

Sommaire

Remerciements.....	5
Sommaire.....	11
Liste des sigles.....	12
 <i>Introduction générale.....</i>	 13
 <i>PARTIE 1 : Objet et méthodes de recherche.....</i>	 43
CHAPITRE 1 - La gestion du cadre de vie comme objet de recherche.....	45
CHAPITRE 2 - Les coulisses de la recherche : Immersion dans un organisme HLM	75
 <i>PARTIE 2 : Où se cache la gestion du cadre de vie chez le bailleur social ?.....</i>	 105
CHAPITRE 3 - De la gestion locative aux gestionnaires du cadre de vie.....	107
CHAPITRE 4 - Les chefs de projets urbains, de la production à la gestion du cadre de vie	153
CHAPITRE 5 - Le cadre de vie et sa gestion, des objets négociés	207
 <i>PARTIE 3 : Les gestionnaires du cadre de vie en action. Le cas des Projets de Gestion de Site</i>	 257
CHAPITRE 6 - La gestion du cadre de vie, une question d'échelle ?.....	259
CHAPITRE 7 - La gestion du cadre de vie, de l'instabilité de l'objet à la fragilité de l'action.....	293
 <i>Conclusion générale</i>	 361
 Bibliographie	 375
Table des illustrations	391
Table des matières	395

Liste des sigles

ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

DSU : Développement Social Urbain

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

ESH : Entreprise Sociale pour l'Habitat

GSU : Gestion Sociale et Urbaine

GUP : Gestion Urbaine de Proximité

HLM : Habitation à Loyer Modéré

NPNRU : Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain

OPH : Office Public de l'Habitat

PGS : Projet de Gestion de Site

PNRU : Programme National de Rénovation Urbaine

« Projet 25 ECV » : Environnement et Cadre de Vie

PRU : Projet de Rénovation Urbaine

USH : Union Sociale pour l'Habitat

Introduction générale

L'amélioration du cadre de vie des quartiers HLM n'est pas un enjeu émergent, encore moins pour les bailleurs sociaux et les collectivités locales. Déjà dans les années 1980, des bailleurs ont pris une décision importante qui a eu des effets sur leur organisation d'hier et celle d'aujourd'hui : ils ont délocalisé leurs services de gestion au plus près des territoires gérés, ce qui a conduit à la naissance de la gestion dite de proximité. Cette décision était étroitement liée au développement de situations problématiques dans les quartiers d'habitat social qui appelait alors un changement dans les pratiques habituelles de gestion. L'histoire des bailleurs sociaux, très marquée par les évolutions de leurs pratiques gestionnaires et de leur organisation, ainsi que par leur engagement dans la gestion de proximité, laisse ainsi à penser qu'ils investissent fortement la question du cadre de vie. Nonobstant, alors qu'ils semblent devoir jouer un rôle essentiel, leurs pratiques sont peu étudiées dans la littérature sur le cadre de vie. Et réciproquement, la littérature sur les bailleurs sociaux, pourtant abondante, s'est peu intéressée à leur rôle de garants de la qualité du cadre de vie des quartiers qu'ils contribuent à développer et à gérer. Dès lors, si les activités de gestion locative, d'entretien du patrimoine, et de construction sont au cœur du métier des bailleurs, la « gestion du cadre de vie » est quant à elle beaucoup moins identifiée, y compris en interne, alors même que la fabrique des quartiers d'habitat social -tout comme d'autres espaces urbanisés- interpelle de plus en plus cette modalité de l'action urbaine.

Observer un acteur majeur du cadre de vie des quartiers d'habitat social : le bailleur social

L'aménagement urbain s'oriente de plus en plus vers des activités en lien avec le renouvellement urbain (la « reconstruction de la ville sur elle-même »), la gestion des espaces urbains existants, la réhabilitation du bâti « déjà là », la lutte contre l'étalement urbain et l'injonction à la densification, plutôt que la création de nouveaux espaces urbains *ex nihilo*. Dans ce contexte, les pratiques d'aménagement à venir pourraient être moins sous-tendues par un enjeu de production que de gestion du cadre de vie. Du côté des bailleurs sociaux, qui produisent et gèrent une partie des espaces habités, ce contexte accélère les préoccupations de gestion du cadre de vie et leurs pratiques se renouvellent en conséquence. Pourtant, il existe peu de travaux sur l'organisation du bailleur

social, ses arènes de discussion et de décision sur les choix d'aménagement, sur la manière dont les agents du bailleur observent et font face à l'évolution du patrimoine social. Il y a donc un intérêt à alimenter les connaissances sur ces pratiques de gestion en s'appuyant sur le cas du bailleur social en tant qu'acteur majeur de la production et de la gestion des espaces urbains, d'autant que le cadre de vie est essentiel pour la qualité de vie urbaine et interpelle au-delà des seuls organismes HLM et des quartiers d'habitat social.

Les bailleurs sociaux, une organisation singulière

Les 631 organismes HLM¹ répartis sur l'ensemble du territoire national sont les principaux détenteurs du parc social, auxquels il faut ajouter l'État et les collectivités territoriales, ou encore la fédération des PACT (Propagande Action Contre les Taudis). Les bailleurs sociaux gèrent actuellement près de 4,7 millions de logements locatifs sociaux et 300 000 logements-foyers². Quatre principaux types d'organismes HLM peuvent être distingués :

- les Offices Publics de l'Habitat (OPH), obligatoirement rattachés à une collectivité territoriale ;
- les Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH), des sociétés anonymes dont le capital est majoritairement détenu par des actionnaires. Les OPH et les ESH sont les deux principaux types de bailleurs en France puisqu'ils possèdent à eux-seuls 85% du parc social.
- les sociétés coopératives d'HLM ;
- les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété.

Contrairement à la plupart des autres promoteurs, les bailleurs sociaux ont pour spécificité d'être à la fois constructeurs et gestionnaires de leur patrimoine. La maîtrise d'ouvrage et la gestion représentent une activité essentielle au cœur de leurs missions et cela se traduit dans leur organisation. En effet, l'organisation de la plupart des bailleurs français est scindée en deux directions principales, que représentent la gestion des logements sociaux et la maîtrise d'ouvrage HLM.

Les organismes de logements sociaux ont fondé leur identité et une conception de leur rôle autour de ces deux activités, mais la maîtrise d'ouvrage est considérée comme une activité stratégique, alors que la gestion est un champ d'activités important mais moins valorisé (Allen, 2001 ; Mille, 2015, 2020). La maîtrise d'ouvrage correspond généralement aux activités de construction, de réhabilitation, et de résidentialisation des logements sociaux. La gestion est une notion plus polysémique encore, qui renvoie à des activités et des professions diverses au sein des organismes

¹ Chiffres actualisés au 1^{er} janvier 2020 (USH, 2020).

² *Ibid.*

HLM : par exemple, la gestion locative des contrats des locataires, le recouvrement des loyers et l'accompagnement social, la commercialisation des logements, ou encore la gestion de proximité.

Pendant de nombreuses années, la construction a constitué l'activité principale des bailleurs dont la vocation était l'accroissement de leur patrimoine et le développement de leur présence sur les territoires (Allen, 2001). Les services de gestion ont quant à eux longtemps été associés à des métiers peu qualifiés. Mais depuis les années 1980, des évolutions se produisent dans l'organisation des bailleurs sociaux qui tendent à revaloriser la dimension stratégique des activités de gestion. Cela ne concerne toutefois pas toutes leurs activités de gestion, mais plutôt celles qui concourent à la qualité du cadre de vie, une préoccupation ancienne et montante pour les bailleurs sociaux.

Le cadre de vie, une préoccupation ancienne et montante pour les bailleurs sociaux

La qualité du cadre de vie des quartiers d'habitat social représente en effet une préoccupation ancienne pour les bailleurs sociaux. Les mesures incitatives de la Politique de la Ville et de l'État ont largement contribué à leur faire prendre des responsabilités sur ce sujet. Depuis les années 1980, les organismes de logements sociaux font évoluer leur organisation pour assumer cette responsabilité institutionnalisée et croissante.

Les archives de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), une organisation représentative du secteur HLM qui fédère l'ensemble des bailleurs français, apportent des enseignements précieux sur les évolutions de leurs organisations depuis les années 1980. L'étude des rapports rédigés à la suite des « Congrès HLM » nationaux organisés chaque année par l'USH éclaire tout particulièrement la manière dont ces évolutions se manifestent à mesure que progresse leur rapport au cadre de vie. Les comptes rendus des Congrès qui se sont tenus au cours des années 1980-1990 ont été plus spécifiquement étudiés, car nous avons repéré dans les archives que ces années représentent un tournant pour les bailleurs en matière de cadre de vie.

Pour commencer, le rapport du 45^{ème} Congrès national HLM de 1984 avertit que « le Mouvement HLM [ancien titre de l'Union Sociale pour l'Habitat] sait bien qu'il décide chaque jour du cadre de vie des prochaines décennies ». C'est au cours de cet événement que le « droit à un cadre de vie » fait une apparition officielle dans les discours des acteurs du logement social. Il émane d'une prise de conscience sur l'ampleur des effets que leurs décisions sur le cadre de vie des quartiers produisent sur le long terme³. L'accélération de cette prise de conscience sur le rôle des bailleurs en matière de cadre de vie implique pour eux de redéfinir leur rôle, retranscrit comme tel dans le rapport : « Au-delà de [leurs] missions traditionnelles, face aux besoins de l'habitat social, les organismes ont souvent dépassé ces seuls rôles d'opérateurs et de gestionnaires ». Jusqu'alors, les bailleurs sociaux avaient construit leur identité professionnelle autour des deux activités structurantes que représentent la construction et la gestion de logements sociaux. Mais les années

³ D'après le rapport du 45^{ème} Congrès national HLM de 1984, « Les HLM dans une société en mutation » (archives de l'Union Sociale pour l'Habitat, consultées en juillet 2017).

1980 marquent un tournant dans l'intégration de nouvelles responsabilités sur la qualité du cadre de vie, l'insertion urbaine ou encore la gestion des ouvrages produits. D'autres missions plus sociales sont aussi confortées au début des années 1980, comme l'enjeu de maîtriser l'évolution du niveau des charges pour les locataires et de favoriser une meilleure « intégration sociale des populations » (rapport du Congrès, 1984). Ces évolutions se matérialisent dans un contexte marqué par une baisse des opérations de construction des logements. La moyenne de la taille des opérations se maintenait alors, à cette époque, à un niveau faible depuis environ dix ans. Entre 1975 et 1983, la construction neuve (des logements privés et sociaux) a ainsi chuté de 184 000 logements (respectivement, 516 000 et 332 000 logements mis en chantier) et « il ne se lance plus d'opération supérieure à 200 logements » sur tout le territoire national. Cette situation a conduit le « Mouvement HLM » à prédire un « effacement progressif de la mission » traditionnelle de production des bailleurs, pour reprendre les termes restitués dans le rapport du Congrès. La baisse du nombre de constructions a ainsi amené les bailleurs à se recentrer sur leur autre activité historique, la gestion, comprise au sens de la gestion du patrimoine bâti.

Un bref rappel sur ce contexte bien particulier aide à mieux comprendre pourquoi les dirigeants d'organismes HLM, qui ont pris la parole au Congrès de 1984, ont tenu à insister sur les enjeux stratégiques des activités de gestion. Ils ont avant tout partagé des préoccupations sur l'évolution des quartiers « tant au niveau du bâti qu'à celui de la composition sociale de son occupation », tout en rappelant que la gestion d'un patrimoine immobilier implique de « pourvoir [au] renouvellement » de celui-ci⁴. Certains dirigeants ont enchéri en assurant que la gestion du patrimoine propriété des bailleurs reposait sur leur unique responsabilité, et que cette responsabilité pouvait certes « s'exercer en concertation avec [leurs] partenaires, mais [...] ne [pouvait] pour autant se partager »⁵.

Un an plus tard, le 46^{ème} Congrès national HLM de 1985, « Moderniser pour mieux servir », a réaffirmé un basculement dans les missions traditionnelles des bailleurs sociaux : « Le centre de gravité de leurs activités s'est déplacé : leur activité de constructeur est englobée dans le métier d'acteurs indispensables de la mise en œuvre d'une nouvelle gestion urbaine, de partenaires à part entière du développement économique et social local »⁶. Les bailleurs ont revendiqué à ce titre un statut d'opérateurs urbains⁷.

Cinq ans après, en 1990, un groupe réunissant des représentants du milieu HLM a été constitué sur le sujet de la « qualité du service rendu », une expression qui est apparue à la fin des années 1980 et qui traduit bien le basculement en cours dans l'organisation des bailleurs. En effet, l'avènement de la qualité de service a impliqué que les interventions des organismes HLM ne se limitent plus au logement mais soient élargies à son environnement, c'est-à-dire aux espaces qui bordent les immeubles et dont ils sont propriétaires fonciers. À cette période, il est désormais attendu des bailleurs sociaux qu'ils s'impliquent dans la question des équipements gérés par les pouvoirs publics

⁴ Extrait du rapport du 45^{ème} Congrès national HLM de 1984, *op. cit.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Extrait du rapport du 46^{ème} Congrès national HLM de 1985, « Moderniser pour mieux servir » (archives de l'Union Sociale pour l'Habitat, consultées en juillet 2017).

⁷ À ce sujet, voir Maury, 2001 (notamment p. 264).

et des acteurs privés, équipements pour lesquels la responsabilité des bailleurs est donc nouvellement engagée. Il s'agit, comme on peut le lire dans le rapport du groupe « Les organismes d'HLM et la qualité du service rendu »⁸, des équipements sociaux, éducatifs, culturels et sportifs, des commerces, ainsi que des transports. La responsabilité des organismes HLM en matière d'insertion urbaine du patrimoine social est également mentionnée. L'acquisition de ces nouvelles responsabilités s'est accompagnée par d'autres évolutions dans leurs activités de gestion de l'habitat : les bailleurs « ne proposent plus seulement un logement mais offrent un environnement sécurisé et des services » (Lefevre et Lelévrier, 2002, p. 207). Depuis lors, les bailleurs ne se limitent plus à une simple gestion immobilière mais investissent de plus en plus des activités que l'on qualifie dans cette recherche de « gestion du cadre de vie ». Pour accompagner ces évolutions et mesurer leurs performances en matière de qualité de vie, les bailleurs sociaux ont commencé à développer à partir de 1991 des démarches visant à recueillir le degré de satisfaction des locataires qu'ils considèrent depuis comme des clients⁹.

Comprise jusqu'alors comme une gestion du patrimoine, l'activité de gestion HLM a donc connu un glissement sémantique à partir des années 1985-1990. Cette évolution s'est manifestée dans les pratiques du bailleur par l'intégration de thématiques qui, parce qu'elles sont associées à l'environnement des logements sociaux (équipements publics, commerces, transports, insertion urbaine), interpellent le cadre de vie. Le rôle des bailleurs en matière de cadre de vie connaît alors un tournant significatif à partir de cette période.

Des évolutions dans l'organisation des bailleurs pour améliorer le cadre de vie des quartiers HLM

Pour répondre à ces nouvelles prérogatives en lien avec le cadre de vie, l'organisation des bailleurs connaît une première évolution notable dès la première moitié des années 1980. Ces derniers s'engagent en effet dans un processus qu'ils qualifient de « modernisation » de leur organisation. Le contexte général en France est alors marqué par une remise en question du devenir des politiques et des services publics. Cette situation interpelle les bailleurs sociaux en les incitant à revoir leurs pratiques de gestion habituelles, comme le montre la littérature sur le sujet (Allen, 2001, p. 184). Cette modernisation que les bailleurs sociaux souhaitent amorcer dans leur organisation se traduit par une délocalisation (en premier lieu, par les plus gros organismes) de leurs services de gestion dans les quartiers et au sein d'agences de gestion nouvellement créées à l'échelle communale ou départementale en fonction du découpage de leur patrimoine. Les activités d'entretien, de maintenance, de veille technique, de relation client et de gestion locative sont alors regroupées dans les agences dites de gestion et dans des bureaux situés au sein des territoires gérés.

⁸ Ce rapport était annexé au compte-rendu du 51^{ème} Congrès de 1990, intitulé « La qualité au quotidien, notre projet » (archives de l'Union Sociale pour l'Habitat, consultées en juillet 2017).

⁹ D'après le rapport du 55^{ème} Congrès national HLM, Rennes, 22-25 juin 1994, « HLM aujourd'hui, service de l'habitat, service de l'habitant » (*ibid.*). Voir aussi à ce sujet : Lefevre et Lelévrier, 2002, p. 205.

On observe alors la naissance de « la gestion de proximité » (qui existe encore aujourd'hui), qui précède celle de la qualité de service déjà évoquée, et qui s'appuie sur l'idée qu'une gestion au plus près des territoires serait plus efficace. La gestion de proximité se profile en réaction à des évolutions sociétales qui secouent les quartiers d'habitat social et préoccupent fortement les bailleurs. Ces derniers y observent en effet la montée en puissance de « problèmes de populations spécifiques ou en difficulté économique, [...] dont la composition sociologique évolue trop rapidement » à leurs yeux¹⁰. Les bailleurs estiment qu'il est de leur ressort de prendre en charge ces problèmes sociaux mais la gestion de proximité n'est pas la seule solution envisagée. À la fin des années 1990, les plus gros organismes HLM ont en effet accueilli de nouvelles fonctions d'accompagnement social pour traiter ces questions sociales. Mais dans les faits, si la précarisation du parc social qui s'accélère dans les années 1980 interpelle fortement les bailleurs sociaux, c'est avant tout parce qu'elle se produit en même temps que le départ des locataires les plus aisés du parc social (Warin, 1995). Les bailleurs sociaux prédisent alors les débuts d'une situation inextricable : « avoir plus de locataires ayant des difficultés pour s'acquitter de leur loyer, [c'est aussi risqué d'avoir] plus de problèmes liés à des tensions interculturelles, davantage de dégradations, etc. » (Ughetto, 2011a, p. 52). Les évolutions observées dans les années 1980 sont donc pour partie motivées par une adaptation des modes de gestion aux situations locales des quartiers en difficulté (Lefeuvre et Lelévrier, 2002, p. 206). Les dispositifs de la Politique de la Ville ont accompagné, et sans doute accéléré, ces mouvements de réorganisation interne (*ibid.*).

En analysant ces tournants dans l'organisation des bailleurs sociaux (modernisation et naissance de la gestion de proximité), on perçoit bien le recentrage des bailleurs sociaux sur leurs activités de gestion, y compris de gestion sociale. En revanche, la manière dont ils vont potentiellement investir les thématiques du cadre de vie susmentionnées (équipements sociaux, culturels et sportifs, commerces, transports, insertion urbaine) à partir des années 1980 (comme cela a été annoncé durant le Congrès de 1985) manque encore de visibilité à cette période.

Ce rapide retour en arrière met en évidence que les pratiques de gestion constituent un débat ancien et récurrent chez les bailleurs sociaux. Les évolutions qu'ils mettent en œuvre dans leur organisation au cours des années 1980-1990, mais aussi celles constatées depuis le début des années 2000 (comme on va le voir) avec la diffusion de la rénovation urbaine, démontrent un intérêt grandissant pour les problèmes du cadre de vie et de sa gestion.

¹⁰ Extrait du rapport du 45^{ème} Congrès national HLM de 1984, *op. cit.*

L'action sur le cadre de vie et les bailleurs sociaux, un tournant récent avec la rénovation urbaine

Un autre tournant dans l'action sur le cadre de vie des bailleurs sociaux est amorcé au début des années 2000 avec la rénovation urbaine, en particulier sous l'effet du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) puis du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU).

