocie pas. Avec la CNRL, sont ainsi jetées les bases d'une formalisation économique du logement ainsi que du marché lui correspondant. Imposer la négociation revient finalement à imposer le marché aux uns et à imposer sa régulation aux autres.

Ainsi, cette convocation des expériences passées permet de redéfinir le domaine de l'intervention publique (le logement locatif), les intervenants (Etat et partenaires) et le mode d'intervention (la régulation d'un marché). A travers la mise en place de la CNRL est donc redéfinie l'action publique, ce qui donne lieu à des résistances de la part des partenaires.

---

(suite note 7) Secteur 4 (dit privé privé) : logements appartenant aux autres catégories de bailleurs.

8. Dès l'annonce de la mise en place de la commission Delmon, les dirigeants de l'Union Nationale de la Propriété Immobilière (UNPI), représentant les bailleurs particuliers, critiquent l'association des locataires à la gestion et refusent de signer les protocoles d'accord. Le 3 avril 1974, le secrétaire d'Etat au logement Christian Bonnet va en personne demander aux représentants de l'UNPI d'accepter de participer à la concertation ; il obtient gain de cause en septembre 1974, les représentants des propriétaires privés se résolvant à signer le premier accord et de reconnaître *de facto* la participation des locataires (d'après les procès-verbaux des conseils d'administration de l'UNPI).



### *Formaliser un mode d'accès à l'Etat*

Pour les différents groupes d'intérêt concernés par la mise en place de la CNRL, cette redéfinition de l'action publique se traduit par une redéfinition de leurs rôles et de celui de l'Etat. Aussi, les représentants des groupes expriment, dans leur appréciation de la commission, non seulement le rôle qu'ils entendent jouer dans le domaine locatif et qu'ils tentent de faire reconnaître, mais aussi la conception qu'ils ont de l'Etat et de ses prérogatives en la matière. En revenant sur leurs attitudes, on comprend alors que chacun a cherché, et cherche encore, à négocier et à faire accepter sa place relative dans ce domaine d'intervention.

Pour les représentants des locataires, les rapports locatifs ne sont qu'une dimension plus large de la « question du logement » dont l'Etat doit, selon eux, se saisir. En instaurant une Commission Nationale des Rapports Locatifs, l'Etat manifeste à leurs yeux son intérêt pour cet aspect du problème. En cela, il répondrait enfin aux « demandes de droit » (Lochak, 1989 ; Spanou, 1989) répétées des associations de locataires, dont le corollaire est une « demande d'Etat ». Par conséquent, leur participation au traitement public du « problème de la location » s'imposerait d'elle-même.

En revanche, pour les représentants des propriétaires privés, l'Etat n'a pas à se mêler de questions relatives à la propriété qui, privée par définition, exclut toute intervention publique. Selon eux, le Code civil suffit à définir les règles formelles du contrat de location ; quant à son prix, seule la confrontation entre l'offre et la demande peut le déterminer. La CNRL leur apparaît donc comme une aberration économique, typique d'un « Etat dirigiste » socialiste. Mais s'ils refusent l'Etat et son intervention, ils ne sont pas moins soucieux de leur statut de représentants et défenseurs de la propriété. La CNRL se présente alors comme une opportunité d'accéder à l'Etat : elle leur offre même un accès permanent (à la différence des accès ponctuels dont ils pouvaient bénéficier dans certains groupes de travail ou comités *ad hoc*) et officiel (à la différence des rencontres informelles, voire secrètes, organisées entre représentants de l'Etat et représentants des propriétaires).

Ainsi, c'est la question de l'existence des groupes qui prend le pas sur les controverses relatives à la CNRL. Malgré les désaccords concernant le bien-fondé et les missions de cette commission, pour tous, « il faut y être » car c'est le moyen d'obtenir une reconnaissance officielle, et donc d'exister dans l'espace de la représentation des intérêts du logement. Pour apprécier la portée de cette reconnaissance, il faudrait rappeler, à travers l'histoire de chacun des groupements, les échecs successifs à se faire reconnaître comme des acteurs de l'action publique avec une place et un rôle dans le domaine du logement (Michel, 2000). Cela renvoie à la question de la constitution d'un secteur qui s'organise peu à peu à travers, entre autres, cette CNRL. Les différentes sollicitations adressées aux agents du Bureau des rapports locatifs au ministère du

Logement montrent bien l'opportunité et la nécessité que représente la participation à cette commission pour les groupes. Chaque représentant tente de convaincre les pouvoirs publics de la légitimité de sa participation à la CNRL. Cette dernière devient un instrument de discrimination entre les groupes admis et reconnus par l'administration comme représentatifs et les autres condamnés à disparaître. En définissant la location comme un intérêt du logement, la CNRL semble donner l'avantage aux « défenseurs du logement », pour reprendre les noms et sigles des deux principales associations de locataires retenues : Confédération Nationale du Logement (CNL) et Confédération Générale du Logement (CGL). Il est assez significatif, à cet égard, de constater que quinze ans après, les groupes évincés à ce moment-là ont complètement disparu des souvenirs (Magri, 1982). De plus, en dessinant l'espace de la représentation, la CNRL modifie le système de relations entretenues entre les groupes ainsi qu'entre les groupes et l'Etat, ce qui modifie par conséquent la position relative de chacun d'eux dans le secteur locatif.

