

Yann Maury

# PROFESSION LOGEUR SOCIAL

L'ÉTAT-PROVIDENCE VU D'EN BAS

À la fin des années cinquante, l'usager s'impose comme une figure centrale de l'action publique. Mais il doit se plier aux exigences de l'offre et aux rationalités techniciennes. L'usager n'a le droit ni à la parole ni à la différence. « Le service public se construit à partir du compromis entre un principe d'uniformité d'une offre industrielle et un principe d'égalité de traitement. »<sup>1</sup>

À partir du milieu des années quatre-vingt, sous l'influence du néo-libéralisme gestionnaire<sup>2</sup>, les services publics connaissent en France de très importantes mutations. La relation de service n'est plus pensée de façon collective mais individuelle. Il en résulte des modifications dans les modes de faire, ainsi que dans l'organisation du travail au sein des services publics. On introduit les notions de *polyvalence et de reformatage des tâches*, on met en place des *plans de formation* et des *chartes qualité*. Des enquêtes de satisfaction du public sont lancées... Des activités traditionnellement administrées sont dès lors clairement référencées au marché. Ce qui donne lieu à des pratiques de concession et de délégation de service public; pratiques souvent qualifiées (à tort), de « privatisation du service public » (Maury, 1997).

La transformation de l'usager en client, à partir du milieu des années quatre-vingt, s'accompagne également d'un discours récurrent sur la « modernisation et le renouveau du service public ». De nouvelles normes d'action, insolites pour le secteur public, car héritées de l'entreprise privée ont désormais cours. On parle d'*efficacité*, de *rentabilité*, de *réduction des coûts*, d'*optimisation des ressources*. Principale conséquence, la référence au marché et la dé-réglementation qui en découle, re-légitime fortement la relation marchande (au client), au détriment de la relation de service (à l'usager).

Au cours de ces quinze dernières années, les chercheurs se sont intéressés à ces évolutions<sup>3</sup>. Des travaux ont été produits sur de grands services publics tels que EDF, GDF, la RATP, France Télécom, la CNAF, l'hôpital, les DDE et bien entendu les HLM... Plus précisément, la relation de service a été étudiée au regard de ce qui se passe vraiment devant et derrière le guichet<sup>4</sup>.

Au vu de ces travaux, il apparaît que les agents publics disposent d'une marge de manœuvre très réduite. Ceux-ci sont en effet contraints « au respect de règles à l'application universelle impossible, ainsi qu'à des injonctions de responsabilisation inopérantes. » (Jeannot, 1998)<sup>5</sup>. La déconstruction de ce qui est productif et de ce qui ne l'est pas incite à réexaminer *le sens même de l'activité administrative*. En outre, l'analyse des modalités d'ajustement du service public aux attentes et aux besoins des usagers (l'adaptabilité) s'opère au regard de situations et de problématiques très diversifiées, voir contradictoires :

- émergence de publics durablement précarisés (phénomène particulièrement net au sein des quartiers HLM) ;
- à l'inverse, publics mieux informés et avertis des enjeux (par exemple dans le secteur de l'environnement) ;
- introduction d'une multitude de références législatives et réglementaires, face à des situations sociales inédites ;
- difficultés nouvelles liées à la formation (ou au déficit de formation) des agents publics ;

1. G. Jeannot, (1998), *Les usagers du service publics*, PUF, Que sais-je ?

2. Le néo-libéralisme gestionnaire (Friedman, Von Hayek...) s'appuie sur un corps de doctrine fondé sur deux idées centrales dont la simplicité apparente a fait le succès : 1. l'État fait trop de choses. Il doit se recentrer sur ses missions régaliennes de base (police, justice, défense...); 2. les principales régulations économiques et sociales doivent s'opérer grâce aux seules forces du marché et au jeu des acteurs économiques (par la monnaie, l'encadrement du crédit, la réduction des déficits publics, l'indépendance des banques centrales face aux politiques...).

3. Cf. notamment les travaux de Ph. Warin (93), de G. Jeannot (98), de J.-M. Weller (98), Dubois (99).

4. « Recevoir le public, étudier les dossiers, répondre au téléphone, codifier des documents, autant d'activités professionnelles dont le contenu même n'était placé ni au centre des analyses en sociologie du travail, ni au cœur des recherches qui rendent compte du phénomène bureaucratique », Weller, (1998), « La modernisation des services publics par l'usager », (1986, 1996), *Sociologie du travail*.

5. G. Jeannot, (1998), *Les usagers du service publics*, PUF, Que sais-je ?

– remise en cause de l'agencement des espaces et des lieux de relations entre agents et usagers<sup>6</sup>.

D'une façon plus générale, est réinterrogée au sein des services publics leur « prétention à faire le bien », à œuvrer pour les valeurs de solidarité et de cohésion sociale dont ils se réclament<sup>7</sup>.

## Les organisations HLM sont-elles des entreprises sociales ?

Ces évolutions du service public concernent le milieu HLM. Dès 1985, au congrès HLM de Nancy, le nouveau mot d'ordre de l'Union est : « Ne parlez plus de locataires, mais de clients! ». Au préalable, la direction de l'Union a fait appel à des spécialistes du marketing qui opèrent chez Carrefour. (Warin, 1995).

Un peu plus tôt, la réforme Barre de 1977, qui fonde sa philosophie générale sur la confiance faite au marché pour réguler la politique publique du logement, diminue fortement les aides à la pierre accordées par l'État et marque ainsi un désengagement net de l'État dans la conduite de cette politique publique. Cette très importante réforme s'articule également sur l'idée d'une trajectoire résidentielle ascensionnelle ininterrompue : des HLM au parc privé jusqu'à l'accès sociale à la propriété.

Avec les « nouvelles politiques urbaines » (Gaudin, 1993) (politique de la ville, politique de l'habitat, politiques d'insertion...) initiées au début des années quatre-vingt, l'usager-HLM est appréhendé en tant que *figure sociale renouvelée* : tout à la fois, *habitant* d'un quartier (dimension citoyenne), *résident* d'un patrimoine immobilier relevant d'un urbanisme (souvent) inadapté ou obsolète, soumis à des transformations constantes (réhabilitations immobilières) qui peuvent d'ailleurs être définitives (démolitions d'immeubles), ainsi que comme *locataire* sous contrat des organisations HLM et de leurs personnels. Avec la crise urbaine l'usager-HLM est soumis à des tensions sociales très vives : de nature relationnelle (voisinage, de cohabitation, inter-générationnelles...), liées aux turbulences du marché de l'emploi (chômage de longue durée, diverses formes de précarité...), de transports (accès à la ville), de difficultés d'accès aux soins (accès à la santé), à la culture ou liées aux tracasseries administratives générées par les univers bureaucratiques qui l'entourent... Dans ce contexte nouveau, les HLM apparaissent dès lors comme des organisations peu banales, confrontées qu'elles sont à des contraintes et à des tensions qui sont elles-mêmes le résultat de logiques contradictoires :

– des logiques d'action administratives<sup>8</sup> et gestionnaires que l'on peut qualifier de « rationnelles-légales » selon le modèle wébérien<sup>9</sup>;

– des logiques d'action commerciales et entrepreneuriales, dans lesquelles le locataire-usager est perçu comme « un client » (Warin, 1995). On retrouve ici très directement l'influence des logiques gestionnaires, issues du courant de pensée néo-libéral (Jobert & Théret, 1994) ;

– mais également, des logiques d'action héritières de l'ancien modèle d'État providence productrices de valeurs de solidarité. Et sur ce versant, les organisations HLM peuvent cette fois être appréhendées en référence à des *logiques sociales et de service public*.

Un équilibre, au demeurant fragile, entre ces trois éléments de tension au sein des organisations HLM, doit par conséquent être recherché, mis à l'épreuve et vérifié. Les bailleurs HLM peuvent être pressentis, en référence à leurs modes de gestion, finalités et savoir faire originels – *loger les classes moyennes, populaires et précarisées*<sup>10</sup> – comme des organisations hybrides, que nous dénommons entreprises sociales.

