

Barbara Allen

# LA GESTION DE PROXIMITÉ DANS LES ORGANISMES HLM

DIVERSITÉ DES SITUATIONS ET CONDUITE DU CHANGEMENT

**D**es conventions de gestion urbaine de proximité se mettent en place dans nombre de quartiers d'habitat social, le « renforcement des services de proximité » devient une injonction pour toutes les organisations qui participent au fonctionnement de ces quartiers. Ce mouvement peut être positif si la proximité ne devient pas une formule incantatoire à l'image de notions telle « le désenclavement », « la dédensification », « l'intégration urbaine », « la mixité sociale » etc. Celles-ci fonctionnent, en effet, trop souvent comme des « catégories-écran », une forme de pensée magique empêchant de se saisir des problèmes et de les traiter, de développer en quelque sorte une véritable pensée de l'action.

Les organismes HLM, acteurs clefs du fonctionnement des quartiers d'habitat, ont investi le champ de la proximité depuis, pour certains, pratiquement une vingtaine d'années. A travers l'analyse du développement des services de gestion de proximité des organismes HLM, nous voudrions montrer que la proximité recouvre en réalité des conceptions extrêmement différentes, voire divergentes. L'examen des conditions d'émergence de la question de la proximité et son devenir fait apparaître que celle-ci ne peut être dissociée d'une réflexion sur la conception et la conduite du changement des organisations.

Nous nous appuyons sur l'analyse des formes de gestion de proximité que nous avons réalisée dans une dizaine de quartiers, dans le cadre de missions d'adaptation de leur gestion que nous ont confiées des organismes HLM. Ces analyses sont fondées à la fois sur un diagnostic de l'organisation des services de gestion et sur des entretiens avec l'ensemble des responsables et des agents concernés, qui ont généralement été mis en perspective avec les résultats d'enquêtes approfondies auprès d'échantillons d'habitants comportant une centaine de personnes à chaque fois. Ces missions se sont toujours déroulées sur des périodes relativement longues (de une à trois années), ce qui nous a permis d'acquérir une compréhension « de l'intérieur » du fonctionnement de ces organisations. Nous avons également confronté nos analyses avec celles d'autres consultants intervenant dans ce champ et celles de chercheurs étrangers<sup>1</sup>.

Avant d'examiner les différentes conceptions de la gestion qui sous-tendent le développement des services de proximité dans les organismes HLM, notons que ce développement s'est souvent traduit par des améliorations significatives :

- La gestion est enfin reconnue dans beaucoup d'organismes HLM comme un enjeu majeur, après avoir été pendant longtemps le parent oublié puis le parent « pauvre », en quelque sorte, par rapport à des métiers plus valorisés (la construction, la réhabilitation, le « développement »). Des efforts de qualification et de développement important des compétences des agents concernés sont mis en œuvre. La proximité des agents avec le terrain n'est plus le signe d'un emploi dévalorisé et constitue souvent, au contraire, une condition de progression dans l'organisation.

- Dans un certain nombre d'organismes HLM, il est aujourd'hui acquis que la question de la gestion de proximité ne peut être considérée indépendamment de changements qui concernent l'ensemble du fonctionnement de l'organisation et certains d'entre eux, qu'il s'agisse de Sociétés Anonymes, d'OPHLM ou d'OPAC, ont engagé des processus de transformation en profondeur de leurs modes d'organisation.

- Enfin, une évolution significative commence à émerger dans certains organismes. Pendant longtemps et encore aujourd'hui, les orientations et le contenu des projets ou des actions conduits dans le cadre de la politique de la ville ont souvent été formulés en vue de régler des problèmes énoncés de manière clairement dissociée de l'action des organisations elles-mêmes (les problèmes « de la population » – ou ceux « du quartier », sa localisation, ses équipements, sa structure urbaine, etc.).

Beaucoup d'organismes HLM savent aujourd'hui intuitivement ou empiriquement que certains problèmes ont des sources dans leurs propre action (leur histoire, leurs modes d'organisation, leurs pratiques, leur définition des métiers, les compétence de leurs

---

1. Nous avons notamment animé un groupe de travail européen pendant cinq ans sur le thème des relations entre les habitants et les différents partenaires intervenant dans les quartiers en difficultés. B. Allen and all... « Housing processes and residents » ENHR, 1997.

agents). Un certain nombre d'entre eux évolue de la connaissance empirique ou intuitive à une construction de leur action en fonction de la formalisation de cette question. Cette reconnaissance de la participation des organismes à la co-production d'un certain nombre de problèmes (insécurité, tensions sociales, isolement, etc..) conduit au développement d'une véritable capacité d'action pour les régler. On assiste ainsi, dans un certain nombre de quartiers, à des améliorations très significatives de situations au départ extrêmement problématiques.

