

# — LE CADRE DE VIE ET LES BAILLEURS SOCIAUX, DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES EN QUESTION. LE CAS DES PROJETS DE GESTION DE SITE

**Amandine Mille**, Doctorante au Lab'Urba (EA3482) Université Paris-Est, École Doctorale « Ville, Transports et Territoires » (ED VTT)

Courriel :  
amandine.mille@u-pec.fr

## RÉSUMÉ

Le monde de l'aménagement s'est profondément transformé ces deux dernières décennies, en particulier avec les impératifs du renouvellement urbain. Les transformations dans le champ de la production urbaine ont des conséquences sur le métier de bailleur social, acteur majeur de la production de logements, voire de la production urbaine. En particulier, le Programme National pour la Rénovation Urbaine a contribué à remettre sur le devant de la scène des préoccupations anciennes relatives à la gestion et au cadre de vie des quartiers d'habitat social. Le cadre de vie des quartiers apparaît comme une responsabilité partagée entre plusieurs acteurs (bailleurs, villes, intercommunalités, police, associations locales et, de plus en plus, les habitants). Comment ces acteurs investissent-ils l'objet « cadre de vie » ? Cet article s'appuie sur une enquête empirique réalisée dans le cadre d'une thèse en CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche), dont l'approche est centrée sur les pratiques professionnelles des bailleurs sociaux au regard de la qualité du cadre de vie de leurs espaces résidentiels (immeubles et abords gérés par l'organisme Hlm). L'article propose de revenir, à travers le cas d'un bailleur social francilien, sur la mise en œuvre d'un projet « post-rénovation urbaine », le Projet de Gestion de Site (PGS), dont la vocation principale est le maintien et la transformation du cadre de vie des espaces résidentiels du bailleur par d'autres biais que le projet urbain.

## MOTS-CLÉS

Bailleur social, pratiques professionnelles, cadre de vie, Projet de Gestion de Site.

## ABSTRACT

The transformations of urban planning, especially with the imperatives of urban renewal, have consequences for social housing landlords. Their practices evolve with the “Programme National pour la Rénovation Urbaine” (PNRU), an ambitious urban renewal program which has started in 2003. One of the issues of the PNRU is to improve the living environment of the inhabitants of social housing districts. The living environment appears as a shared responsibility between these actors: social housing landlords, municipalities, police, local associations, inhabitants. How do these professionals deal with the living environment? This article is based on a thesis. Our research aims to observe and understand the interventions of the social housing landlords on the living environment of their residential spaces. The goal of this article is to understand how the professionals of a social housing landlord in “Ile-de-France” lead a “Projet de Gestion de Site” after an urban renewal project, to avoid the degradation of living environment.

## KEYWORDS

Social housing landlords, professional practices, living environment, “Projet de Gestion de Site”.

—

## — INTRODUCTION

Le monde de l'aménagement a fortement évolué ces dernières années, en particulier avec le renouvellement urbain. Ces bouleversements se traduisent notamment par la diffusion d'une logique de projet et la montée en puissance du concept de gestion de site. La production urbaine est devenue un processus interactif et itératif, qui implique l'intervention d'un grand nombre d'acteurs tout au long du montage des opérations. Ces transformations impliquent pour de nombreux métiers de réorienter leurs actions, y compris pour les acteurs de l'habitat, et en premier lieu les bailleurs sociaux qui ont fondé leur identité et leur cœur de métier sur la construction et la gestion de logements sociaux.

Au début des années 1970, les questions liées au cadre de vie deviennent centrales pour les praticiens de la ville dont les interventions sont élargies à l'ensemble des conditions de vie des habitants (logement, espace public, circulations, services, activités commerciales, etc.), et non plus seulement au logement. Les organismes de logement social n'échappent pas à ces préoccupations. Au cours de cette période, un contexte d'incertitudes s'installe sur la politique de construction des grands ensembles mise en œuvre quelques années plus tôt. La densité des quartiers construits, leur localisation, leur forme urbaine ou encore l'environnement de certains grands ensembles, sont remis en cause. En 1973, la circulaire Guichard met fin à toute nouvelle construction de grands ensembles. Cette décision entérine la remise en cause d'un modèle social éloigné des aspirations des citoyens.

Dans les années 1980, l'organisation du bailleur social connaît un premier tournant notable, avec la déconcentration des services de gestion, qui voit les organismes Hlm les plus importants délocaliser leurs services de gestion au plus près des territoires gérés. Ce processus s'est traduit par la création à l'échelle communale ou départementale des agences de gestion ou agences de proximité, au sein desquelles les activités de gestion sont regroupées. Parallèlement, le « droit à un cadre de vie » commence à faire son chemin dans les discours des acteurs du logement social, qui prennent conscience de l'ampleur des effets que produisent les décisions prises sur le cadre de vie des quartiers, et ce sur le temps long<sup>1</sup>. On lit ici les prémices d'un bouleversement qui se produira quelques années plus tard au niveau de la relation entre les bailleurs et les locataires. Alors que les bailleurs considéraient les locataires comme des administrés au titre de la réglementation sur le parc social, ils

---

**1** 45ème Congrès national HLM, Montpellier, 25-28 mai 1984, « Les HLM dans une société en mutation » (archives de l'Union Sociale pour l'Habitat, consultées le 19 juillet 2017).

développent une organisation tournée vers la qualité du service rendu et la satisfaction de l'usager dès le début des années 1990<sup>2</sup>.

Un autre tournant dans le métier de bailleur social est amorcé avec la rénovation urbaine, en particulier sous l'effet du Programme National pour la Rénovation Urbaine (PNRU). Institué par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003, le PNRU visait à restructurer des quartiers prioritaires de la Politique de la Ville et, sous certaines conditions, des sites présentant des caractéristiques économiques et sociales similaires. Décliné à l'échelle locale avec les Projets de Rénovation Urbaine (PRU), ce dispositif constitue une politique partenariale qui réunit un grand nombre d'acteurs de la production des territoires. Les bailleurs sociaux ont été placés au cœur de ce programme pour assurer la mise en œuvre des PRU aux côtés de plusieurs autres acteurs (collectivités territoriales ou locales, partenaires privés et publics comme Action Logement, État, Caisse des dépôts, etc.). Le PNRU contribue ainsi à positionner le bailleur comme l'un des acteurs clés de la transformation et de la gestion urbaines des quartiers. Plus de dix ans après le lancement des premiers PRU, des bailleurs s'interrogent sur la pérennisation des investissements réalisés et, quand la situation le justifie, engagent des actions correctives. Le lancement de mesures correctives est justifié par certains bailleurs par la persistance de « dysfonctionnements » -pour reprendre le terme le plus employé par des professionnels que nous avons interrogés- à l'issue d'un projet de rénovation urbaine. Ces mesures sont notamment liées à l'amélioration des modes de gestion et du cadre de vie des territoires gérés, entre autres, par les organismes Hlm. Chez certains bailleurs, ces préoccupations se traduisent dans la mise en place de dispositifs ou de projets « post-rénovation urbaine », à l'instar des Projets de Gestion de Site (PGS).