Dès lors, leurs pratiques, et notamment celles que les organisations HLM produisent à destination des usagers-locataires (travaux d'entretien courant, politique de réhabilitation, politique de loyers, politique d'accueil des locataires et des demandeurs, suivi social...) méritent d'être réinterrogées, à la fois sur des périodes suffisamment longues pour être significatives, dans le détail des protocoles qui les sous-tendent.

Différentes interrogations peuvent être formulées :  
– les logeurs sociaux HLM sont-ils producteurs d'un réel *bien-être*, dont la résultante serait la matérialisation d'un certain confort individuel (dans le logement) et collectif (sur le quartier) ?

– Les personnels HLM, majoritairement recrutés en période d'abondance durant les années soixante/

6. Il s'agit plus précisément ici d'étudier finement « les qualités écologiques des lieux sous contrainte d'accessibilité et de cohérence ». Weller, (1998), « La modernisation des services publics par l'usager », (1986, 1996), *Sociologie du travail*.

7. Dans son rapport de 1996, *Le principe d'égalité*, (La Documentation française, 1997) le Conseil d'État indique : « Le principe d'égalité est en effet menacé si la société dont il fonde l'ordre juridique voit s'étendre de nouvelles et graves inégalités. Or celles-ci ne touchent pas seulement aux revenus, mais aux liens fondamentaux qui relient chaque individu à la société, tels que le travail, le logement, l'éducation ou la culture... » (p. 49).

8. Les organisations HLM sont dotées de prérogatives de puissance publique : actions de recouvrement forcé de dettes, actions devant les juridictions, impossibilité d'être mis en liquidation ou de prise d'hypothèques sur leurs biens. (pour les organismes publics).

9. De ce modèle bureaucratique rationnel légal établi par M. Weber (*Économie et société*, Plon, 1971) au début du XXe siècle, M. Crozier retient trois éléments essentiels : « l'impersonnalité des règles et des procédures..., le caractère d'expert et de spécialistes des fonctionnaires, l'existence d'un système hiérarchique contraignant impliquant subordination et contrôle ». Cf. *Le phénomène bureaucratique*, 1963, p 218.

10. Notamment depuis la loi Besson du 31 mai 1990 sur le « droit au logement ».



Gardien bien gardé.

soixante-dix – période qui correspond à une production intense de logements sociaux – sont-ils en mesure, sur la base de leurs qualifications initiales, d'exercer une réelle capacité d'écoute à l'égard de locataires dont le profil social s'est considérablement transformé? Sont-ils en mesure d'assurer ainsi à leur égard, les conditions d'une significative *production du consentement* (Dubois, 1999)?

– Sur la base d'une gestion appropriée des tensions internes et externes, les organisations HLM relèvent-elles toujours d'une part, d'un système global de redistribution, calé sur le modèle de l'État providence et forment-elles d'autre part d'authentiques foyers de sociabilité? <sup>11</sup>

Les HLM sont en outre des organisations impliquées dans des systèmes d'acteurs locaux et nationaux. Deux échelles d'identification peuvent être suggérées ici :

– *Par le bas*, les bailleurs sociaux sont, aux côtés d'autres acteurs (les villes, les conseils généraux, les services déconcentrés de l'État, le milieu associatif, les propriétaires bailleurs privés...), insérés dans des systèmes d'action concrets. (Friedberg, 1993). Le décryptage des évolutions, des modes de faire, des visées stratégiques de ces acteurs interdépendants, coalisés ou antagonistes, permet de caractériser la réalité du « milieu HLM » et ses capacités d'action dans son environnement institutionnel.

– *Par le haut*, les bailleurs sociaux sont également, dans le cadre fédérateur de leurs différentes instances

nationales de représentation et notamment de l'Union HLM<sup>12</sup>, des organisations durablement partie prenante d'un système d'acteurs national : ministères de l'Équipement, ministère du Logement, ministère de la Ville, conseil national de l'habitat...

L'UNFOHLM passe d'ailleurs régulièrement, des conventions et des accords-cadres avec le ministère du

11. Des évaluations nationales sur la fonction sociale des organisations HLM, sont régulièrement produites par des organismes d'évaluation (Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, le CREDOC) ou le milieu associatif (La Fondation Abbé Pierre, La FNARS...). La vision globale qui s'y exprime, notamment en provenance du monde associatif, est celle du désenchantement : « L'offre de logement est structurellement inadaptée aux caractéristiques d'une partie de la demande, notamment de celle qui émane des ménages les plus fragiles, car le parc locatif à bas loyer a disparu dans le secteur privé comme dans le parc HLM et la construction neuve éprouve des difficultés à le reconstituer, parce qu'elle est insuffisante et d'un coût élevé... Le parc HLM se trouve confronté à une double exigence : offrir une bonne qualité de vie à ses occupants et garantir le droit au logement... Si le logement social n'accueille pas aujourd'hui ceux qui sont fragilisés par l'évolution du rapport à l'emploi, le développement des formes de travail précaire, l'insuffisance des ressources tirées d'un emploi à temps partiel, qui le fera ? », Fondation Abbé Pierre, Rapport 99 sur le mal-logement.

12. Le mouvement HLM est fédéré à sa tête par une Union nationale (UNFOHLM). Il se répartit en quatre grandes fédérations nationales : la fédération des OPHLM et OPAC (293 organismes), celle des SA HLM (339 organismes), celle des sociétés coopératives HLM (162 organismes), celle du crédit immobilier de France (112). L'Union HLM s'appuie également sur des unions régionales et départementales, ainsi que sur de nombreux satellites et filiales : MPC Habitat (conseil en marketing), Habitat management (gestion des ressources humaines), AFPOLS (formation), CREPAH (études), Crédit logement (société financière)...

Logement<sup>13</sup>. Ce type de relations lui permet de disposer d'un incontestable pouvoir d'influence et de peser très directement sur les pouvoirs publics, afin de faire prévaloir ses analyses et intérêts. Ainsi, la « loi contre les exclusions », la loi SRU « solidarité et renouvellement urbains » ou différents dispositifs techniques nationaux (le PLUS), ont donné lieu à des tractations et négociations entre ministère du Logement et l'Union HLM. Le mouvement HLM apparaît comme un *corporatisme puissant*, fortement structuré, toujours en mesure d'interagir et d'influer sur les processus de décision et sur la mise en application de la politique publique du logement. Ce corporatisme<sup>14</sup> s'affirme de par sa capacité à assurer des fonctions effectives de représentation de ses intérêts auprès des pouvoirs publics. Il est également consolidé du fait des organismes logeurs qui, forts de leur pouvoir d'influence, peuvent s'afficher comme des *interlocuteurs valables*, tant aux yeux des élus locaux que des représentants de l'État local.

## La profession de logeur social vue d'en bas

L'organisation HLM où a été effectuée notre enquête, est confrontée depuis de nombreuses années à de multiples difficultés gestionnaires : à la fois financières, relevées dans différents rapports (Chambre régionale des comptes, MIILOS<sup>15</sup>, Union HLM), liées au management des hommes à travers des conflits exacerbés entre personnels du *front* et *back office*<sup>16</sup>, ou encore entre dirigeants, personnels et syndicats. En outre, cet OPHLM est, depuis le début des années quatre-vingt, fortement inséré dans les différentes procédures contractuelles qui relèvent des politiques publiques de la ville et de l'habitat : contrats DSQ, contrats de ville, CCPD... L'office HLM considéré connaît enfin depuis 1983, une série d'alternances politiques régulières, à l'issue des élections municipales. En ce sens, cet office apparaît comme un cas de figure médian, emblématique d'une certaine réalité du corporatisme HLM contemporain. En analysant la place occupée par le locataire-usager HLM, au sein d'une organisation qu'il contribue à faire vivre par le paiement de ses loyers et charges, on peut donc se demander dans quelle mesure les pratiques d'une bureaucratie traditionnelle<sup>17</sup> (un ophlm) sont ou non, sur la durée, « solubles » dans les nouvelles politiques urbaines...