Cette évolution n'est pas sans rapport avec l'un des enjeux majeurs de la gestion urbaine de proximité. Celle-ci doit-elle se limiter à un ensemble d'actions disparates ou bien doit-elle constituer l'opportunité d'interroger et d'améliorer le rôle de l'action publique dans le fonctionnement social des quartiers en s'appuyant sur le mode même d'exercice de ses compétences ?

## Aux origines de la gestion de proximité

Les organismes HLM ont fondé leur culture sur l'activité de construction et sur une conception de leur rôle lié à la production de logements. Pendant très longtemps, la construction puis la réhabilitation ont constitué des activités nobles et valorisées reposant sur des filières techniques puissantes à l'intérieur des organismes, alors que la gestion elle-même était dépréciée. Somme d'actes courants, répétitifs, peu valorisants, elle était appréhendée comme une activité de routine exercée par du personnel peu qualifié et répondant à des modes de production que l'on peut qualifier de bureaucratiques. Gérer, c'était souvent au mieux « fournir des prestations ». Il n'y avait pas de pensée du destinataire de la gestion qui était, au mieux, « l'occupant » d'un logement. À part son gardien, dont le statut souvent dévalorisé dans l'organisation était précisément construit par sa proximité avec « le terrain », cet « occupant » n'avait pratiquement pas de relations avec d'autres agents, localisés dans des bureaux éloignés des quartiers qu'ils ne connaissaient souvent même pas. Beaucoup d'organismes s'accordent aujourd'hui à reconnaître qu'ils ont connu une longue période de faible investissement de la gestion. Leur activité était orientée vers la construction et leur développement était conçu comme l'accroissement de leur patrimoine.

Dès la fin des années soixante-dix, on observe, dans les organismes les plus importants, une préoccupation de délocalisation de leurs bureaux en fonction d'un découpage de leur patrimoine par territoire (département ou région) et l'on voit aussi apparaître des préoccupations localisées et disparates d'innovation dans le champ de la gestion. Par exemple, à l'époque, le programme de Gestion expérimentale (GEX) du Plan construction et architecture regroupe une trentaine



*Pantin, quartier des Courtilières, réhabilitation de logements, visite de l'appartement témoin.*

d'expérimentations conduites dans toute la France. Deux préoccupations encore aujourd'hui présentes dans la question de la gestion de proximité sous-tendaient les différentes innovations testées : le souci d'inscrire l'expérimentation dans un espace particulier (un quartier, une zone rurale...), et la recherche de nouvelles manières de travailler qui permettraient de prendre en compte des situations spécifiques et de trouver des pratiques ou des modes d'organisation adaptés à ces situations. Les incidences réelles de ce programme, ont été, à notre connaissance, très limitées pour des raisons utiles à évoquer en terme de conduite du changement. Certaines des opérations, réellement innovantes<sup>2</sup>, avaient suscité chez les agents y ayant participé une véritable prise de conscience des effets de leurs pratiques de gestion habituelles et plus globalement des modes d'évitement par les organismes des populations qu'ils logeaient. Mais cette « prise de conscience » isolée d'agents inscrits dans un cadre bien

2. Par exemple, création d'une unité de gestion expérimentale pour des quartiers « difficiles » à Marseille ou mise en place d'un bus tournant en zone rurale avec des agents de différents compétences à son bord en Bretagne.

à l'écart du fonctionnement usuel des organismes (l'expérimentation) n'avait souvent abouti qu'à leur marginalisation, sans effets sur les structures.

## La création des unités de gestion locales<sup>3</sup>

Vers le début des années quatre-vingt et durant une période qui va s'échelonner sur 10-15 ans, les organismes de logements sociaux vont être les premiers à s'installer en quelque sorte massivement au sein des quartiers d'habitat social afin de mettre en œuvre une gestion dont les appellations varieront (proximité, adaptée, rapprochée). L'installation d'unités de gestion au sein des quartiers pour gérer des patrimoines allant de 1500 à 4000 logements constitue en elle-même une véritable révolution. L'analyse fine et détaillée des raisons ayant suscitées cette grande vague de « décentra-



Pantin, quartier des Courtilières, réhabilitation de logements, visite de l'appartement témoin.

lisation » reste à faire, toutefois, on peut évoquer certaines raisons qui ont pu jouer un rôle différent selon les organismes, leur localisation, leur histoire, les caractéristiques de leur patrimoine :

- Au début des années quatre-vingt, la focalisation des débats sur la modernisation des entreprises privées, la recherche de la performance de l'appareil de production, la valorisation de l'entreprise, conduisent à développer une vision extrêmement critique du service public (coût, efficacité, logique bureaucratique) qui s'inscrit de surcroît dans un contexte de « crise de l'état providence »<sup>4</sup>. La nécessité d'engager une réflexion approfondie sur le devenir des services et des politiques publiques est donc posée.