Cet article s'appuie sur un travail de thèse sur les pratiques professionnelles des bailleurs sociaux au regard de la qualité du cadre de vie. Dans le cadre de cette recherche, deux échelles d'intervention des organismes Hlm sont étudiées : celle des quartiers d'habitat social (les bailleurs collaborent avec d'autres acteurs) et celle de leurs espaces résidentiels, sur lesquels porte cet article. Les espaces résidentiels d'un organisme Hlm correspondent aux immeubles et abords (pieds d'immeubles, espaces extérieurs gérés par le bailleur, etc.) dont il est à la fois propriétaire et gestionnaire. Deux types de projets ont été investigués pour répondre à la question de recherche autour du cadre de vie : les projets de renouvellement urbain et les Projets de Gestion de Site.

---

**2** 46<sup>ème</sup> Congrès national HLM, Nancy, 10-13 mai 1985, « Moderniser pour mieux servir » (*ibid.*).

Par renouvellement urbain, il faut entendre les projets retenus au titre du PNRU d'une part, et l'ensemble des opérations de reconstruction de la ville sur la ville d'autre part. L'article propose de revenir plus spécifiquement sur les PGS, à partir du cas d'un bailleur social qui gère environ 140 000 logements sociaux en Île-de-France, et au sein duquel une démarche d'immersion a été réalisée dans le cadre d'une CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche). L'enquête menée a permis d'intégrer les coulisses de la mise en œuvre de ce projet initié par la direction du service de Gestion Sociale et Urbaine (GSU) du bailleur étudié, en vue de transformer les pratiques professionnelles de son équipe et leurs interventions sur le cadre de vie. Cet exemple a le mérite d'apporter des éclairages sur la manière dont les professionnels du bailleur pensent l'objet « cadre de vie » et mettent en œuvre des actions pour le maintenir, l'améliorer, le transformer. Le système d'acteurs construit autour du PGS se différencie des acteurs porteurs des projets de rénovation urbaine. En effet, le premier réunit des professionnels du bailleur issus de la GSU et de la gestion de proximité autour d'un projet de gestion, à un moment particulier puisque celui-ci est mis en œuvre à l'issue de projets de rénovation urbaine. Tandis que le système d'acteurs autour des PRU, côté bailleur, est principalement organisé autour de la maîtrise d'ouvrage Hlm. Cet article vise donc à revenir sur la manière dont un projet de gestion contribue à réinterroger les pratiques des professionnels de la gestion de proximité et de gestion sociale et urbaine d'un bailleur, au regard des interventions sur le cadre de vie.

## — LE CADRE DE VIE DES QUARTIERS HLM, UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE ENTRE PLUSIEURS ACTEURS

### MÉTHODOLOGIE DE LA THÈSE : IMMERSION AU SEIN D'UN ORGANISME DE LOGEMENT SOCIAL

Alors que les recherches se multiplient sur le logement social, les politiques publiques du logement, la rénovation urbaine et le renouvellement urbain, ou encore sur la Politique de la Ville, peu de travaux portent sur l'organisation singulière des organismes de logement social. Pourtant, ceux-ci occupent une place majeure dans le système de production de logements, voire de production urbaine. Pour cela, la place de la recherche empirique est importante dans ce travail. Inspirée des travaux ethnographiques, l'enquête empirique s'appuie sur une démarche d'immersion menée au sein d'une Entreprise Sociale pour l'Habitat. La méthodologie construite repose à la fois sur une analyse de l'organisation interne de ce bailleur, des observations (de réunions, de visites de site, ainsi que des activités des gardiens et des professionnels de GSU), le suivi de projets, des entretiens et des interactions moins formalisées.

Si la recherche porte plus spécifiquement sur le cas d'un bailleur, des points de comparaison avec d'autres organismes ont été identifiés et investigués dans le cadre d'entretiens et d'observations. Cela a notamment permis de mieux saisir dans quelle mesure le cas du bailleur étudié constitue une spécificité ou, à l'inverse, dans quel(s) cas certaines pratiques peuvent être généralisées, transposées à l'ensemble (sinon à une grande partie) des organismes de logement social. Procéder ainsi a révélé combien les questions sur le cadre de vie traversent le monde Hlm, en faisant naître des incertitudes, mais aussi des pratiques et des enjeux peu ou prou diversifiés d'un bailleur à un autre. Le travail de recherche a été guidé par des questionnements sur la manière dont les bailleurs sociaux investissent l'objet « cadre de vie » des espaces résidentiels qu'ils gèrent, voire des quartiers en fonction de l'échelle de réflexion mobilisée pour l'action. D'une part, l'enquête porte sur les logiques d'action organisationnelles des professionnels du bailleur social. Cela a conduit à s'intéresser aux mécanismes de coopérations internes (entre les professionnels au sein du bailleur) et externes (entre ces derniers et d'autres acteurs impliqués dans la gestion des quartiers d'habitat social). D'autre part, le travail consiste à qualifier concrètement la manière dont les professionnels interviennent sur le cadre de vie de nos jours, et ce que cela induit sur la façon dont ces acteurs se représentent et pensent le cadre de vie. Par exemple, mobilisent-ils des compétences particulières, des référentiels d'action, des outils de gestion, etc., lesquels et comment ?

Dans le cadre de la thèse, les observations, et peut-être devrions-nous ajouter l'écoute prolongée et attentive, lors de réunions ont fait l'objet d'une réflexion méthodologique. Elles constituent un élément fondamental de la méthodologie mise en place. Les réunions observées sont de plusieurs types : comités techniques, comités de pilotage, réunions inter-bailleurs, réunions de coordination avec les partenaires (par exemple, promoteurs, collectivités, Etablissements Publics Territoriaux, etc.) et les prestataires (cabinets d'études, architectes, notamment), réunions de chantier, réunions avant-projet, ou encore réunions de préparation au comité d'engagement de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), etc. L'observation des pratiques professionnelles, de l'action *en train de se faire* et des décisions *en train de se prendre*, est rapidement devenue indispensable pour comprendre la manière dont certains professionnels du logement social s'organisent, réfléchissent, négocient, s'interrogent, pour intervenir sur le cadre de vie des quartiers. Les réunions ont ainsi été analysées comme des arènes de discussions et de décisions collectives sur le cadre de vie.