## Une organisation sur le déclin

Jusqu'en 1960, cet OPHLM compte un peu plus de 900 logements sociaux. Il s'agit à cette époque, d'une organisation de taille modeste. Au début des années soixante, son parc connaît une expansion considérable. 32 % de ce parc est en effet mis en service entre 1961 et 1970. Entre 1971 et 1975, sa croissance est encore

de 17,6 % ; puis de 24 % de 1976 jusqu'au milieu des années quatre-vingt.

L'office est aujourd'hui propriétaire de 6 092 logements sociaux et foyers, tous conventionnés. (ouvrant droit à l'APL). Il s'agit pour l'essentiel d'un parc HLM collectif (5 352 logements collectifs) pour 475 villas. Ce parc social s'étend le long d'une voie de desserte urbaine (Rocade sud/Rocade Nord), qui traverse ce patrimoine de part en part. L'office est en outre propriétaire d'un millier de logements, répartis en dehors du périmètre urbain.

La grande majorité des personnels techniques et administratifs de l'office aujourd'hui en activité, a été recrutée au cours de la décennie 70/80, c'est-à-dire au cours de cette forte période d'expansion de l'organisation. Ces personnels (hommes et femmes) se situent majoritairement (54 %) dans la tranche d'âge 40/54 ans. Les formations initiales de ces personnels sont à la fois très diversifiées et très éloignées des préoccupations liées à celles d'un service public social<sup>18</sup>.

À partir de 1986, l'office réduit considérablement son rythme de construction qui tombe à 4 % sur la période 1986/1990. La mise en service de logements sociaux n'est plus que de 2,7 % entre 1996 et 1998. Le rythme de construction tombe à 12 logements en 1998. À partir de 1997 l'office démolit une partie de son patrimoine. Au total, l'office a d'ores et déjà détruit 415 logements sociaux (soit 7 % de son parc). La fonction productrice de l'office s'est donc considérablement atrophie depuis les années quatre-vingt, voire inversée à partir des années quatre-vingt-dix, sous l'effet de ces opérations de démolition.

L'office a engagé une importante politique de réhabilitation de son patrimoine locatif. 3 617 logements (soit 62 % du parc) ont été réhabilités à ce jour. Ces

13. Le dernier protocole d'accord national du 20.10.99 vise à « l'établissement de conventions de gestion urbaine de proximité conclues en concertation avec les habitants, les associations de locataires fondées sur un diagnostic partagé des besoins... »

14. Ce corporatisme est lui-même soumis à de vives luttes d'influence. En témoigne, la dernière élection présidentielle de l'Union et la vacance de pouvoir de cinq mois qui en résulta (d'octobre à février 1999).

15. Mission d'inspection du logement social (Équipement).

16. « La question de la spécificité du travail en présence du destinataire est abordée par les spécialistes de la gestion à travers l'opposition entre *front office* (les agents en contact avec les usagers) et *back office* (ceux qui ne le sont pas). Cf. G. Jeannot, (1998), *Les usagers du service public*, PUF, Que sais-je ?, p. 23.

17. « Aucune organisation moderne ne peut échapper à la nécessité du changement. Elle est constamment contrainte de s'adapter aux transformations de son environnement et aux transformations moins visibles, mais tout aussi profondes de son personnel... En d'autres termes, une organisation bureaucratique serait une organisation qui n'arrive pas à se corriger en fonction de ses erreurs », M. Crozier, (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, p. 228-229.

18. Avant son recrutement à l'OPHLM, le personnel de cités (gérants, gardiens d'immeubles) était au préalable boulanger, chauffeur routier, boucher, mécanicien fraiseur, aide-comptable, réparateur auto...

travaux de réhabilitation ont été entrepris par conventionnement avec l'État et ont donné lieu au versement de la PALULOS (Prime pour l'amélioration du logement à usage locatif social).

L'analyse de la répartition par type de logements fait apparaître une majorité de grands logements. (T3/30,8 % - T4/38 % - T5/11,8 %). Cette typologie du patrimoine bâti correspond logiquement à la forte croissance démographique et aux besoins de la période d'expansion économique 1960/1970.

Le quittancement annuel de l'office (loyers et charges) représente en valeur la somme de 145,9 millions de francs. La masse salariale de l'office représente plus de 17 % des loyers pour une moyenne nationale de 13,5 %. L'endettement rapporté au pourcentage des loyers est de 52,5 % en 1998 pour une moyenne nationale de 47 %. Soit près de 10 000 F/logement (moyenne nationale de 8 545 F).

## Des agents aux prises avec une précarité sociale accrue

58,9 % des locataires de l'office HLM bénéficient de l'APL (Aide personnalisée au logement) (dont 82,3 % en zone urbaine sensible). L'OPHLM loge 14 204 personnes, dont 4 684 en ZUS<sup>19</sup> et ZRR<sup>20</sup> (pour une ville de 90 000 habitants environ). Ce qui représente 5 663 ménages. 53 % de ces ménages n'ont pas d'enfant. Les familles monoparentales logées représentent 18 % des locataires. 43 % des personnes logées se situent dans les tranches d'âge moins de 18 ans à 24 ans. (dont 52 % en ZUS). Les populations jeunes sont donc majoritaires sur ces quartiers populaires.

Il s'agit en outre d'une population à faibles revenus. En effet, près de 70 % des locataires ont des revenus inférieurs à 60 % des plafonds de ressources. (dont 80,2 % en ZUS). 10,6 % de ces locataires dépassent les plafonds de ressources. (dont 6 % en ZUS). 731 locataires bénéficient du RMI.

En 1997, le nombre de commandements de payer dans le cadre d'une procédure d'expulsion était de 213. Les jugements d'expulsion obtenus étaient de 96. Les départs suite à un contentieux avec l'organisme était de 220. Cette même année, on ne dénombrait aucune expulsion avec force publique.

En 1997, 38,9 % de la demande de logements sociaux émanait de personnes isolées. 28 personnes (ou familles) en grande difficulté ont été accueillies par le biais d'associations (sous-location). 18 PLATS ont été mis en chantier (contre 44 en 1996).

Les impayés de loyers n'ont cessé d'augmenter au cours des cinq dernières années :

3,4 % en 1994, 4,4 % en 1995, 6 % en 1996, 6,5 % en 1997 et 6,6 % en 1998 pour une moyenne nationale de 3,7 %. Enfin, le rôle de collecteur social joué par l'OPHLM s'insère dans un contexte local

marqué par un fort déséquilibre entre organismes bailleurs. Rapporté au nombre de personnes logées, le pourcentage de personnes isolées, de familles monoparentales et de Rmistes logés connaît, sur la durée, des écarts substantiels entre organismes<sup>21</sup>.

## La pratique de l'éloignement comme construction institutionnelle de l'usager-HLM

Depuis le milieu des années quatre-vingt, les relations de face à face<sup>22</sup>, produites entre les agents de l'office et l'usager HLM ont systématiquement diminué. Le lien agent/locataire HLM au sein de l'organisation, est réduit à son plus bas niveau d'étiage. L'ouverture du siège social au public ainsi que les plages de réception de l'usager, assurées principalement par le service gestion locative, sont organisées a minima<sup>23</sup>. Des services, désormais intégrés à l'organisation, tels que la recette spéciale, sont pour leur part, contraints, en raison des horaires quotidiens d'ouverture et de fermeture du siège social, à réduire leurs propres horaires d'ouverture.