- Leur modernisation devient la préoccupation centrale de beaucoup d'organismes HLM qui s'y s'engagent alors fortement, important directement les référents, les outils, la sémantique, « l'idéologie managériale »<sup>5</sup> des entreprises privées. La perception plus souterraine, plus sourde des « risques » encourus à « ne pas changer » nous semble également active. La prise de

conscience du développement de situations problématiques dans les quartiers d'habitat social appelle un changement d'organisation pour gérer les situations nouvelles rencontrées. À partir de là et jusqu'à aujourd'hui encore, les organismes HLM vont chercher à articuler une préoccupation en termes de résultats économiques et de compte d'exploitation, des enjeux énoncés en regard de « l'entreprise » elle-même (son projet, son développement) avec des interrogations sur la finalité de leur action, longtemps débattue en terme de mission (contenus et limites).

- À cette situation nouvelle, il faut ajouter les changements liés aux lois de décentralisation de 1982, les débuts de la Politique de la Ville et la recherche de modes de contractualisation inédits entre les acteurs locaux qui conduisent à prêter une attention nouvelle aux collectivités locales et à rechercher des modes de présence accrues sur le terrain.

En créant des unités de gestion locale<sup>6</sup>, les organismes ont donc énoncé la proximité avec leurs locataires et avec les partenaires locaux comme un enjeu d'évolution interne et cela constitue une mutation importante. Mais les difficultés à stabiliser le contenu des évolutions recherchées ont parfois compliqué singulièrement le processus engagé.

## Gestion de proximité, gestion rapprochée

La finalité la plus souvent associée à la création des unités de gestion locale est donc la mise en œuvre d'une « gestion de proximité », prenant appui sur la proximité physique du bailleur dans l'espace du quartier pour promouvoir l'« accessibilité » et développer les relations avec les locataires.

L'appellation « gestion de proximité » est parfois remplacée par celle de « gestion rapprochée » et parfois énoncée en terme de « gestion adaptée »<sup>7</sup>. La finalité « gestion adaptée » coexiste presque toujours avec celle

3. Sachant que là aussi les termes ont été variés : unités de gestion, antennes de gestion, agence de gestion sont les plus fréquents.

4. P. Rosanvallon, *La crise de l'État providence*, Éditions du Seuil, 1981.

5. Dont une analyse critique extrêmement intéressante a été proposée par J.-P. Le Goff qui s'attache non seulement à en décortiquer les contenus, mais aussi à démontrer les écarts entre les discours et la réalité des pratiques. J.-P. Le Goff, *Le mythe de l'entreprise*, La Découverte/essais, 1993.

6. Précisons que la création de ces unités de gestion locale a été accompagnée d'un travail considérable sur le gardiennage (évolution des métiers, renforcement et réorganisation des moyens, formation etc..)

7. On trouve une première définition de « la gestion adaptée » dans le rapport d'un groupe de travail créé à l'initiative de la Commission nationale de développement social des quartiers « Gestion adaptée, gestion différenciée », Rapporteur F. Engelman, avril 1983. La définition de la gestion adaptée qui y est proposée a le mérite d'insister sur l'importance de la différenciation de la gestion. Son ambiguïté réside dans la non discussion des référents utilisés pour fonder la nécessité de la différenciation et des rapports parfois antinomiques qu'ils entretiennent.

de « gestion de proximité » avec laquelle elle est souvent confondue. Parfois, cependant, elle renvoie à des conceptions différentes. La proximité apparaît alors comme une condition permettant de mieux connaître les situations locales (techniques, sociales, politiques, urbaines) et d'adapter les pratiques de gestion à ces spécificités. Bien que les différences aient rarement été clarifiées, on retrouve dans la finalité « gestion adaptée » une préoccupation de différenciation de la gestion en fonction des situations et donc le passage d'un fonctionnement standardisé, aut centré à des pratiques prenant en compte des environnements particuliers pour s'y adapter.