Considérée par l'administration comme un moyen d'organiser des intérêts, la CNRL devient pour ces groupes en concurrence un enjeu de lutte pour accéder à l'Etat et, plus largement, pour accéder à une existence publique. Désormais, la place et le rôle des groupes dans l'action publique sont définis par la CNRL et les règles de fonctionnement qu'elle impose aux partenaires sélectionnés. On comprend alors comment le statut de « partenaire » qui fait exister des groupes (Meny, 1986) est susceptible de leur imposer une redéfinition, tant de l'intérêt représenté que des moyens de le défendre.

### *La qualification des partenaires*

La CNRL qui est ainsi mise en place apparaît bien, non pas comme une donnée, mais comme le produit d'intérêts qui trouvent dans ce dispositif une manière de concilier des objectifs contradictoires. Elle apparaît de ce fait comme un espace de représentation et un espace d'action défini à travers différentes opérations de qualification des partenaires. Cette qualification doit être comprise comme un processus dynamique entre l'Etat et les groupes. En effet, il s'agit de la reconnaissance donnée par l'Etat aux groupes de leur qualité à être des représentants, compte tenu de différents critères, et des efforts constants de la part des membres des groupes pour être reconnus comme tels, efforts qui se traduisent par des transformations des pratiques d'action au sein même du groupe. En restituant ce double processus de qualification, on montre comment la CNRL procède à une définition de la représentation des intérêts locatifs et comment elle s'impose aux groupes comme une modalité d'action bien spécifique, donnant lieu à une redéfinition de leur registre d'action.

### *Sélection de représentants*

Mettre en place une commission telle que la CNRL consiste à définir l'ensemble des intérêts concernés par les rapports locatifs et à veiller à leur « bonne » représentation. Il s'agit par conséquent de sélectionner des groupes d'intérêt spécialisés qui, dans leur ensemble, sont censés refléter le domaine concerné. La représentation des groupes est construite doublement, d'abord en fonction du domaine concerné par la commission, ensuite en fonction des règles de pluralisme et d'équilibre entre les intérêts. Parmi les différents groupements dont le domaine d'action couvre le domaine locatif, sont donc retenus ceux qui apparaissent comme représentatifs. Mais les trois critères de représentativité (indépendance politique, représentativité et ancienneté des organisations) définis dans la loi<sup>9</sup> sont insuffisants à rendre compte du mode de sélection des groupes. Ce que révèlent les archives de la commission, et en particulier les réponses au questionnaire adressé à toutes les organisations anciennement membres de la commission Delmon ainsi qu'aux associations de consommateurs siégeant au Comité national de la Consommation, est une sélection beaucoup plus discrète, au double sens du secret et de la statistique. En effet, celle-ci a été effectuée à partir de critères de sélection élaborés conjointement par les responsables du Bureau des rapports locatifs et les représentants des groupes.

Comme dans tout questionnaire, les questions posées<sup>10</sup> invitent à certaines stratégies de réponse. A la question des origines du groupement, chacun s'efforce de produire la date la plus ancienne possible, quitte à passer outre les changements de nom et les restructurations des organisations ; chacun s'efforce également de formuler sa « naissance » de manière administrative en fournissant l'attestation de leur déclaration au Journal Officiel, en guise d'état civil des associations. A travers l'ordre et la formulation des questions, ce questionnaire impose aux groupes une certaine présentation de soi, pouvant même se traduire par une redéfinition de l'objet social du groupement. Ainsi, les demandes faites aux organisations de donner le nombre de leurs adhérents ou, pour les représentants des bailleurs, le nombre de logements gérés, conduisent les différents enquêtés à faire de nombreux commentaires, non seulement sur la pertinence d'un tel indicateur pour appré-

---

9. Article 36 de la loi du 22 juin 1982.

10. Le questionnaire comportait 11 rubriques principales à remplir : 1) Nom de l'organisation ; 2) adresse ; 3) type juridique ; 4) date de création ; 5) adhérents, 5a) nombre total d'adhérents (propriétaires-occupants/ propriétaires-bailleurs/ locataires à détailler selon chacun des secteurs locatifs, 5b) nombre d'amicales ou d'associations locales de locataires selon les 4 secteurs locatifs ; 6) répartition par départements : nombre de locataires/ nombre d'amicales ; 7) nombre d'élus aux conseils d'administration des HLM ; 8) activité de formation : nombre de stages de formation organisés dans le domaine du logement ; 9) activité d'information : titre de la publication/ tirage/ périodicité ; 10) participation à des instances nationales compétentes en matière de logement ; 11) Autres éléments entrant dans le cadre des critères de représentativité fixé par le projet de loi relatif aux droits et obligations des propriétaires et locataires.

cier la « force » du groupe, mais aussi sur la validité du chiffre que les autres peuvent produire. Par exemple, une fédération comme l'Union Nationale de la Propriété Immobilière, qui regroupe des particuliers, peut indifféremment répondre à l'une et l'autre question. Cependant, son représentant prend soin de déclarer un volume de logements, et même la part que représente le locatif privé détenu par des particuliers dans l'ensemble du parc locatif ; il anticipe par là les réponses des gestionnaires (représentés par la Confédération Nationale des Administrateurs de Biens, CNAB, et la Fédération Nationale de l'Immobilier, FNAIM) qui gèrent un nombre beaucoup plus important de logements et déclarent d'ailleurs ce volume en chiffre d'affaires. Pour d'autres destinataires, la tentation semble grande de ne pas répondre. Des ratures ou des différences d'écriture témoignent d'hésitations et vraisemblablement de négociations qui ont eu lieu au sein même des fédérations. Contraints cependant de répondre, sous peine de disparaître du cercle des prétendants, la plupart accompagnent leur réponse des précisions qu'ils jugent indispensables à la bonne appréciation du chiffre ; d'autres n'hésitent pas, le cas échéant, à reformuler la question ; d'autres encore, conscients de leur relative faiblesse numérique, cherchent à la compenser en évoquant d'autres dimensions dans la définition de leur représentativité, comme par exemple des relations « durables et constructives avec les pouvoirs publics ».