– Une employée de la gestion locative : « Plus personne à l'Office ne veut travailler à l'accueil, le personnel n'y reste pas. Cette fonction est jugée comme étant totalement dévalorisante... Cette situation, on la retrouve de plus en plus dans les offices HLM... »

– Une employée de bureau : « J'ai été embauchée en 1996 sur un CES. J'ai fait six mois à l'accueil en agence... J'accueillais le locataire... J'étais la dernière employée embauchée... A la suite de ça j'ai passé un an et demi au standard, à l'accueil, en bas de l'office... »

– Un agent de la recette : « Habituellement, les gens qui vont à l'accueil, c'est des emplois ou bien de type CES ou alors comme actuellement, c'est une personne qui est en pénitence... »

En outre, dans le cadre de ce protocole central, la hiérarchie de l'organisation, c'est-à-dire le directeur et les principaux chefs de services, ne reçoivent pas direc-

19. Zone urbaine sensible. Classification territoriale liée à la définition d'une géographie prioritaire de la politique de la ville.

20. Zone de redynamisation urbaine. Idem.

21. Familles monoparentales logées : OPHLM : 57 %. office départemental HLM : 9 %. SEM : 27 %. Sa HLM : 55 %/ Rmistes logés : OPHLM : 7,15 %. Office départemental : 2,37 %. SEM : 3,5 %. Sa HLM : 7,9 % (données 1997).

22. Ce trait culturel propre au modèle bureaucratique français, tel qu'il a pu être analysé par M. Crozier, est ici particulièrement vérifiable. Cette alternance de longues périodes de routine et de courtes périodes de crise est le résultat de cette combinaison d'isolement individuel, de manque de communication entre catégories et de peur des relations de face-à-face qui caractérise le modèle bureaucratique. Cf M. Crozier, (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, p. 274.

23. C'est-à-dire à 10 heures hebdomadaires. Le mercredi est en outre fermé toute la journée au public.

tement et régulièrement les locataires. Cette relation pourtant fondamentale dans le cadre d'un service public social, ne s'établit donc plus que sur un mode très aléatoire<sup>24</sup>.

– Un gardien d'immeuble : « Pourquoi voulez-vous que les personnels dans les cités respectent les locataires, lorsqu'ils voient que la direction s'enferme derrière des portes blindées?... Chacun reproduit ce que fait la direction de l'Office... Il y a un problème d'exemplarité... Le but c'est de vivre en paix, c'est-à-dire avec un minimum de contacts avec les locataires. S'il n'y avait pas du tout de locataires, ce serait parfait! »

– Une élue locataire au CA : « Je cherchais à avoir un renseignement auprès du directeur. J'appelle deux fois la secrétaire dans la matinée, premier barrage filtrant par une secrétaire qui vous fait répéter cinq fois au téléphone,



La cité HLM aux marges de la ville.

qui vous montre en plus un certain agacement parce que je me suis permis de rappeler une deuxième fois. Le responsable ne m'a jamais rappelé. En fin de journée j'ai du rappeler avant 16 heures (fermeture du standard téléphonique). Je finis par l'avoir : Ah bien justement j'allais vous rappeler. Je vous rappelle à 18 heures. On ne m'a jamais rappelé et je n'ai pas eu mon renseignement... Vous voyez, c'est tout ça... »

Les gardiens d'immeubles, dont les missions portaient initialement sur l'accomplissement de travaux techniques en bâtiment, n'interviennent plus eux-mêmes directement, dans les logements HLM. Depuis la fin des années quatre-vingt, ces travaux ont été pour l'essentiel, délégués à des entreprises privées, rompant ainsi le lien direct agent/locataire HLM.

– Un contrôleur de travaux : « Je me souviens très bien que l'ancien directeur (en 1986) disait à qui voulait l'en-

tendre : on est une entreprise à part entière. Moi je l'ai entendu en réunion, quand il a pris ses fonctions, il a dit : je veux que l'office fonctionne comme une entreprise... clair et net. Il l'a dit à tout le monde. Et d'un truc social on est passé à l'entreprise. On n'avait pas le choix, c'était comme ça... On a d'ailleurs fermé l'atelier qui faisait des interventions dans les logements... Avant les travaux locatifs dans les logements, on les faisait... C'est l'atelier de l'office qui les faisait directement... Il y avait beaucoup de petits travaux qui étaient locatifs et qui se faisaient... Au niveau facture, il n'y avait rien, il n'y avait pas de re-facturation aux locataires. »

– Un contrôleur de travaux : « La différence, avec le nouveau directeur de l'époque (1986), ça a été : on arrête de faire des travaux locatifs et on ne fait pas payer, puisqu'on les fait pas... »

Dès le milieu des années quatre-vingt, le traitement de l'usager s'opère sur la distinction stricte entre les travaux d'entretien qui relèvent de la responsabilité du locataire et ceux qui incombent à l'organisation propriétaire. Auparavant, les agents qui intervenaient directement dans le logement, assuraient des travaux d'entretien à charge locative et non locative. Attitude qui peut être qualifiée de compréhensive et qui laissait une marge de manœuvre importante à l'agent. L'acte technique de l'agent était donc couplé à un acte social clairement identifié. L'agencement interne du travail et des responsabilités lui laissaient la capacité d'apprécier la situation spécifique rencontrée dans le logement et donc de re-facturer (ou non) au locataire le coût des travaux en fonction d'une situation sociale qu'il connaissait. Désormais, eu égard au tournant gestionnaire adopté au milieu des années quatre-vingt, les choses sont clairement établies :

– Un chef d'agence : « On n'a pas trop le temps de faire du social, ce n'est pas trop notre mission... »

– Un chef d'agence : « Le locataire qui n'a pas les moyens de faire les travaux à sa charge, c'est clair il reste avec son problème... On intervient uniquement s'il y a un problème d'électricité, donc de sécurité... On peut juste lui indiquer les coordonnées d'une entreprise... sinon, il reste comme ça... au niveau du social, c'est pas terrible. »

– Un agent état des lieux : « Dans le secteur de (M)<sup>25</sup>, il y a des gens qui ont besoin d'aide sociale plus qu'ailleurs. J'ai vu des gens venir : J'ai reçu une convocation des flics. Il faut répondre quoi? Mais c'est pas lié directement à la fonction... C'est de l'accompagnement social. Bien sur ça prend du temps! Beaucoup de temps! Plus les gens ont de difficultés, plus il faut passer de temps à expliquer. »

24. Pas plus que le Vice-président et le Président de l'office n'assurent de permanence au sein de l'organisation ou dans les quartiers HLM.

25. Site en contrat de ville.

– Une surveillante : « L'aspect social, ça n'est pas quantifiable. C'est du temps. De la logique, du tact, de la diplomatie. Et ça, ils le prennent pas du tout en compte. »

– Un élu locataire au CA : « On fait les choses comme on fait de partout. Le service public social, on fait semblant. On met un emplâtre sur une jambe de bois... Ça se résume à changer les ampoules dans les parties communes. Maintenant, c'est facile dans les logements, on vous donne du papier, du troisième choix. Un pot de peinture et à vous de... Débrouillez-vous...! C'est vrai qu'il y a le mal vivre qui compte. Si vous leur payez ça, un mois après c'est tout sale. Mais pour les gens convenables et tout, ça se fait pas quand même. Alors, là aussi le bailleur il se retranche derrière ça. : oui on a fait ci, ils ont cassé! Ça c'est pour nous culpabiliser!

L'organisation se repositionne sur une vision gestionnaire de ses fonctions sociales : l'application stricte de ses responsabilités de propriétaire. La logique gestionnaire mise en place et le protocole d'entretien qui en découle, se révèlent être extrêmement dissuasifs, pour le locataire en difficulté sociale. Celui-ci sait désormais que sa demande d'intervention technique ne sera plus prise en considération ou bien lui sera re-facturée systématiquement, (sur la base d'une intervention extérieure).