Dans la réalité, sous la même appellation de « gestion de proximité », des conceptions très différenciées se sont développées<sup>8</sup> :

- une conception « traditionnelle » de « fourniture de prestations » où l'on continue de mettre en œuvre les mêmes pratiques (nettoyage, entretien technique, procédure de recouvrement des impayés, mutations etc..) et dont le logement reste la référence fondamentale. Le locataire continue d'être ici « l'occupant d'un logement »;
- la conception « qualité de service » qui vise à « donner satisfaction au client » en améliorant l'efficacité de l'organisation. Les contenus caractérisant de manière récurrente la qualité de service sont l'efficacité, la réactivité, la rapidité, le « bon produit ». Favoriser la satisfaction du locataire devenu client, répondre à sa demande, voire l'anticiper à travers certaines prestations (par exemple en modifiant les critères de remise en état des logements) émerge comme une préoccupation centrale;
- la conception « qualité de service dans l'habitat » où l'on voit apparaître parfois la notion de résidence. Il s'agit de favoriser la satisfaction du résident/client, de répondre à sa demande, voire de l'anticiper à travers l'amélioration de la qualité de l'ensemble des services offerts dans un certain espace résidentiel. Émerge alors une prise de conscience du fait que la création ou l'amélioration des services dépendent de l'action conjointe de l'organisme et d'autres partenaires (publics et/ou privés);
- enfin, certains cherchent à promouvoir une autre conception de la gestion en élargissant les pratiques de gestion de la simple fourniture d'un ensemble de prestations à la renégociation avec les locataires d'une relation fondée sur la clarification de droits et de devoirs réciproques, ou bien encore ambitionnent de résoudre certains problèmes de vie collective au travers de la pratique de gestion. Par exemple, il ne s'agit plus de fournir simplement une prestation nettoyage, mais d'œuvrer avec les partenaires adéquats à l'amélioration de la propreté en en faisant un enjeu social ayant un impact majeur sur la vie du quartier et son fonctionnement social.

## Une décentralisation aux contenus différenciés

Si l'on associe la décentralisation à une délocalisation fonctionnelle consistant à déplacer des activités et des services au plus près de ceux auxquels ils sont destinés, le mouvement en ce sens a été considérable. Si au déplacement des activités et des services, on associe une perspective de transfert d'une partie plus ou moins importante des processus de décisions, l'ampleur de la décentralisation dépend des objets visés par les processus de décision. Jean Bouvier<sup>9</sup> a montré que les unités de gestion locales avaient un pouvoir de décision par rapport à toute une série d'activités de gestion (les réparations, les impayés, le nettoyage, le traitement des demandes de logements ou des mutations) mais que l'étendue de ce pouvoir variait selon les organismes étudiés. Les questions sur lesquelles les responsables des services de proximité peuvent exercer un pouvoir de décision sont plus ou moins nombreuses, mais leurs décisions s'inscrivent toujours à l'intérieur de chaînes de production de l'activité de gestion définies par des procédures et conçues comme la somme de prestations disjointes.

Si l'on associe au terme décentralisation<sup>10</sup> celui d'autonomie, c'est-à-dire si l'on considère qu'un responsable d'unité de gestion locale peut élaborer un projet de gestion sur plusieurs années à l'intérieur d'un cadre posé par l'organisation, que dès lors il peut s'organiser et utiliser les moyens dont il dispose (compétences, budgets), voir les négocier avec sa direction pour réaliser des objectifs dont il serait responsable, alors dans les années 85-95 la décentralisation a concerné seulement un petit nombre d'organismes<sup>11</sup>.

## Diversité des pratiques et cohérence de l'organisation

Les agents en place dans les unités « décentralisées » ont souvent ré-interprété de manières très différentes les missions confiées aux unités de gestion nouvelle-

8. La déclinaison d'un certain nombre de catégories d'analyse (le destinataire dans les discours et la pratique, le référent de l'action, le rapport organisation/institution, les modes de conduite de l'action, etc..) avait permis d'identifier et de formuler ces différentes conceptions. B. Allen, « Les paradigmes sous tendant la transformation de la gestion des organismes de logements publics », ENHR conférence (European Network on Housing Research), Budapest, 1993.

9. J. Bouvier, « Les modes de gestion décentralisé des organismes HLM », *Actualités HLM*, 1995.

10. Ici la définition de la décentralisation est très proche de celle proposée par R.-J. Cordiner et présentée par B. Lussato, *Introduction critique aux théories d'organisation*, Dunod, Systémique, 1992.