Institué par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, le PNRU (premier volet) visait à restructurer des quartiers HLM prioritaires de la Politique de la Ville et, sous certaines conditions, des sites présentant des caractéristiques économiques et sociales similaires en dehors du parc social. Un certain nombre d'acteurs s'accordaient déjà à l'époque pour dire que le PNRU introduisait une rupture dans la Politique de la Ville telle qu'elle avait été mise en œuvre jusqu'alors sous diverses appellations (Développement social des quartiers, Banlieues 89, etc.)¹¹. En lançant de vastes opérations de démolition-reconstruction dans plus de 500 quartiers prioritaires, ce premier volet de la rénovation urbaine poursuivait un double objectif qui concernait plus particulièrement les « grands ensembles » : banaliser leur forme urbaine¹² et faire de ces quartiers des lieux de mixité sociale¹³. Plus de dix ans ont été nécessaires pour requalifier l'ensemble de ces quartiers, en métropole et outre-mer. Environ quatre millions d'habitants ont été concernés par le PNRU. Plus de douze milliards d'euros de subventions ont été mobilisés, pour un montant total d'investissement qui s'est élevé à plus de 50 milliards d'euros (Marinot, 2016). Le PNRU a été prolongé par le NPNRU (second volet), lancé par la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Il doit permettre, d'ici à 2030, la rénovation de 450 quartiers prioritaires situés dans 98 départements en France métropolitaine et d'Outre-mer¹⁴.

Décliné à l'échelle locale avec les Projets de Rénovation Urbaine (PRU), le PNRU/NPNRU est une politique partenariale qui réunit un grand nombre d'acteurs de la production des territoires. Les bailleurs sociaux sont des acteurs incontournables dans la mise en œuvre de la rénovation urbaine aux côtés de plusieurs autres acteurs, en premier lieu les collectivités territoriales locales (Villes et intercommunalités) qui portent les projets, les partenaires privés et publics comme Action Logement, l'État, ou encore la Caisse des dépôts.

L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) a été créée le 11 février 2004 pour accompagner ces acteurs dans la mise en œuvre de ce vaste programme et pour être le « guichet unique » des financements. Dans la majorité des projets de rénovation urbaine, l'ANRU a joué un simple rôle d'accompagnateur, laissant une marge de manœuvre importante aux acteurs locaux pour construire leur projet. Les maires et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale sont ainsi devenus des acteurs majeurs des PRU, les municipalités puis les intercommunalités étant chargées du montage du dossier de candidature remis à l'ANRU

¹¹ Voir à ce sujet : Comité d'Évaluation et de Suivi (CES) de l'ANRU, 2014.

¹² Voir CES ANRU, 2013b.

¹³ Voir Epstein, 2013.

¹⁴ D'après le site officiel de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

contrairement aux précédents dispositifs de la Politique de la Ville¹⁵. Quant aux organismes HLM, ils ont dû revoir leurs modes d'organisation pour être capables de mettre en œuvre ces projets urbains complexes¹⁶ (Mille, 2015). Les bailleurs ont effectivement dû mettre en œuvre diverses activités telles que la clarification des statuts des espaces publics et privés, la résidentialisation (dispositif qui doit répondre aux problématiques d'usages des sites), la reconstitution de l'offre de logements sociaux sur site (à l'échelle du quartier requalifié) et hors site (à l'échelle de la commune et, idéalement, de l'agglomération), la restructuration des locaux commerciaux, une nouvelle mission sociale de concertation et d'accompagnement des habitants, ou encore des démolitions, des reconstitutions de l'offre de logement social et des relogements dont l'ampleur constituait une nouveauté pour les bailleurs.

Ainsi, jusqu'à une période récente, les activités principales des organismes HLM reposaient sur la construction et la location de logements sociaux, le maintien et l'entretien de leur patrimoine, et la perception de loyers (Lançon et Buchoud, 2003, p. 96). Mais le PNRU a remis en cause les stratégies patrimoniales et les pratiques de gestion des bailleurs sociaux. En assurant la maîtrise d'ouvrage de 65% des projets du PNRU, les bailleurs sociaux ont ainsi été placés au cœur de ce programme, même si une enquête de l'Union Sociale pour l'Habitat et de la Caisse des Dépôts a mis en évidence que leur degré d'implication variait (USH et Caisse des Dépôts, 2011). Certains organismes HLM ont pu devenir des acteurs centraux en mettant leurs compétences techniques à profit des collectivités (en particulier quand celles-ci étaient peu ou mal outillées pour mener de tels projets). À l'inverse, d'autres bailleurs sociaux se sont cantonnés à une forme d'attentisme voire de désengagement, sans exercer de rôle décisionnaire dans les projets (*ibid.*).

Quoiqu'il en soit, les pratiques professionnelles des bailleurs se transforment et leurs logiques d'action tendent depuis à se renouveler sous l'effet de la rénovation urbaine. Le PNRU et le NPNRU ont contribué à asseoir la reconnaissance des organismes de logement social et des collectivités territoriales comme des acteurs clés de la transformation urbaine des quartiers inclus dans la géographie prioritaire de la Politique de la Ville. Ces dispositifs incitent dans un même temps au renforcement du partenariat entre ces deux acteurs, les bailleurs et les collectivités. Cette méthode de travail collaborative n'est certes pas nouvelle, puisque la logique partenariale est centrale dans tous les dispositifs de la Politique de la Ville. Mais ce qui change avec la rénovation urbaine, c'est l'affirmation (ou plus exactement, la réaffirmation) des responsabilités des bailleurs sociaux et des collectivités locales en matière de gestion et de transformation urbaines des quartiers d'habitat social. Dans le cadre des projets, l'insertion urbaine des quartiers dans leur environnement immédiat, la mixité sociale, la gestion et l'évolution des quartiers HLM, ainsi que le cadre de vie sont des préoccupations centrales qui appellent des réponses partagées par les collectivités locales et les bailleurs. La rénovation urbaine réintroduit ainsi ces sujets en tant que responsabilités partagées entre les bailleurs et les collectivités locales. C'est pourquoi il y a un intérêt à aller regarder de plus près comment les responsabilités réaffirmées sur le cadre de vie se manifestent concrètement au cours des projets de rénovation urbaine.

¹⁵ CES ANRU, 2014.

¹⁶ *Ibid.*

En France, la dévalorisation des grands ensembles comme défi permanent de la Politique de la Ville

En France, la question de la dégradation urbaine et du cadre de vie peut concerner bien des quartiers dans bien des villes¹⁷, mais elle a été reconnue et institutionnalisée comme un enjeu à part entière par la Politique de la Ville ciblant les quartiers d'habitat social.

Les quartiers d'habitat social intégrés dans la géographie prioritaire de la Politique de la Ville, généralement qualifiés de quartiers « sensibles »¹⁸, sont parmi les premiers à souffrir d'une image de « mauvais quartiers » (Duarte, 2000, p. 30). Seulement, la dévalorisation urbaine d'un quartier a des effets négatifs sur la qualité de vie. Elle stigmatise, en plus, les quartiers, les habitants, ainsi que les professionnels qui gèrent ces quartiers : « elle révèle une indifférence des habitants à l'égard de leur environnement ou une incompétence professionnelle des logeurs ou des services municipaux » (*ibid.*, p. 30-31). Dans le but (entre autres) de pallier cette image dévalorisante et d'améliorer la qualité de vie des populations qui y vivent, la Politique de la Ville multiplie l'instauration de dispositifs qui se succèdent depuis plus de quarante ans pour transformer les quartiers dits difficiles ou sensibles. Cette politique peut ainsi être lue comme un régime d'exception qui met des enveloppes budgétaires à disposition de périmètres dérogatoires ou « prioritaires ». Depuis les origines de cette politique, les quartiers concernés sont majoritairement les grands ensembles de logements sociaux construits dans les années 1960 (Blanc, 2007). C'est en effet à partir des années 1970, période à laquelle la Politique de la Ville se met en mouvement, que des indices de leur dégradation ont commencé à apparaître, soit quelques années seulement après la construction de ces quartiers. Leur enclavement et leur localisation, trop éloignée des centres urbains et de leurs aménités, offraient de surcroît « un environnement difficile à vivre pour des populations tout juste citadines » (Jaillet, 2003, p. 5). Au milieu des années 1970, le premier dispositif de la Politique de la Ville, « Habitat et Vie sociale », visait avant tout à intervenir sur le confort des logements qui avaient mal vieilli, et « plus généralement [à] offrir un cadre favorable à l'épanouissement de la vie sociale » (Arab et Bourdin, 2005, p. 24). Viennent ensuite les procédures de développement social des quartiers (aussi connues sous l'acronyme de DSQ) qui prônaient une action plus transversale de développement social et économique, et une action plus globale, c'est-à-dire à l'échelle de toute l'agglomération et non plus du quartier. Faute d'aboutir à des actions effectivement transversales et face à la montée des violences urbaines dans les quartiers (par exemple à Vaulx-en-Velin en 1990), la Politique de la Ville s'est toutefois rapidement recentrée sur le seul registre social et sur l'échelle du quartier (Jaillet, 2003, p. 8).

¹⁷ Voir par exemple cette publication récente sur la ville inoccupée : Arab et Miot, 2020.

¹⁸ Pour une réflexion sur les dénominations des quartiers d'habitat social, voir notamment : Authier, 2007a ; Tissot, 2004, 2007.

Progressivement, la Politique de la Ville est ainsi devenue une « politique des quartiers » en crise (*ibid.*, p. 10)¹⁹. Les quartiers sur lesquels cette politique se concentre depuis sont marqués par des problèmes à tous les niveaux (social, économique et urbain). Dans la recherche comme dans l'action publique, ils sont décrits comme des quartiers cumulant « les handicaps »²⁰. L'insécurité, les violences et les problèmes de délinquance, l'enclavement urbain, l'exclusion, une qualité de vie dégradée, sont parmi les problèmes ou les « handicaps » qui reviennent le plus souvent dans les objectifs de lutte de la Politique de la Ville, tout comme dans les discours politiques et la presse. La Politique de la Ville a ainsi contribué à positionner l'amélioration du cadre de vie (entre autres) comme un enjeu déterminant, au cœur de ses différents dispositifs. Pour arriver au bout de ses ambitions sur le cadre de vie des quartiers dégradés, la Politique de la Ville des années 2000 mise tout sur la rénovation urbaine qui implique des opérations urbaines de grande envergure comme cela a été évoqué : démolition-reconstruction, construction neuve de logements sociaux et privés, réhabilitation du bâti, résidentialisation, aménagement urbain, création et réhabilitation d'équipements publics et commerciaux.

Le cadre de vie comme catégorie d'analyse et catégorie de l'action

Du cadre de vie aux acteurs du cadre de vie

Le cadre de vie se présente ainsi comme une catégorie de l'action, comme nos réflexions sur la Politique de la Ville ainsi que sur l'évolution de l'organisation et des missions des bailleurs viennent de le montrer. L'amélioration du cadre de vie est notamment au cœur des dispositifs mis en œuvre par la Politique de la Ville. Cet enjeu interpelle directement ceux qui sont appelés, missionnés, constitués pour conduire cette amélioration. Ce constat braque le projecteur sur les acteurs du cadre de vie. Mais ces derniers ne se limitent pas au seul cadre de la Politique de la Ville.

En dehors de ce cadre « extra-ordinaire », la qualité du cadre de vie est en effet « coproduit[e] par un grand nombre d'acteurs urbains » (Torres, 1998b, p. 46). L'économiste Emmanuel Torres a distingué à ce titre deux grandes catégories d'acteurs du cadre de vie : celle des producteurs qui assurent la qualité du cadre de vie, et celle des consommateurs qui, donc, consomment et évaluent cette qualité. Pour l'auteur, les consommateurs sont avant tout les habitants et certaines entreprises. Quant au groupe des « producteurs » du cadre de vie, celui-ci est composé d'acteurs plus nombreux et hétéroclites. Torres a ainsi identifié deux groupes de producteurs du cadre de vie.

Le premier groupe de producteurs du cadre de vie est constitué par les acteurs publics, principalement l'État et les collectivités locales. Pour souligner leur rôle actif dans la production du cadre de vie, l'auteur a même qualifié le cadre de vie de « bien public local » (Torres, 1998b, p. 46).

¹⁹ Voir aussi les travaux de Sylvie Tissot sur la manière dont les quartiers dits sensibles sont progressivement devenus une catégorie de l'action publique (Tissot, 2004, 2007).

²⁰ Voir à ce sujet l'analyse de Thomas, 1997.

Cependant, cette définition peut s'avérer trop réductrice si l'on se rapporte à l'action des bailleurs dans les quartiers d'habitat social où la domanialité apparaît plus difficile à qualifier.

Le second groupe de producteurs du cadre de vie élaboré par Torres réunit « les opérateurs et concepteurs des projets urbains : le secteur public local (agences de développement et d'urbanisme, services techniques des collectivités locales, offices HLM), les services déconcentrés d'État, les entreprises de bâtiment et travaux publics, le secteur de l'environnement » (Torres, 1998b, p. 47).

Dans cette catégorisation qui date de la fin des années 1990, le rôle des bailleurs sociaux (« offices HLM ») dans la production du cadre de vie est déjà souligné. Depuis de nombreuses années, les bailleurs sociaux sont en effet confrontés à cet enjeu, mais pas seulement du point de vue de sa production. Ils sont aussi interpellés par la gestion du cadre de vie des quartiers dont ils sont à la fois gestionnaires et propriétaires (et même, de plus en plus, copropriétaires en raison des démolitions et des restructurations foncières massives dans le cadre de la rénovation urbaine). Seulement, peu de recherches se sont intéressées à cet enjeu de la gestion du cadre de vie qui continue d'animer les bailleurs sociaux. Et ce qui est entendu derrière la gestion de l'environnement urbain des quartiers HLM par les bailleurs sociaux n'est toujours pas clair. Cette recherche propose donc d'ouvrir deux boîtes noires. La première boîte noire consiste à aborder le cadre de vie du point de vue des activités de gestion dont la diversité est encore peu connue alors que la gestion est appelée à « devenir une forme évidente de conduite des organisations depuis un demi-siècle environ » (Arab *et alii*, 2020, p. 299). La seconde boîte noire consiste à s'appuyer sur le cas spécifique des bailleurs sociaux pour explorer leurs pratiques de gestion du cadre de vie.

Le « cadre de vie », une notion non conceptualisée

Dans quelle mesure cette question de l'action sur le cadre de vie trouve-t-elle un écho dans la recherche ? En parcourant la littérature sur le sujet, il apparaît que le cadre de vie est, encore aujourd'hui, une notion floue qui n'est pas conceptualisée. Son contenu, son ou ses périmètre(s) d'intervention, les acteurs qui se saisissent de cette question et la manière dont ils le font, demeurent sous-étudiés dans la recherche urbaine, tout comme dans d'autres disciplines qui s'intéressent au cadre de vie.

De nombreux travaux américains, ou sur des cas américains, se sont intéressés aux « désordres matériels » (*physical disorders*) et aux « désordres sociaux » (*social disorder*) entraînés par la dégradation urbaine (Skogan, 1990, 2015 ; Owens, 2013 ; Wilson et Kelling, 1982 ; Sampson et Raudenbush, 1999, par exemple). Wesley Skogan figure à ce titre parmi les auteurs américains qui ont le plus contribué aux connaissances sur la dégradation urbaine, en s'intéressant à ses effets sur le paysage urbain²¹. En analysant les mécanismes qui ont conduit au déclin des quartiers américains (*the spiral of decay*), il a mis en évidence le rôle de l'insécurité et de la criminalité dans la dégradation urbaine (Skogan, 1990, 2015). De ce point de vue, des travaux français ont produit des comparaisons entre

²¹ Voir la thèse de F. Paddeu pour une restitution des désordres matériels mis en lumière par les recherches de W. Skogan (Paddeu, 2015, p. 70).

les quartiers français et les quartiers américains. Ils mettent en évidence que les situations dans l'hexagone sont moins préoccupantes que dans les quartiers pauvres des Etats-Unis, en tout cas en termes d'insécurité et de criminalité (Wacquant, 2007).

Jane Jacobs est aussi un auteur incontournable sur la qualité de vie. Elle a notamment insisté sur le fait que la dégradation des espaces urbains est un sujet complexe à saisir et multiforme. L'auteure considère que cette complexité n'est pas suffisamment prise au sérieux par les professionnels concernés par ce phénomène :

« Lorsque dans la ville nous étudions les endroits qui fonctionnent bien à certains égards, et mal à d'autres (cas fréquent), nous ne pouvons même pas analyser les avantages et les inconvénients, diagnostiquer ce qui ne va pas ou envisager d'utiles changements sans considérer qu'il s'agit de problèmes d'une complexité organisée. [...] Nous avons donc beau souhaiter être en présence de problèmes plus faciles et plus banals et disposer de solutions simples, magiques et universelles, il n'en demeure pas moins que nos souhaits ne transforment pas des problèmes d'une complexité organisée en problèmes élémentaires, quels que soient nos efforts pour éluder la réalité et la traiter comme si elle était différente » (Jacobs, 2012 [1961], p. 378).

Des travaux français mobilisent aussi la notion de cadre de vie. C'est le cas de la recherche de Flaminia Paddeu qui s'est intéressée à « la spirale du déclin matériel des quartiers défavorisés » aux États-Unis (Paddeu, 2015, p. 69²²). Son travail aide à saisir à quoi ressemble un paysage dégradé :

« Les désordres matériels [...] se traduisent par la présence massive d'immeubles ou de maisons en ruine, brûlés ou barricadés, et tous les symptômes subséquents liés à l'abandon : absence d'entretien du bâti, cours non nettoyées, pelouses non tondues, habitations vandalisées, marches du perron et fenêtres cassées » (Paddeu, 2015, p. 188). À cette dégradation des habitations, elle ajoute d'autres indices matériels de la dégradation urbaine : « ordures et détritiques sur les trottoirs ; voitures abandonnées, brûlées ou disloquées ; décharges sauvages et ruelles transformées en dépotoirs ; préservatifs, seringues, mégots de cigarettes, bouteilles et canettes de bières sur la voie publique ; excréments canins – et [problèmes] qui concernent la qualité des infrastructures urbaines, telles que l'éclairage public ou la voirie » (Paddeu, 2015, p. 197).

Une autre recherche, sur un cas français cette fois, a particulièrement retenu notre attention. Il s'agit des travaux de Nadia Arab et Yoan Miot, qui se sont intéressés à la manière dont les espaces urbains vacants contribuent à la dégradation du cadre de vie dans une ville décroissante. Ils en retiennent que « les espaces inoccupés sont une des manifestations les plus visibles du déclin » et qu'ils produisent une dégradation systémique du cadre de vie qui touche au moins trois domaines : l'habitat, le commerce, et la sécurité (Arab et Miot, à paraître). Ils définissent le cadre de vie comme l'ensemble composé par des « artefacts bâtis (places, rues, réseaux, transports, immeubles résidentiels, tertiaires...) » et par le paysage urbain et naturel (arbres et autres espaces verts, jardins potagers, fleuve...) (*ibid.*). Le cadre de vie y est donc, comme dans les travaux américains, référé à

²² La thèse de F. Paddeu porte plus spécifiquement sur les mobilisations civiques environnementales qui se développent en réaction à une « crise urbaine de l'habiter », qu'elle définit à partir des désordres matériels, des désordres sociaux et d'une faible accessibilité alimentaire et environnementale.

un cadre matériel, urbain et objectivable. Mais les auteurs ici mentionnés partagent aussi le point de vue d'autres auteurs qui insistent davantage sur la dimension subjective du cadre de vie et les représentations individuelles qui en découlent (Nessi, 2012).