– Un surveillant : « Il m'est arrivé de faire quelques fois des réparations locatives à quelqu'un qui n'avait pas les moyens de le faire ou de le faire faire... Ça, c'est de l'accompagnement social, mais c'est pas quelque chose qui est géré par l'Office. »

– Un gardien d'immeuble : « Il y a eu un changement en 1987<sup>26</sup>, quand la loi du bail est entrée en vigueur... Le locataire n'a pas compris à ce moment-là qu'il avait aussi des devoirs locatifs avec ce changement de loi. Avant la loi du bail, avant on faisait tout. Tout était fait par l'OPHLM. Avec ce changement, les gens n'ont pas compris... »

– Une surveillante : « Un truc tout bête. Une dame d'un certain âge qui perd ses clés. Je dis au chef d'agence, tu peux pas lui envoyer le serrurier? Ah il n'a pas que ça à faire! Elle n'a qu'à se démerder! On n'est pas des assistantes sociales! J'ai rien dit. J'ai vu mon collègue de l'atelier. On dit rien. Il y est allé. Il a percé. Elle était toute... Qu'est-ce que vous voulez que je vous achète? Du vin? Du pastis? Je lui dis non Madame : c'est ce qui reste encore du service public! »

Enfin, la logique de promotion interne à l'organisation valorise les fonctions professionnelles qui établissent de la distance entre l'agent et le locataire HLM. Tandis que les relations de face à face, subissent quant à elles, un processus marqué de dévalorisation. Les services et les fonctions qui sont au contact direct de l'usager sont perçus et pratiqués par le personnel de l'organisation, comme étant les moins attractifs<sup>27</sup>.

– Un contrôleur de travaux : « A l'heure actuelle, il y a beaucoup de gens pour qui de monter et d'accéder à quelque chose de bien, c'est de venir ici et de se planquer dans un bureau... C'est vrai que si on arrivait à inverser la tendance, le client y trouverait en efficacité. Parce que là si on veut, les meilleurs sont arrivés à se planquer et comme c'est les meilleurs, et bien le client en pâtit, il n'a que les mauvais avec lui... »

L'usager-locataire est en outre perçu comme un gêneur potentiellement dangereux. L'organisation physique actuelle du siège social constitue une illustration symptomatique de ce protocole d'auto-protection : vitres et portes d'entrée blindées, digicodes inaccessibles aux locataires (ainsi d'ailleurs qu'aux personnels de cités), installation de caméras de vidéo surveillance, direction de l'organisation installée derrière une porte blindée au dernier étage du siège social...

– Une surveillante : « Ici au siège, on se croirait dans une prison! Ils ont mis des serrures et des clés partout! On passerait presque pour des voleurs! L'autre fois pour des chèques-cinéma : bon, je reviens, elle me dit. Et elle ferme la porte à clé! Je suis resté là, dans le couloir... Par contre dans les agences, il y a aucune sécurité! Le locataire, c'est arrivé qu'il pète les plombs! Il y a une étude qui avait été faite pour mettre en avant le côté social de la fonction de surveillant. Par contre ici y a des codes partout! »

– Un contrôleur de travaux : « Dans ces conditions, je pense qu'il ne faut pas mettre d'accueil, c'est pire que s'il n'y avait pas d'accueil... »

– Un agent de la recette : « En fait, il faut remonter au déménagement de l'office ici, en 1990. On a eu un outil de travail différent de celui qu'on avait avant. C'est là qu'on a commencé à avoir des problèmes. Parce qu'on a eu ce système d'accueil. Avec des gens en avant... Dans l'ancien siège, il y avait pas de banque. Il y avait pas de phénomène de guichet. Avant, c'était dispatché dans les bureaux... »

Pour autant, ces mesures de protection ne seront d'aucune utilité pour les personnels de cités qui se situent à « l'extérieur » de l'enceinte protégée. Il s'agit ici de mesures d'auto-protection orientées exclusivement en direction d'une seule catégorie de personnels de l'office : *les agents de bureau*. Les personnels de cités en

26. Loi Méhaignerie de 1986 sur les relations locataires HLM. Offices.

27. M. Crozier évoque au sein d'une organisation bureaucratique le phénomène de « déplacement des buts » analysé par Merton. Le respect du formalisme procédurier prime sur les objectifs assignés à l'organisation. Crozier indique : « L'impossibilité d'avoir des relations satisfaisantes avec le client, de communiquer fructueusement avec l'environnement et de s'y adapter heureusement, les difficultés éprouvées à accomplir les tâches fixées, la moindre productivité... ». Cf M. Crozier, (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, p. 237. Il ajoute également : « La rigidité avec laquelle sont définis le contenu des tâches, les rapports entre les tâches et le réseau de relations humaines nécessaire à leur accomplissement, rendent difficiles les communications des groupes entre eux et avec l'environnement » (p. 238).

sont donc explicitement exclus. La dichotomie entre ces deux mondes (les agents de bureau et ceux des cités) est ici particulièrement nette.

– Une surveillante : « Comme ils veulent pas mettre les moyens de gérer les problèmes, ils cloisonnent et ils ferment. Alors, il y aura du bordel, mais pas chez eux! Et tant pis pour ceux qui sont dehors!... »

– Un gardien d'immeuble : « On vient ici, on connaît pas le code pour entrer! Du coup on peut pas rentrer chez nous quoi... »

– Un chef d'agence : « Moi je suis rentré en 1978, en tant que simple surveillant et c'est vrai qu'on faisait partie d'un monde à part... Même maintenant. Bon, nous on a réussi un peu à s'infiltrer... Mais les surveillants, ils ont peur du siège. Par exemple on leur demande de venir au siège... mais il y a cette barrière... »

De service public à vocation sociale naturellement tourné vers l'usager, l'organisation se replie progressivement sur elle-même et démontre ainsi, paradoxalement, qu'elle entend se protéger de ceux-là même, qui lui assurent la quasi-totalité de ses ressources<sup>28</sup>. Sous couvert d'un simple ajustement technique, l'essentiel de la relation directe avec le locataire HLM s'est vue conférer un statut hyper spécialisé. Cette relation a par ailleurs fait l'objet, dans le cadre d'une véritable stratégie d'évitement, d'un transfert en direction des personnels les moins qualifiés de l'organisation. En outre, l'hyper-spécialisation de cette relation de face-à-face s'est accompagnée d'une bureaucratisation des tâches au détriment de relations de service plus dynamiques. Seule une infime minorité d'agents, que l'on peut estimer tout au plus à une demi-douzaine d'éléments, répartis entre le service gestion locative, la recette spéciale et l'accueil général<sup>29</sup>, assument (ou subissent?) cette mission hyper spécialisée. Ces relations de face à face, sont assurées dans un isolement professionnel et un cloisonnement, qu'évoquent de façon très explicite, l'ensemble des agents concernés par ces missions.

– Une employée de bureau : « J'ai fait 18 mois à la gestion locative... C'était du lundi au vendredi, pas comme maintenant, (en 1990). Et absolument seule tout le temps. Quand j'étais au service location, le directeur, je ne le voyais pas. J'avais aucune relation, aucune. D'ailleurs j'avais aucune relation avec personne, parce que j'étais toujours là, à ce poste d'accueil et je ne faisais que ça. Je n'avais même pas de contact avec les collègues du même service... Reléguée dans un bureau, et c'était comme ça... C'est justement le directeur, un jour qui m'a appelée un mercredi après-midi. C'était un soulagement, quelque chose de formidable! Donc il m'a dit : Jeudi matin vous partez au service du personnel. Ouf! Merci Monsieur!... C'était une promotion? Rien du tout, Parce que je suis resté pas mal de temps encore contractuelle, mais en fait oui!... »

– Une employée de bureau : « Je suis à l'accueil, je renseigne le locataire et le demandeur. Dans la limite de mes moyens car ils sont très limités. Personne se bat pour y aller. C'est la dernière arrivée qui prend ce poste! J'ai aucun moyen. J'ai un certain âge et je cherche pas à monter. Je demande pas de pouvoir. Mais on se sent extrêmement seul! Il y a une solitude..., j'ai tout le temps ma solitude et il y a absolument pas d'aide. Il faudrait être soutenu... Le matin j'arrive, je suis tonique. Je suis en pleine forme. L'après-midi, je n'en peux plus! Je ne suis plus opérationnelle vis-à-vis du locataire... Je ne suis pas là ni pour pleurer, ni pour me plaindre. Je constate, hein! »

Par ailleurs en 1997, a été enclenché un processus de création d'agences, dont l'implantation physique à proximité immédiate du siège social pose d'ailleurs question<sup>30</sup>. Ces agences, au sein desquelles interviennent de façon exclusive la catégorie des agents de cités (gardiens HLM, personnels d'entretien, agents d'état des lieux...) se sont vues confier, dans le cadre d'un service public pour l'essentiel délégué, la prise en charge de l'unique niveau de régulation et de gestion des conflits organisé avec le locataire HLM<sup>31</sup>. Il en a résulté une frustration supplémentaire pour les locataires, ainsi qu'une aggravation des tensions professionnelles entre personnels de cités et agents de bureaux. Ces tensions peuvent également être analysées comme le résultat d'un faible niveau de cohésion interne à l'organisation.