11. B. Allen, M. Bonetti, « Decentralisation of social housing management in France : a stop and go process », Conférence Cecodhas/ENHR sur le logement public en Europe, Nunspeet, 1998.

ment créées. Ces conceptions différentes du rôle de ces unités par rapport aux pratiques antérieures ont émergé localement en fonction d'un certain nombre de facteurs : les discours des dirigeants sur les finalités de la décentralisation, leur déclinaison dans des contenus concrets concernant l'activité des agents, les modes de conduite du changement des organismes, les messages transmis par les responsables hiérarchiques des agents, leurs propres interprétations et leurs postures par rapport aux changements engagés par la direction, l'histoire des agents à l'intérieur de l'organisation et l'histoire de l'organisation elle-même. Les processus d'accompagnement dont ils ont bénéficié et les conceptions et les compétences des consultants qui les ont accompagnés ont également eu une grande influence sur les modes de gestion mis en œuvre. D'autres phénomènes relatifs à la posture professionnelle des agents et aux modifications de leurs modes de travail liées aux nouvelles fonctions qu'ils devaient assumer ont eu un impact non négligeable sur le fonctionnement des unités de gestion. Les effets du passage de bureaux lointains et protégés à des locaux situés dans les quartiers gérés, le vécu associé au changement en terme de régression ou de progression professionnelle, d'acquisition ou de perte de savoir faire, la perception de la « valeur » accordée à ces nouvelles fonctions à l'intérieur de l'organisation (selon qu'il s'agissait d'un nouveau métier fortement valorisé, ou qu'ils avaient le sentiment d'être mis dans un « placard »), et enfin leur culture et leurs compétences propres ont également joué un rôle important.

Les unités de gestion se sont donc positionnées de manière différenciée par rapport au changement, sur une ligne allant de la continuité (reproduction des pratiques antérieures) à la transformation (mise au point de nouvelles manière de travailler, évolution en profondeur de la conception du métier), en passant par l'adaptation (amélioration des pratiques antérieures, qualité de service). Cette diversité n'est pas étonnante compte tenu de l'ampleur des évolutions recherchées au travers de ce rapprochement des organismes avec leurs locataires et avec les quartiers qu'ils géraient et du temps nécessaire à tout processus de changement.

Mais elle a parfois été singulièrement renforcée par l'absence de définition précise de ce que voulait dire proximité et adaptation de la gestion dans la pratique quotidienne des agents, dans les modes d'organisation, dans le choix des critères d'évaluation de l'activité des unités de gestion locale. De plus et dans le même temps, on observait au sein des organismes, le développement de plusieurs discours juxtaposés, exprimés à travers différentes démarches (projet d'entreprise, groupes de travail, groupes projet) ou supports de communication (journal interne, manifestations, séminaires, etc).

Il n'était pas rare que des conceptions contradictoires aient coexisté, se traduisant par des discours divergents :

- un discours souvent très « social » justifiant la décentralisation et la nécessité de la proximité (des habitants) par une rhétorique proche de celle de la politique de la ville et par la prise de conscience de nouveaux enjeux (sociaux, partenariaux) auxquels les organismes étaient confrontés dans les quartiers en difficulté et auxquels ils devaient s'adapter ;

- un discours très « marketing » sur le « client », « le produit » avec le développement du référent « qualité de service », le souci de la « qualité du service rendu », qui conduisait inévitablement à un souci de définition homogène de prestations de qualité « standard » sur l'ensemble du patrimoine ;

- un discours, enfin, dont « l'entreprise » elle-même était l'objet (sa performance, son identité, son devenir etc..)

Le développement de cette diversité dans les unités de gestion locales a posé un problème redoutable à des organisations qui sortaient à peine d'une culture bureaucratique et souhaitaient conquérir leurs lettres de noblesse d'entreprises performantes. Ce problème a parfois été amplifié par l'assimilation par certains de l'efficacité de l'entreprise à l'homogénéité de l'organisation. Cette diversité s'est également trouvée en contradiction, dans un certain nombre d'endroits, avec les démarches mises en œuvre, au même moment, les « projets d'entreprise » par exemple.

## De la verticalité à la transversalité

En principe, en rapprochant le lieu des pratiques et des décisions des lieux physiques sur lesquels ils sont exercés, la décentralisation vise à accroître la compétence d'une l'organisation en élargissant, au travers des nouvelles structures créées, sa capacité d'interaction avec la spécificité de chaque environnement.

La création d'unités de gestion locale au cœur des quartiers d'habitat social constituait une véritable révolution par rapport aux pratiques antérieures marquées par la distance et par une gestion uniformisée. Elle était porteuse d'une interaction nouvelle des organismes HLM avec leur environnement (les habitants mais aussi les partenaires locaux).