La littérature qui porte plus spécifiquement sur le cadre de vie des quartiers d'habitat social, quant à elle, repose avant tout sur des sources institutionnelles, issues de l'Union Sociale pour l'Habitat, de l'Institut Paris-Région (anciennement Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, IAU), ou encore de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine. Ces sources servent avant tout à accompagner les acteurs de la transformation urbaine et de la gestion de ces quartiers, en premier lieu les bailleurs sociaux et les collectivités locales, et à rendre compte des « bonnes pratiques » ou encore des exemples de réussite en matière de projets urbains.

Pour finir sur la littérature sur le cadre de vie, il apparaît qu'elle est bien plus documentée en ce qui concerne les usagers et les habitants (Carpentier, 2007 ; d'Orazio, 2017 ; Nessi, 2012 ; Ramadier, 2002, 2007 ; Torres, 1998a, 1998b), que sur les professionnels. De plus, quand le rôle de ces professionnels en matière de cadre de vie est abordé, c'est davantage pour évoquer la manière dont ils produisent ce cadre de vie que la façon dont ils le gèrent, une activité dont on ne sait que peu de choses en définitive.

Conceptualiser « la gestion du cadre de vie »

La gestion de l'environnement urbain des quartiers d'habitat social a déjà trouvé plusieurs expressions dont la plus connue est celle de la Gestion Urbaine de Proximité (GUP). Nous allons toutefois expliquer pourquoi poser la question de la « gestion du cadre de vie », qu'il est proposé d'explorer dans cette recherche, ne peut pas être confondue avec la question de la GUP, ni avec celle de la « gestion urbaine », de la « gestion des espaces publics » ou encore de la « gestion de site », autres catégories usuelles avec lesquelles les frontières peuvent parfois être ténues mais qui, du point de vue de la recherche, ne se confondent pas pour autant.

Ce que la gestion du cadre de vie n'est pas : gestion urbaine de proximité, gestion de site, gestion des espaces publics

La Gestion Urbaine de Proximité est étroitement liée à l'enjeu du cadre de vie dont elle essaie de préserver la qualité. Pour autant, des différences notables sont à noter entre la GUP et ce que nous proposons de nommer « la gestion du cadre de vie ».

Tout d'abord, la GUP est un dispositif de la Politique de la Ville, qui repose à ce titre sur un cadre institutionnalisé. La GUP bénéficie en effet d'une reconnaissance officielle publiée dans une note de cadrage en 1999. Elle est aussi adossée depuis près de vingt ans aux projets de rénovation urbaine puisque le PNRU a rendu obligatoire la signature d'une convention GUP entre les partenaires de ces projets. La gestion du cadre de vie, quant à elle, ne fait l'objet d'aucune reconnaissance institutionnelle.

Ensuite, la GUP implique une coordination étroite, contractualisée et pluriannuelle entre les services en charge de la gestion des espaces urbains, qui exercent prioritairement dans les collectivités locales et dans les organismes HLM. La GUP est un outil de coordination porté par la collectivité locale (élus et services chargés de la GUP dans les communes et les intercommunalités) qui associe *a minima* les bailleurs et les services déconcentrés de l'État (délégués du Préfet, police, justice, Éducation nationale...). Les services gestionnaires, côté collectivités et côté bailleurs, s'engagent à mener des actions préventives, correctives et de veille. Cet engagement se traduit dans la signature d'un contrat, la « convention GUP ». On ne retrouve pas, dans les documents institutionnels et scientifiques, un tel encadrement et engagement contractualisé qui concernerait la gestion du cadre de vie. En somme, la gestion du cadre de vie n'est ni un outil, ni un dispositif, et aucune convention ou contrat d'aucune sorte n'y est attaché.e.

Enfin, la GUP se fixe pour objectifs d'améliorer et de maintenir la qualité de service (relations bailleurs/locataires, satisfaction des locataires...), ou encore de garantir l'entretien des espaces urbains et la maintenance du patrimoine (gestion des ordures ménagères, propreté des immeubles et des abords). La tranquillité résidentielle et la sécurité sont aussi des dimensions essentielles de la GUP. Les objectifs de la gestion du cadre de vie, qui seront éclairés par la suite, recoupent pour partie ceux de la GUP mais en intègrent d'autres, comme l'embellissement des espaces extérieurs.

Une autre notion, proche de celle de la gestion urbaine de proximité, est « la gestion urbaine », qui est généralement associée aux travaux du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB)²³. Le sociologue Michel Bonetti, ancien membre du CSTB, propose de définir la gestion urbaine comme « l'ensemble des activités qui concourent à l'entretien de l'habitat, des espaces, des équipements urbains et qui plus largement assurent le fonctionnement social urbain » (Bonetti, 2007b, p. 3). Ces activités de gestion urbaine sont assurées par des professionnels de la gestion de proximité rattachés aux organismes HLM et aux collectivités locales. Or, la gestion du cadre de vie ne peut être réduite à ces seules activités de gestion de proximité. Même si nous verrons que ces activités de gestion de proximité sont essentielles à la gestion du cadre de vie, cette dernière implique également d'autres activités de gestion et d'autres agents du bailleur social.

²³ Créé en 1951, les activités principales du CSTB reposent sur l'accompagnement et la formation des acteurs, ainsi que sur la certification et l'évaluation de dispositifs.

La gestion de site est une autre forme de gestion de l'espace, qui a connu un plein essor en France au tout début des années 2000. Elle désigne un ensemble de nouvelles pratiques qui ont alors fait leur apparition dans différents lieux : les grandes gares et les centres d'échanges multimodaux, les centres commerciaux et les rues commerciales en centre-ville, les résidences avec services, ainsi que certaines zones d'activité et de loisirs (Bourdin *et alii*, 2003). La gestion de site s'intéresse à la propreté, à la sécurité, à l'ambiance, ou encore à la gestion des flux dans l'espace public. Comme on le verra dans la suite du manuscrit, ce sont là des dimensions constitutives de la gestion du cadre de vie, mais celle-ci en intègre d'autres comme la gestion de la maintenance et des ordures ménagères, l'occupation de l'espace et le contrôle des usages, ou encore la configuration des espaces communs dans les immeubles d'habitations. De plus, la gestion de site a contribué à l'apparition de nouvelles professions comme le manager de centre-ville (*ibid.*, p. 24), tandis que la gestion du cadre de vie repose (en tout cas, en ce qui concerne les bailleurs sociaux) sur des professions plus traditionnelles qui tendent à se renouveler mais qui résistent et ne sont pas remplacées. La gestion du cadre de vie et la gestion de site ont cependant en commun d'impulser « un lien organique » (*ibid.*), de plus en plus fort, entre les activités de production et les activités de gestion des espaces urbains.

La gestion du cadre de vie ne doit pas non plus être réduite à la question des espaces publics. L'action sur les espaces publics consiste à gérer, entretenir et aménager des espaces ouverts ou extérieurs, « des espaces[s] vide[s] de constructions, plus ou moins grand[s], mais toujours entouré[s] de formes bâties » (Fleury, 2007, p. 94). Les espaces publics désignent ainsi « la partie du domaine public non bâti, affectée à des usages publics » (Choay et Merlin, 2009 [1988], p. 355-357). Ils font référence à des espaces désormais bien circonscrits : les « espaces minéraux (rues, places, boulevards, passages couverts) », « [les] espaces verts (parcs, jardins publics, squares, cimetières) ou [les] espaces plantés (mails, cours...) » (*ibid.*). Cette définition des espaces publics exclut les édifices publics, mais intègre en revanche les espaces « vides de construction mais couverts comme les passages ou les centres commerciaux » (Fleury, 2005, p. 94). Compte tenu de ces composantes, les espaces publics représentent à l'évidence une dimension capitale du cadre de vie, mais ce n'est pas la seule. La recherche conduite par Nadia Arab et Yoan Miot sur les espaces vacants est à ce titre éclairante (2017 ; à paraître). Celle-ci a en effet mis en lumière le rôle des immeubles résidentiels, des entreprises, des locaux d'activités, ou encore des services en tant que composantes primaires du cadre de vie (*ibid.*). Mais les auteurs incluent aussi dans leur définition du cadre de vie : les espaces urbains vacants (bâti ou non), dont certains ne sont pas (ou plus) utilisés et ne présentent (plus) aucune vocation, contrairement aux espaces publics qui sont clairement identifiés par leurs usages.

L'action sur les espaces publics et celle sur le cadre de vie ne présentent pas non plus tout à fait le même système d'acteurs. Ainsi, comme l'ont montré plusieurs travaux, « l'espace public c'est l'espace collectif dont s'occupent les autorités publiques. [...] [C]'est d'abord l'affaire des communes et des intercommunalités » (Arab et Bourdin, p. 28-29). Dans les faits, il est vrai que l'action sur les espaces publics ne repose pas uniquement sur ces acteurs mais implique en réalité un système plus vaste d'acteurs qui concourent à leur entretien, comme les balayeurs, les jardiniers, les gardiens, les commerçants, certains fonctionnaires des services publics, ou encore les riverains (Fleury, 2005, p. 109). Des travaux ont aussi mis en lumière le rôle d'autres acteurs dans la prise en

charge des espaces publics. Ainsi, bien que les espaces publics soient généralement associés à des espaces de statut public²⁴, on observe que des acteurs semi-publics ou privés -comme c'est le cas des bailleurs, peuvent être amenés à les produire et à les gérer. À la lecture des travaux d'Antoine Fleury, on apprend cependant que leur rôle est assez limité. À ce titre, les bailleurs sociaux, qui intéressent tout particulièrement cette recherche, n'apparaissent pas comme des acteurs majeurs de la production et de la gestion des espaces publics qui demeurent en grande partie entre les mains des pouvoirs publics. Dès lors, privilégier la notion de « gestion du cadre de vie » à celle de « gestion des espaces publics » permet de réintroduire les bailleurs sociaux dans un système d'acteurs moins dominé par les pouvoirs publics et par des problématiques (comme les usages) qui ne recouvrent que partiellement celles du cadre de vie.

Une hypothèse sur « la gestion du cadre de vie »

La contribution des bailleurs à la gestion des espaces urbains des quartiers HLM ne peut donc pas être réduite à la seule gestion urbaine de proximité, ni à la gestion de site, ni à la gestion des espaces publics.

À ce stade, une hypothèse est proposée pour définir « la gestion du cadre de vie ». La gestion du cadre de vie ferait ainsi référence à un ensemble de pratiques de gestion diverses, qui sont tendues vers la transformation et la préservation du cadre de vie entendu comme l'environnement quotidien des individus, un enjeu de la qualité urbaine dont on ne sait pas encore ce qu'il recouvre précisément. Cette recherche propose d'observer ces pratiques sous l'angle des activités de gestion exercées par les agents d'un bailleur social.

L'enquête que nous allons conduire vise à faire évoluer cette hypothèse de définition, à la conforter ou alors à l'invalidier.

Analyser des pratiques de gestion du cadre de vie chez le bailleur social

Une immersion au sein d'un organisme HLM

Cette thèse, réalisée dans le cadre d'une CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche), s'appuie sur une immersion dans un organisme HLM pour étudier les pratiques des agents du bailleur qui, dans différents services, d'une façon ou d'une autre, directe ou indirecte, formelle ou informelle, participent de l'objectif de qualité du cadre de vie et de sa gestion. Le bailleur social retenu pour mener cette investigation gère actuellement près de 150 000 logements sociaux, foyers et commerces en Île-de-France.

²⁴ Voir à ce titre la thèse de Fleury, 2007, p. 97 et suivantes.

Ce bailleur social se prête bien à l'investigation visée car il est investi depuis plusieurs années dans la gestion du cadre de vie :

- Dans les années 1980, il a fait partie des bailleurs qui ont délocalisé leurs services de gestion pour donner naissance à une activité de gestion de proximité au plus près des territoires gérés.
- Depuis le début des années 2000, ce bailleur est très impliqué dans les programmes nationaux de rénovation urbaine mis en œuvre dans le cadre de la Politique de la Ville. Il se trouve que ces programmes visent notamment à améliorer le cadre de vie des quartiers HLM dégradés. Le bailleur investigué a contribué à plus de cinquante projets dans le cadre du premier programme et son implication se poursuit depuis le lancement du second programme en 2014.

Deux autres points, relatifs à son organisation, ont plaidé en faveur de ce bailleur. Tout d'abord, son organigramme présente les traits caractéristiques de l'organisation décrite plus avant. Cette organisation, que l'on retrouve chez une grande partie des bailleurs, repose sur deux activités dont nous avons vu qu'elles sont historiques et très hétérogènes : la gestion et la maîtrise d'ouvrage HLM. Cette recherche interrogera notamment les incidences de cette organisation spécifique sur la prise en charge de la gestion du cadre de vie. La deuxième raison pour laquelle ce bailleur a été retenu est fondée sur un constat plutôt intrigant : en découvrant son organigramme, aucun intitulé de service n'a laissé à penser que l'un d'entre eux était dédié au cadre de vie.

Pour guider notre travail sur ce cas, les réflexions méthodologiques d'Howard Becker se sont avérées particulièrement instructives. Son raisonnement à partir de cas postule que « tout ce qui est présent dans la situation à comprendre, ou qui lui est lié, doit être pris en compte et utilisé. Si c'est là, cela a un effet, même si la chose semble peu importante ou peu visible » (Becker, 2016 [2014], p. 11). Il ajoute sur les risques associés, au contraire, à la multiplication des cas étudiés que : « À se focaliser sur une question définie de façon trop pointue, trop étroitement délimitée, on est amené à négliger tout le reste, à le mettre sur le compte d'une variation aléatoire, à trouver moyen de ne pas y faire attention. Pour moi, c'est une erreur » (*ibid.*). À la manière de Becker, notre démarche a donc consisté à procéder à une inspection minutieuse du détail à partir d'un cas particulier pour : 1) intégrer dans notre réflexion ce qui risquerait sans cela de s'en trouver exclu (*ibid.*, p. 13) ; 2) contribuer à la compréhension d'une boîte noire dont une grande partie est à découvrir ; et 3) enrichir *in fine* les études ultérieures sur d'autres cas plus ou moins directement concernés par cette boîte noire (*ibid.*, p. 122).

Cette recherche sur une organisation spécifique, sous-étudiée dans la recherche, relève d'une épistémologie inductive, comprise comme un processus de découverte progressif. Cette manière de procéder consiste à recueillir des données « en multipliant les variantes, les contextes et les personnages, en laissant son attention flotter et se fixer sur des détails, en les comparant et en typifiant, en les arrangeant en corpus d'indices pertinents, jusqu'à ordonner des schémas ou des histoires, qui rendent compte des causes et des raisons d'un phénomène » (Cefaï, 2010, p. 34). Notre attention s'est ainsi déplacée là où nous amenait le terrain, sans jamais le forcer. Ici, il s'est

agi de multiplier les variantes, les contextes, les personnages évoqués par D. Cefai, au sein même du bailleur social étudié ; nous verrons que ce fut une aventure bien plus ouverte que l'on pouvait s'y attendre, permettant de remplir pleinement les conditions de la recherche.

Il nous faut cependant assumer que le raisonnement à partir d'un cas a nécessairement des incidences sur les résultats de la recherche. Nous avons en effet toute conscience des implications d'un regard centré sur un seul acteur. Seulement, en multipliant les scènes d'observation, en nous laissant porter par le terrain, notre chemin a croisé -comme on le verra- d'autres acteurs qui pourraient bien avoir un rôle à jouer dans la gestion du cadre de vie. Parmi eux, les collectivités locales sont apparues comme un partenaire de premier plan des bailleurs sociaux en matière de cadre de vie. Pour autant, nous verrons que, même en s'attachant à bien prendre en compte leurs relations avec les collectivités locales, des sujets du cadre de vie sont fortement investis par le bailleur quand d'autres ne ressortent pas comme des sujets dans lesquels ils s'impliquent (comme l'accès et la qualité des commerces, la vacance résidentielle, ou encore le désenclavement urbain). Ce biais méthodologique ne vient pas pour autant remettre en cause le fait que ces thématiques puissent constituer une dimension essentielle du cadre de vie. Mais cela pose sans doute question sur la prise en charge (limitée, orientée) de la gestion du cadre de vie par les bailleurs sociaux, tout comme sur la distribution de cette responsabilité à une échelle qui dépasse la seule organisation de cet acteur.

Des structures aux agents : une échelle fine de l'observation

L'organisation du bailleur social étant caractérisée par une combinaison d'activités de gestion et de maîtrise d'ouvrage, peut-on identifier des professionnels au sein de cet organisme dont les activités sont plus particulièrement orientées vers l'enjeu du cadre de vie ? Au sein de l'organisation des bailleurs, quels professionnels se consacrent à la gestion du cadre de vie et comment cela se traduit-il en termes de pratiques ? À quels enjeux et à quelles représentations cette fonction, que nous proposons de désigner sous l'appellation « gestionnaire de cadre de vie », est-elle attachée, et avec quels effets sur les quartiers ?

La qualité du cadre de vie est bel et bien affichée comme un enjeu par la direction du bailleur social. Mais en même temps, la notion de cadre de vie ou bien d'autres notions proches n'apparaissent pas dans l'organigramme du bailleur social. Cette absence de référence au cadre de vie dans l'organigramme est une énigme qui, pour être résolue, nécessite de passer par une exploration des activités effectives des agents. Pour explorer et analyser ces pratiques, cette recherche en urbanisme emprunte des outils et des concepts à la sociologie des organisations et aux théories de l'activité. Un double constat a motivé ce choix de se tourner vers des travaux scientifiques *a priori* éloignés des mondes professionnels du logement social et de la recherche urbaine. D'une part, les recherches sur les politiques publiques du logement, le logement social, la Politique de la Ville, ou encore la rénovation urbaine, se multiplient, tandis que le bailleur social comme organisation singulière est encore peu étudié. D'autre part, la recherche en urbanisme s'est révélée peu outillée pour analyser le bailleur social à travers le prisme de son organisation, de ses agents et de leurs pratiques, de leurs problèmes, de leurs routines professionnelles, ou encore de leurs représentations sur le cadre de vie et sa gestion.

Les travaux explorés en sociologie de l'activité et des organisations ont aidé à construire un cadre d'analyse autour des activités professionnelles. L'observation de scènes d'action collective, qu'il restait à déterminer, devait dès lors permettre d'accéder à une meilleure connaissance des pratiques de gestion du cadre de vie, mais aussi des systèmes de représentations et de croyances qui orientent cette action. Nous revenons ici sur les concepts empruntés aux deux grands courants sociologiques que sont les théories des organisations et celles de l'activité dans le but de : 1) expliciter le cadre théorique qui a guidé ce travail d'observation sur des professionnels méconnus et des activités de gestion du cadre de vie non conceptualisées ; 2) poser des bases définitionnelles sur des concepts mobilisés tout au long du manuscrit afin d'en accompagner la lecture.

Ce travail doit beaucoup aux publications sur « l'organisation ». Un point de départ de ces travaux est de considérer chaque organisation comme un système social unique, avec ses propres valeurs, ses propres normes et ses propres coutumes. Une organisation doit notamment son existence et sa survie à des « routines » collectives, partagées par ses membres. Mais des auteurs ont montré que ces routines pouvaient devenir des obstacles au changement et à l'apprentissage (Argyris et Schön, 2002). Pour ces auteurs, une organisation ne devient « apprenante » que lorsqu'elle parvient à dépasser ces routines pour développer de nouvelles connaissances, de nouveaux savoir-faire et de nouvelles techniques. Tous les auteurs ne cherchent pas à désigner l'apprentissage organisationnel comme une situation idéale vers laquelle il faudrait tendre, mais la plupart s'accorde pour dire qu'une organisation est apprenante lorsque ses membres parviennent à remettre en question et à faire bouger les lignes directrices qui guident leurs actes (*ibid.*). Notre travail accepte ce précepte mais n'aborde pas les routines comme un frein systématique à cet apprentissage. Nous entendons plutôt les « routines professionnelles » comme des habitudes de travail, qui sont donc ancrées dans les pratiques des membres d'une organisation, mais auxquelles peuvent tout à fait venir se greffer des pratiques nouvelles. Dans le cas d'une telle greffe entre des pratiques conventionnelles et des pratiques émergentes (du moins, éloignées des habitudes de travail), nous estimons que les routines ne sont pas nécessairement un obstacle à cette greffe mais peuvent le cas échéant faciliter cette transformation -ou cette transplantation- organisationnelle. D'autres auteurs reconnaissent à ce titre que les routines puissent se situer au fondement de la « culture organisationnelle » (Schein, 1985), en contribuant au développement d'un « système d'apprentissage permanent » qui permettrait aux organisations de s'adapter chaque fois que cela s'avère nécessaire (*ibid.*). Pour des auteurs comme Schein, certaines routines (Schein préfère parler de « paradigme ») sont le produit de résolutions de problèmes, elles ont fait leurs preuves et c'est pourquoi elles sont enseignées aux nouveaux membres « comme la façon correcte de percevoir, penser, et sentir par rapport à ces problèmes » (Argyris et Schön, 2002, p. 243).