Les réponses sont l'occasion pour chacun de se présenter de manière à être bien pris en compte (au sens premier du terme) par l'administration qui va répartir les sièges. Anticipant les critères d'appréciation de l'administration, les représentants des groupes s'efforcent de construire et de mettre en évidence une « identité virtuelle » de leur organisation qui pourrait devenir, en cas de reconnaissance étatique, « l'identité réelle », pour reprendre les termes de la sociologie interactionniste de E. Goffman (Goffman, 1975). Mais cette identité ne s'élabore pas seulement en fonction des attentes escomptées de l'administration. Elle comporte également les anticipations des réponses que les autres groupes pourraient faire aux questions. Les retours de questionnaires donnent à voir les relations de concurrence entre les groupes : tenter de se qualifier pour la commission, c'est aussi tenter de disqualifier les autres prétendants. Ainsi, les porte-parole des locataires n'hésitent pas à préciser, même lourdement, que leur association ne représente que les usagers, ce qui les distingue clairement des associations familiales qui, elles, représentent « les familles », pouvant être aussi bien locataires que propriétaires. Le même type d'enjeu est visible dans la concurrence avec les associations de consommateurs, considérées par les représentants des locataires comme trop « généralistes ». Ils rejoignent en cela l'appréciation du responsable de la sélection qui, dans ses conclusions, décide d'écarter les organisations de consommateurs *stricto sensu*, après avoir précisé que cette catégorie serait de toute manière représentée à la CNRL à travers les associations de locataires qui sont agréées consommateurs.

Ce corpus de réponses donne à voir comment se négocie la délimitation du domaine d'activité des différents groupes. En effet, si les associations de consommateurs ou les associations familiales sont éliminées de la sélection en raison de leur caractère généraliste, les autres sont en revanche confirmées dans leur spécialité « logement ». En organisant des acteurs autour d'un intérêt sectoriel, la CNRL définit un domaine d'intervention publique qui est ainsi imposé aux différents groupes. Par ailleurs, en retenant un nombre limité et équilibré de groupements, la commission procède à un reclassement des groupes : désormais répartis en quatre sous-secteurs distincts, chaque type de bailleur est considéré à égalité avec les autres, ce qui signifie que le parc locatif public vaut le parc locatif social non HLM, qui vaut le parc locatif privé des institutionnels qui lui-même vaut le parc locatif privé des particuliers ; au sein de chaque sous-secteur locatif, bailleurs et locataires, formant chacun un collège, se retrouvent à parité.

Une nouvelle donne est ainsi imposée aux différents partenaires. Ils n'ont alors plus ni les mêmes ressources, ni les mêmes opportunités d'action dès lors qu'ils sont contraints d'agir dans ce cadre formalisé. On comprend par conséquent que les différents représentants cherchent à user d'autres moyens pour se distinguer et essayer d'acquérir une position dominante. La commission leur offre précisément ce moyen de valoriser certaines compétences et de redéfinir leurs modes d'action.

#### *Valorisation d'un registre d'action*

La sélection des partenaires à la CNRL ne se solde pas seulement par des évictions et des reconnaissances de certains groupes. L'admission à la commission contribue à formaliser de manière spécifique les relations entre Etat et partenaires, et à valoriser certaines ressources des groupes et de leurs représentants.

La commission impose en effet un nouveau registre d'action à l'ensemble des participants. La tribune permanente que constitue la CNRL ne se substitue cependant pas aux autres moyens dont usent les différents défenseurs d'intérêt pour faire entendre leur voix : ni les relations dites officieuses que recouvre le terme de lobbying, ni les formes de revendication dites non conventionnelles, comme les manifestations de rue ou les campagnes de presse, ne disparaissent du répertoire d'actions disponible. L'enquête montre que les relations entre Etat et groupes ainsi publicisées coexistent avec des relations plus informelles, que celles-ci aient été nouées avant la constitution de la commission ou que celles-ci se nouent précisément à l'occasion de la nomination à la commission, comme c'est le cas des groupements créés *ex nihilo* pour les besoins de l'équilibre de la concertation. Ceci montre qu'une commission n'est nullement une phase d'officialisation des relations entre groupes et Etat, qui se substituerait à une phase de constitution et de probation hors de l'Etat, ainsi que le laissent à penser les présentations générales de l'évolution des formes de participation des organisations

aux fonctions économiques et sociales de l'Etat (Chevallier, 1987). De plus, ceci prouve qu'il n'y a pas une différence de degré entre des relations hors commission et des relations réglées par la commission, mais bien une différence de nature. Par conséquent, à travers cette formalisation des relations, il y a bien redéfinition des groupes, en l'occurrence de ce (et ceux) qui les fait (et qui les font) exister. Autrement dit, c'est au niveau des discours et des actions que s'observe un changement dans l'organisation interne du travail et la composition du groupement.