Les entretiens ont été réalisés auprès des professionnels membres des services de maîtrise d'ouvrage et de gestion du bailleur étudié et d'autres bailleurs sociaux, et auprès d'autres acteurs proches du monde Hlm, en particulier

l'Union Sociale pour l'Habitat et les collectivités locales (Villes et intercommunalités). La méthode d'entretien a été construite à partir de la démarche d'explicitation et de l'entretien compréhensif. L'entretien d'explicitation consiste en « *une prise de conscience accompagnée* », qui suppose pour le chercheur de guider le professionnel vers l'adoption d'une « *position de parole* » (Marcel et al., 2002, p. 154). Au concret, il s'agit d'inviter « *le sujet à parler de ce qu'il fait* », à verbaliser « *ce qu'il sait de sa démarche d'action, de sa méthode, des savoirs et stratégies qu'il met en œuvre* » (*ibid.*). Cette méthode a été retenue pour faciliter l'accès au sens que les acteurs donnent à leurs actions, ou encore à la manière dont ils évoquent des expériences passées et récentes. La méthode d'explicitation a été couplée avec certains éléments de l'approche compréhensive conceptualisée par Jean-Claude Kaufmann. Une des particularités de cette méthode est qu'elle « *s'appuie sur la conviction que les hommes ne sont pas de simples agents porteurs de structures mais des producteurs actifs du social, donc des dépositaires d'un savoir important qu'il s'agit de saisir de l'intérieur, par le biais du système de valeurs des individus* » (Kaufmann, 2016, p. 24). Enfin, l'enquête empirique est complétée par un cadre théorique pluridisciplinaire, construit à partir des travaux dans le champ des théories des organisations et de l'activité, et des recherches sur le cadre de vie, l'expérience et les savoirs professionnels.

### **LA GESTION DE PROXIMITÉ DES QUARTIERS HLM, UN VOLET ESSENTIEL DU CADRE DE VIE**

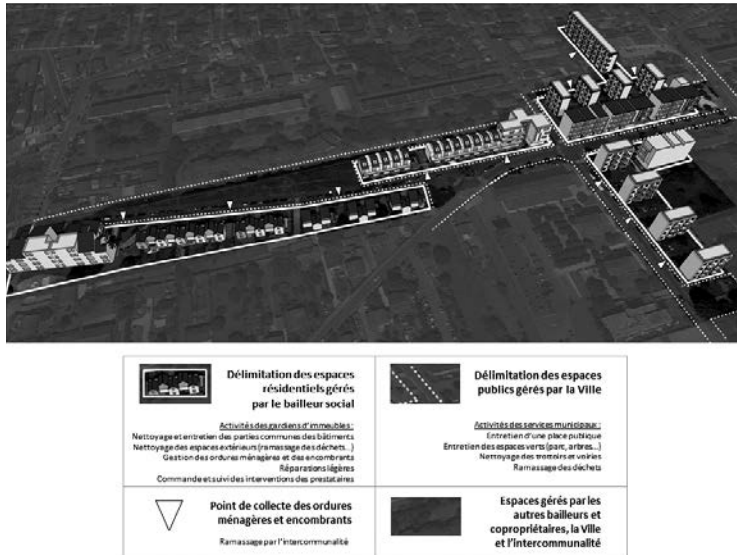
Le cadre de vie, compris comme « *l'environnement urbain quotidien des habitants* » (Arab et Miot, 2017), est un champ d'actions particulièrement complexe à investir pour les professionnels, notamment parce que les perceptions des habitants sur leur environnement « *varie[nt] selon chaque individu* » (Nessi, 2012, p. 98). Pour cela, le cadre de vie peut être perçu comme une construction individuelle, « *l'environnement à partir duquel chacun organise son quotidien* » (*ibid.*) ou, plus précisément encore, comme « *l'espace des pratiques de l'individu, l'espace où il déploie [ses] activités, de la localisation résidentielle à la métropole [...]; c'est un contexte spatial «informé», rendu signifiant par ses pratiques et ses représentations* » (*ibid.*, p. 115). Au concret, le cadre de vie renvoie à des aspects matériels, à savoir les « *artefacts bâtis (places, rues, réseaux, transports, immeubles résidentiels et tertiaires...), [le] paysage naturel (arbres et autres espaces verts, jardins potagers, fleuve...)* », ou encore le patrimoine bâti et/ou naturel qui bénéficie d'une « *valeur identitaire et sociale* » (Arab et Miot, 2017). Au sein des quartiers Hlm, le cadre de vie apparaît comme une responsabilité partagée entre plusieurs acteurs, en premier lieu les bailleurs sociaux et les collectivités locales. D'autres responsabilités au sein de ces quartiers sont en jeu, et sont assurées par d'autres acteurs. Il peut s'agir par exemple des coproprié-

taires (habitat privé, cellules commerciales), de la police municipale et nationale (sécurité et tranquillité), des associations locales (insertion professionnelle, développement économique, animation, etc.), ou encore des habitants dont la participation à l'entretien, l'animation et aux projets concernant leur environnement apparaît croissante. Bailleurs sociaux, Villes et intercommunalités sont les principaux co-responsables de la gestion quotidienne ou de proximité des quartiers Hlm étudiés dans le cadre de la thèse. Au sein du bailleur étudié, ce sont les gestionnaires de proximité qui sont en charge de ces activités à l'échelle des espaces résidentiels. Ils regroupent les gardiens d'immeubles et leurs managers, eux-mêmes composés des responsables de site et des chefs de secteur. Les responsables de site sont chargés de définir des actions sur l'entretien du patrimoine, la sécurité sur les sites et la qualité de service. Ils encadrent également le binôme formé par un chef de secteur et des gardiens. Ce binôme, quant à lui, s'occupe de l'entretien courant et des tâches administratives nécessaires au bon fonctionnement des immeubles. L'entretien et la gestion courante renvoient à des activités de nettoyage des parties communes des immeubles (halls, cages d'escalier, locaux des ordures ménagères et encombrants), de ramassage des déchets au sein des espaces résidentiels, de réparations légères des équipements, et de gestion des ordures ménagères et des encombrants. Quant aux tâches administratives, elles comprennent principalement les états des lieux d'entrée et de sortie des logements lors de l'arrivée ou du départ d'un locataire, ainsi que la commande et le suivi des interventions effectuées à l'intérieur des logements par des prestataires.