La question, centrale, des « problèmes » a retenu notre attention, étant entendu que « tout champ d'action peut s'analyser comme un ensemble interdépendant d'acteurs individuels et/ou collectifs, naturels et institutionnels, qui sont en concurrence les uns avec les autres tant pour la définition des "problèmes" à la solution desquels il faut (ils peuvent) contribuer que pour l'élaboration des "solutions" qui seront apportées à ces problèmes » (Friedberg, 1992, p. 547). L'action est structurée par ces problèmes et ces solutions. Assister aux interactions entre les membres d'une organisation donne à voir comment se forment les coopérations, les concurrences, ainsi que les rapports de dépendance et de pouvoir autour de la qualification des problèmes et de la recherche des solutions.

Dans les faits, le travail réel n'est jamais une copie parfaite du travail prescrit par l'organisation et « les filières réelles de résolution de problèmes [peuvent prendre] des configurations inattendues et surprenantes qui ne respectent ni les limites formelles d'une organisation, ni la répartition de prérogatives opérée par l'organigramme » » (*ibid.*, p. 534-535). C'est pourquoi l'accès au fonctionnement de l'organisation exige d'affiner le regard, en passant d'une observation de la « structure » (l'organisation) et de ses prescriptions, à une observation plus fine de ses « agents » (ses membres) et de leurs pratiques effectives.

« L'agent » est celui qui exécute « l'activité ». Dans les théories de l'activité, l'activité se rapporte à « un système associant l'individu et la communauté à laquelle il appartient » (Venturini, 2012, p. 128). Cette recherche mobilise et distingue les notions « activité(s) » et « action » qui se rapportent aux professionnels. Les activités de travail ou activités professionnelles désignent les tâches accomplies au nom d'une profession, dans le cadre d'une situation de travail (Bucher et Strauss, 1992 [1961], p. 72). L'activité envisage dès lors « une lecture de l'agir impliquant les dimensions motivationnelles et intentionnelles mobilisées au niveau collectif », tandis que l'action correspond à « une lecture de l'agir impliquant les mêmes dimensions mobilisées au niveau des personnes singulières » (Bronckart, 2005, p. 82). En outre, « une activité donne lieu à un ensemble d'actions » et inversement, « une action peut participer à diverses activités » (Venturini, 2012 p. 129).

L'activité a une dimension héréditaire, elle peut se transmettre, bien qu'elle varie d'un individu à un autre et qu'elle évolue dans le temps. Enfin, c'est aussi une construction sociale, culturelle et historique (Weill-Fassina, 2016, p. 25). Chaque professionnel ou agent (cette recherche mobilise les deux notions indistinctement) a le pouvoir de contrôler les activités de travail qu'il accomplit ; il dispose toujours de marges de manœuvre qui lui donnent du pouvoir sur l'organisation (Crozier et Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1988). En même temps, ces marges de manœuvre sont le produit de « situations d'incertitude » avec lesquelles doivent composer les agents et qui pèsent sur leurs modalités d'action. Cette recherche s'est donc intéressée aux marges de manœuvre des agents et à leurs libertés d'interprétation face aux règles prescrites par l'organisation. De même, les travaux en sociologie des organisations et de l'activité invitent à aller regarder dans quelle mesure la question du cadre de vie et de sa gestion est abordée comme problème de la pratique et fait l'objet de concurrences et de coopérations, tant pour qualifier ce qui fait problème dans le cadre de vie et sa gestion que pour en penser, voire en négocier, les solutions.

Les référentiels ou répertoires d'action et les systèmes de croyances des professionnels ont aussi fait l'objet de réflexions et d'analyses approfondies. Les référentiels, les routines et les systèmes de croyances sont appréhendés comme des « cartes mentales » à travers lesquelles « sont produites et légitimées des représentations » (Muller et Surel, 1998, p. 50). Les représentations constituent « un élément signifiant (c'est une opération mentale d'interprétation de la réalité qui confère un sens et une cohérence à l'individu) et significatif (les images intériorisées véhiculées dans les discours dévoilent une certaine vision du monde) » (Francfort *et alii*, 1995, p. 220). Les représentations sont des cadres d'interprétation qui orientent l'action davantage qu'elles ne la déterminent. Croyance et représentation ne doivent pas être confondus. Une croyance peut être définie ainsi dès lors qu'un professionnel a acquis la certitude, au cours de son expérience professionnelle, que telle solution apportée à tel problème produit chaque fois (ou presque) la même réaction, à savoir la résolution

ou l'aggravation dudit problème. À mesure que l'expérience se répète, la croyance devient en quelque sorte un réflexe cognitif, une habitude mentale qui guide l'action (Peirce, 1878).

Des grands ensembles aux « espaces résidentiels »

La thèse approche le cadre de vie en tant qu'enjeu urbain, dans un cadre particulier (celui des bailleurs) et dans certains types d'espaces urbains : les « espaces résidentiels ».

La notion « espace résidentiel » proposée dans cette recherche est comprise comme l'ensemble composé des immeubles de logements sociaux et de leurs abords immédiats dont le bailleur social est à la fois propriétaire et gestionnaire (figures 1 et 2). Dans la littérature et dans les documents juridiques, les abords des immeubles sont généralement désignés comme des espaces publics ou semi-publics de domanialité privée.

La notion d'espace résidentiel proposée va plus loin, en englobant à la fois ces abords, les immeubles de logements sociaux et leur intérieur. Ce périmètre inclut donc tous les espaces intégrés dans le périmètre juridique de gestion d'un bailleur social, à savoir :

- les parties communes à l'intérieur des immeubles, c'est-à-dire les halls, les cages d'escalier, les locaux à vélos et à poussettes, les locaux à ordures ménagères, et les locaux à encombrants ;
- les parties communes en souterrain (caves et parkings installés en sous-sol) ;
- les espaces extérieurs : espaces verts, espaces résiduels, et autres types d'espaces collectifs dans la limite de la propriété du bailleur.

Notre définition de l'espace résidentiel rassemble sous la même appellation des espaces bien délimités (les halls, etc.) mais aussi des espaces moins bien définis juridiquement, à l'instar des espaces extérieurs dits « résiduels » mentionnés ci-dessus. Ces espaces, dépourvus de définition juridique, sont des espaces « vides » sans vocation apparente. La plupart des bailleurs sociaux perçoivent les espaces résiduels comme des espaces difficiles à gérer et où se développent des pratiques inappropriées et illégales (Benigni, 2014, p. 5). Les projets de rénovation urbaine prévoient de faire disparaître ces espaces pour simplifier les activités de gestion par les bailleurs et pour réduire les occupations non souhaitées. En incluant ce type de préoccupation, la notion d'espaces résidentiels doit ainsi permettre d'approcher une réalité au plus près des pratiques de gestion du cadre de vie par le bailleur social.

Avec la rénovation urbaine, une grande partie des grands ensembles administrés par le bailleur enquêté ont été reconstitués pour tendre progressivement vers le modèle de ces espaces résidentiels, plus petits et considérés comme plus faciles à gérer. Les espaces résidentiels sont identifiables dans l'espace grâce à leur délimitation par des aménagements, généralement des grilles et des contrôles d'accès. Cette pratique, qui existait de longue date mais qui s'est fortement développée chez le bailleur dans le cadre des projets de rénovation urbaine, vise à marquer un espace clos réservé aux seuls résidents, tout en clarifiant le statut des espaces privés et publics et, ce faisant, les responsabilités de gestion partagées entre les acteurs.

Les espaces résidentiels appellent de nouvelles pratiques de gestion qui ne peuvent plus se calquer sur celles des grands ensembles dont le bailleur investigué était la plupart du temps mono-propriétaire (c'est-à-dire seul propriétaire et gestionnaire à l'échelle de vastes quartiers composés, parfois, de plusieurs centaines de logements). Ce statut foncier lui permettait, sans que cela soit officiel, de prendre des décisions (presque) seul sans nécessairement concerter les collectivités locales²⁵. Ces pratiques officieuses de gestion d'un patrimoine ont été fortement remises en cause avec la montée en puissance de la rénovation urbaine, car elles s'opposaient à une gestion concertée des espaces urbains entre les bailleurs, les copropriétaires privés, et les collectivités locales, un modèle plus valorisé par l'ANRU.

Pour analyser les pratiques de gestion du cadre de vie des quartiers HLM par le bailleur social, un protocole d'enquête a été scrupuleusement établi de façon à faire varier les situations urbaines observées²⁶. Des critères ont été définis afin de couvrir un large panel de situations urbaines représentatives des quartiers d'habitat social administrés par le bailleur. Un objectif de cette démarche est de ne pas risquer de laisser de côté des dimensions essentielles de la gestion du cadre de vie des quartiers par le bailleur. Un autre objectif est de dépasser la singularité du cas étudié en faisant émerger des résultats et des questionnements qui pourraient bien affecter l'ensemble des quartiers HLM en France. Dans le panel ainsi constitué, on retrouve aussi bien des espaces requalifiés que des espaces en voie de requalification, ou encore des espaces qui n'ont pas fait l'objet d'un projet de rénovation urbaine, par exemple.

²⁵ Des entretiens avec des responsables au sein de l'USH témoignent de cette pratique officieuse et contestée par les acteurs de la rénovation urbaine (voir chapitre 5).

²⁶ Le protocole d'enquête sera détaillé dans le chapitre 2 du manuscrit.



Figure 1. Représentation schématique d'un « espace résidentiel » au sein d'un quartier.
Réalisation : A. Mille.

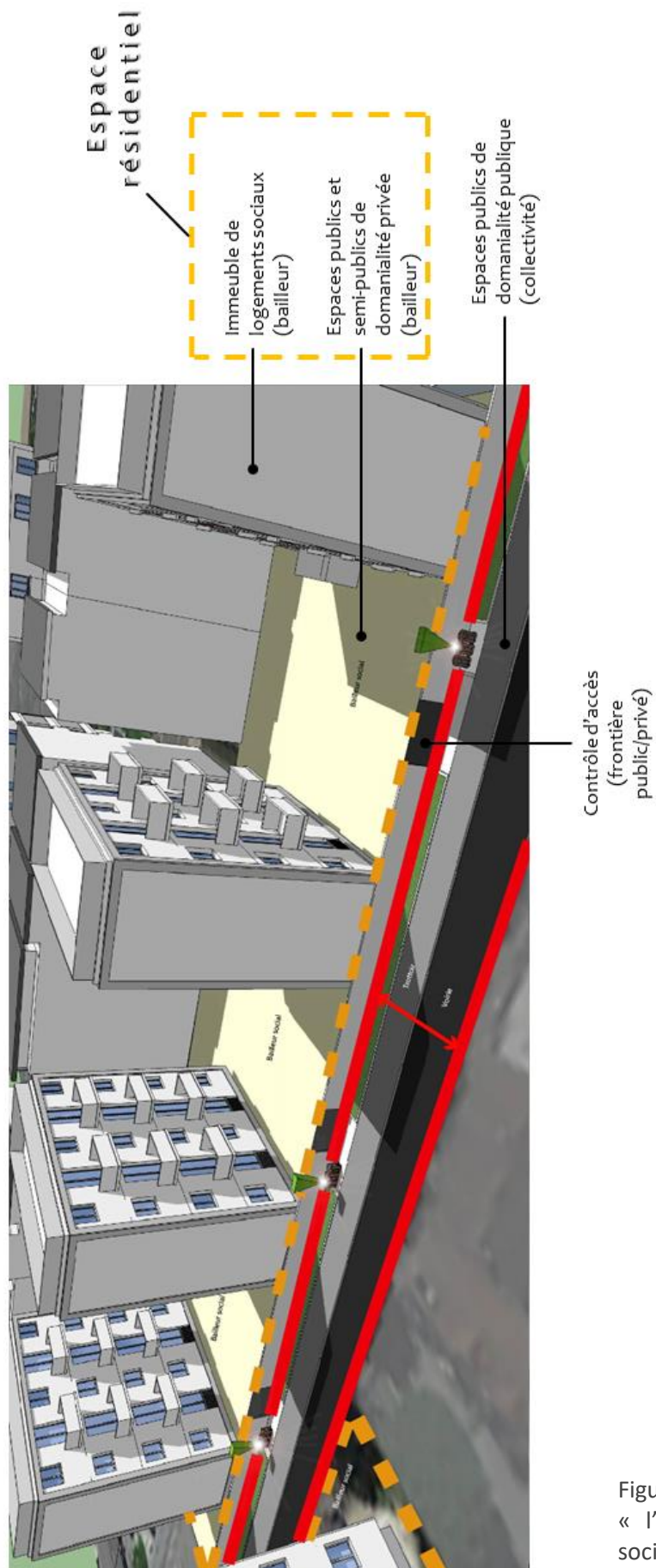


Figure 2. Représentation schématique de « l'espace résidentiel » d'un bailleur social. Réalisation : A. Mille.

Les projets de rénovation urbaine et les projets de gestion, des arènes sur le cadre de vie

L'enquête sur le bailleur social a conduit à s'intéresser à deux types de projets, un projet urbain et un projet de gestion, qui sont apparus comme des arènes de discussion et de décision sur le cadre de vie. Dans cette recherche, une arène est entendue comme un « cercle des décideurs soudés par une procédure institutionnelle et des territoires de compétence, mais aussi sur des formes de reconnaissance réciproque » (Berdoulay, Da Costa Gomes et Lolive, 2004, p. 16-17). Les arènes ont le mérite de confronter (et, donc, de révéler au chercheur) les logiques d'action des participants (convergentes, opposées, complémentaires...). Ce sont des lieux de rencontre et de négociation « où des groupes stratégiques hétérogènes s'affrontent, mus par des intérêts (matériels ou symboliques) plus ou moins compatibles » (Olivier De Sardan, 1993, p. 13).

Tout d'abord, les projets de rénovation urbaine ont une finalité explicite d'amélioration du cadre de vie. C'est pourquoi ils ont été identifiés comme des projets pertinents à suivre et à analyser pour cette recherche. En outre, si l'évaluation critique des projets de rénovation urbaine et de la manière dont ils ont réussi ou failli à l'amélioration des quartiers a déjà fait l'objet de nombreuses publications²⁷, la façon dont les bailleurs sociaux sont interpellés et investissent concrètement la gestion du cadre de vie à travers ces projets demeure un angle sous-exploré.

Un autre type de projet est apparu comme une démarche explicitement dédiée à l'amélioration du cadre de vie chez le bailleur investigué : le « Projet de Gestion de Site ». Ce projet concerne exclusivement les espaces résidentiels du bailleur qui ont fait l'objet d'un projet de rénovation urbaine et dont le cadre de vie présente des indices de reprise ou de persistance d'une situation de dégradation.

Organisation de la thèse

Cette thèse envisage de contribuer à la production des connaissances sur la transformation des pratiques des bailleurs et de défricher une préoccupation montante, la gestion du cadre de vie, en particulier dans les espaces urbains les plus sensibles.

Nous ne cherchons pas à qualifier les processus de dégradation du cadre de vie, ni à en déterminer les causes ou la genèse. Notre ambition n'est pas non plus de cibler les habitants et leur rapport à l'environnement, à l'instar de la recherche de F. Paddeu sur la réappropriation collective des espaces urbains dégradés. La recherche urbaine est déjà bien documentée sur ces enjeux grâce à plusieurs travaux sur des cas français et américains (Paddeu, 2015 ; Skogan, 1990 ; Jacobs, 1961).

²⁷ Voir par exemple Jacques Donzelot (dir.), 2012, « À quoi sert la rénovation urbaine ? » et les autres publications sur la rénovation urbaine des auteurs réunis dans cet ouvrage (cf. notamment Barbara Allen, Jean-Claude Driant, Renaud Epstein, Christine Lelévrier, Christophe Noyé). Voir aussi les publications du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU et celles de l'USH.

Cette recherche poursuit donc d'autres objectifs :

- Apporter une meilleure compréhension de la manière dont les bailleurs se saisissent de l'enjeu de la qualité du cadre de vie : de quoi parlent-ils quand ils parlent de cadre de vie ? Quels objectifs poursuivent-ils ? Quelles actions mettent-ils en place ?
- Focaliser l'attention sur le cadre de vie des espaces résidentiels jugés dégradés par le bailleur social, en confrontant les points de vue et les représentations des agents du bailleur, leur action, et le sens qu'ils donnent à cette action.
- Observer des changements progressifs et discrets dans les pratiques du bailleur social (par opposition aux ruptures qui attirent une grande partie de la recherche sur le logement social et les organismes HLM), des changements motivés par une responsabilité ancienne et croissante en matière de gestion du cadre de vie.
- Conceptualiser la notion de gestion du cadre de vie.

Pour répondre à ces différents objectifs, le manuscrit de thèse est organisé en trois parties.

La **partie 1**, « Objet et méthodes de recherche », explore la littérature en lien avec l'objet de recherche (**chapitre 1**) et rend compte de la méthodologie construite pour répondre à la problématique (**chapitre 2**). Si la recherche urbaine s'est intéressée à l'habitat social sous l'angle des politiques publiques du logement, de la production des logements sociaux, du peuplement et de la mixité sociale, de la Politique de la Ville, de la rénovation urbaine, ou encore de la participation des habitants, la contribution des bailleurs à la gestion des espaces urbains des quartiers HLM demeure peu défrichée. Il en résulte que la gestion du cadre de vie n'est pas conceptualisée par la recherche. Le chapitre 1 revient sur la construction de l'objet de recherche autour de cette notion aux contours flous. Aussi, compte tenu des rares publications sur l'organisation singulière des organismes HLM et sur leurs responsabilités en matière de cadre de vie, la recherche empirique occupe une place centrale dans ce travail de thèse. Elle a nécessité un travail réflexif, sur lequel le chapitre 2 revient en détails.

La **partie 2**, « Où se cache la gestion du cadre de vie chez le bailleur social ? », restitue les résultats d'une enquête menée chez le bailleur pour identifier les agents qui, au sein de son organisation, prennent en charge le cadre de vie et sa gestion. Les premières investigations ont révélé qu'aucun service du bailleur n'est spécifiquement dédié à la qualité du cadre de vie. Toutefois, l'absence de service dédié au cadre de vie ne présage pas nécessairement de l'absence de professionnels dont les activités ont des incidences sur le cadre de vie, que ces professionnels en aient (toujours) conscience ou non. L'ensemble des activités regroupées au sein du bailleur a ainsi fait l'objet d'une enquête fine, en vue de faire émerger des pratiques de « gestion du cadre de vie ». Il apparaît finalement que la prise en charge de la gestion du cadre de vie est distribuée entre plusieurs agents (que nous qualifions dans cette recherche de « gestionnaires du cadre de vie ») sans que cela soit explicite et formel (**chapitre 3**). L'enquête empirique a aussi mis en évidence que des agents issus de services

de maîtrise d'ouvrage, les « chefs de projets urbains », prennent en considération les problèmes de gestion du cadre de vie au moment de la conception de leurs projets et en s'appuyant (notamment) sur un outil de travail spécifique, le cahier des charges (**chapitre 4**). Cette deuxième partie se conclut par une révélation sur la façon dont les décisions sur le cadre de vie sont négociées au cours des projets de rénovation urbaine. La gestion du cadre de vie en tant qu'objet négocié est étudiée à deux niveaux : d'une part, au niveau de l'organisation du bailleur (entre agents de la gestion et agents de la maîtrise d'ouvrage), et d'autre part entre les bailleurs et les collectivités locales (**chapitre 5**).