Désormais contraintes par le cadre de la CNRL, les interactions entre groupes et Etat prennent une forme plus administrative qui se solde par la valorisation du registre de l'expertise (Dubois, Dulong, 1999). Ce dernier s'ajoute aux autres registres existants, tels que le recours au nombre (manifestation de rue, congrès...) ou le recours à l'opinion publique (scandale, campagne médiatique...) (Offerlé, 1994). Les groupes ont alors à leur disposition un registre de plus, pour autant qu'ils soient en mesure de l'utiliser. Ce registre implique en effet le maniement de langages dits techniques que sont le droit et l'économie. La mission qui est confiée aux représentants, à travers leur admission à la CNRL, les invite à se conformer aux règles et exigences propres de la commission, c'est-à-dire à manier ces catégories techniques. En valorisant ce registre de l'expertise, la commission permet de valoriser des ressources de type technique et de les transformer en droit d'accès à l'Etat. La valorisation des compétences juridiques et économiques par l'Etat, via la CNRL, a des conséquences en matière de recrutement des représentants des groupes. La CNRL contribue à former les partenaires aux exigences du secteur. Le registre de l'expertise qui prime en commission implique de la part des porte-parole un savoir-faire spécifique permettant de formaliser leurs revendications dans le langage de l'action publique qui est le plus souvent un langage juridique (Lascoumes, 1990). Ainsi, les permanents sont de plus en plus recrutés pour leurs compétences juridiques et/ou économiques, les militants sont tenus de se former et de s'initier aux différents principes économiques et aux rudiments du langage juridique. Participer au travail de la commission, c'est, pour les représentants des groupes, faire l'apprentissage de nouvelles techniques de défense de leurs intérêts, c'est aussi en découvrir le pouvoir en termes de production de formalisation de l'intérêt et de production d'une image du groupe. A la CNRL on valorise le répertoire technique qui garantit des décisions dites modérées et sages, à l'image de ses membres qui savent en user. Les revendications sont en effet traduites en termes raisonnés, donc raisonnables ; l'organisation acquiert par ce travail du représentant une bonne réputation et l'image d'un groupe légaliste.

Ces différentes logiques, à l'œuvre dans la constitution de la commission, vont donc peser sur son fonctionnement, en définissant certes le nombre et la qualité des participants mais aussi la place et le rôle de chacun. C'est à partir de ces enjeux que peut et doit se comprendre le

jeu même de la négociation. Occulter cette historicité lorsque l'on analyse la composition de cette commission ou que l'on commente les résultats des négociations interdit de comprendre que l'enjeu des négociations n'est peut-être pas seulement l'établissement d'un accord entre partenaires et que les prises de position de chacun des représentants peuvent évoluer alors même que rien, dans les attributions et la composition de la commission, n'est modifié : ce sont les mêmes personnes qui siègent à la commission durant toute la législature et pourtant, leurs positions en matière de négociation des loyers évoluent.

### TRANSFORMATION DES PRATIQUES DE NÉGOCIATION

On comprend dès lors que l'enjeu de la CNRL réside moins dans l'établissement d'un accord d'augmentation des loyers (d'autant plus que, comme le font remarquer les acteurs, le gouvernement s'est laissé la possibilité d'avoir le dernier mot en prenant un décret, soit pour entériner l'accord, soit pour fixer lui-même le niveau de l'augmentation) que dans la définition des relations entre Etat et groupes et des rôles respectifs de chacun. Néanmoins il faut négocier. Par conséquent, la pratique de la négociation devient le moyen de faire exister ces rôles et de les faire reconnaître par tous. Sous cet angle, l'administration publique est bien, selon la définition qu'en donne P. Muller, « *un lieu de représentation et d'expression des intérêts et un lieu de construction d'images du monde* » (Muller, 1992). L'analyse du jeu des négociations à la CNRL permet de revenir sur cette construction d'images du monde. Pour cela, il faut entendre la notion de jeu au double sens du terme : à la fois comme l'ensemble des règles à respecter qui définit le fonctionnement des négociations à la CNRL et comme le défaut d'ajustement entre deux pièces d'un mécanisme. Ainsi, étudier le jeu de la négociation, c'est d'une part observer comment chacun des partenaires, à travers sa pratique de négociation, définit constamment les différentes règles de la négociation. C'est d'autre part montrer comment les participants s'efforcent de faire coïncider les catégories de perception et de description de la réalité de leurs partenaires avec les leurs. C'est de leur capacité d'ajustement que dépend l'émergence, sinon d'un consensus, du moins d'une image dominante du secteur. Grâce aux retranscriptions intégrales des séances de négociation, on peut analyser ces deux dimensions du jeu et dépasser ainsi la présentation statique et immédiate des résultats des négociations que donnent aussi bien les procès-verbaux des réunions que les enquêtés interrogés quinze ans après. L'étude des échanges et de leurs contenus montre alors que non seulement il y a une dynamique propre à la commission – en ce sens la contrainte formelle, bien que pluraliste et paritaire, produit des effets–, mais encore, que les qualités sociales et les compétences de ceux qui mettent en scène les groupes d'intérêt importent dans l'établissement du résultat des négociations.