Au sein des collectivités, les intitulés des services en charge de la gestion de proximité des quartiers varient d'une structure à une autre. L'illustration ci-après s'appuie sur le cas d'un morceau de quartier dans les Yvelines, au sein duquel se situent plusieurs espaces résidentiels du bailleur étudié (figure 1). Les services municipaux de la propreté urbaine s'occupent de l'entretien des espaces publics, du nettoyage des trottoirs et des voiries, ainsi que du ramassage des déchets à l'extérieur des espaces résidentiels du bailleur. L'intercommunalité, quant à elle, est chargée de la collecte des ordures ménagères et des encombrants. La clarification du statut des espaces publics et privés, concomitante à celle des responsabilités de gestion de proximité entre ces trois acteurs, constituait l'un des volets du projet de rénovation urbaine mené sur le quartier. Une opération de résidentialisation a ainsi été mise en œuvre, qui s'est traduite matériellement et dans l'espace par l'installation de grilles autour des espaces gérés par le bailleur, avec un système de contrôle d'accès à l'entrée. Le suivi des activités réalisées au quotidien par ces acteurs a révélé combien la gestion de proximité constitue un volet essentiel du cadre de vie, en contribuant au maintien d'un cadre de vie répondant aux besoins et demandes des habitants. *A contrario*, l'enquête a aussi montré que ces activités, dans le cas où elles ne



seraient que partiellement remplies par exemple, peuvent également entraver le maintien du cadre de vie, voire participer de sa dégradation.

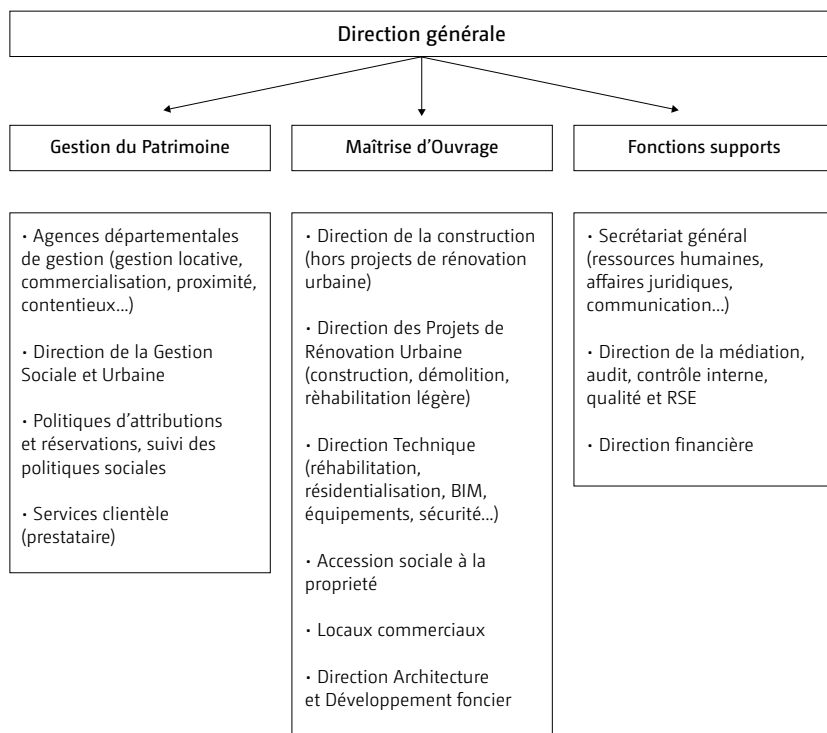


**Figure 1 :** Représentation des activités de gestion de proximité partagées entre un bailleur, une ville et une intercommunalité au sein d'un quartier des Yvelines. Conception : Amandine Mille, décembre 2018.

## UNE APPROCHE DU CADRE DE VIE PAR LES PRATIQUES PROFESSIONNELLES DES BAILLEURS SOCIAUX

L'enquête a montré l'intérêt de focaliser la recherche sur certains professionnels du bailleur social. Tous n'ont pas une mission professionnelle *a priori* dirigée vers l'action sur le cadre de vie, si l'on en juge par la manière dont ils définissent leurs activités au cours des entretiens et d'après leurs fiches de poste. Cependant, dans le cadre de leurs activités, ils sont régulièrement confrontés à cette question, sur laquelle ils interviennent de manière plus ou moins consciente et visible. Au sein du bailleur étudié, les professionnels retenus pour l'enquête sont rattachés à deux directions différentes ; les uns dépendent des services de maîtrise d'ouvrage et les autres des services de gestion du patrimoine social. De manière générale, la gestion est une notion polysémique qui fait référence à des activités et à des professions diverses dans les organismes Hlm, comme la gestion locative des contrats des locataires, le recouvrement des loyers et l'accompagnement social, la commercialisation des logements, la gestion sociale et urbaine, ou encore la gestion de proximité. Ces deux directions renvoient aux activités qui sont au cœur du métier de bailleur social.

La figure ci-dessous résume l'organisation du bailleur étudié autour de deux directions principales : la gestion du patrimoine et la maîtrise d'ouvrage (figure 2).



**Figure 2** : Organigramme simplifié d'un bailleur social organisé autour de deux directions principales, la Gestion du Patrimoine et la Maîtrise d'Ouvrage. Conception : Armandine Mille, décembre 2018.

Trois catégories de professionnels ont été particulièrement investiguées. Les deux premières catégories sont rattachées à la direction de la gestion du patrimoine du bailleur : les gestionnaires de proximité déjà présentés (rattachés aux agences départementales de gestion), et les chargés de Gestion Sociale et Urbaine. Intégrés dans quelques organismes Hlm à partir de la fin des années 1990 (au début des années 2000 pour le bailleur étudié), les chargés de GSU sont considérés comme des « *professionnels du social* » et « *ont pour mission de constituer un appui à la gestion quotidienne des ensembles immobiliers* » (Demoulin, 2014, p. 263). Au sein du bailleur étudié, ils exercent des activités dites « de bien vivre ensemble » (par exemple, installation d'aires de jeux, développement et revalorisation des espaces verts gérés par le bailleur, animation en pieds d'immeubles, etc.), autour desquelles ils peuvent être amenés

à collaborer avec les gestionnaires de proximité. Enfin, la troisième catégorie étudiée appartient aux services de maîtrise d'ouvrage et est une fonction courante chez le bailleur étudié. Il s'agit des chefs de projet chargés des opérations de construction, démolition, réhabilitation et résidentialisation. Parmi ces chefs de projet, certains suivent des processus qui prévoient l'anticipation des questions relatives à la gestion et au cadre de vie dès leurs activités de montage des opérations. Ces questions sont intégrées au moment de la définition des grandes orientations du projet et de la vérification de la mise en conformité des projets architecturaux au regard des cahiers des charges et des préoccupations du bailleur. L'intégration de ces enjeux se traduit aussi, en particulier pour les chefs de projet qui agissent en situation de rénovation urbaine et en adéquation avec les principes du PNRU, par l'implication de représentants de la gestion dès les phases de conception du projet.