Enfin, la **partie 3**, « Les gestionnaires du cadre de vie en action. Le cas des Projets de Gestion de Site », livre des enseignements tirés de l'analyse des Projets de Gestion de Site. Le suivi de ces projets a fourni des situations concrètes de mise en application de la gestion du cadre de vie. Deux grands axes de réflexion ont émergé de ce suivi, l'un sur une prétendue échelle de la gestion du cadre de vie (**chapitre 6**), l'autre sur l'instabilité du cadre de vie et ses effets sur l'action professionnelle (**chapitre 7**).

Avertissement

La mise en page suivante permettra au lecteur de distinguer les différents encadrés présentés tout au long du manuscrit :

Les textes ainsi mis en forme correspondent aux citations de travaux scientifiques.

Les textes ainsi mis en forme correspondent aux *verbatim* extraits des entretiens réalisés.

Les textes ainsi mis en forme correspondent à des extraits d'observations ou à des précisions sur des sujets spécifiés dans le titre de l'encadré.

Dans un souci de confidentialité sur le bailleur enquêté, les intitulés des fonctions ont été modifiés et un genre indifférencié (ni féminin, ni masculin) a été appliqué pour préserver l'anonymat des enquêté.e.s.

PARTIE 1

Objet et méthodes de recherche

Le cadre de vie est une notion floue, ambiguë, voire controversée, dans la recherche urbaine. Pour mieux saisir ce qu'il faut entendre par « cadre de vie », le **chapitre 1**, « La gestion du cadre de vie comme objet de recherche », présente un état des lieux sur la littérature qui a guidé les premiers pas de notre investigation sur la gestion du cadre de vie par le bailleur social. Bien que le cadre de vie n'ait toujours pas été conceptualisé, plusieurs travaux français et anglo-saxons, mêmes s'ils ne se revendiquent pas toujours de cette notion, contribuent à l'éclairer.

Par ailleurs, compte tenu des rares publications sur la contribution des bailleurs sociaux à la qualité du cadre de vie, l'enquête de terrain occupe une place très importante dans cette recherche. Cette dernière relève d'une épistémologie inductive, comprise comme un processus de découverte pas à pas, qui consiste à recueillir, comparer et typifier des données en multipliant les contextes, les observations et les observés. L'induction analytique requiert aussi de laisser « son attention flotter et se fixer sur des détails [...] jusqu'à ordonner des schémas [...] qui rendent compte des causes et des raisons d'un phénomène » (Cefaï, 2010, p. 34).

Ainsi, pour répondre à la question de recherche, cette thèse, réalisée dans le cadre d'une CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche), s'appuie sur une démarche d'immersion au sein d'un important bailleur social qui gère actuellement près de 150 000 logements sociaux, foyers et commerces en Île-de-France. Inspirée des travaux ethnographiques, l'enquête empirique combine plusieurs investigations mobilisant différentes techniques d'enquête et repose sur une analyse de l'organisation interne de ce bailleur, des observations lors de réunions, des entretiens et des interactions moins formalisées, des documents institutionnels ou de projet, ainsi que sur le suivi de leurs activités au cours de projets. Le **chapitre 2**, « Les coulisses de la recherche : immersion dans un organisme HLM », revient sur la construction de cette méthodologie.

CHAPITRE 1

La gestion du cadre de vie comme objet de recherche

Introduction

« De nombreuses notions répandues dans le champ de l'urbanisme ont pour triple particularité d'être à la fois très imparfaitement définies, de faire l'objet d'un consensus assez immédiat et d'avoir une durée de vie assez courte. »

Desjardins, 2008, p. 9

Malgré l'actualité florissante²⁸ des travaux sur « le cadre de vie » dans les sciences économiques et sociales, le débat autour de la définition de cette notion reste grand ouvert. Dans la recherche, toutes disciplines confondues, le cadre de vie est une notion floue, rarement théorisée par les auteurs qui la mobilisent, et dont la plupart reconnaît l'ambiguïté. Cette notion n'est pas conceptualisée, ses contours ne sont pas balisés, elle demeure imprécise. Dans la recherche française, cette notion est avant tout mobilisée pour explorer et alimenter les connaissances sur des thématiques comme les mobilités quotidiennes, la participation habitante à la production urbaine et du logement, les mobilisations citoyennes et les mouvements sociaux autour d'un concept fédérateur, les idéologies urbaines et la pensée politique, les politiques publiques, ou encore d'autres préoccupations urbaines et sociales telles que la vacance dans les territoires en perte d'attractivité. L'appropriation et la diffusion du cadre de vie ont traversé et traversent encore des sphères variées : politiques, académiques, militantes, citoyennes et professionnelles.

En France et ailleurs, il arrive qu'on lui préfère d'autres notions comme la « qualité de vie » (*quality of life*), le « bien-être » (*social well-being*), le « bonheur » (*happiness*), principalement en vue de mieux

²⁸ Voir notamment les travaux suivants, qui seront présentés dans ce chapitre : Arab et Miot (2017), d'Orazio (2017), Jolis (2013), Nessi (2012, 2013), Tellier (2008, 2017).

comprendre les besoins sociétaux (*life-satisfaction*) et les inégalités. La mobilisation d'une notion plutôt qu'une autre varie selon les disciplines. Mais de manière générale, la qualité de vie est fréquemment utilisée comme un synonyme du cadre de vie, au point que certains travaux évoquent tour à tour ces deux termes sans distinction. Ce chapitre fait la démonstration des raisons qui ont conduit à privilégier le « cadre de vie » plutôt qu'une autre notion : si cette recherche s'est structurée autour de la notion de cadre de vie, nous verrons que c'est avant tout pour la dimension urbaine et matérielle qui la caractérise.

Ce chapitre vise ainsi à revenir sur la construction de l'objet de recherche et du cadre d'analyse autour de la gestion du cadre de vie. Cette construction est rendue complexe par l'existence de travaux qui n'utilisent pas toujours la notion de cadre de vie mais qui empruntent plus ou moins le même chemin, et est en même temps enrichie par la richesse et la complémentarité de cette littérature.

Cette démarche exploratoire sur la gestion du cadre de vie des quartiers d'habitat social privilégie une entrée par les professionnels et leurs pratiques. Cette dernière consiste à porter un regard appuyé sur la manière dont les professionnels interviennent et se représentent le cadre de vie et sa gestion. La recherche n'est donc pas centrée sur les habitants et la relation qu'ils entretiennent avec leur environnement (une question qui a déjà fait l'objet de plusieurs publications), ce qui n'empêche pas pour autant cette relation d'apparaître en filigrane dans le discours comme dans l'action des professionnels.

Ce chapitre est organisé autour de quatre sections.

La section 1, « L'évolution des préoccupations sur le cadre de vie dans les sphères citoyennes et politiques », retracera l'évolution des préoccupations sur le cadre de vie dans le temps et selon les acteurs qui s'en sont saisis.

La section 2, « La notion de "cadre de vie" dans la littérature », reviendra sur l'évolution et l'appropriation de la notion de cadre de vie dans la recherche : comment est-elle abordée, en quels termes, et pour faire ressortir quels types de résultats ?

La section 3, « Le système d'acteurs du cadre de vie », mettra en lumière le système d'acteurs du cadre de vie identifié grâce à la littérature, c'est-à-dire les acteurs concernés plus ou moins directement par la question du cadre de vie, avant que le manuscrit ne se concentre sur l'acteur principal retenu pour cette recherche : le bailleur social.

Enfin, la section 4, « L'enjeu de la dégradation du cadre de vie dans les quartiers HLM », expliquera en quoi la dégradation du cadre de vie dans les quartiers d'habitat social est un enjeu qui mérite d'être davantage exploré par la recherche urbaine, en particulier sous l'angle de sa prise en charge par les bailleurs sociaux.

I. L'évolution des préoccupations sur le cadre de vie dans les sphères militantes et politiques

Le cadre de vie évolue dans le temps, du point de vue des préoccupations qui y sont associées d'une part, et des acteurs (politiciens, habitants, professionnels, citoyens, militants) qui s'en saisissent d'autre part. C'est à la fin des années 1960 que le « cadre de vie » a commencé à se construire au niveau institutionnel. Cette première section retrace cette évolution des années 1960 à 1980, période charnière pour ce qui est de l'appropriation du « cadre de vie » dans les sphères militantes et politiques.

1) L'émergence des militants du cadre de vie dans les années 1960-1970

C'est au cours des années 1960-70 que la notion de cadre de vie a fait une entrée remarquée dans les discours militants, citoyens et associatifs, avant d'être récupérée par divers partis politiques.

Dès les années 1960, des collectifs d'habitants et des mouvements associatifs ont œuvré en faveur de la participation des citoyens à l'amélioration de leur cadre de vie. Ces militants du cadre de vie, pour reprendre l'expression consacrée de François d'Arcy et Yves Prats, respectivement chercheurs en sciences politiques et en sociologie politique, s'étaient fixés pour objectif de faire évoluer le système de gestion de la ville. Ils se revendiquaient et tenaient à être considérés comme des habitants ayant leur mot à dire sur ce sujet, et non plus comme de simples usagers, un terme qu'ils assimilaient à celui de consommateurs passifs (Join-Lambert et Lochard, 2005, p. 308). Il s'agissait pour ces militants de faire évoluer le rôle des habitants dans la production de leur environnement. Pour eux, il n'était plus question que l'habitant fasse seulement usage de l'espace urbain, mais il devait s'en « emparer [...], le faire sien [...], en assimiler l'histoire, être partie prenante de son devenir et acteur de sa vie sociale et politique » (Join-Lambert et Lochard, 2005, p. 308).

À partir des années 1970, les revendications de ces mouvements contestataires ont évolué sous l'effet d'un contexte urbain français fortement critiqué et caractérisé par un urbanisme de masse et la construction, dans l'immédiat après-guerre, des grands ensembles. Des habitants des grands ensembles ont rejoint ces mouvements et, alors que la circulaire Guichard de 1973 mettait un terme à la construction des grands ensembles, ils ont plutôt défendu la poursuite de leur production mais dans un cadre de vie renouvelé (Jolis, 2013, p. 41). L'amélioration de leurs conditions d'habitat (Jolis, 2013, p. 41) et la défense « d'un développement urbain à taille humaine » (d'Orazio, 2017, p. 42) étaient au cœur de leurs revendications.

Des associations, déjà actives sur les questions du logement et de l'habitat, ont pris part aux mobilisations œuvrant pour l'amélioration des conditions de vie dans les grands ensembles. C'est le cas d'une importante organisation de locataires, la Confédération nationale du logement (CNL), qui a tenu un rôle de premier plan dans le cadre de ces mouvements. Au sein de la CNL, le monde

ouvrier et les édiles communistes se sont appropriés pour la première fois des revendications liées au cadre de vie au cours de la période 1968-1973 (Jolis, 2013, p. 35). Avec l'intervention de la CNL, les revendications sur le cadre de vie se sont retrouvées intégrées dans un ensemble plus vaste de préoccupations sur le « droit au logement » pour tous. La défense de ce droit a pris forme autour de trois grands enjeux ainsi présentés par l'historien S. Jolis : « Le droit au logement permet d'inclure en un mot d'ordre tout ce que devrait être une “véritable politique du logement”, fondée sur le triptyque réglementation des loyers et des charges, construction sociale de masse en HLM et une nouvelle politique foncière et d'urbanisme, donnant la priorité à l'amélioration du cadre de vie » (Jolis, 2013, p. 43).

L'intérêt croissant porté aux questions du cadre de vie dans les sphères citoyennes a finalement bousculé les modes de production urbaine. Les praticiens de la ville ont dû s'adapter aux nouveaux paradigmes sociétaux et urbains au tournant des années 1970. En réaction aux critiques formulées, ils ont fait évoluer leurs interventions sur le logement en intégrant dans leurs pratiques de nouvelles thématiques constitutives du cadre de vie, alors compris comme l'espace public, les circulations, les services, ou encore les activités commerciales (Jolis, 2013, p. 34).

2) Une appropriation politique au cours des années 1970-1980

L'influence des militants du cadre de vie a également pénétré les sphères politiques, mais les différents partis se sont saisis de ces préoccupations un temps seulement. Du milieu des années 1970 au début des années 1980, l'institutionnalisation du cadre de vie s'est manifestée par l'émergence des « politiques du cadre de vie ». Ces dernières sont apparues en réaction à un contexte social alors particulièrement tendu en France, des problèmes éclatant dans certains quartiers (surpeuplement, criminalité...). Une première réaction politique fut d'associer ces problèmes au développement urbain « comme si la ville était en quelque sorte le condensateur des grands problèmes » de l'époque (d'Arcy et Prats, 1985, p. 263). Le lien établi entre problèmes sociaux et espaces urbains fut déterminant, puisqu'il a conduit les politiques publiques à placer « beaucoup d'espoirs [...] dans des équipements collectifs dits de superstructure, équipements sociaux et culturels installés dans les quartiers neufs ou dans les quartiers anciens dégradés » (d'Arcy et Prats, 1985, p. 268). L'accès aux équipements fut ainsi la première réponse politique apportée pour tenter de mettre fin aux problèmes rencontrés dans les quartiers. Mais rapidement, « le fait urbain n'apparaît plus comme l'entrée pertinente pour appréhender certains problèmes sociaux » et c'est alors qu'émergent les politiques du cadre de vie qui ont connu leur principal essor entre 1975 et 1982 (d'Arcy et Prats, 1985, p. 276).

En 1976, le gouvernement français a créé un ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, qui a perduré jusqu'en 1981. Si les politiques ont fait le choix de ces notions, « l'environnement » et « le cadre de vie », c'est parce qu'elles leur permettaient de « fragmenter les problèmes » (d'Arcy et Prats, 1985, p. 273). D'une part, le « cadre de vie » faisait référence à cette époque à plusieurs domaines d'intervention, en premier lieu le logement, les transports urbains et les équipements publics. D'autre part, la notion de cadre de vie traduisait un glissement vers une « micro-sociologie » autour des modes de vie, de la vie quotidienne, de l'appropriation de l'espace, et des évolutions des

pratiques professionnelles sur le cadre bâti (d'Arcy et Prats, 1985, p. 273). Ce faisant, le cadre de vie ne renvoyait plus seulement au logement ou à l'environnement matériel, mais il intégrait aussi « l'environnement social » des individus.

L'institutionnalisation politique du cadre de vie est donc révélatrice d'un tournant dans la manière d'appréhender le quotidien de chaque individu : elle témoigne d'une « nouvelle attention portée aux extensions du logement, à son environnement, à la vie de quartier, aux questions urbaines d'une manière générale (ségrégation, vie sociale, qualités esthétiques, ...) » (Busquet, 2007, p. 497). Par « vie de quartier » et « environnement social », il faut entendre le rôle croissant des sociabilités, des relations de voisinage, de l'entraide, de la solidarité et de l'interconnaissance dans les quartiers (Busquet, 2007, p. 120 et p. 328). Progressivement, dans les années 1970, le cadre de vie s'est ainsi imposé au niveau politique comme un « terme générique » pour désigner la relation que les habitants entretenaient avec leur environnement social et leur environnement urbain, aussi désigné sous l'appellation « espace de résidence » (Jolis, 2013). La place du logement et des équipements collectifs (sportifs, culturels, sociaux) est demeurée centrale, mais les politiciens ont commencé à intégrer dans leurs réflexions et leurs discours d'autres dimensions du cadre de vie, à savoir : les axes de communication, l'amélioration de l'habitat ancien et social, la qualité architecturale, l'espace public et les espaces verts. Pour intervenir sur ces différents domaines, les collectivités publiques ont alors été dotées de nouvelles ressources (d'Arcy et Prats, 1985, p. 276).

La promotion de la qualité du cadre de vie fut placée au cœur de l'action gouvernementale durant le mandat de Valéry Giscard d'Estaing des années 1974 à 1981. Les nouvelles formes urbaines des grands ensembles, plus que n'importe quel autre espace urbain, ont fortement interpellé les pouvoirs politiques sous cette ère giscardienne. Au milieu des années 1970, le dispositif expérimental « Habitat et Vie sociale » (HVS) est lancé. Il devait permettre la réhabilitation des cités d'habitat social, alors que le devenir social des grands ensembles inquiète et que les représentations associées à ces formes urbaines se dégradent (Tellier, 2008, p. 136). La mise en œuvre du dispositif HVS a également marqué les débuts de la Politique de la Ville en France dans les années 1975-85 (Tellier, 2008). Depuis ses débuts, l'objet de cette politique est d'améliorer les conditions de vie dans les quartiers les plus en difficulté. La priorité du dispositif HVS, tout premier programme de la Politique de la Ville, était donnée à « l'humanisation » des grands ensembles (Tellier, 2017, p. 118). Pour atteindre cette humanisation, la décision fut prise d'améliorer l'existant et, surtout, de mettre fin à la production de ces formes urbaines jugées trop denses, enclavées et monofonctionnelles. L'animation sociale et le développement de la vie sociale furent également envisagés comme une solution aux « problèmes des banlieues ». Mais, lorsque des émeutes urbaines y éclatent en 1981, cette solution fut rapidement détrônée par un impératif sécuritaire donnant la priorité aux actions sur la prévention de la délinquance et des violences urbaines, principalement en direction des populations jeunes.

Les années 1970 ont donc représenté un véritable tournant pour les revendications citoyennes et l'institutionnalisation politique du cadre de vie. Les années qui suivirent cette période charnière furent bien plus discrètes sur le sujet. Au cours des années 1980-1990, le cadre de vie semble en effet intéresser beaucoup moins les mouvements militants. Dans les faits, l'attention portée au cadre de vie croît et décroît au rythme d'autres évolutions et bouleversements qui inquiètent les citoyens et qui dépassent le cadre de vie, comme les crises économiques et les préoccupations environnementales. Il n'en demeure pas moins que, si le cadre de vie a pu être relégué au second plan, il n'a pas pour autant complètement disparu des arènes citoyennes. Ces dernières années, les revendications sur le cadre de vie se sont manifestées par un rôle croissant des habitants dans la production de leur habitat, comme le montrent des recherches récentes sur le sujet (d'Orazio, 2017). L'intérêt porté au cadre de vie semble donc se poursuivre dans les sphères citoyennes, mais aussi dans le milieu de la recherche où les préoccupations sur le cadre de vie trouvent un écho certain.

II. La notion de « cadre de vie » dans la littérature

La notion de cadre de vie, dont l'appropriation politique et citoyenne vient d'être abordée, a aussi trouvé un écho dans la recherche. Cet écho est toutefois plus tardif dans la recherche qu'il ne le fut dans les milieux institutionnels et militants. Il faut en effet attendre les années 1990 pour voir se multiplier les travaux sur le cadre de vie et la qualité de vie. Les sciences humaines et sociales et les sciences de la nature sont parmi les plus actives en matière de développement de connaissances sur ce sujet (Torres, 1998a). Leurs travaux avaient pour but, dans les années 1990, de déterminer des indicateurs pour mesurer la qualité de vie en milieu urbain.