### *Usages de la commission*

Pour les différents partenaires constitués, participer aux commissions consiste à accepter de jouer le jeu de la représentation et celui de la négociation. Les procès-verbaux des séances et les discours de représentants recueillis au sujet de ces réunions témoignent des contraintes qu'impose la CNRL et montrent les usages que chacun en fait. Mettre en évidence ces règles du jeu normatives et pragmatiques (Bailey, 1971), permet de comprendre comment se règle le jeu des différents participants qui cherchent une place et se définissent un rôle.

Etre à la CNRL, pour l'ensemble des groupes concurrents, c'est tout d'abord essayer de s'y faire une place et de se constituer une position dominante de manière à pouvoir faire entendre sa voix. Il s'agit de ne pas être en reste par rapport aux groupes rivaux ou opposants. Pour cela, ils peuvent en particulier jouer des prises de parole et des temps de parole<sup>11</sup>, s'efforçant d'intervenir souvent et longtemps. Ces jeux sur les prises et temps de parole n'apparaissent pas dans les procès-verbaux des séances rédigés par le secrétaire de la CNRL et soumis pour approbation aux différents participants. Sur le papier, chaque intervention a la même longueur, quitte à ce que soit résumées certaines prises de position ou même supprimées des interventions intempestives. Dans cette mise en forme administrative, tous se retrouvent à égalité, ainsi que l'exige la règle du pluralisme en vigueur à la CNRL. En revanche, dans la pratique de négociation, cette règle n'est guère respectée, ainsi que les retranscriptions intégrales des débats le révèlent. Malgré le contrôle du président de la CNRL, soucieux de respecter un équilibre entre les intérêts, et ses constants rappels à l'ordre, chacun s'efforce de pousser son avantage. On peut constater une rivalité forte entre les deux principales associations de locataires, CNL et CGL<sup>12</sup>, qui se manifeste par l'intervention systématique d'un des représentants dès que l'autre prend la parole. La surenchère tourne à l'avantage de la CGL qui, largement dominée par la CNL, au début des négociations (1982-1983), prend peu à peu le dessus jusqu'à apparaître comme le meneur des quatre associations de locataires. Du côté des propriétaires, les représentants du secteur privé interviennent longuement, n'hésitant pas à faire ce que leurs adversaires nomment, ironiquement, un « cours d'économie libérale », jusqu'à ce que le président les invite à en finir et à revenir plus précisément à la négociation du jour.

11. Les comptages du nombre d'interventions, de l'ordre des interventions et de leurs durées relatives ont été effectués à partir des retranscriptions des réunions.

12. Cette rivalité n'est pas nouvelle et recoupe la concurrence politique entre une organisation d'inspiration communiste et une organisation anti-communiste (son fondateur Guy Thorel fut syndicaliste Force Ouvrière) issue du Comité des sans logis de l'Abbé Pierre de 1954, qui se présente souvent, par la voix de ses représentants des années 1980, « d'inspiration socialiste de type CFDT ».



Ces jeux sur les modalités des échanges verbaux montrent les différents usages que les représentants font de leur siège à la commission. En effet, être à la commission peut apparaître comme une impossible conciliation entre un mandat de représentation confié par les membres du groupe et une fonction de négociateur octroyée par l'administration. C'est ce que traduisent les positions de refus systématique « des termes de la négociation » que les autres dénigrent et qualifient de stériles. Mais cette opposition a sa place dans la CNRL ne serait-ce que parce qu'elle permet aux autres d'apparaître conciliants, au risque d'être taxés de « collabo ». L'équilibre de la commission s'évalue aussi à ce dosage entre les opposants systématiques et les groupes dits conciliants. Autour de la table s'effectue une véritable division du travail que l'on retrouve dans la distribution des rôles générés au fil des discussions. Chacun joue sa partie en fonction des autres et en fonction des anticipations qu'ils peuvent faire de leurs propos. Mais cette pratique est conditionnée par la stabilité de la configuration. En effet, être à la CNRL, c'est construire une image de ce que l'on représente, souvent à travers celle que les autres renvoient, ce qui oblige parfois à forcer le trait et à présenter une caricature de propriétaire ou de locataire. En endossant un rôle, le porte-parole permet aux autres membres d'anticiper et de prévoir ses réactions. A cet égard, les improvisations perturbent davantage le jeu que les positions d'opposition systématiques clairement avérées. La CNRL fonctionne bien parce que chacun joue son rôle et connaît, ou apprend à connaître, celui des autres. Chacun peut ainsi régler sa pratique sur celle des autres.

La commission est donc un espace au sein duquel l'ensemble des membres est contraint de concilier jeu de la représentation et jeu de la négociation. Selon la distribution et la répartition des rôles et selon la stabilité des jeux de chacun, les représentants peuvent accomplir la mission que l'Etat et leur groupement leur a confiée. Offrant un espace permanent de réunions et de confrontation des intérêts, la CNRL permet aux différents partenaires d'apprendre à se connaître et à jouer de manière collective dans un jeu d'anticipation croisée et de concurrence entre les groupes. Au-delà de leur rivalité, tous acceptent ce jeu de rôles, prenant acte des contraintes que leur impose la commission en matière de formalisation des griefs.