Dès lors, les conditions de rétro-action des unités de gestion nouvellement créées sur l'organisation (notamment dans le champ de l'information, de la décision, de l'évolution des procédures), la complémentarité des compétences et des responsabilités entre les différents niveaux des organismes<sup>12</sup> constituaient un chantier de travail au moins aussi important que l'installation des unités de gestion dans les quartiers eux-mêmes. Or, bien que des unités aient été créées au nom de la

12. Soit les différents services du siège et les unités de gestion soit différents services du siège, des directions intermédiaires décentralisées et unités de gestion pour les organismes les plus importants.

décentralisation, il n'y a pas toujours eu de mise en cohérence des services centraux avec les missions assignées aux unités de gestion décentralisées. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu de modifications internes en termes d'organisation, d'organigramme, de créations de postes, etc., mais la question de la rétroaction, celle de la complémentarité et de la cohérence entre les niveaux des organisations n'ont pas été toujours suffisamment traitées. Par exemple :

- que faisait-on au sein de l'organisation des nouvelles manière de travailler et de l'ensemble des micro-ajustements, des « arrangements négociés » auxquels les agents étaient quotidiennement conduits pour adapter les procédures aux situations particulières des habitants qu'ils rencontraient ?
- Comment prenait-on en compte des propositions d'organisation nouvelles qui pouvaient leur paraître plus pertinentes ?
- Comment devaient évoluer les modes de prise de décision afin de prendre en compte « un point de vue de la gestion » par rapport à d'autres champs d'intervention – par exemple le champ technique qui assure la conduite des réhabilitations et les projets urbains – qui lui d'ailleurs n'avait pas été décentralisé ?
- En fonction de quels nouveaux critères, prenait-on les décisions concernant le choix des moyens de gestion et leur affectation ? Par exemple maintenant-on des critères d'attribution des budgets et des moyens en personnel en fonction du nombre de logements ou devait on prendre en compte une spécificité des situations (technique, patrimoniale, sociales etc..) rencontrées ?

Les unités de gestion ont souvent été perçues par les services centraux comme un niveau supplémentaire dans la mise en œuvre de fonctions (technique, administrative, commerciale). Par exemple, dans un certain nombre d'organismes, au lieu de considérer les unités de gestion locales comme le lieu premier de constitution d'une connaissance sur différents aspects concernant un quartier, la gestion ou les attentes et les problèmes de locataires qui auraient pu être utiles aux services du siège, au lieu de les aider en mettant à leur disposition des outils ou des analyses dont elles pouvaient avoir besoin dans la conduite de leur activité, les services du siège se sont mis à les solliciter pour nourrir des études, des enquêtes, des observatoires, sans que souvent les agents sachent toujours pourquoi ou qu'il en aient des retours. On est ainsi parfois resté dans un modèle centralisé bureaucratique imposant aux services de proximité des activités supplémentaires, au lieu de les aider à la construction d'une autonomie d'action.

En se décentralisant, les organisations historiquement très hiérarchisées, et fonctionnant dans une logique de pouvoir descendant, cherchent en effet à accroître leur surface de relations avec l'environnement dans lequel s'inscrit leur activité, afin d'améliorer leur

capacité d'action. Mais cette adaptation aux environnements différenciés avec lesquels elles sont en relation, pose le problème de l'articulation entre les différents niveaux de l'organisation et de l'autonomie des services de proximité. Cela implique de passer d'une organisation « verticale », fondée sur des processus de décision purement hiérarchiques et descendants, à la mise en place de relations transversales entre les différents services. Dans cette perspective, le rôle des directions et des services centraux consiste principalement à organiser ces relations entre les services et à fournir un appui logistique aux unités décentralisées, mais aussi à préserver la cohérence d'ensemble de l'organisation.

## Décentralisation et renforcement du contrôle

Les insuffisances d'adaptation des services centraux des organismes, le flou dans la définition des changements recherchés, les autres mouvements à l'œuvre dans la conduite du changement, l'absence d'indica-



*Pantin, quartier des Courtilières, réhabilitation de logements, visite de l'appartement témoin.*

teurs rendant réellement compte de l'efficacité du travail réalisé localement qui est toujours évalué à travers les indicateurs de gestion « classique » (les taux d'impayés, la vacance, la rotation) ont souvent conduit à une méconnaissance du travail réalisé dans les unités de gestion décentralisées, et parfois à un renforcement des tentatives de contrôle et de maîtrise de leur activité<sup>13</sup>. La relation avec les locataires constitue un bon exemple de cette méconnaissance. Au moment de la création des unités de gestion, l'injonction de développer des relations avec les locataires était massive. En même temps, la formalisation des finalités de cette relation autrement qu'en termes « d'amélioration de la satisfaction des clients » s'est avérée difficile. À de

13. Comme l'a très bien montré A. Collet, « Des organisations sous la pression de l'environnement » in *La dynamique des mondes sociaux HLM*, sous la direction de Sainsaulieu R., IRESCO-LCS/Club management et marketing des organismes HLM, décembre 2000.

multiples reprises, les gardiens et les agents que nous avons rencontrés nous ont déclaré que leur direction leur avait demandé de « faire du relationnel » sans qu'ils puissent nous dire clairement en quoi cela consistait exactement.