Depuis les années 2000, d'autres travaux ont vu le jour, mais leurs objectifs sont quelque peu différents de ceux des années 1990. La plupart des auteurs contemporains mobilisant la notion de « cadre de vie » le font pour éclairer d'autres problématiques comme les pratiques socio-spatiales, les rapports entretenus entre les habitants et leur cadre de vie, les représentations sociales, ou encore la place croissante et revendiquée des habitants dans les décisions prises sur leur environnement.

Une partie des travaux publiés dans les années 1990-2000 ont guidé cette recherche pour construire un cadre d'analyse sur la gestion du cadre de vie. Bien qu'aucune définition consensuelle n'existe *a priori* sur le cadre de vie, ces travaux pris ensemble aident à y voir plus clair. Leur analyse met en lumière des complémentarités et des convergences fortes sur la manière dont les auteurs abordent le cadre de vie *in fine*.

1) Quand d'autres notions éclairent « le cadre de vie »

« On ne trouve pas dans la littérature académique
d'accord sur la définition de variables représentant la qualité de vie »
Bourdin et Cornier, 2017, p. 9

Dans la littérature, un ensemble de notions gravitent autour de celle du « cadre de vie » et sont utilisées comme des synonymes. Ainsi, les notions « cadre de vie », « qualité de vie », « bien-être » ou « bien-être social », ou encore « conditions de vie », sont bien souvent utilisées de manière interchangeable. Elles sont utilisées dans des champs disciplinaires variés, principalement la recherche sur le développement et l'innovation sociale, les théories du changement social, de la modernité et de l'économie politique. La mobilisation d'une notion plutôt qu'une autre varie selon les disciplines ; par exemple, dans les travaux en économie, la notion de qualité urbaine est celle qui est le plus souvent privilégiée. Dans la littérature anglo-saxonne, les principales notions mobilisées sont *urban environment* et *quality of life*, tandis que *living environment* est la traduction la plus proche du cadre de vie en France.

La littérature sur la « qualité de vie » s'est finalement avérée la plus instructive pour saisir ce qu'il faut entendre par « cadre de vie », les deux notions étant souvent utilisées comme des synonymes par les auteurs qui les mobilisent.

1.1) La « qualité de vie » et le « cadre de vie », des notions interchangeables dans la recherche

En France, parmi toutes les notions proches du cadre de vie, la « qualité de vie » est celle qui a fait couler le plus d'encre. Elle a fait l'objet de plusieurs enquêtes, rapports et articles scientifiques. La plupart de ces travaux sur la qualité de vie ont étudié comment les politiques publiques s'appuient sur les perceptions des citoyens vis-à-vis de leur qualité de vie pour améliorer l'attractivité des territoires.

En France comme à l'international, la question de la qualité de vie intéresse tout particulièrement la discipline géographique. Ainsi, le géographe anglais Dimitri Ballas, dans un article intitulé "What makes a happy city?" (2013), aborde la qualité de vie à partir des facteurs suivants : la présence d'équipements locaux, le paysage naturel, et la pollution environnementale. Mais il s'appuie également sur des critères plus sociaux comme les revenus des individus, leur consommation et leur loyer. Selon lui, ces critères économiques jouent un rôle aussi déterminant que l'environnement pour mesurer la qualité de vie. Chercheurs en géographie également, les auteurs français Sébastien Bourdin et Thomas Cornier (2017) se sont intéressés à l'influence du profil socio-économique des individus dans leurs perceptions sur la qualité de vie.

En définitive, les travaux sur la qualité de vie ont pour point commun de lui reconnaître une dimension subjective et mesurable. Elle peut être évaluée et mesurée à partir d'indicateurs, elle est un instrument pour mesurer la satisfaction des citoyens. L'évolution de ces indicateurs intéresse cette recherche car ils aident à y voir plus clair sur ce que recouvrait et ce recouvre désormais la qualité de vie, une notion proche du cadre de vie.

1.2) La qualité de vie dans la recherche des années 1970 : logement, emploi, environnement social

Les auteurs ayant travaillé sur la qualité de vie s'accordent pour dire que celle-ci recouvre des propriétés urbaines (équipements) et environnementales (paysage, pollution) d'un côté, et des propriétés socio-économiques d'un autre côté (Beaulieu, 2004, p. 20). Dans les deux cas, la qualité de vie appelle une évaluation subjective qui dépend des perceptions des individus. En raison du rôle central des perceptions individuelles pour mesurer la qualité de vie, des auteurs considèrent qu'il est presque impossible de créer des indicateurs fiables dans le domaine de l'environnement et du cadre de vie (Hatchuel et Poquet, 1992, p. 8). Impossible ou non, des études se sont tout de même penchées sur la question et ont tenté de déterminer des indicateurs de la qualité du cadre de vie. En fouillant les archives, des auteurs ont exhumé l'une de ces études et leur restitution concourt à retracer l'évolution de ces indicateurs.

Le travail qui nous intéresse ici est une étude réalisée par des professionnels du Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie (CRÉDOC²⁹), Georges Hatchuel et Guy Poquet, au début des années 1990. Sur demande du Commissariat Général du Plan, leur travail a consisté à analyser la manière dont les indicateurs de la qualité de vie étaient élaborés dans les années 1970, soit vingt ans plus tôt. Pour répondre à cette demande, Hatchuel et Poquet ont décortiqué un rapport de l'OCDE³⁰ intitulé « Mesure du bien-être social. Progrès accomplis dans l'élaboration des indicateurs sociaux ». Publié en 1976, l'objet de ce rapport était de définir des indicateurs pertinents sur la qualité de vie ; pour y parvenir, plusieurs années ont été nécessaires avant la publication du document. Dans ce rapport, on retrouve des notions comme « bien-être social » ou encore « environnement urbanisé » qui semble se rapporter à ce que l'on appelle désormais le cadre de vie.

Grâce à l'enquête dirigée par Hatchuel et Poquet, on peut affirmer que les préoccupations sur le cadre de vie s'articulaient autour de quatre grandes thématiques dans les années 1970 (figure 3) :

- le logement,
- les services et l'emploi,
- le « milieu ambiant » (compris comme l'environnement naturel) et les nuisances qui en découlent (exposition au bruit par exemple),
- l'environnement social et culturel.

D'après le rapport de l'OCDE, dans les années 1970, la qualité de vie se mesurait donc au confort et au coût du logement, à l'accès aux services et à l'emploi, aux préoccupations environnementales, et à « l'environnement social et culturel ». Cette dernière thématique, assez difficile à saisir au premier abord, se rapporte à des questions sociales et culturelles très diverses (le voisinage, la délinquance, les activités culturelles...). À la lecture de quelques extraits de ce rapport (dans Hatchuel et Poquet, 1992), il apparaît que les perceptions individuelles sur la qualité de vie résultaient, pour les auteurs de l'OCDE, d'un comparatif entre l'offre et la demande autour de ces quatre grandes thématiques, autrement dit un comparatif entre les aspirations des citoyens et ce que « l'environnement urbanisé » avait à leur offrir.

²⁹ Le CRÉDOC est un organisme d'études qui mène des enquêtes dans divers domaines de la vie économique et sociale en France, comme l'évolution des modes de vie.

³⁰ Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

LOGEMENT

1. Espace intérieur
2. Espace extérieur
3. Confort et éléments sanitaires
4. Sécurité d'occupation
5. Coût du logement et accès au logement

SERVICES ET EMPLOI

1. Accessibilité et qualité des services commerciaux
2. Accessibilité et qualité des services de santé
3. Accessibilité et qualité des services d'éducation
4. Accessibilité et qualité des services de loisirs
5. Accessibilité et qualité des services de transport
6. Accessibilité et qualité des services de protection
7. Accessibilité et sécurité de l'emploi

MILIEU AMBIANT ET NUISANCES

1. Qualité de l'air
2. Qualité de l'eau
3. Exposition au bruit
4. Elimination des déchets solides
5. Exposition à des dangers naturels
6. Conditions climatiques
7. Qualité des sols et paysage urbain

ENVIRONNEMENT SOCIAL ET CULTUREL

1. Intégration sociale
2. Organisation de la collectivité
3. Absence de criminalité et de délinquance
4. Etendue des activités culturelles

Figure 3. Liste des indicateurs retenus dans les années 1970 par des experts de l'OCDE pour mesurer la qualité de vie. Source : D'après OCDE, 1976, Mesure du bien-être social. Progrès accomplis dans l'élaboration des indicateurs sociaux, Paris, cité par Hatchuel et Poquet, 1992, p. 20.

1.3) La qualité de vie dans la recherche des années 1990 : une impulsion urbaine et sécuritaire

Pour retracer l'évolution des indicateurs sur la qualité de vie entre les années 1970 et 1990, on peut là encore s'appuyer sur le travail de Hatchuel et Poquet (CRÉDOC). Ces derniers ont élaboré leur propre modèle sur les composantes du cadre de vie, qu'ils désignent aussi sous l'appellation « environnement urbain » (les auteurs mobilisent ces deux notions de manière interchangeable). Ce modèle, dessiné en 1992, donne à voir comment le cadre de vie était perçu et défini à cette période (figure 4). On y observe tout d'abord que le cadre de vie est désormais plus clairement associé à des questions urbaines. Cette manière d'approcher le cadre de vie sous le prisme de ses propriétés urbaines commence visiblement à interpeller la recherche à partir des années 1990, comme en attestent ces questions formulées par les auteurs du CRÉDOC : « S'agit-il de limiter l'investigation [sur la qualité de vie] à l'architecture des édifices, au paysage urbain, à l'urbanisme ? Faut-il aussi prendre en compte l'état des bâtiments et des infrastructures, la sécurité de la circulation ? » (Hatchuel et Poquet, 1992, p. 54). Ces réflexions sont toutefois encore émergentes au début des années 1990 et les références à l'urbain se limitent au logement, aux transports et aux aménités urbaines.

LES DIFFERENTES COMPOSANTES DE L'ENVIRONNEMENT URBAIN

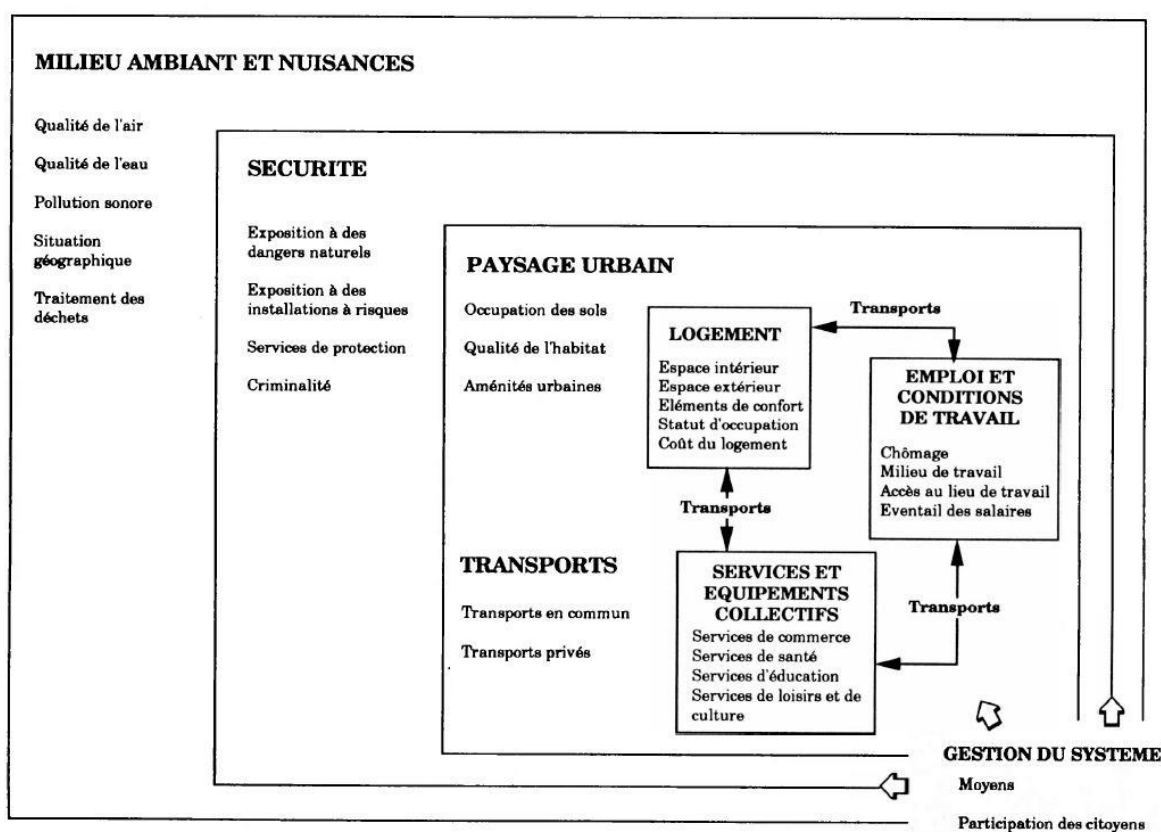


Figure 4. Le cadre de vie (environnement urbain) défini au début des années 1990.

Source : Hatchuel et Poquet, 1992, p. 33.

D'après ce modèle (figure 4), la qualité de vie telle qu'elle était abordée dans la littérature du début des années 1990 se rapportait à quatre grandes composantes :

- le réseau de transports, qui conditionne l'accès au logement, à l'emploi, aux services et aux équipements collectifs ;
- le paysage urbain, décrit en termes d'occupation des sols, de qualité de l'habitat et d'aménités urbaines ;
- la sécurité appréhendée du point de vue de l'exposition à des installations à risque et de la criminalité ;
- le milieu ambiant et les nuisances : on retrouve dans cette catégorie des nuisances environnementales (qualité de l'air et de l'eau, pollution sonore, etc.).

On retrouve dans cette définition de la qualité de vie « le paysage urbain » déjà mentionné dans les travaux des années 1970. Seulement, dans les années 1970, le « paysage urbain » faisait référence aux bâtiments à protéger, aux espaces de plein air, ou encore aux espaces urbains inoccupés, négligés ou abandonnés (Hatchuel et Poquet, 1992, p. 22). Dans les années 1990, le paysage urbain se rapporte plutôt à l'occupation des sols, à la qualité de l'habitat et aux aménités urbaines. Par occupation des sols, les auteurs font référence à la surface dédiée aux espaces verts dans un territoire donné, ces espaces devenant de plus en plus important pour mesurer la qualité du cadre de vie. Pour déterminer la qualité de l'habitat (ou plus exactement sa faible qualité), l'intérêt se porte désormais sur la « superficie des quartiers dégradés ou en voie de dégradation » (Hatchuel et Poquet, 1992, p. 47).

Dans les années 1990, les propriétés urbaines du cadre de vie sont élargies au-delà du seul « paysage urbain ». Tout d'abord, il est fait mention d'une notion qu'on ne retrouve pas dans les travaux des années 1970 : les « aménités urbaines ». Dans le modèle élaboré par Hatchuel et Poquet, les aménités urbaines renvoient aux monuments historiques classés, aux voies piétonnières, et aux aménagements pour les personnes à mobilité réduite (*ibid.*). Les auteurs ajoutent aussi dans leur modèle les transports, qui commencent alors à être perçus comme une composante du cadre de vie parce qu'ils conditionnent l'accès au logement, à l'emploi, aux services et aux équipements collectifs. Ces dernières thématiques (logement, emploi, équipements) continuent par ailleurs d'être analysées dans les années 1990 comme des éléments essentiels du cadre de vie. À ceci près que le logement est moins central dans la définition du cadre de vie en 1990 qu'il ne l'était dans les années 1970.

Deux autres évolutions sont à noter sur la manière d'aborder le cadre de vie dans la littérature entre les années 1970 et 1990. C'est la montée en puissance des préoccupations sur la sécurité et la disparition des références à « l'environnement social et culturel ». Les problèmes de criminalité et de délinquance qui étaient associés à l'environnement social dans les années 1970, relèvent des

questions de sécurité à partir des années 1990. Plusieurs travaux ont, depuis, montré que la sécurité était progressivement devenue un élément structurant pour la qualité de vie quotidienne³¹.

Dans les années 1990, d'autres auteurs se sont penchés sur les facteurs de nuisance à la qualité de vie relevés par les ménages français. On retrouve parmi les principales nuisances identifiées : l'insécurité (actes de vandalisme, vols, cambriolages...), le bruit, et la pollution (Crenner, 1996). La recherche des années 1990 a porté un intérêt croissant aux nuisances à la qualité de vie car elles sont devenues un enjeu fort de la qualité urbaine dans un contexte marqué par un accroissement rapide de la population urbaine et des phénomènes de dégradation dans les espaces urbains les plus denses. Depuis les années 1990, les travaux et les rapports institutionnels qui mettent l'accent sur les facteurs de dégradation de la qualité de vie sont de plus en plus nombreux. La qualité de vie y est approchée en termes de non-qualité, la qualité apparaissant finalement plus facile à définir par un mode négatif³².

Pour conclure sur ces évolutions, retenons que des travaux menés dans les années 1990 ont réaffirmé le rôle de la qualité de l'habitat et des questions environnementales (pollution, qualité de l'air et de l'eau, traitement des déchets) dans la définition du cadre de vie. En parallèle, d'autres dimensions sont apparues et ont contribué à faire évoluer les approches sur le cadre de vie. C'est ainsi que les propriétés urbaines du cadre de vie, observées timidement dans la recherche des années 1970, apparaissent plus clairement dans les années 1990. On note alors l'apparition de notions relevant de l'urbanisme comme les « aménités urbaines » dont les contours sont encore mal identifiés à cette période. Le paysage urbain est également reconsidéré, de même que les transports et les problèmes de sécurité qui s'imposent comme des éléments structurants de la qualité du cadre de vie urbain.

2) Le cadre de vie, des propriétés urbaines et sociales

Dans cette recherche, il a été décidé de conserver la notion de cadre de vie en raison des dimensions urbaines et matérielles qui y sont associées. En effet, l'analyse des travaux sur la qualité de vie qui viennent d'être présentés conduit à considérer la qualité de vie comme un instrument de mesure du cadre de vie. Et les autres notions explorées, comme le bien-être ou le bonheur, utilisées dans certains travaux sans distinction avec la qualité et le cadre de vie, se sont avérées très éloignées du champ urbain dans lequel s'inscrit ce travail de thèse.

Quoi qu'il en soit, l'étude des travaux sur la qualité de vie a été utile à plus d'un titre : 1) pour retracer l'évolution des indicateurs sur la qualité du cadre de vie et ainsi explorer le contenu auquel se rapporte cette notion proche du cadre de vie ; et 2) pour mettre en lumière les propriétés urbaines

³¹ Voir par exemple (du moins récent au plus récent) : Crenner, 1996 (Insee) ; CERTU, 2006 ; PUCA, 2011 ; Owens, 2013.

³² Une récente publication de l'Union Sociale pour l'Habitat (2017a) atteste de l'actualité sur le « traitement des situations de “non-qualité” ».

et sociales du cadre de vie. Cette sous-partie propose désormais de revenir sur ces deux dimensions, urbaines et sociales, du cadre de vie afin d'éclairer des préoccupations plus contemporaines.

2.1) Le cadre de vie, des composantes urbaines et objectivables

Dans les années 1970, la qualité de vie se mesurait à partir du degré de satisfaction que les individus portaient au confort et au coût de leur logement, à l'accès aux services et à l'emploi, au milieu ambiant (eau, air...), aux nuisances (sonores, visuelles, auditives, etc.), ainsi qu'à l'environnement social et culturel (Hatchuel et Poquet, 1992). La définition de la qualité de vie a évolué depuis, sous l'effet de l'évolution des modes de vie et de l'importance accordée par les individus à certains aspects de leur qualité de vie plutôt qu'à d'autres. Ainsi, dans les travaux les plus récents, la question du logement a perdu sa place centrale dans la liste des composantes du cadre de vie ou de la qualité de vie. On note aussi des changements sur les autres composantes du cadre de vie. Concernant les transports, c'est désormais l'accès même aux transports qui est signalé comme une composante essentielle du cadre de vie. Cela est dû à l'intérêt croissant de la recherche en sciences sociales pour les pratiques sociospatiales des individus (Nessi, 2012 ; Bourdin et Cornier, 2017).