### *Production et adoption de normes d'action communes*

Prendre en compte les règles qui relèvent de ce mode spécifique d'organisation des relations entre groupes et Etat permet de comprendre le jeu, au sens d'ajustement, entre les différentes prises de position. Pour cela il convient de prendre au sérieux les arguments échangés et les différentes manières dont les intérêts des uns et des autres sont formulés et défendus par la voix de leurs représentants. A la différence des procès-verbaux, rapportant partiellement des propos corrigés par les intéressés, la retranscription intégrale des enregistre-

ments des séances offre la possibilité de pénétrer dans des négociations à huis clos où les intervenants débattent sous la seule surveillance des membres de la commission (Collovald, Gaïti, 1990). On peut alors s'intéresser au contenu des discours et repérer les différents types d'argumentaires échangés. Cette analyse donne un éclairage nouveau aux avis de la commission, émis à l'attention du gouvernement, et aux communiqués de presse adressés chaque année en direction des journalistes spécialisés informant leur public de la nouvelle augmentation annuelle des loyers. Surtout, cette analyse du discours dans laquelle apparaissent les évolutions lentes dans les prises de position des uns et des autres, complète bien les déclarations que font, sur la base de leur souvenir, les enquêtés. Même si chacun s'efforce de résumer les différents points de vue et d'en présenter les justifications, ils n'en donnent que la forme finale, occultant les déplacements qui ont eu lieu au cours des cinq années de négociation.

Si au cours d'une même réunion plénière les modifications sont insensibles, la série des vingt et une réunions qui se sont succédées laissent percevoir une évolution : peu à peu, représentants des locataires, des bailleurs publics et de l'Etat se rangent à l'avis des représentants des propriétaires privés, épaulés par ceux des professionnels de l'immobilier, et adoptent les principaux points qu'ils défendent. Ces « vérités du marché » concernent la nature des services échangés (location de logements), le mode de fixation des prix (le loyer résultant d'un équilibre entre l'offre et la demande de location) et la définition des agents économiques de ce marché (propriétaires et locataires). Les représentants des bailleurs arrivent progressivement à « faire comprendre à la Puissance Publique », comme ils disent, et aux représentants des locataires que l'on ne peut et ne doit légiférer dans le secteur locatif privé ; que, dans une économie de marché, les loyers ne se décrètent pas puisqu'ils expriment simplement un état d'équilibre entre une offre et une demande de location ; enfin, que propriétaires et locataires sont des agents économiques qui échangent sur le marché un service de logement. Par conséquent, le propriétaire n'aurait plus à être considéré comme un profiteur qui extorque une plus-value. Quant au locataire, l'Etat devrait cesser de le protéger et de l'assister et préférer développer des actions d'information en sa direction ; informé de ses droits (Pinto, 1989) et des différentes aides financières dont il peut bénéficier, l'utilisateur du logement devrait pouvoir se comporter en consommateur responsable et accéder ainsi aux différents segments du marché locatif (HLM, logements sociaux intermédiaires, secteur conventionné, secteur libre...) correspondant à sa situation économique et sociale.

Ces thèmes de revendication, que l'on retrouve de manière quasi caricaturale dans les exposés des représentants des propriétaires, sont peu à peu pris en compte et intégrés par les représentants des locataires. Par exemple, ceux-ci finissent par admettre que le loyer rémunère un service. Lors des négociations pour l'année 1983, ils consentent,

dans le secteur social non HLM, à des hausses de loyers en échange de meilleures prestations. Seuls les représentants de la CNL (mais ils n'ont alors plus la maîtrise de la négociation) s'opposent à ces conceptions « raisonnables » et refusent de signer cet accord. Mais ils s'en tiennent à ce refus, n'ayant guère de discours alternatif à proposer, surtout concernant le parc locatif privé détenu par des particuliers. En effet, si leur expérience de négociation antérieure dans le parc HLM (public et privé) leur donne un certain crédit en ce domaine et une certaine assurance sur les arguments échangés, dans le secteur dit « privé privé », ils se trouvent quelque peu désarmés face à de nouvelles réalités (un parc hétérogène aux mains d'une multitude de propriétaires) et de nouveaux représentants qui diffèrent en tous points des représentants des bailleurs publics et institutionnels. Ces derniers, siégeant en qualité de propriétaire, sont souvent issus de professions juridiques (juristes, avocats, notaires) ou immobilières et n'ont aucune difficulté à argumenter en termes juridiques et à faire valoir des arguments économiques.

Parallèlement, du côté du gouvernement et des représentants HLM, que les tenants du libéralisme considèrent comme « en butte aux réalités économiques », on modifie l'approche initiale des rapports locatifs. Les représentants de l'administration disent *a posteriori* avoir été emportés par « l'utopie de 81 » et ramenés à la raison économique. Quant aux représentants des bailleurs sociaux, ils mettent en avant les contraintes budgétaires les obligeant à adopter un mode de gestion plus rationnel. Certes, cette rationalisation de la politique du logement n'est pas nouvelle (Bourdieu, Christin, 1990), mais la coexistence des quatre secteurs de négociations permet aux bailleurs sociaux de puiser dans l'argumentaire des bailleurs privés tout en mettant en valeur leur rôle social.