Dans un certain nombre d'unités de gestion s'est pourtant développée une pratique réelle de relation,



*Pantin, quartier des Courtilières, réhabilitation de logements, visite de l'appartement témoin.*

de temps pris avec les locataires pour comprendre certains de leurs problèmes et les aider à les résoudre (par exemple, le travail considérable fait dans certains endroits pour aider certains locataires à régler durablement leurs problèmes d'impayés ou pour rétablir des règles de vie collective partagées dans les immeubles). Cela constituait pour les agents une des valeurs ajoutées importantes liées à leur présence. Pourtant le caractère évanescent de ce travail « relationnel » construisait son invisibilité pour les autres niveaux de l'organisation. Dès lors, et pour des préoccupations associées de coût de gestion et d'augmentation du travail administratif, ceux-ci se sont mis à transmettre de plus en plus de nouvelles tâches à faire aux unités de gestion (et souvent aux gardiens). Progressivement, le temps passé à effectuer des tâches administratives a conduit à ce que la relation avec le locataire soit perçue parfois comme une activité qui empêchait de faire son travail, « le vrai ». Certaines unités de gestion locales se sont alors recentrées uniquement sur les attentes de leur hiérarchie.

## Proximité et gestion du territoire

La proximité a donc abrité une grande polysémie de contenus, de manière de concevoir la gestion. La proximité physique des unités de gestion locales dans des quartiers d'habitat social, a suscité un véritable souci de prise en compte des attentes des locataires, mais le sens de la proximité s'est aussi souvent progressivement réduit à un « à côté », ce qui a paradoxalement conduit les habitants à un sentiment d'accroissement de la distance et de l'inaccessibilité du bailleur<sup>14</sup>.

Le référent « qualité de service » comme conception de l'action orientant les évolutions de la gestion a dominé dans les discours et dans les pratiques et il a incontestablement permis dans beaucoup d'endroits des améliorations réelles de la chaîne de production des prestations. S'il a rencontré un tel succès auprès des organismes, c'est parce qu'il s'agissait d'un référent dont les contenus (la satisfaction du client, la qualité du produit, etc.) étaient déjà largement pensés par le secteur privé et qu'il constituait une orientation dont l'évidence permettait de mobiliser rapidement les agents de manière efficace sur des processus de changement.

Toutefois, le rôle et le statut de la proximité dans la « qualité de service » mérite d'être interrogé. La « qualité de service » est pratiquement toujours associée à une vision homogénéisante de la gestion qui ne laisse pas beaucoup de place à la question de l'adaptation de ses contenus en fonction des situations. La gestion y est définie comme la production d'une somme de prestations disjointes mises en œuvre à l'intérieur de procédures définies qui individualisent la relation bailleur/client et ne permettent pas nécessairement de se saisir d'enjeux qui concernent la vie collective et le fonctionnement social. Parfois et par une dérive bien connue, les procédures ne constituent plus seulement un cadre de mise en œuvre de l'action, elles finissent par construire l'objet et le sens même de la gestion. Elles constituent aussi ce qui fait lien entre des agents appartenant à des filières (techniques, administratives) distinctes. Ces procédures réifient l'activité des agents qui se trouve morcelée en un ensemble de segments dont ils ne maîtrisent pas toujours les modes d'articulation et, paradoxalement, elles ne leur permettent pas de se saisir réellement de la question de la « qualité » de ce qu'ils ont produit. C'est sur cette difficulté que butent un certain nombre d'organismes alors qu'ils cherchent à promouvoir la qualité de leurs prestations.

La proximité associée à la mise en œuvre du paradigme « qualité de service » peut donc susciter une valeur ajoutée en terme de qualité des prestations, de proximité physique du bailleur, de rapidité, d'ajustements dans les réponses apportées. Mais la qualité de service à elle seule ne constitue pas un paradigme permettant d'aller beaucoup plus loin.

Aujourd'hui, certains organismes qui s'étaient fortement engagés dans la visée « qualité de service », maintiennent cette exigence de qualité tout en évoluant de manière significative. Ainsi après s'être investis dans une pensée du changement à partir de l'organi-

14. Cet aspect est très clairement montré par les enquêtes auprès des habitants que nous avons réalisées dans un certain nombre de quartiers d'habitat social. B. Allen, « Gestion et dynamiques résidentielles », communication au séminaire du réseau Socio-économie de l'habitat sur les enjeux de la gestion des services, Rennes, novembre 1999.

sation elle-même, ils ont complété cette première approche par une analyse de leur patrimoine pour penser les évolutions de leur organisation.