La place du paysage urbain s'est quant à elle confirmée. Dans les travaux récents, le cadre de vie est de plus en plus approché en termes d'aménités urbaines et d'espaces verts. En s'intéressant à la qualité de vie dans les villes européennes, les géographes Bourdin et Cornier (2017) ont repéré ces dimensions urbaines et environnementales dans les approches contemporaines du cadre de vie. En ce qui concerne les aménités, les auteurs mettent généralement l'accent sur les infrastructures sportives et culturelles (lieux de loisirs, théâtres, cinémas, musées, bibliothèques...), mais aussi les commerces de proximité (Nessi, 2012) dont l'accès semble toujours occuper une fonction déterminante en matière de cadre de vie.

La plupart des travaux s'accordent aussi pour reconnaître les espaces verts comme une composante essentielle (Burls, 2007 ; Bourdeau-Lepage, 2013 ; Torre et Bourdeau-Lepage, 2013). Lise Bourdeau-Lepage considère ainsi que chaque individu est désormais un « *homo qualitus* » qui « ne recherche plus seulement son bien-être matériel et immatériel, mais fait de la satisfaction de son désir de nature et de la préservation de son environnement un élément de son bien-être » (Bourdeau-Lepage, 2013). D'autres travaux plus récents encore montrent bien que cette dimension environnementale prend de l'ampleur. À ce titre, les chercheurs en urbanisme Nadia Arab et Yoan Miot incluent dans leur définition du cadre de vie les espaces végétalisés et le paysage naturel (arbres, espaces verts, jardins potagers, fleuves...) (Arab et Miot, à paraître). On doit aussi à ces auteurs une approche du cadre de vie de plus en plus déterminée par ses dimensions matérielles et urbaines. Ils définissent le cadre de vie comme un ensemble composé « d'artefacts bâtis (places, rues, réseaux, transports, immeubles résidentiels et tertiaires...) » (*ibid.*). D'autres auteurs font référence aux propriétés urbaines du cadre de vie pour parler des espaces publics (Nessi, 2012 ; Torres, 1998a et 1998b), du mobilier urbain (Torres, 2002), des bâtiments, de « la beauté des rues » et de leur état (Bourdin et Cornier, 2017, p. 14). Le fait d'inclure le patrimoine bâti dans la définition du cadre de vie n'allait pas de soi jusqu'alors.

Les facteurs de nuisance à la qualité du cadre de vie étudiés dans la recherche n'ont presque pas évolué. L'intérêt scientifique pour ces questions s'est poursuivi et va de pair avec une attention accrue portée aux questions environnementales. La qualité de l'air et le bruit figurent à ce titre toujours en première ligne. Les dernières années ont surtout vu croître les travaux sur les questions de sécurité avec, en parallèle, un glissement des problématiques que les auteurs placent derrière cette notion. En effet, les travaux sur le cadre de vie et la sécurité s'intéressent essentiellement aux problèmes de criminalité et de délinquance, et plus du tout aux installations à risque et aux dangers naturels mentionnés dans la littérature des années 1970.

Finalement, les travaux sur le cadre de vie, qu'ils fassent explicitement ou non référence à cette notion, se complètent et se rejoignent. Si le cadre de vie n'est toujours pas conceptualisé, on observe des convergences dans la manière dont les travaux s'en saisissent. Le cadre de vie est ainsi décrit et appréhendé à partir de composantes objectives ou objectivables. Les infrastructures de transports (gares...), les aménités urbaines, les équipements publics, les lieux de loisirs, les services, les commerces, les espaces verts, les espaces publics, le paysage naturel : le cadre de vie est un espace aménagé, il se rapporte à des composantes urbaines et matérielles, qui peuvent être mesurées, quantifiées, que l'on peut toucher, entretenir ou dégrader, et se représenter.

Mais approcher le cadre de vie uniquement par le biais de ces dimensions objectivables n'est pas suffisant, car le cadre de vie se rapporte aussi à des composantes moins objectivables, comme les ambiances urbaines.

2.2) Des composantes moins objectivables du cadre de vie

Le cadre de vie ne peut être réduit à ses propriétés urbaines et physiques. D'autres composantes, moins objectivables, entrent aussi en jeu pour le qualifier, comme l'ont montré plusieurs travaux autour de la notion d'ambiance (Amphoux, 2007 ; Chadoin, 2010 ; Löw, 2015). Cette notion a rencontré un vif succès dans la recherche architecturale et urbaine, au tournant des années 2000 à 2010, notamment pour éclairer l'action urbaine sur l'espace public (Amphoux, 2007). Certains auteurs se sont ainsi attachés à décrire « l'ambiance » comme « un outil, théorique et pragmatique à la fois, qui permettrait non seulement de comprendre, mais en même temps d'agir sur l'espace public » (*ibid.*, p. 71).

L'ambiance est une dimension du cadre de vie puisque, comme l'a montré O. Chadoin, elle peut être mise en relation avec des éléments objectifs et mesurables du cadre de vie (Chadoin, 2010, p. 153). L'ambiance revêt aussi une dimension plus subjective, sur laquelle se rejoignent de nombreux travaux. Elle participe donc de la définition du cadre de vie urbain tout en y intégrant des dimensions sensibles et sensorielles.

Une ambiance peut être sonore ou olfactive, elle est faite de « lumières, sons, matières, échelles, présences, volumes... » (Chadoin, 2010, p. 153). L'ambiance peut être bonne ou mauvaise, elle intègre des représentations relevant « du plaisant, du confortable, du salubre » (*ibid.*), ainsi que « du

calme, de la sécurité » (CERTU, 2006, p. 30). L'ambiance urbaine se construit « dans la subjectivité et l'instantanéité de l'expérience » (Chadoin, 2010, p. 153). Elle donne ainsi « le la » pour définir si un quartier est agréable à vivre ou non. L'ambiance varie donc d'un lieu à un autre : « l'ambiance serait l'ensemble des je-ne-sais-quoi et des presque-rien qui font que les uns ou les autres vont associer à telle ou telle ville ou à un quartier, vécu à tel ou tel moment du jour ou de l'année, des sensations de confort, d'agrément, de liberté, de jouissance, de mouvement, ou de malaise, d'inconfort, d'insécurité, d'ennui... » (Chadoin, 2010, p. 153).

Un « ensemble des je-ne-sais-quoi et des presque-rien », écrit Olivier Chadoin. Si l'ambiance est aussi difficile à définir et à circonscrire précisément, c'est aussi parce qu'elle varie d'un individu à un autre. L'ambiance engage en effet la sensibilité de tout un ensemble de « sujets percevant » (Amphoux, 2007, p. 74). Des professionnels, émergents³³ ou traditionnels, s'en saisissent justement pour provoquer des effets et des sensations, ou encore pour favoriser certains usages et comportements plutôt que d'autres. L'ambiance est alors constitutive d'un ensemble d'éléments visant explicitement à produire des perceptions (Löw 2015). Elle procède « d'un travail de mise en scène » pour les professionnels, constatent certains auteurs, afin, par exemple, de « générer une sensation sécurisante, respirant l'ordre et la propreté » (Arab *et alii*, 2020, p. 301).

Sur la dimension sensible et sensorielle de l'ambiance, une grande partie des travaux semblent donc s'accorder. Des recherches viennent compléter cette approche en analysant l'ambiance comme un outil au service de l'action sur les espaces urbains. D'autres travaux encore ajoutent une dimension sociale à l'ambiance, dont la définition est alors élargie à la qualité des relations de voisinage. Une étude du CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) évoque à ce propos des « ambiances sociales » déterminante pour la qualité de vie » pour désigner les relations de convivialité et de sociabilité avec le voisinage (CERTU, 2006, p. 28-29).

L'ensemble de ces travaux sur l'ambiance urbaine conduit à s'intéresser de plus près aux dimensions subjectives et sociales du cadre de vie. Ces recherches mettent en évidence que le cadre de vie n'est pas seulement une combinaison d'éléments physiques et urbains. Il est aussi le produit de perceptions individuelles, qui intéressent de plus en plus la recherche urbaine.

2.3) Le cadre de vie, une construction individuelle

Des auteurs issus de différentes disciplines (économie, géographie, urbanisme...) ont mis en exergue le caractère subjectif du cadre de vie. Certains d'entre eux vont même jusqu'à définir le cadre de vie comme un « environnement subjectif » (Torres, 1998a). Il faut entendre par là que le cadre de vie est une source de « satisfaction et [d']insatisfaction *ressenties* en permanence » par les usagers (*ibid.*, p. 6). Torres a identifié trois grandes dimensions de satisfaction pour les citoyens. La première dimension a trait à l'esthétique et au confort du cadre de vie. Le deuxième niveau de

³³ On a observé au cours de la dernière décennie l'apparition de figures professionnelles inédites comme les créateurs d'ambiance (Chadoin, 2010, p. 155).

satisfaction liée au cadre de vie renvoie à la protection qu'il procure contre les risques environnementaux. Enfin, le cadre de vie est une source de satisfaction pour le citoyen qui développe à son égard un sentiment d'appartenance. Les appartenances identitaires, sociales et patrimoniales suscitées par le cadre de vie représentent donc le troisième niveau de satisfaction (Torres, 1998, p. 46). Dans la même perspective, des auteurs accordent au cadre de vie une valeur identitaire et sociale (Arab et Miot, à paraître).

Il ressort de ces réflexions sur le degré de satisfaction que le cadre de vie engage des perceptions qui varient d'un individu à un autre (Nessi, 2012, p. 98). Ces auteurs qui analysent le cadre de vie sous l'angle de ses dimensions sociales et subjectives, s'accordent pour le définir comme un espace social support de rencontres (Nessi, 2012) et d'usages à la fois économiques, culturels, sociaux et cognitifs (Torres, 1998b). Ils replacent l'usager ou le citoyen au cœur des réflexions sur le cadre de vie en associant ce dernier à un « environnement à partir duquel chacun organise son quotidien » (Nessi, 2012, p. 98). Le cadre de vie est donc, aussi, une construction individuelle. À ce titre, Hélène Nessi a analysé le cadre de vie comme « un contexte spatial "informé", rendu signifiant par ses pratiques et ses représentations » (*ibid.*, p. 115). L'auteure ne définit pas seulement le cadre de vie à partir des représentations des citoyens, mais elle montre le rôle que leurs pratiques ont à jouer dans la délimitation de cet environnement. D'après Nessi, le cadre de vie est « l'espace des pratiques de l'individu, l'espace où il déploie [ses] activités, de la localisation résidentielle à la métropole » et chacun « construit son propre cadre de vie selon les lieux qu'il fréquente et s'approprie » (*ibid.*). En s'intéressant aux pratiques des ménages, Nessi a ainsi relevé le caractère multiscalair, et même transcalair, du cadre de vie qui serait « composé de multiples niveaux articulés les uns les autres » (*ibid.*).

Le travail de Nessi soulève des interrogations sur l'échelle du cadre de vie : en tant qu'espace pratiqué par les individus, il s'étendrait de la résidence à la métropole en fonction des activités déployées par tout un chacun. Cela implique que le cadre de vie ait un début et une fin potentiels, qui varient selon les individus, et qui ne seraient donc pas universels. D'après une enquête de CERTU, le cadre de vie serait plutôt associé à la proximité et à l'environnement immédiat. Il dépendrait du rapport que les habitants entretiennent avec leur quartier d'habitation, « les potentialités et les fonctionnalités des cadres de vie se [construisent] [...] « autour de la proximité des transports en commun, des facilités de déplacement, de la proximité des commerces et des services, de la proximité des espaces verts et des équipements publics » (CERTU, 2006, p. 30). Ces découvertes sur le périmètre restreint ou élargi du cadre de vie seront prises en considération dans cette recherche, car elles ouvrent un questionnement sur l'échelle du cadre de vie du point de vue des professionnels et de leur action.

Finalement, plusieurs notions gravitent autour de celle du cadre de vie, la qualité de vie étant celle qui s'en rapproche le plus. L'existence de toutes ces notions, en français comme en anglais, alimente une certaine confusion à l'égard de ce qu'il faut entendre par « cadre de vie ». Mais en y regardant de plus près, on constate que les travaux sur la qualité de vie et le cadre de vie, peu importe la notion privilégiée, se complètent et se rejoignent sur plusieurs points. Ils se rejoignent tout d'abord sur les dimensions urbaines et physiques du cadre de vie, à savoir :

- les espaces publics (places, rues, lieux de loisirs, espaces verts...) ;
- les réseaux et infrastructures de transports ;
- les immeubles résidentiels et tertiaires ;
- les équipements publics (en premier lieu culturels et sportifs) ;
- les services et les commerces ;
- le paysage (fleuves, potagers...) ;

D'autres travaux, en s'intéressant aux ambiances urbaines, y ajoutent des propriétés moins objectivables. D'autres encore observent le cadre de vie comme un espace support de relations sociales et de perceptions individuelles. La littérature invite aussi à considérer les qualités environnementales (eau, pollution, air, odeur, bruit) et les ambiances urbaines (et le sentiment de sécurité ou d'insécurité qui y est associé) comme des dimensions fondamentales du cadre de vie urbain. Ces composantes seront peut-être amenées à évoluer au fil de l'avancement de l'enquête, puisque nous ne savons pas encore ce que le bailleur, dont certaines actions sont dirigées sur le cadre de vie, entend par cette notion. La littérature investiguée ouvre toutefois des pistes pour reconnaître l'action sur le cadre de vie, en allant fouiller du côté de l'action sur les espaces verts par exemple. En examinant ce que le bailleur entend par « cadre de vie », les chapitres suivants exploreront donc la manière dont ces composantes sont prises en compte par les agents qui s'occupent du cadre de vie. Il s'agira alors d'établir si certaines de ces composantes semblent plus ou moins essentielles à leurs yeux, et si d'autres composantes émergent de leur action sur le cadre de vie et sa gestion.

III. Le système d'acteurs du cadre de vie

La recherche apprend également que le cadre de vie dépend de plusieurs acteurs. Parmi eux, le rapport que les habitants entretiennent avec leur cadre de vie ainsi que leur participation à son amélioration est un sujet très étudié. Mais le système d'acteurs du cadre de vie est en réalité bien plus vaste et hétéroclite. S'il est possible d'identifier ceux qui le composent, on sait néanmoins peu de choses sur la façon dont ils s'y prennent pour agir sur le cadre de vie et ce qu'ils entendent par là. En matière de gestion plus encore que de production, les acteurs du cadre de vie sont sous-étudiés dans la recherche. Pourtant, certains d'entre eux sont directement concernés par l'enjeu du cadre de vie, de sa gestion, et de sa dégradation. À ce propos, les bailleurs sociaux, des acteurs majeurs du cadre de vie, agissent en première ligne. Leur action sur le cadre de vie des quartiers dégradés est sous-explorée, alors qu'il s'agit là d'un enjeu urbain encore très actuel.

1) Les habitants, au cœur de la littérature sur le cadre de vie

Dans la littérature, le cadre de vie peut être analysé comme un environnement construit pour et, de plus en plus, par les habitants. La littérature sur le cadre de vie qui met à l'honneur les habitants porte essentiellement sur les inégalités socio-spatiales, les modèles de participation, ou encore l'influence des mouvements sociaux. Le rapport des habitants à leur cadre de vie est aussi un sujet très étudié dans la recherche. L'analyse de leur rapport au cadre de vie renseigne sur l'évolution des modes de vie, les exigences citoyennes en matière de qualité de vie, et la place des habitants dans les décisions prises sur leur environnement.

Plusieurs travaux ont analysé l'influence des pratiques socio-spatiales sur le cadre de vie, et inversement : l'influence de l'environnement urbain sur les pratiques individuelles. Les premières recherches sur ce sujet sont anciennes, puisqu'elles remontent aux travaux sociologie urbaine de l'Ecole de Chicago datés des années 1960. En s'appuyant sur le concept de culture urbaine³⁴, les sociologues français Paul-Henry Chombart de Lauwe et Raymond Ledrut sont les principaux auteurs à s'être intéressés à l'époque aux effets du cadre de vie sur les pratiques des individus. Ils s'y intéressent avant tout pour mieux comprendre l'évolution des villes et l'étalement urbain qui progresse alors aux Etats-Unis. Plus récemment, d'autres travaux font de nouveau le lien entre le cadre de vie des individus et plusieurs types de mobilités, en premier lieu la mobilité quotidienne. C'est le cas des travaux de Jean-Yves Authier (2005, 2007b, 2008), de Samuel Carpentier et de ses travaux sur la mobilité quotidienne et l'ancrage résidentiel (2007), de Thierry Ramadier et de ses travaux consacrés également à la mobilité quotidienne et à l'attachement au quartier (2002, 2007), ou encore de Barbara Allen (2007, notamment). Encore plus récemment, Hélène Nessi (2012, 2013) a travaillé sur l'influence du contexte urbain et du rapport au cadre de vie sur la mobilité de loisir en Île-de-France et à Rome. Par « rapport au cadre de vie », elle entend les représentations individuelles développées par chaque ménage à l'égard de l'espace qu'il pratique. Son approche du

³⁴ Voir à ce propos le résumé proposé par Hélène Nessi sur les travaux de l'Ecole de Chicago portant sur des problématiques proches du cadre de vie (2012, p. 71-75).

cadre de vie privilégie donc l'angle de la mobilité de loisir et de l'espace pratiqué. Ses principaux résultats montrent que certaines catégories de population sont plus exigeantes que d'autres en matière de cadre de vie (les ménages de 30 à 45 ans, en l'occurrence) et qu'en « pratiquant son cadre de vie, l'habitant modifie sans cesse la représentation qu'il en a » (Nessi, 2013, p. 130). Le travail de Nessi conclut que les représentations individuelles sur le cadre de vie affectent leurs pratiques, et inversement, que leurs pratiques affectent les représentations afférentes au cadre de vie.

La participation des habitants comme acteurs de l'amélioration de leur cadre de vie est aussi un sujet très étudié, que certains auteurs analysent en tant qu'enjeu majeur de la Politique de la Ville (Boudeghdegh, Le Dû et Valbon, 2012). D'autres recherches s'inscrivent plutôt dans un courant consacré à l'étude des mouvements sociaux de lutte pour la participation citoyenne aux domaines de l'habitat et de l'environnement (Jolis, 2013 ; d'Orazio, 2017). Une partie de ces recherches puisent leur inspiration dans les archives des années 1970 car cette décennie a constitué un tournant majeur pour les questions du cadre de vie. Cette période continue, aujourd'hui encore, à faire l'objet de publications car elle marque l'institutionnalisation politique du cadre de vie et les premières revendications militantes et citoyennes autour de ces préoccupations, comme cela a été vu dans la première section.

Parmi les travaux plus en lien avec l'actualité récente, la participation des habitants à la production de leur habitat et de leur cadre de vie figure en tête de liste des sujets les plus étudiés ces dernières années. Les auteurs qui se penchent sur ces modes de production de l'habitat cherchent à qualifier des alternatives inédites aux modes de production classiques de l'habitat (Carriou et Bacqué, 2011 ; d'Orazio, 2017). Ils mettent aussi en évidence les évolutions marquant l'entrée en scène des habitants dans la coproduction urbaine.