Les représentants des propriétaires privés se réjouissent que les représentants du gouvernement et des HLM tirent « enfin » profit des cours d'économie libérale qu'ils professent à chaque réunion, déployant toute la « pédagogie » dont ils sont capables. Tous font ainsi l'apprentissage des principes de régulation du marché adoptés au final comme seule « réponse » possible au « problème » de la location, formalisée par les professionnels de l'immobilier comme une « crise de l'immobilier ». La conception d'un marché locatif privé « libre » s'impose et est même érigée en norme d'action publique.

Certes, l'argumentaire déployé ne suffit pas pour expliquer ce déplacement. Mais, en offrant et imposant aux différents groupes une place dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques et un rôle « d'acteur de la politique du logement », la commission les contraint à cette issue. En effet, compte tenu des enjeux que constitue la CNRL pour les différents partenaires réunis afin de négocier les hausses de loyer, on comprend que chacun se satisfasse de cette « solution ». La mise en forme du problème, à travers les catégories de l'économie libérale, offre aux partenaires la possibilité de conci-

lier ce qui serait inconciliable, à savoir satisfaire aux exigences du statut d'acteur public et à celles de défenseurs des intérêts locatifs. Le souci des représentants de locataires de tenir leur rôle de partenaires de l'action publique les contraint à « faire fonctionner la loi Quilliot » qu'ils réclamaient : s'ils rompent les négociations, ils perdent la reconnaissance de leur statut de représentant au sein du secteur logement et donc toute possibilité de représenter les locataires ; mais choisir de les poursuivre, c'est renoncer pour une part à la défense des intérêts des locataires. Parallèlement, la culture économique qu'ils acquièrent au cours de ces années les prépare à accepter de négocier dans les termes des représentants des propriétaires. Il en est de même des membres du gouvernement socialiste, soucieux de montrer leur capacité politique à être de bons gestionnaires. L'impératif de la lutte contre l'inflation aidant, les conditions de réception de l'argumentaire libéral sont réunies. Ils peuvent rejoindre la formalisation des rapports locatifs que font les représentants des propriétaires selon laquelle les différents partenaires ont une place, assignée ou revendiquée, sur le marché du logement.

Plus généralement, il convient d'évoquer la constitution d'un espace cognitif commun (RFSP, 2000), produit à travers « la force des idées » (Jobert, 1994), c'est-à-dire la nature de l'argumentaire déployé qui finit par s'ajuster aux contraintes structurelles du fonctionnement de la négociation.

\*

\*\*

Ainsi restituée et analysée, l'épaisseur historique de la Commission Nationale des Rapports Locatifs permet de comprendre ce qui s'est joué durant cette législature socialiste en matière de politique des loyers. Au-delà du jeu de la concertation, la CNRL donne à voir la double dimension de l'historicité : en restituant l'histoire des groupes et des relations entre groupes et Etat, on peut repérer ce que ces acteurs font de la commission à travers leurs usages différentiels ; en cherchant à saisir ce qu'il advient de leurs pratiques en commission, on peut comprendre ce que la commission fait à ces acteurs, c'est-à-dire en quoi et pourquoi ce dispositif d'organisation des intérêts formalise l'action publique.

En filigrane de cette contribution, apparaissent clairement les insuffisances des approches dites pluralistes des groupes d'intérêt ainsi que celles des analyses ethnographiques. Une commission, et le cas de la CNRL l'illustre bien, n'est pas seulement une « bourse aux intérêts » (Mazey, Richardon, 1996) caractérisée à la fois par l'égalité d'accès des groupes et l'égalité d'influence des intérêts. Pour comprendre comment émerge un accord (sans doute faudrait-il parler de conception dominante) de ces échanges, il faut revenir à la structuration et au fonctionnement de la commission en y intégrant les histoires des relations entre les groupes et cette institution politique. On ne peut s'en tenir à une analyse

immédiate du jeu des groupes d'intérêt en commission, sous peine de manquer les clefs de compréhension disponibles dans les expériences passées, tant des groupements que des représentants. La prise en compte de l'épaisseur historique des intervenants et du dispositif dans lequel ils évoluent donne à voir ce qui s'actualise dans le jeu des négociations.

## RÉFÉRENCES

- Bailey, F-G. (1971) *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF.
- Ballain, R., Jeantet, A. (1986) *La loi Quilliot en action, une nouvelle dynamique de régulation du rapport locatif*, Grenoble, GETUR/Ministère de la justice.
- Bourdieu, P., Christin, R. (1990) La construction du marché. Le champ administratif et la production de la 'politique du logement', *Actes de la recherche en sciences sociales* 81/82 : 65-68.
- Capdevielle, J. (1986) *Le fétichisme du patrimoine. Essai sur un fondement de la classe moyenne*, Paris, PFNSP.
- Chevallier, J. (1987) Le syndicalisme et l'Etat entre l'autonomie et l'intégration, in N. Decoopman, ed., *Actualité de la Charte d'Amiens*, Paris, Puf/Curapp: 65-120.
- Chevallier, J. (1975) dir. *La participation dans l'administration française*, Paris, PUF/Curapp.
- Cosnier, J., Brossard, A. (1984) *La communication non verbale*, Paris, Delachaux & Niestlé.
- Collovald, A., Gaïti, B. (1990) Discours sous surveillances : le social à l'Assemblée in D. Gaxie, dir. *Le «social» transfiguré*, Paris, PUF/Curapp : 9-54.
- Dubois, V., Dulong, D., dir. (1999) *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.
- Goffman, E. (1975) *Stigmates. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Minuit.
- Goujon, M., Jeantet, A., Meyer, J. (1983) *La commission Delmon : dossier documentaire*, Grenoble, GETUR.
- Gremion, P. (1974) La concertation in M. Crozier, dir., *Où va l'administration française ?* Paris, les Editions d'organisation : 169-185.
- Jeantet, A. (1987) L'évolution du rapport locatif, *Annales de la Recherche Urbaine* 33 : 5-13.
- Jobert, B. (1994), dir. *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Kendon, A. (1990) *Conducting Interaction*, Cambridge, Cambridge U.P.
- Lascoumes, P. (1990) Normes juridiques et mises en œuvre des politiques publiques, *L'Année sociologique* 40 : 42-91.
- Lochak, D. (1989) dir. *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF/Curapp.
- Magri, S. (1982) *Le mouvement des locataires à Paris et dans la banlieue parisienne. 1919-1925, Première approche*, CSU.
- Mazey, S., Richardson, J. (1996) La commission européenne. Une bourse pour les idées et les intérêts, *Revue française de science politique* 46 (3) : 409-430.
- Meny, Y. (1986) La légitimation des groupes par l'administration française, *Revue française d'administration publique* 39 : 483-494.