Les pratiques de ces trois catégories de professionnels en termes de cadre de vie sont guidées par deux modalités d'actions principales : (1) les actions visant le maintien du cadre de vie, et (2) celles visant la transformation du cadre de vie. Les actions mises en œuvre diffèrent selon que les professionnels souhaitent agir sur le maintien ou la transformation du cadre de vie. Plusieurs activités au service du cadre de vie ont été identifiées et analysées grâce au suivi des projets de renouvellement urbain et des PGS. Les activités suivantes relèvent des chefs de projet du bailleur (les décisions sont prises en partenariat avec d'autres acteurs comme les autres bailleurs concernés, les services des Villes et intercommunalités, ou encore ceux de la police) : la reconstitution foncière (clarification des statuts des espaces publics et privés, requalification de la trame viaire, des accès et des circulations, etc.), le traitement des espaces extérieurs, les actions de sécurisation, et l'insertion urbaine des quartiers au sein de leur environnement proche. D'autres activités sont développées par des professionnels de la gestion sociale et urbaine du bailleur, comme les actions d'accompagnement social des locataires (usages, lien social, actions de prévention et de sensibilisation sur des sujets divers, etc.) et par ceux de la gestion de proximité, en particulier les actes de gestion courante des immeubles et de leurs abords. Enfin, des activités peuvent relever des trois catégories de professionnels. C'est le cas par exemple des actions visant l'amélioration de la qualité de service et des accès aux services, aux commerces de proximité, aux équipements et transports, qui nécessitent pour le bailleur de développer des partenariats, notamment avec les acteurs privés, les collectivités, ou encore d'autres acteurs locaux dont les associations.

## — LES PROJETS DE GESTION DE SITE, UN DISPOSITIF QUI POSITIONNE LES GESTIONNAIRES DU BAILLEUR COMME DES ACTEURS-CLÉS DU CADRE DE VIE

### VERS UNE RECOMPOSITION DES PRATIQUES TRADITIONNELLES DES ACTEURS DE LA GESTION SOCIALE ET URBAINE ?

Le Projet de Gestion de Site a été lancé à partir de 2016 par le bailleur étudé, sur des espaces résidentiels en situation de « post-Projets de Rénovation Urbaine ». Ce dispositif est mis en place par les services de Gestion Sociale et Urbaine du bailleur et s'inspire d'une méthode labellisée dans les années 1990, dont certains organismes Hlm semblent se saisir de nouveau depuis une période récente. À travers ce projet, il s'agit pour les professionnels de la gestion de proximité et de GSU de s'associer pour mettre en place des actions en vue de lutter contre la dégradation du cadre de vie. Ce projet valorise fortement la coopération entre les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité qui, pour la plupart, ont déjà développé des habitudes de travail coopératif au cours d'autres actions pilotées par les professionnels de GSU. Le PGS est ainsi saisi par ces deux catégories de professionnels qui estiment avoir été tenues à l'écart du PNRU, pour reprendre la main et valoriser leur expertise en matière de gestion et de cadre de vie des espaces résidentiels requalifiés dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine. Plus encore, le PGS s'inscrit dans une volonté de changement organisationnel porté par la direction de la GSU, en vue de recomposer les pratiques professionnelles des chargés de GSU. Nonobstant, l'enquête a révélé que le PGS contribue, à ce stade, à stabiliser des pratiques que l'on pourrait qualifier de traditionnelles, davantage qu'il ne fait naître des pratiques nouvelles. Par exemple, le PGS s'appuie sur trois outils de travail : un diagnostic en marchant (une visite de site réunissant tous les professionnels impliqués dans le PGS) qui précède l'élaboration de deux documents, un diagnostic social et urbain et un plan d'actions pluriannuel. Ces outils de travail étaient déjà intégrés dans les pratiques des chargés de GSU avant le lancement des PGS. Finalement, le PGS semble surtout consolider une méthode de projet partenarial entre les gestionnaires de proximité et les chargés de GSU d'une part, et entre ces derniers et les habitants d'autres part. A ce stade, le principal élément de changement dans les pratiques des professionnels de GSU concerne leurs périmètres d'intervention et les moyens d'actions mobilisés, réinterrogés dans le cadre du PGS pour leur permettre d'agir sur des territoires concentrant des difficultés que les équipes de GSU n'ont eu à traiter que rarement, voire jamais, jusqu'alors.

Les interventions réalisées dans le cadre des PGS ont trois vocations principales. La première est de pérenniser les améliorations obtenues avec les projets de rénovation urbaine, et la deuxième est de faire évoluer les pratiques

des chargés de GSU sur le cadre de vie. Ces objectifs sont explicites au sein du bailleur. Le PGS se différencie d'un PRU en cela qu'il implique d'autres acteurs du bailleur, mais aussi la mobilisation d'autres leviers que celui du projet urbain pour limiter les coûts et favoriser le lancement d'interventions plus légères. Ces leviers sont notamment la gestion, le peuplement, les initiatives locales, ou encore la satisfaction des locataires. A titre d'exemple, les actions pouvant être mises en œuvre dans le cadre du PGS sont liées au renforcement de la présence du bailleur sur le site (par le biais de médiateurs présents en soirée et le week-end, par exemple), à la formation professionnelle des gardiens, à ce que le bailleur appelle la tranquillité résidentielle, à la sécurité (par exemple, installation de vidéosurveillance), à la gestion des ordures ménagères et encombrants, ou encore à l'accompagnement scolaire. La troisième vocation est de tenter de résorber des dysfonctionnements qui perdurent à l'issue d'un projet de rénovation urbaine, à travers des actions dites correctives ; cet objectif est implicite dans le discours du bailleur mais a été identifié à partir des observations, des entretiens, et du suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans d'actions. L'ensemble des PGS donne à voir des variations d'un site à un autre, en termes de difficultés impactant le quotidien des habitants et/ou des gestionnaires de proximité, ou encore de leviers activés par les acteurs impliqués dans un PGS pour y remédier. Ces dysfonctionnements peuvent être liés à plusieurs composantes de l'espace résidentiel et de ses abords : usages, configuration urbaine, accès et cheminements piétons, stationnement, locaux communs, ordures ménagères et encombrants, sécurité, résidentialisation, conception (dont les matériaux utilisés) des aménagements, du mobilier urbain, des parties communes, ou encore des espaces extérieurs et des bâtiments. Les acteurs ont conscience de mener des actions pour corriger des dysfonctionnements mais cet objectif n'apparaît jamais en tant que tel dans les documents internes ou encore dans les présentations publiques sur les PGS, contrairement à la pérennisation des investissements et à l'évolution des pratiques. Comment l'expliquer ? Contrairement aux deux premières vocations évoquées, la troisième pose fortement question aux chargés de GSU. En effet, ils rencontrent de grandes difficultés à définir une méthode permettant de mesurer les effets de leurs actions en termes d'amélioration de la qualité du cadre de vie. De plus, l'enquête a montré combien les acteurs appréhendent les résultats (inattendus, non satisfaisants) qu'ils pourraient obtenir en évaluant les impacts concrets de leurs actions. D'après l'enquête, cela explique, du moins pour partie, les raisons qui poussent le bailleur à rendre implicite l'objectif de réaliser des actions correctives, mais aussi à continuer de considérer le PGS comme expérimental.