Dans ces organismes se met en place une gestion de territoire ou une gestion stratégique. La proximité peut dans ce cas, constituer un support pour penser la pertinence de l'action de l'organisation en fonction de chaque territoire. A partir d'une analyse du territoire, elle permet de construire une conception d'ensemble de la finalité de l'action à conduire pour améliorer des situations sur un territoire donné. Elle suppose un changement radical de conception de la gestion qui ne consiste plus seulement à fournir des prestations à des locataires individuels, mais à gérer des situations sociales problématiques, traversées de tensions et de conflits. Il s'agit de gérer les multiples problèmes de cohabitation en utilisant les différentes prestations (nettoyage, entretien technique, adaptation de l'espace, etc.) comme autant de moyens d'action pour réguler les relations de voisinage, les problèmes de vie collective et construire des règles de vie partagées.

L'analyse du territoire, de ses problèmes, de ses atouts, de ses potentialités, de ce qui pourrait améliorer les conditions de vie des habitants permet d'énoncer ce que pourrait être un enjeu spécifique à chaque quartier au service duquel mobiliser une stratégie de gestion. La gestion de proximité est ici appréhendée comme un ensemble de pratiques dont la hiérarchisation et le

contenu vont être utilisés de manière stratégique. Elle est aussi conçue comme le lieu de construction d'une unité et d'une pérennité de l'action du bailleur dans un quartier, ce qui lui confère compétence et légitimité pour actionner d'autres modes d'intervention de l'organisation – réhabilitation, résidentialisation, aménagement des espaces extérieurs, etc. – et de s'impliquer dans leur élaboration et leur mise en œuvre.

Cette conception de la gestion nécessite à la fois une transformation des modes d'organisation et une évolution de culture considérable. Elle implique notamment de construire progressivement une articulation des différents niveaux de l'organisation centrée sur l'analyse de la complémentarité de leurs compétences et de leurs champs d'action. Il s'agit d'élaborer de véritables projets d'action où le territoire est le lieu de rencontre de multiples proximités à partir desquelles est pensée une unité de l'action.

La proximité peut ainsi signifier la proximité physique d'une organisation dans l'espace d'un quartier, elle peut signifier l'amélioration ou l'adaptation de ses pratiques sans que cela ne remette en cause les conceptions qui orientent son action. Elle peut aussi constituer un support et une exigence pour construire et ré-interroger l'action conduite, son sens, son unité, en fonction des interactions avec cet espace particulier.

**Barbara Allen**

## BIBLIOGRAPHIE

Allen B. et al., (1997), « Housing processes and residents » ENHR (European Network on Housing Research), Rapport du groupe de travail « Housing processes and residents ».

Allen B., (1993), « Les paradigmes sous-tendant la transformation de la gestion des organismes de logements publics », ENHR conference, Budapest.

Allen B, Bonetti M., (1998), « Decentralisation of social housing management in France : a stop and go process », Séminaire Cecodhas/ENHR sur le logement public en Europe, Nunspeet.

Allen B., (1999), « Gestion et dynamiques résidentielles », communication au séminaire du réseau Socio-économie de l'habitat sur les enjeux de la gestion des services, Rennes.

Bouvier J., (1995), « Les modes de gestion décentralisée des organismes HLM », *Actualités HLM*.

Collet A., (2000) « Des organisations sous la pression de l'environnement » in *La dynamique des mondes sociaux HLM*, sous la direction de Sainsaulieu R., IRESCO-LCSI/Club management et marketing des organismes HLM.

Engelman F., (1983) « Gestion adaptée, gestion différenciée », groupe de travail gestion adaptée des organismes propriétaires. Commission nationale de développement social des quartiers.

Le Goff J.-P., (1993), *Le mythe de l'entreprise*, Paris, La Découverte/essais.

Lussato B., (1992), *Introduction critique aux théories d'organisation*, Paris, Dunod, Systémique, 1992.

Rosanvallon P., (1981), *La crise de l'État providence*, Paris, Éditions du Seuil.

**Barbara Allen** est chercheur-consultant au laboratoire de Sociologie urbaine du CSTB. Elle y conduit depuis une quinzaine d'années des missions sur l'adaptation de la gestion des organismes HLM. Elle a mis au point un Observatoire d'analyse des dynamiques résidentielles des quartiers d'habitat social au sein duquel ont été conduites de nombreuses enquêtes à la demande d'organismes HLM afin de nourrir des projets de requalification de quartiers en difficulté et de construire des projets de gestion adaptées.

<ballen@cstb.fr>