Michel, H. (2000) *Propriété, propriétaires. Politiques publiques et groupes d'intérêts dans le secteur immobilier en France*, thèse pour le Doctorat en sciences sociales, mention études politiques, Paris, EHESS.

Muller, P. (1992) Le modèle français d'administration face à la constitution d'un espace public européen in P. Muller, ed., *L'administration française est-elle en crise ?* Paris, L'Harmattan : 11-32.

Offerlé, M. (1994) *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien.

Pinto, L (1985) *La constitution du 'consommateur' comme catégorie de l'espace public*, Paris, CSU/IRESO.

Pinto, L. (1989) Du pépin au litige de consommation. Une étude du sens juridique ordinaire, *Actes de la recherche en sciences sociales* 76/77 : 65-81.

*Revue française de science politique*, 2000, 50, 2, Les approches cognitives des politiques publiques.

Spanou, C. (1989) Le droit instrument de la contestation sociale ? Les nouveaux mouvements sociaux face au droit in D. Lochak, dir. *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF/Curapp : 32-43.

Topalov, C. (1987) *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Paris, PFNSP.

**LA COMMISSION NATIONALE DES RAPPORTS LOCATIFS (CNRL)**  
(Décret n°82-888 du 18 octobre 1982 portant application de l'article 35 de la loi n°82-526 du 22 juin 1982.)

**Art. 1er :** Sont considérés, comme des bailleurs personnes morales à vocation sociale au sens de l'article 37 de la loi susvisée pour l'ensemble de leurs logements, les bailleurs dont le patrimoine locatif à usage d'habitation est composé d'au moins mille logements qui :

Ou bien ont bénéficié de primes ou de prêts spéciaux à la construction consenti par le Crédit foncier de France ou la Caisse centrale de coopération économique ;

Ou bien sont régis par une convention conclue en application de l'article L.351-2 du Code de la construction et de l'habitation.

Ou bien ont bénéficié de la participation des employeurs à l'effort de construction.

**Art. 2 :** Sont membres de la Commission nationale des rapports locatifs mentionnée à l'article 35 de la loi du 22 juin 1982 susvisée :

*Pour les organisations nationales représentatives des bailleurs :*

La fédération nationale des offices publics d'HLM (FNOPHLM),

La fédération nationale des sociétés anonymes d'HLM (FNSAHLM),

La fédération nationale des sociétés d'économie mixte, de construction, d'aménagement et de rénovation (FNSEM) ;

La société centrale immobilière de la caisse des dépôts (SCIC),

L'association des propriétaires sociaux (APS),

La fédération française des sociétés d'assurances (FFSA),

La fédération des sociétés immobilières d'investissement (FSII),

L'union nationale de la propriété immobilière (UNPI).

*Pour les organisations nationales représentatives des gestionnaires :*

La confédération nationale des administrateurs de biens (CNAB),

La fédération nationale des agents immobiliers (FNAIM),

L'union nationale des intermédiaires et transactionnaires (UNIT),

*Pour les organisations nationales représentatives des locataires :*

La confédération nationale du logement (CNL),

La confédération générale du logement (CGL),

La confédération syndicale des familles (CSF),

La confédération syndicales du cadre de vie (CSCV).

**Art. 3 :** Sont membres de la Commission nationale des rapports locatifs en raison de leur vocation générale et de leurs actions dans le domaine du logement :

L'Union nationale des fédérations d'organismes HLM (UNFOHLM),

L'Union nationale des associations familiales (UNAF),

L'Association des maires de France (AMF),

Sont également membres deux représentants d'organisations, autres que celles mentionnées à l'article 2, nommés sur proposition du Comité nationale de la Consommation.

**Art. 4 :** Assistent aux séances de la commission un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le garde des sceaux, ministre de la justice, et un représentant de chacun des ministres ci-après :

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation,

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

Le ministre de l'économie et des finances,

Le ministre chargé de la construction et de l'habitation,

Le ministre chargé de l'énergie,

Le ministre de la consommation.

**Art. 5 :** Chacune des organisations mentionnées aux articles 2 et 3 du présent décret désigne au plus trois représentants. En cas de vote elles ne disposent que d'une voix.