– Un gardien d'immeuble : « L'agence ne sert qu'à faire un écran de plus, entre le locataire et le siège. »

– Un gardien d'immeuble : « A la limite, le montage des agences a été fait pour ne plus voir le personnel, du terrain ici, vadrouiller au siège. »

– Une surveillante : « Le processus de décision est morcelé. On veut prendre des initiatives, mais non il faut attendre. Ou la signature, ou l'avis... Alors il y a une sorte de contradiction. On est en première ligne,

28. « On peut soutenir que des conditions d'incertitude extrêmes risquent d'amener d'avantage de conformité et de rigidité dans la mesure où il apparaîtra vain d'essayer de s'adapter à des situations totalement imprévisibles... Dans toutes les organisations, on retrouve la même tentation très forte de tenter d'échapper à la réalité. » M. Crozier, (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, p. 228.229.

29. Sur les 60 personnes que compte aujourd'hui le siège social de l'organisation.

30. Les agences Rodeo Sud et Rodeo Nord ont été implantées à quelques centaines de mètres du siège social. Tandis qu'une troisième a été maintenue au siège (secteur ville-centre).

31. « Dans certaines conditions, l'expérience des agents peut favoriser l'institutionnalisation d'une éthique du client. Cela est possible lorsque les agents ont la possibilité d'imposer un modèle de comportement, que les directions diffusent ensuite comme exemple à suivre. Elle est typique de la théorie de l'autorité par le bas ou par les subordonnés... Ce sont les personnes auxquelles un ordre s'adresse qui décident si cet ordre fait autorité ou non, et non pas la hiérarchie ou les personnes en position d'autorité... », Ph. Warin, « Du locataire au client », *Hlm aujourd'hui*, 1994.

on prend des décisions par rapport au locataire, il faut lui donner satisfaction sans attendre quinze jours ou trois semaines. Il faut essayer de faire vite. Et on attend toujours le tampon, le mot, la signature de celui qui est plus haut. Cette tendance elle y était déjà avant... On a dit on va faire des agences, il y aura plus de monde et il y aura un pouvoir décisionnel très proche du locataire. Pas du tout! Pas du tout! D'abord, on a eu moins de monde, on nous demande plus de choses. Le locataire est plus exigeant et on est toujours moins. Et cette décision qu'on attendait plus proche, sur place, finalement on l'a pas. Et les gens ils viennent toujours ici mais on les reçoit pas.»<sup>32</sup>

– Des secrétaires du service technique de l'OPHLM :

- « Moi, j'ai aucun contact avec les locataires! Vous en posez des questions! on se sent pas impliqués!

- Moi c'est par téléphone uniquement...

- Moi au service des marchés, les locataires, je ne les vois jamais! On n'est pas concernés!

- Depuis que je suis à l'office, je n'ai jamais été au contact pratiquement avec des locataires. Et bien contente encore!... Tenez au deuxième étage (SGL), quand on entend hurler! Là je me dis, je suis heureuse de pas être au contact avec les locataires.»

– Un gardien d'immeuble : « Moi je suis sur le terrain et je vois et je ressens très bien ce qui se passe. On est dans une antenne. On fonctionne à 7 ou 8. Il y a un climat de peur entre nous. Chacun suspecte le voisin. Est suspecté par le chef. Dès qu'on fait quelque chose, on fait de suite une photocopie. De peur qu'on reproche quelque chose! Vous vous rendez compte du temps de perdu, c'est affolant! Et malgré les garde-fous que l'on met, on est encore emmerdé! On vous demande un pataquès parce que l'autre, celui qui est au-dessus hiérarchiquement, il va vous emmerder pour une virgule, pour un point! On fait pas confiance à l'homme! On ne fait pas confiance! Donc, automatiquement on met des garde-fous! Le chef d'agence et le contrôleur, il met lui-même des garde-fous et ainsi de suite... C'est rocambolesque! Alors le locataire, lui le pauvre! N'en parlons pas!»<sup>33</sup>

L'organisation HLM paraît enfin très fortement travaillée par des logiques gestionnaires, des logiques de rentabilité et de rationnement des budgets sociaux. Il en résulte en retour, un coût social très élevé.

– Un élu locataire au CA : « Pour moi, l'office est géré comme une entreprise. Nous, on est là pour défendre le locataire et améliorer les choses. Mais eux (terme qui désigne la direction de l'office), mais j'ai pas honte de le dire, c'est une logique d'entreprise... L'argent est roi. C'est le nerf de la guerre. On tourne autour de quoi? De l'argent!»

– Un élu locataire au CA : « On en revient à l'entreprise, l'atelier, il existait. Ça a été supprimé... L'atelier faisait le maximum de boulot : plombier, menuiserie, même des portes. Il y avait tout ça. ça existait. Et un jour, à un Conseil d'administration on a restructuré! On est toujours en train de restructurer ici! Comme on dit si bien.

Et un jour on est arrivé à nous prouver, dans les comptes, par exemple pour changer une serrure. ça coûtait moins cher de faire par une entreprise que de faire à l'office. Quand vous êtes bouche bée, qu'est-ce que vous voulez dire? Est-ce qu'il fallait prouver par A + B, chercher à



Entretien municipal des espaces publics.

comprendre plus loin? Alors tout ça, pour diminuer le personnel. Et déjà que le personnel, ils sont pas bien dans leur peau! Et bien, le personnel il vient là pour un salaire à la fin du mois et il fait le strict minimum! Moi je discute avec eux et ils sont pas bien dans leur peau!»

32. « Le pouvoir de prendre des décisions pour interpréter et compléter les règles et aussi de changer les règles et d'en édicter de nouvelles, aura tendance à s'éloigner de plus en plus des cellules d'exécution et du niveau hiérarchique où elles seront appliquées... Ceux qui décident ne connaissent pas les problèmes qu'ils ont à trancher. Ceux qui sont sur le terrain et connaissent les problèmes, n'ont pas les pouvoirs nécessaires pour effectuer les adaptations et pour expérimenter les innovations devenues indispensables. » M. Crozier, (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, p. 232-233.

33. « Cette alternance de longues périodes de routine et de courtes périodes de crise est le résultat de cette combinaison d'isolement individuel, de manque de communication entre catégories et de peur des relations de face à face qui caractérise le modèle français », M. Crozier, (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, p. 274.

Depuis le milieu des années quatre-vingt, dans le cadre d'une application stricte de la loi Méhaigrierie (1986) sur le droit au bail, les budgets d'entretien courant n'ont cessé de se réduire<sup>34</sup>. Le service public social était en parallèle délégué aux entreprises privées, sans que pour autant, des modalités précises de contrôle, aient été mises en place.