Au sein du bailleur étudié, l'échelle privilégiée d'un PGS n'est pas celle du quartier, mais celle des « sites » (dans la thèse, à la notion de site nous privilégions

celle d'espace résidentiel, déjà mentionnée à plusieurs reprises dans ce texte). Pour le bailleur, un site au sens du PGS est un morceau de quartier (toujours un quartier prioritaire de la Politique de la Ville), désigné comme secteur d'intervention prioritaire du PGS. Au sein d'un quartier, il arrive que le bailleur étudié soit propriétaire de plusieurs sites, souvent délimités dans l'espace par des grilles et des contrôles d'accès. Chaque site retenu pour lancer un PGS compte entre 200 et 300 logements (quota défini par le bailleur pour intervenir sur des périmètres resserrés) et concentre des difficultés qui impactent plus fortement le cadre de vie et le travail des gestionnaires de proximité que les autres sites gérés par le bailleur au sein du quartier. Le périmètre de réflexion du PGS est élargi aux espaces entretenus et aux équipements gérés par la Ville et l'intercommunalité aux alentours du site. Les professionnels du bailleur social s'interrogent sur certaines responsabilités qui reposent sur les collectivités : le degré de valorisation et les usages des places et espaces publics, la présence ou l'absence d'espaces de jeux et de loisirs pour divers publics, d'équipements publics et de commerces de proximité. Toutefois, les chargés de GSU ne s'estiment pas légitimes pour évaluer les questions relatives à la propreté urbaine et à l'entretien des trottoirs et des voiries qui incombent aux services de la Ville. Aussi ces questions ne sont-elles pas abordées dans le cadre des PGS. De même, les chargés de GSU sollicitent les Villes et les intercommunalités une fois le diagnostic urbain et social du site et le plan d'actions finalisés et validés par la direction de la GSU. Celles-ci ne participent donc pas à l'élaboration du diagnostic et du plan d'actions. Elles sont intégrées au plan d'actions si une ou des action(s) relève(nt) de leur responsabilité (par exemple, augmenter la fréquence de ramassage des ordures ménagères), mais les acteurs de GSU leur demandent rarement davantage qu'un « petit coup de main » (chargé de GSU, interaction non formalisée, mars 2018). Ainsi, l'intégration des Villes et des intercommunalités dans le cadre des PGS apparaît relativement limitée, leur rôle est réduit, et tout se passe comme si le bailleur social fonctionnait de manière autonome sur ses espaces résidentiels. Le PGS semble annoncer une tendance au renfermement des bailleurs sociaux dans leurs périmètres institutionnels de gestion. Cette tendance s'oppose à l'un des enjeux forts des politiques de renouvellement urbain des années 1990 et même, plus récemment avec les projets de rénovation urbaine, des années 2000, à savoir l'insertion des quartiers Hlm dans leur environnement immédiat, qui impliquait d'associer à leur transformation et à leur gestion les collectivités locales.

### **TRADUIRE LES CONNAISSANCES DES GARDIENS D'IMMEUBLES EN ACTIONS OPÉRATIONNELLES**

Le PGS a pour particularité de positionner les gardiens d'immeubles au cœur d'un projet qui vise la transformation d'un site sur lequel ils agissent au quotidien. En effet, les PGS s'appuient fortement sur les connaissances qu'ils

ont développées sur les espaces résidentiels, voire l'environnement proche. Contrairement aux autres acteurs de la chaîne de production et de gestion du logement social, les gardiens (et dans une moindre mesure, les chefs de secteur et les responsables de site), par leur présence régulière (y compris les jours de repos en ce qui concerne les gardiens logeant sur place), ont développé des connaissances fines sur le « terrain ». Celles-ci portent sur le fonctionnement urbain et social, les usages au sein et aux abords de l'espace résidentiel, les problématiques relatives à la gestion courante, l'environnement proche, voire l'espace tel qu'il est vécu par les locataires. Elles doivent permettre d'orienter le processus d'identification des problèmes et des enjeux du site concerné par le PGS. Toutefois, ces connaissances, qui reposent essentiellement sur du déclaratif (les incidents ne sont pas toujours remontés par les gardiens, d'autant plus s'ils sont fréquents), doivent être appuyées par des preuves pour être prises en compte dans le cadre du PGS. Ces preuves sont notamment apportées par l'étape de diagnostic en marchant qui vise, pour les professionnels impliqués dans le PGS, à vérifier l'état de propreté et de sécurité des immeubles, des parties communes et des abords, ou encore à observer les usages. Cette étape est ensuite complétée par une analyse de données sociales sur la population, qui repose essentiellement sur les principaux indicateurs de gestion, à savoir le taux de rotation, le taux de vacance et le taux d'impayés de loyers. Cependant, ces indicateurs de gestion ne reflètent que très partiellement l'étendue des activités de gestion de proximité. Enfin, les résultats issus d'une enquête téléphonique auprès des habitants sont confrontés aux déclarations des gestionnaires de proximité.

Pour mener à bien le PGS, une équipe projet est constituée. Le pilotage et l'animation des réunions de l'équipe projet sont assurés par un chargé de GSU et le responsable de site. La gestion de proximité est représentée par le responsable de site, le chef de secteur et les gardiens qui interviennent *a minima* à l'échelle du périmètre du PGS. Outre ces professionnels, dont la présence constitue un invariant du projet, l'équipe projet peut réunir des profils de professionnels variés, membres d'autres services de gestion au sein du bailleur social : chargés d'accompagnement social, chargés de gestion locative, comptables, assistants de direction, etc. Au cours du PGS, chaque gardien est invité à faire état de « ce qui fonctionne » et de « ce qui ne fonctionne pas » (pour reprendre des termes employés par les acteurs) sur le site devant les autres membres de l'équipe. Le gardien est ainsi placé « *en position exotopique à l'égard de son travail et face à des choix ou des dilemmes qu'il redécouvre dans son activité* » (Clot et Leplat, 2005, p. 21). Les processus qui guident les actions des gardiens, autrement dit les chaînes de traitement prédéfinies qu'ils appliquent de manière systématique afin de réduire le recours à l'improvisation lorsqu'un problème survient (Ughetto, 2011, p. 53), sont réinterrogés dans le cadre du PGS par l'ensemble