– Un gardien d'immeuble : « Quand on contrôle plus les travaux aux locataires, le service public, il y est plus!... »

– Un gardien d'immeuble : « Les moyens, c'est un argument qui est mis en avant. Mais c'est un faux argu-



Réparations locatives par une régie municipale.

ment! Parce que si l'on parle de moyens financiers, je ne sais pas si ça coûte pas plus cher de ne pas contrôler, donc de payer les entreprises sans avoir contrôlé les travaux, de mécontenter les locataires, dont certains se mettent en impayés.»

– Un gardien d'immeuble : « Il faut savoir pourquoi l'atelier a été supprimé. Ils ont dit que ça revenait trop cher... Moi personnellement je dis tous les bons de travaux d'entretien, ça coûte très cher... Les entreprises, elles prennent un pognon fou et au niveau service rendu? Zéro!»

– Un gardien d'immeuble : « Avant on avait une relation avec le locataire parce qu'il y avait un service général. Ce service général, il s'occupait de tous les surveillants. Dès qu'il y avait un problème, un conflit de voisinage, dès qu'on avait besoin d'un soutien, d'un chef qui vienne pour constater, ou un problème de matériel, le responsable il était là de suite. Le surveillant général, il avait un budget nettoyage, désinsectisation, dératisation... Il y avait aussi des hommes de service. Entre temps on a privatisé pas mal de services... On avait des réunions une fois par semaine. Mais à force de soulever des problèmes, quelque part, on les dérangeait. Les chefs de services, le directeur on les dérangeait. Parce que d'une fois par semaine, on est passé à une fois par mois. D'une fois par mois, on est passé à une fois tous les trois mois. Et d'une fois tous les trois mois, il y en a plus eu. Et après on a dit : ça sera les agences qui feront... Mais le problème c'est que les agences, quand ils ont des doléances, ils peuvent pas faire remonter l'information. »

– Un président d'amicale : « Il faut revenir au gardien de proximité... Qu'on donne certains travaux aux entreprises, d'accord. Que ça soit suivi de près par les conducteurs de travaux. Que là ça manque. Que les petits travaux, pour faire les bricoles, que ça soit fait avec des agents de l'office. Et qu'on ait par secteur un petit atelier, qu'on sache où trouver les gens. »

Au début des années quatre-vingt-dix, toujours sur la base d'une rationalisation des coûts et d'impératifs de rentabilité, le siège social de l'office – par ailleurs repositionné physiquement sur un mode vertical et hiérarchisé des fonctions – donnait lieu à une informatisation partielle des services administratifs, sans qu'il ait été jugé utile d'associer à ce processus, les agences et les personnels de cités.

– Un surveillant : « A chaque fois qu'on demande une amélioration, dans un service parce qu'on constate un dysfonctionnement, avec la gestion locative, avec le service travaux. C'est non! L'ordinateur peut pas!... On est la façade de l'office et on n'a pas l'information. On est au courant de rien! On devrait avoir toutes les informations de l'office à notre disposition. On a que dalle! On travaille sur des fiches en carton! Pour avoir des étiquettes de locataires, il faut attendre deux ans!»<sup>35</sup>

Paradoxalement, ces pratiques de rationnement et de rentabilité, héritées du néo-libéralisme gestionnaire et entrepreneurial, n'ont pas produit la stabilité financière que l'usager-locataire aurait été légitimement en droit d'attendre. Cette « vision du monde » n'est en effet pas parvenue à endiguer les nombreuses dérives financières qu'a connues l'organisation depuis le début des années quatre-vingt<sup>36</sup>. En 1985, 1992, puis 1995, des collectivités publiques locales et l'État, ont du intervenir directement afin de renflouer les caisses de l'organisation. De même, un plan de patrimoine, réclamé par l'Union HLM depuis 1985, qui aurait permis une rationalisation accrue des choix et des pratiques de réhabilitation du patrimoine HLM, n'a pas été initié par les services techniques.

34. La maintenance dans les logements de l'OPHLM considéré se situe à 2 500 F/logement (données 1998) pour une moyenne nationale à 3 223 F/lgt. L'entretien courant par logement représente 971 F pour une moyenne nationale de 1 204 F (dossier individuel de situation, Union HLM, 1998).

35. Sur un effectif de 113 agents, 60 sont affectés au siège social de l'organisation et seulement 35 relèvent des antennes décentralisées. (DIS.1998.Union HLM). Ce qui induit un ratio de 10,3 agents/1 000 lgtts au siège social, pour une moyenne nationale de 8,1/1 000. On constate donc une sur-représentation du personnel de bureau en comparaison du personnel de cités.

36. «... L'on ne peut définir la gestion publique dans un parfait mimétisme à l'égard de la gestion privée. Certes il faut maîtriser les coûts, retrouver de la flexibilité dans l'action, mais il ne faut pas confondre les mobiles gestionnaires avec les finalités de l'action publique. Le seul réalisme gestionnaire ne suffit pas à fonder une nouvelle philosophie de l'action publique... », P. Duran, *Penser l'action publique*, op cit , p. 120.

– Un agent de la recette : « J'ai participé au redressement de l'Office en 1985, quand il a été en difficulté. Il a été abondé par des fonds de l'État et de la ville, pour se remettre à flot. Ensuite en 1992, quand on a eu à nouveau des difficultés financières, on a réduit ce qu'on pouvait réduire, c'est-à-dire le budget petit entretien. C'était une contrainte économique forte. On pouvait pas faire autrement. A l'époque on avait un atelier, avec des personnes, des peintres. Y avait tout ce qui faut. Ce qui s'est passé, les agents ont été amenés à moins intervenir sur le terrain au niveau des travaux... Et quand la situation s'est améliorée, il y a pas eu une reprise en main, une volonté forte de dire maintenant allez y, il y a des ronds. Allez travailler! Allez faire des travaux!»

– Un agent de la comptabilité : « Moi je me rappelle en 1995, que vraiment au niveau des finances on était au plus bas, que la CDC avait bloqué tous les contrats de prêts... À partir de 1992, on a eu le blocage des loyers, avec une augmentation massive de la masse salariale... Il y a eu également des réhabilitations. Il y a eu de mauvaises prévisions et de mauvaises appréciations. Ce sont des mauvais gestionnaires. (le service technique) Nous on fait une gestion groupe par groupe et on voit qu'à un moment donné, dès qu'on a fait des politiques de réhabilitation, on a fait basculer le groupe. Au niveau de la gestion. C'est très déficitaire. »

Cette logique gestionnaire, de rationnement et de réduction des coûts n'interdit nullement les pratiques traditionnelles d'accaparement de ressources, par une minorité de personnels : véhicules, versement de primes<sup>37</sup>, accès à l'informatique, avantages divers, sont conférés à certains personnels, au regard de leur positionnement professionnel et de leur relation au groupe dominant<sup>38</sup>.

## La remise en cause croissante de ces pratiques

Ayant su sur la durée s'accommoder sans encombre des multiples dispositifs contractuels (Gaudin, 1999) issus des politiques urbaines, l'OPHLM étudié demeure pour l'essentiel une *organisation bureaucratique classique*, calée sur des dispositifs internes verticaux (top-down), cloisonné et marqué par une hiérarchie très marquée. La résultante centrale qui en découle est que, jusqu'à présent, le locataire-usager s'est vu contraint – et non l'inverse – de s'adapter aux modes de fonctionnement de l'organisation. Les personnels de l'Office ont pour leur part une conscience différenciée de ces pratiques et routines. Cette conscience varie selon le degré d'implication du service auquel appartient l'agent, dans sa relation au locataire. L'analyse de la place du locataire, ainsi que du type de relation de service agent/locataire HLM existant ou souhaité, varie sensiblement, selon que les agents relèvent des services techniques, des services financiers, de la gestion locative ou des agences...