des membres de l'équipe projet. Ce faisant, « *ce qui était opération incorporée et réponse automatique redevient question* » (Clot et Leplat, 2005, p. 21). Les discussions collectives organisées autour d'un PGS peuvent ainsi être analysées comme « *un contexte nouveau dans lequel le sujet [ici, les gardiens] devient lui-même un observateur extérieur de son activité* » (*ibid.*, p. 20), et où les chargés de GSU s'efforcent de traduire les connaissances des gardiens issues du terrain en actions opérationnelles. Par conséquent, les chargés de GSU tendent à se positionner, au cours du PGS, comme des acteurs tiers ou des médiateurs qui accompagnent les gardiens d'immeubles dans la mise en mots des difficultés rencontrées sur les sites en termes de gestion et de cadre de vie. L'activité individuelle du gardien bénéficie ainsi des ressources nouvelles d'un collectif de travail élargi, en même temps qu'elle est invitée à alimenter ce collectif de contributions personnelles (*ibid.*, p. 23). Néanmoins, il est possible de s'interroger sur le niveau d'expertise des membres des équipes projet en matière de gestion de proximité. En effet, les modalités de constitution des équipes projet interpellent au moins à deux niveaux. D'une part, l'équipe projet est constituée avant l'évaluation des problématiques rencontrées sur le site. Le responsable de site, chargé de composer l'équipe projet avec le chargé de GSU, choisit de solliciter certains professionnels en fonction des compétences qu'il leur attribue et qu'il estime utiles pour mener à bien le projet. Lors de la constitution de l'équipe projet, il n'associe pas toujours les chefs de secteur et ne consulte jamais les gardiens alors qu'ils ont acquis des connaissances solides sur les problématiques du site. D'autre part, il arrive que les responsables de site et le chargé de GSU fassent appel à des professionnels de la gestion dont les compétences en matière de gestion et de cadre de vie sont limitées, alors que celles-ci apparaissent, d'après l'enquête, nécessaires à la mise en place d'un projet de gestion. Ces professionnels sont invités à donner un avis sur un site qu'ils découvrent et sur des sujets qu'ils ne maîtrisent pas nécessairement. C'est d'ailleurs au motif de bénéficier d'un « regard extérieur et neuf » (une expression souvent mobilisée par les acteurs de GSU et de la gestion de proximité) qu'ils sont sollicités. Seulement, l'avis qu'ils fourniront est susceptible d'impacter durablement la manière de gérer les sites et le cadre de vie des habitants. Cette situation pose la question de la légitimité professionnelle : qui est compétent et qui est légitime pour agir sur le cadre de vie des espaces résidentiels du bailleur ?

### **ÉVALUER LES ACTIONS DU BAILLEUR, ANIMER ET VEILLER AU MAINTIEN DE LEUR CADRE DE VIE : LES HABITANTS, ENTRE ENGAGEMENT ET ENCADREMENT**

Les habitants sont également partie prenante du PGS. Sur la base du volontariat, ils intègrent un collectif composé uniquement de locataires du bailleur et bénéficient d'un budget participatif pour mener des actions d'animation



des pieds d'immeubles et d'amélioration de leur environnement, ou encore organiser des sorties culturelles. Il leur est également demandé d'évaluer les actions initiées par l'équipe projet du PGS. Dans le cadre des premiers projets, les collectifs d'habitants sont animés par un bureau d'études mandaté par le bailleur, au motif de faire intervenir un acteur extérieur à ce dernier pour éviter tout conflit avec les locataires. Aux côtés du bureau d'études, seul le chargé de GSU est convié aux réunions du collectif qui ne rencontre donc jamais les autres membres de l'équipe projet. D'après les professionnels de GSU et du bureau d'études, l'absence des gestionnaires de proximité doit libérer la parole des habitants. Les observations lors de ces réunions ont permis de constater que des règles du jeu sont présentées aux habitants dès la première réunion, puis rappelées au début des réunions suivantes. L'une de ces règles a particulièrement retenu notre attention : il n'est pas autorisé d'évoquer des réclamations dites « techniques » (qualificatif employé par des gestionnaires de proximité) liées aux logements et aux parties communes, ni des faiblesses/défauts constatés sur la gestion et l'entretien des parties communes et abords des immeubles. Les acteurs le justifient par les motifs suivants : les chargés de GSU ne s'estiment pas légitimes pour faire remonter ces revendications auprès des gestionnaires de proximité avec lesquels ils n'ont aucun lien hiérarchique, ni compétents pour répondre aux demandes des habitants ; les chargés de GSU craignent aussi un effet entraînement de l'ensemble du collectif dans un mouvement de revendications (ce qui explique également une autre crainte des chargés de GSU relative à la présence des amicales de défense des locataires au sein du collectif). De plus, si les gestionnaires de proximité ne sont généralement pas présents aux réunions des collectifs d'habitants (par ailleurs, quand cela a pu arriver, les gestionnaires ont chaque fois décidé de ne pas y participer de nouveau), il arrive qu'ils les anticipent en envoyant des mails aux chargés de GSU et/ou en demandant à les voir avant une réunion. C'est le cas par exemple d'un chef de secteur inquiet au sujet d'un collectif qui se réunit pour la troisième fois. Après avoir envoyé des mails avec les noms de locataires du collectif qui rencontrent alors des problèmes dans leurs logements et la résidence, le chef de secteur demande à voir le chargé de GSU en amont de la réunion. Il craint que des locataires se présentent à la réunion non pour échanger sur les actions du PGS mais « pour en découdre » (chef de secteur, extrait d'observation, septembre 2018). Il tient donc à « mettre en garde [le chargé de GSU] sur les sujets qui fâchent » pour que celui-ci soit « en mesure de recadrer les habitants » (*ibid.*). Tout au long de sa présentation sur les problèmes rencontrés par les locataires (dégâts des eaux, nettoyage insatisfaisant des parties communes et du parking souterrain, VMC défectueuse, prolifération de rats, pannes récurrentes des ascenseurs, panne des contrôles d'accès à la résidence), le chef de secteur répète que « d'un point de vue régle-

mentaire, nous on est dans les clous », que les problèmes sont en cours de traitement depuis environ cinq mois, et que le collectif n'est pas le lieu pour évoquer ces problèmes techniques.

L'observation et le suivi des collectifs ont montré le rôle actif et croissant des locataires dans l'évaluation des actions réalisées par les professionnels du bailleur dans le cadre d'un PGS, l'animation mais aussi le maintien de leur cadre de vie. En effet, chaque réunion du collectif débute avec une évaluation des actions du PGS par les locataires. Les chargés de GSU s'appuient sur ces derniers pour assurer une veille des interventions mises en œuvre, afin de déterminer leur bon ou mauvais fonctionnement ainsi que leur capacité à répondre aux besoins des habitants. Pour autant, le rôle des locataires demeure fortement encadré afin d'éviter le porter-à-connaissance de problèmes dont le traitement repose principalement sur les gestionnaires de proximité, alors même qu'un enjeu du PGS est l'identification et la résolution de problématiques relatives à la gestion de proximité qui, comme explicité précédemment, constitue un volet essentiel du maintien du cadre de vie.

## — CONCLUSION

Depuis 2016, des professionnels salariés d'un bailleur social francilien ont décidé de lancer puis d'assurer le portage d'un dispositif de gestion, le Projet de Gestion de Site. Ces professionnels sont des gestionnaires issus des services de Gestion Sociale et Urbaine et de gestion de proximité : les chargés de GSU, et les gestionnaires de proximité (responsables de site, chefs de secteur, gardiens d'immeubles). Déployé sur certains espaces résidentiels ou « sites » du bailleur, le PGS vise notamment à améliorer le cadre de vie des habitants en mobilisant d'autres leviers que le projet urbain. Les sites retenus ont pour particularité commune d'avoir déjà fait l'objet d'un Projet de Rénovation Urbaine impliquant, à chaque fois, des investissements financiers et des opérations de transformation de grande ampleur.

Les gestionnaires porteurs du PGS déclarent avoir été tenus à l'écart des processus de décision dans le cadre des PRU par les professionnels de la maîtrise d'ouvrage du bailleur (en premier lieu, les chefs de projet), alors même qu'ils estiment avoir développé des compétences utiles au projet urbain sur la gestion et le cadre de vie, et que des procédures définies par le bailleur prévoient leur intégration en amont des projets. Ainsi, à travers les PGS, les professionnels de GSU et les gestionnaires de proximité, dont certains se considèrent comme des « oubliés de la rénovation urbaine », tendent à réaffirmer et à légitimer leur rôle et leur expertise en termes d'interventions sur le cadre de vie et la gestion. Le PGS est saisi comme une opportunité par les

chargés de GSU pour questionner leurs pratiques professionnelles, mais aussi celles des gestionnaires de proximité, positionnés au cœur du PGS en raison de leurs connaissances fines des sites, des usages et des habitants. Pour mener à bien les projets, les chargés de GSU s'appuient sur leurs pratiques traditionnelles, tout en instituant une coopération renforcée avec les gestionnaires de proximité à travers l'élaboration d'un diagnostic urbain et social et la mise en œuvre d'un plan d'actions. Les habitants des espaces résidentiels du bailleur sont également associés à la démarche PGS, mais leur intervention est fortement encadrée, notamment du point de vue des problématiques abordées qui ne peuvent porter ni sur la gestion dite technique des logements et de la résidence, ni sur le travail effectué par les gestionnaires de proximité. L'analyse de ces projets permet de mieux comprendre comment des professionnels d'un bailleur social s'interrogent sur leurs pratiques et tentent de faire émerger de nouvelles formes d'actions sur le cadre de vie, tout en appréhendant les résultats de leurs interventions sur les sites gérés. D'un côté, les PGS tendent donc à positionner les gestionnaires, et dans une moindre mesure les habitants, comme des acteurs-clés du cadre de vie. D'un autre côté, deux types d'acteurs particulièrement actifs au cours des PRU apparaissent exclus (du moins partiellement en ce qui concerne les services des collectivités) de ces projets de gestion : les chefs de projet du bailleur (dont les activités principales sont la production, la réhabilitation, la résidentialisation et la démolition de logements sociaux) d'une part, et les collectivités locales (dont on a vu qu'elles ont une responsabilité en matière de gestion des quartiers Hlm, un volet essentiel du cadre de vie) d'autre part. Ainsi, alors que les politiques de renouvellement urbain des années 1990-2000 ont fortement contribué à valoriser les mécanismes de coopération entre bailleurs et collectivités locales, les Projets de Gestion de Site semblent privilégier une tendance au repli des professionnels de la gestion de proximité et de GSU du bailleur étudié à l'échelle de leurs périmètres institutionnels de gestion. Pourtant, si les leviers et les actions mis en œuvre avec les PGS doivent permettre d'améliorer le cadre de vie, ceux-ci pourraient s'avérer limités dès lors que le périmètre de réflexion se concentre sur les espaces résidentiels du bailleur, au détriment d'enjeux pour lesquels l'intervention des collectivités est essentielle, comme le renforcement de l'accès aux transports en commun et aux services publics par exemple.

## — BIBLIOGRAPHIE

Allen, B. (2001). La gestion de proximité dans les organismes HLM, diversité des situations et conduite du changement. *Les Annales de la recherche urbaine*, 90, 182-189.

Arab, N. et Miot, Y. (2017). Vacant spaces and degraded living environment: a new approach? The case of Roubaix (France). *AESOP Congress*. Lisbonne, Portugal.

Clot, Y. et Leplat, J. (2005). La méthode clinique en ergonomie et en psychologie du travail. *Le travail humain*, 68, 289-316.

Demoulin, J. (2014). *La participation des locataires : un instrument de gestion dans les organismes HLM*. Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, France.

Flamant, N. (2005). Observer, analyser, restituer. Conditions et contradictions de l'enquête ethnologique en entreprise. *Terrain*, 44, 137-152.

Friedberg, E. (1997). *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris : Seuil.

Kaufmann, J.-C. (1996, 4<sup>ème</sup> éd. 2016). *L'entretien compréhensif*. Paris : Nathan.

Marcel, J-F., Olry, P., Rothier-Bautzer, E. et Sonntag, M. (2002). Les pratiques comme objet d'analyse. *Revue Française de Pédagogie*, 138, 135-170.

Nessi, H. (2012). *Incidences du contexte urbain et du rapport au cadre de vie sur la mobilité de loisir*. Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, Université Paris-Est, France.

Schön, D. A. (1994). *Le praticien réflexif. À la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel*. Montréal : Les Éditions Logiques.

Sudant, P. et Stébé, J.-M. (dir.) (2002). *Les gardiens d'immeubles au cœur de la ville. Figures, métamorphoses et représentations*. Bruxelles : Éditions De Boeck Université.

Ughetto, P. (2014). Les organisations et leur récit des temps d'hier. De la stratégie au travail. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 8(1), 71-95.

Ughetto, P. (2011). Les organismes HLM en lutte contre les dépôts intempestifs d'encombrants et les locataires qui dégradent, une qualité de service impossible ? *Gérer et comprendre*, 105, 50-58.