Ces pratiques bureaucratiques, qui sont la marque d'un ordre ancien, reposent sur la notion de contrôle social : contrôle des procédures, contrôle des hommes, contrôle des ressources, contrôle des comportements... Ce contrôle social à l'œuvre au sein de l'organisation, s'appuie en outre, sur le concept de la contrainte : contrainte des délais, contrainte des règles internes, contrainte des usages et des routines... Or, cet ordre ancien qui perdure au sein de l'organisation depuis le milieu des années soixante-dix, est depuis plusieurs années, fortement interpellé et soumis à critiques, tant par le personnel HLM, que par les usagers-locataires ou encore par les organisations syndicales. Les agents qui vivent ce contrôle et ces contraintes font état de deux types d'attitudes individuelles et collectives :

- démobilisation, sentiment d'impuissance, déperdition d'énergie, renoncement, peur pour les uns...
- ruse, contournement, révolte pour les autres.

Depuis le début des années quatre-vingt, le rôle<sup>39</sup> des agents HLM s'est trouvé, à tous les niveaux de la hiérarchie, fortement bouleversé. Mais ce bouleversement (désordre) n'a pas été défriché, c'est-à-dire transformé en ordre nouveau et encore moins régulé<sup>40</sup>. Or, constatons d'une part, que l'organisation considérée n'a pas su passer du registre du commandement, fondé sur le contrôle social, à celui de la régulation<sup>41</sup>. D'autre

37. Les frais de personnel 1998 de l'OPHLM considéré représentent 3228 F/logement pour une moyenne nationale de 2364 F/logement. Soit près de 1 000 F/logement de plus. Soit en 1998, 17,3 % des loyers pour une moyenne nationale de 13,5 %. Toutefois, au sein de cette masse salariale, il est impératif de dissocier le régime de primes qui est aujourd'hui très inégalement réparti entre les agents, notamment en défaveur des agents de cités. Soit environ 26 000 F pour un gardien d'immeuble ; 40 000 F pour un attaché ; 49 000 F pour un directeur territorial ; 120 000 F pour un ingénieur en chef.

38. « C'est dans un système d'organisation très bureaucratique où la hiérarchie est claire et la définition des tâches précises, que les pouvoirs parallèles auront le plus d'importance... Cela permet d'expliquer ainsi que certains groupes réussissent à maintenir des privilèges exorbitants dans un milieu dont par ailleurs, la règle fondamentale est l'égalité ». M. Crozier, (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, p. 236.

39. « On considèrerait que le comportement de l'individu était déterminé par son rôle, rôle qui était prescrit par l'organisation et renforcé par les attentes de rôle des partenaires, subordonnés et supérieurs ». Cf M. Crozier, « Le problème de la régulation dans les sociétés modernes », *Revue du droit public*, 1994, p. 132.

40. « La société actuelle est en fait déjà très éloignée du modèle hiérarchique clair et du contrôle social. Elle est faite d'organisations non structurées, de groupes, de systèmes d'action concrets plus flous mais néanmoins opératoires... Ces ensembles obéissent de moins en moins à l'image hiérarchique du commandement, correspondant à la problématique ancienne du contrôle social. » Cf M. Crozier, « Le problème de la régulation dans les sociétés modernes », *Revue du droit public*, 1994, p. 132.

41. « Quand on passe du concept de contrôle social au concept de régulation, on met l'accent non plus sur la détermination du comportement par des normes que la société leur impose directement ou indirectement par la contrainte ou par manipulation, mais sur les mécanismes et les normes qui se développent dans les rapports que les individus entretiennent les uns avec les autres. » Cf M. Crozier, « Le problème de la régulation dans les sociétés modernes », *Revue du droit public*, 1994, p. 131.

part, l'ordre ancien, calé sur une position traditionnellement dominante des Services techniques (la culture de l'ingénieur), n'a toujours pas permis l'émergence d'un ordre interne nouveau, en mesure de valoriser les fonctions professionnelles de gestion sociale de proximité, en apparence moins légitimes (la culture du gardien d'immeuble). Du rééquilibrage interne de ces savoir-faire<sup>42</sup>, dépend pourtant à la fois, la survie de l'organisation ainsi que la qualité du service public produit<sup>43</sup>.

Que valent ces observations pour tenter de qualifier plus globalement le corporatisme HLM? Il apparaît peu contestable qu'entreprises sociales et de service public traditionnellement adossées à des logiques de redistribution héritées de l'État providence, les organisations HLM sont désormais à la fois durablement travaillées par des pratiques de rationnement et de rentabilité, héritées du néo-libéralisme gestionnaire et entrepreneurial, tout en étant confrontées à des situations sociales très diversifiées<sup>44</sup>. Le décalage grandissant qui en résulte devrait pouvoir constituer, autour

de la question du statut de l'usager-locataire HLM, un levier susceptible de mobiliser fortement praticiens et chercheurs.

**Yann Maury**

## BIBLIOGRAPHIE

Conseil d'État, (1996), « Rapport public sur le principe d'égalité », La Documentation française.

Courpasson David, (1999), « L'engagement des sociologues : entre fascination et dénonciation », *Sociologie du travail*.

Crozier Michel, (1994), « Le problème de la régulation dans les sociétés complexes modernes », *Revue du droit public*.

Crozier Michel, (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil.

Dubois Vincent, (1999), « La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère », *Economica*.

Duran Patrice, (1999), « Penser l'action publique », LGDJ.

Fondation Abbé Pierre, (1999), « L'état du mal logement en France », Rapport annuel.

Gaudin Jean-Pierre, (1993), *Les nouvelles politiques urbaines* Paris, PUF.

Gaudin Jean-Pierre, (1999), *Gouverner par contrat*, Presses de Sc. Po.

42. « Les régulations que tout système humain génère orientent ses membres de sorte que le système puisse se maintenir ». Cf M. Crozier, « Le problème de la régulation dans les sociétés modernes », *Revue du droit public*, 1994, p. 131.

43. « Le problème des organisations administratives est moins de produire de l'ordre et de la discipline, que de trouver des solutions contingentes à des problèmes pratiques qui débordent largement les lignes hiérarchiques et les frontières organisationnelles... Plus les tâches sont ouvertes et complexes, plus elles requièrent de la confiance, au sens d'autonomie, et s'accroissent mal de la défiance, qui est généralement liée aux univers bureaucratiques, où l'efficacité est liée à la précision de la supervision. Le succès réside moins aujourd'hui dans l'obéissance que dans la capacité à agir, ce qui nécessite de reconnaître l'intelligence de l'acteur et sa compétence, plus que son métier, donc son statut, P. Duran, « Penser l'action publique », LGDJ, 1999, p. 136.

44. Cf nos précédents travaux de recherche qui portent sur le corporatisme HLM (Valence, Marseille, Arles, Béziers, Narbonne, Avignon, Mende, Nîmes...).

Jobert Bruno & Théret Bruno, (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

Maury Yann, (1997), « Les contradictions du néo-libéralisme gestionnaire : Nîmes (83/95) », *Politiques et Management Public*.

Maury Yann, (2000), « De la politique du logement social à la politique publique de l'habitat », *Pouvoirs locaux*.

Simon Marie-Odile, (1998), « L'occupation des logements HLM et son évolution », CREDOC.

Thoenig Jean-Claude, (1999), « Le bricolage des engagements », *Sociologie du travail*.

Warin Philippe, (1994), « Du locataire au client », *HLM Aujourd'hui*, n° 33.

Warin Philippe, (1995), « Les HLM : impossible participation des habitants », *Sociologie du travail*.

Warin Philippe, (1997), *Quelle modernisation des services publics? Les usagers au cœur de la réforme*, Paris, La Découverte.

**Yann Maury**, docteur d'État en sciences politiques, est chargé de recherches au CNRS, au CEPPEL à Montpellier. Il travaille sur les nouvelles politiques urbaines et l'évolution comparée des États-providence en Europe. Il prépare un ouvrage à paraître au printemps 2001 chez L'Harmattan (coll. Logiques politiques) sur « Les HLM ou l'État-providence vu d'en bas ».

< yann.maury2@libertysurf.fr >