Une grande partie de la littérature sur le cadre de vie a porté son attention sur les habitants. Les connaissances sur leur rapport au cadre de vie et leur participation à son amélioration sont à ce titre bien plus approfondies que ne le sont celles sur la production et la gestion du cadre de vie par d'autres acteurs majeurs du cadre de vie.

2) Les producteurs et les gestionnaires du cadre de vie, des acteurs locaux ?

D'après la littérature en lien plus ou moins direct avec le cadre de vie, le système d'acteurs du cadre de vie serait composé d'intervenants divers, en premier lieu : les collectivités locales (municipalités et intercommunalités), les bailleurs sociaux, les sociétés publiques ou parapubliques d'aménagement, les petits propriétaires privés. On peut y ajouter les habitants -déjà cités- dont la participation aux projets concernant leur environnement apparaît croissante. Grâce à l'étude de la littérature, on peut ajouter d'autres acteurs qui prennent en charge des thématiques constitutives du cadre de vie, à savoir : les copropriétaires dont les commerçants (habitat privé, cellules commerciales), la police municipale et nationale (sécurité), ainsi que les associations locales (développement économique et animation sociale, par exemple). Ainsi, tout semble indiquer que

le cadre de vie en France est pris en charge par des acteurs locaux (Fleury, 2007 ; Arab et Miot, 2017 ; Torres, 1998a et 1998b).

L'économiste Emmanuel Torres est l'un des auteurs qui a le plus contribué à éclairer ce système. Torres a distingué deux grandes catégories d'acteurs de la qualité du cadre de vie : les « producteurs » d'un côté, et les « consommateurs » d'un autre côté. Les consommateurs sont ceux qui consomment le cadre de vie et évaluent sa qualité. Cette catégorie d'acteurs est représentée par les habitants et les entreprises qui profitent du cadre de vie en raison de leur localisation sur un territoire. Ces acteurs ne sont pas des consommateurs à temps plein, ils peuvent aussi participer à la production du cadre de vie en investissant dans sa protection, sa dépollution et son embellissement (Torres, 1998b, p. 47).

La notion de « producteurs » proposée par Torres découle d'une approche de la qualité du cadre de vie en tant que « produit » de consommation. Torres classe ceux qui contribuent à produire cette qualité dans deux groupes distincts. Le premier groupe est constitué par les acteurs publics, principalement l'Etat et les collectivités locales. Leur rôle dans la production du cadre de vie est fortement valorisé par le travail de Torres, au point de le conduire à qualifier le cadre de vie de « bien public local », ce qui vient conforter l'idée que les acteurs du cadre de vie sont avant tout des acteurs locaux. Le second groupe de producteurs du cadre de vie élaboré par Torres réunit « les opérateurs et concepteurs des projets urbains : le secteur public local (agences de développement et d'urbanisme, services techniques des collectivités locales, offices HLM), les services déconcentrés d'État, les entreprises de bâtiment et travaux publics, le secteur de l'environnement » (Torres, 1998b, p. 47). Les recherches d'E. Torres sont très instructives pour notre questionnement sur la gestion du cadre de vie et deux de ses résultats retiennent tout particulièrement notre attention :

- Torres a montré que les producteurs et les consommateurs ont chacun des représentations différentes sur la qualité du cadre de vie (Torres, 1998b, p. 46).
- Les représentations des producteurs les conduisent à agir « directement ou indirectement en faveur (“externalités positives”) ou en défaveur (“externalités négatives”) du cadre de vie » (Torres, 1998b, p. 47).

Ces réflexions ouvrent des questionnements qui seront abordés dans la suite du manuscrit. Tout d'abord, elles prétendent que l'action des producteurs peut être directe ou indirecte, et cela questionne la manière dont le cadre de vie est produit et géré : il le serait de façon plus ou moins directe. Ensuite, toujours selon Torres, les acteurs du cadre de vie mèneraient des actions en faveur ou en défaveur de celui-ci, démontrant ainsi que l'action sur le cadre de vie n'est pas nécessairement porteuse d'effets positifs ou d'améliorations. Nous verrons, dans les chapitres suivants, que les professionnels auront à livrer leurs sentiments sur les effets de l'action qu'ils mènent sur le cadre de vie.

D'autres travaux viennent élargir et diversifier encore davantage le système d'acteurs de « ceux qui produisent le territoire, gèrent, aménagent, polissent, en pensant générer de la qualité de vie » (CERTU, 2006, p. 14). L'étude réalisée par le CERTU distingue à son tour une sphère des professionnels et une sphère des habitants. Dans la sphère des professionnels, on retrouve là encore en première ligne les collectivités locales représentées par « les acteurs politiques », personnifiées par la figure de l'élu local, comme le maire d'arrondissement, ses adjoints ainsi que les directeurs de cabinet (*ibid.*). Au deuxième rang, le CERTU positionne les acteurs de la maîtrise d'ouvrage publique (chefs de service des collectivités territoriales) pour leur rôle dans le pilotage et le financement des projets urbains. Viennent ensuite les « autres acteurs opérationnels en charge de l'aménagement, de la production et de la gestion de l'espace urbain », pour le CERTU : les promoteurs, les aménageurs publics ou privés et les administrateurs de biens (gérants immobiliers, syndicats de copropriété...). Le CERTU poursuit en soulignant le rôle des acteurs techniques et des experts à travers leur production de diagnostics et d'évaluations sur les territoires (architectes, urbanistes, paysagistes). Les acteurs scientifiques qui pensent et étudient la ville, comme les urbanistes, sont aussi intégrés dans la catégorisation du CERTU. Enfin, les acteurs associatifs (dont l'échelle, locale ou supra-locale, n'est pas précisée) rejoignent ce vaste système d'acteurs en raison de leur rôle de défense et d'organisation de la mobilisation des habitants sur la qualité de vie. Dans cette catégorisation du CERTU, aucune référence n'est faite au bailleur social, présenté comme un producteur du cadre de vie urbain par Torres environ dix ans plus tôt. Pourtant, les bailleurs sociaux occupent une place essentielle et grandissante dans la production et la gestion de la qualité du cadre de vie.

L'exploration de cette littérature permet d'identifier précisément l'ensemble des acteurs qui concourent à la production, à la gestion, à l'aménagement et à la consommation du cadre de vie de nos jours (figure 5). Ces activités ne sont pas toutefois pas à ranger dans des cases isolées les unes des autres, pour au moins trois raisons. Premièrement, la fonction de gestionnaire peut aussi être remplie par des acteurs qui produisent le cadre de vie. Deuxièmement, les habitants ne sont pas uniquement des consommateurs (comme l'a montré Torres) mais participent aussi à la production du cadre de vie, par leurs pratiques et par leurs perceptions (Nessi, 2012 ; Arab *et alii*, 2020, p. 293). Troisièmement, des recherches ont montré que la gestion pouvait aussi produire des lieux (Löw, 2015 ; Arab *et alii*, 2020, p. 294).

Ainsi, dans le système des acteurs du cadre de vie, on peut tout d'abord distinguer les collectivités locales. Ces dernières agissent en première ligne en contribuant à la fois à la production (par le biais de leurs activités politiques et de maîtrise d'ouvrage publique) et à la gestion du cadre de vie (prise en charge par leurs services techniques). Le constat est le même pour les bailleurs sociaux qui investissent également la production (en tant qu'opérateurs urbains) et la gestion du cadre de vie (nous verrons selon quelles modalités dans la suite du manuscrit). D'autres acteurs sont impliqués. Introduits au début de cette partie, il s'agit des habitants, des services de police qui veillent à la sécurité, des associations qui (entre autres) soutiennent le développement économique et assurent l'animation sociale, ainsi que des services déconcentrés de l'État qui agissent à différents niveaux, comme l'environnement, l'aménagement du territoire, les équipements publics et le logement qui sont des dimensions constitutives du cadre de vie comme cela a été précédemment observé.

Le système d'acteurs du cadre de vie

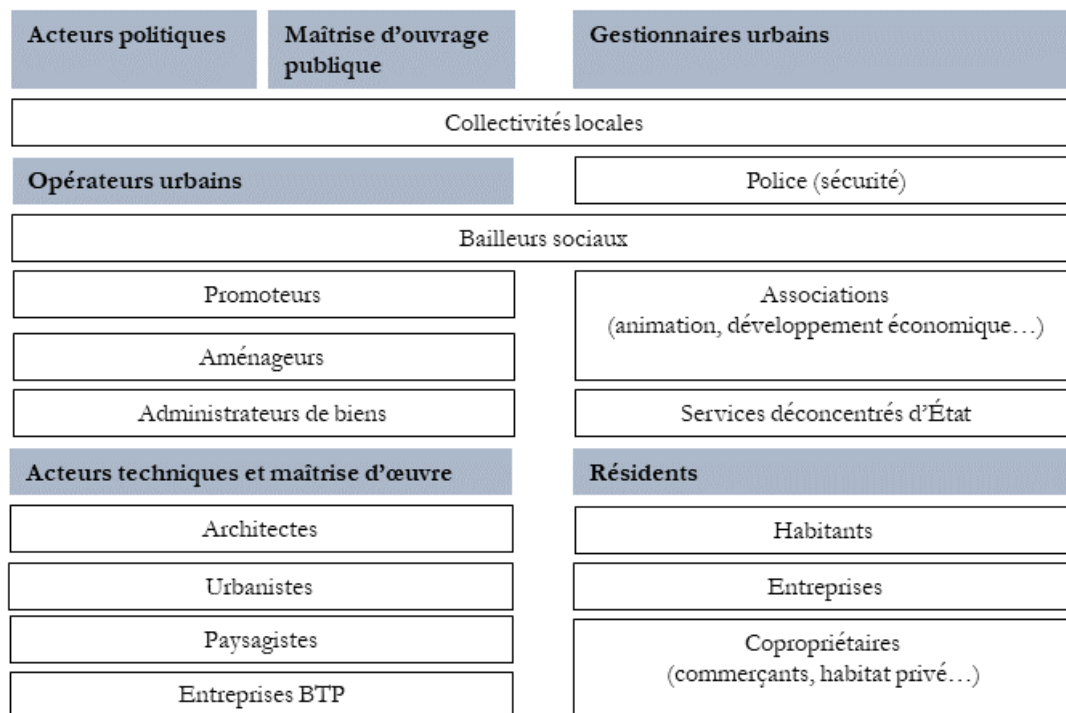


Figure 5. Le système d'acteurs du cadre de vie en France. Réalisation : A. Mille.

IV. L'enjeu de la dégradation du cadre de vie des quartiers HLM

Parmi les acteurs impliqués dans le cadre de vie et sa gestion, il apparaît que certains y sont juridiquement tenus par la loi, à l'instar des bailleurs sociaux. Seulement, leurs activités de gestion des quartiers HLM les exposent à des phénomènes de dégradation urbaine qui n'ont été jusqu'alors que très peu explorés par la recherche.

La littérature dédiée au cadre de vie livre peu d'indications sur l'action que mènent les bailleurs sociaux sur le cadre de vie ou encore sur l'enjeu posé par la dégradation de certains quartiers de leur patrimoine social. Dans un même temps, la recherche sur les bailleurs sociaux n'a que peu étudié leurs rôles dans l'amélioration de la qualité du cadre de vie.

1) Des connaissances limitées sur le bailleur comme acteur responsable du cadre de vie

Au sein du système qui vient d'être exposé, l'un des acteurs du cadre de vie a pour particularité de détenir une responsabilité juridique en matière de préservation de la qualité du cadre de vie. En effet, le bailleur social est tenu d'assurer à ses locataires « la jouissance paisible des lieux » (article 1719 du Code civil). Il s'engage donc à ce qu'aucune de ses actions ne viennent troubler cette jouissance et doit garantir la tranquillité résidentielle et la sécurité à ses locataires, qui constituent une dimension du cadre de vie comme on a pu le voir dans la deuxième section. Le bailleur doit aussi prémunir ses locataires contre les troubles venant d'un tiers, comme le bruit, le vol, les odeurs, les travaux intempestifs, ou encore les sinistres causés par une catastrophe naturelle.

Le bailleur peut être amené à indemniser le locataire qui déclare avoir subi un tel préjudice. Mais il ne peut être poursuivi juridiquement que pour les troubles qu'il a indirectement provoqués. À titre d'exemple, un bailleur n'a pas d'obligation légale si des regroupements d'individus dans le hall d'un immeuble troublent la jouissance paisible du locataire. En retour, le locataire a aussi des devoirs puisqu'il doit « user paisiblement des locaux loués suivant la destination qui leur a été donnée par le contrat de location ». Il ne doit pas commettre d'abus de jouissance et s'engage notamment à ne pas dégrader les lieux.

Les obligations légales du bailleur contribuent donc à le positionner comme un acteur responsable en matière de qualité de vie. Les locataires attendent dans un même temps de leur bailleur qu'il réponde à ses obligations. Les changements mis en œuvre par les bailleurs au sein de leur organisation et leur implication dans la Politique de la Ville depuis les années 1980³⁵, notamment en faveur de la gestion de proximité, montrent qu'ils accordent une grande importance à l'enjeu de la qualité du cadre de vie. Pourtant, si la littérature sur le logement social et les bailleurs sociaux est riche et florissante, l'angle qu'elle privilégie est celui des politiques publiques du logement, de la

³⁵ Voir l'introduction générale.

construction des logements sociaux, du peuplement et de la mixité sociale, de la Politique de la Ville, de la rénovation urbaine, ou encore de la participation des habitants. Ici il s'agit d'approfondir les connaissances sur le bailleur sous l'angle de sa contribution à la gestion des espaces urbains des quartiers, d'autant que certains d'entre eux présentent de longue date des phénomènes de dégradation de leur cadre de vie, un problème également sous-étudié dans la recherche urbaine.

2) La dégradation du cadre de vie des quartiers HLM, un enjeu sous-exploré

2.1) Les grands ensembles d'hier, un objet d'études très documenté

Les quartiers d'habitat social ou quartiers HLM ont fait et font toujours l'objet de nombreux travaux de recherche. Les grands ensembles, une forme bien spécifique de quartiers HLM, ont en particulier fait couler beaucoup d'encre.

Il faut regarder du côté de la littérature sur les grands ensembles, qui représentent une forme bien particulière de quartiers d'habitat social, pour espérer y trouver des informations sur le cadre de vie des quartiers HLM. De nombreuses études (avant tout des monographies) se sont intéressées à leur forme atypique, aux modes de production de ces quartiers, à la vie sociale qui s'y est développée, ou encore aux habitants (sociabilités...) et aux problèmes qu'ils rencontrent (conflits sociaux, précarité...) (Preteceille, 1973, p. 5-6). La littérature renseigne aussi sur d'autres aspects des grands ensembles, comme les typologies des logements, les équipements qui y furent construits, la crise du logement et la politique des grands ensembles apparue dans les années 1950 pour y répondre.

Dès l'origine des grands ensembles, cette nouvelle forme (sociale, architecturale, urbaine) d'habiter avait pour ambition d'offrir à ses futurs résidents des conditions de vie et un cadre de vie améliorés. Leur création a suscité de l'engouement, comme une main tendue vers la modernisation, elle « a cristallisé bien des espoirs », peut-on lire en préambule d'un article de Christine Mengin sur « La solution des grands ensembles » (Mengin, 1999, p. 104). Mais rapidement, les critiques sont apparues, y compris dans la recherche. La conviction d'aller vers un progrès s'est alors effondrée, remplacée par un consensus généralisé autour du « problème » des « grands ensembles ». Chacun leur tour, les différents dispositifs de la Politique de la Ville ont prétendu avoir trouvé la « solution » au « problème » des grands ensembles. HVS³⁶, DSQ³⁷, Plan « Banlieue 89 » (lancé en 1983), contrats de ville (créés en 1989, sans cesse réinventés), GPU³⁸, ZUS³⁹, GPV et ORU⁴⁰, PNRU et

³⁶ « Habitat et vie sociale », premier plan banlieue de 1977 pour réhabiliter les HLM avec le concours financier de l'État.

³⁷ Développement Social des Quartiers, à la suite du rapport « Ensemble, refaire la ville » d'Hubert Dubedout en 1983.

³⁸ Grands Projets Urbains, lancés en 1991 avec la loi d'orientation pour la ville qui fixe des objectifs de mixité sociale.

³⁹ Zone Urbaine Sensible, dont la création remonte à 1996 avec le Pacte de relance pour la ville.

⁴⁰ Grand Projet de Ville et Opération de Rénovation Urbaine : créés en 1999, ces dispositifs sont considérés comme les ancêtres du PNRU.

NPNRU... pour ne citer que quelques-uns des plans, des contrats, des programmes, et des projets qui se sont succédé pour venir au secours des grands ensembles.

2.2) La dégradation des quartiers HLM : un problème encore d'actualité

En élargissant les recherches à l'ensemble des quartiers HLM, il apparaît que leur production, leur stigmatisation, et leur requalification dans le cadre des dispositifs successifs de la Politique de la Ville, figurent parmi les sujets d'études les plus récurrents. En revanche, peu d'éléments filtrent sur la façon dont le cadre de vie de ces quartiers est produit et géré. De plus, lorsque la problématique du cadre de vie se rencontre dans la littérature consacrée aux quartiers HLM, elle n'est abordée qu'en termes de dégradation.

Quelques recherches, dont certaines sont devenues des références, se sont en effet intéressées à la dégradation et à la dévalorisation urbaine des quartiers HLM. Ces travaux sont issus de disciplines en sciences humaines et sociales, principalement la sociologie urbaine, l'urbanisme, la géographie, et l'économie. La dégradation des quartiers HLM y est abordée sous des angles assez convergents, à savoir : la ségrégation urbaine, la stigmatisation associée à des termes comme « banlieues » et « cités », la théorie du « séparatisme social » au sein des « ghettos français » (Maurin, 2004), le problème du chômage, les violences urbaines la prétendue assignation à résidence des habitants, ou encore les échecs de leur requalification (*ibid.* ; Vieillard-Baron, 1996 ; Lançon et Buchoud, 2003 ; Kokoreff et Lapeyronnie, 2013, notamment). La dégradation des quartiers HLM est donc un problème qui captive la recherche depuis leur origine. Pour paraphraser Edmond Preteceille (1973), les grands ensembles sont donc, définitivement, intéressants à étudier (p. 6).

La dégradation du cadre de vie des quartiers HLM est un problème toujours d'actualité. Les recherches conduites par Paulette Duarte ont contribué à actualiser les connaissances sur la dévalorisation urbaine de ces quartiers. En s'intéressant aux projets de renouvellement urbain mis en œuvre dans les quartiers sensibles de la Politique de la Ville, Duarte a mis en évidence le fait que « ces projets urbains sont la traduction d'une logique d'accumulation de dysfonctionnements et de processus de dévalorisation qui sont de plus en plus intolérables pour la puissance publique » (Duarte, 2010, p. 177). Pour l'auteure, ces dysfonctionnements sont constamment à l'origine du lancement d'un projet de renouvellement urbain dans un quartier. Ils relèvent aussi d'un processus de dévalorisation à la fois « urbaine, économique, sociale ou encore symbolique dont les quartiers d'habitat social en difficultés font l'objet » (Duarte, 2010, p. 177).

D'après Duarte, un quartier est dévalorisé quand, en plus de souffrir d'une image négative, ses logements sont inconfortables, son bâti et ses espaces extérieurs sont visiblement dégradés, sa localisation est éloignée des équipements et des commerces, et quand la majorité de ses habitants présentent des difficultés socio-économiques. Duarte souligne également le rôle du sentiment d'insécurité pour qualifier la dévalorisation d'un quartier (Duarte, 2010, p. 177). À l'inverse, un quartier valorisé est composé de logements confortables, est proche des aménités, bénéficie d'une image positive et ses habitants s'y sentent en sécurité.

En s'intéressant de plus près aux professionnels qui mettent en œuvre les programmes d'actions de la Politique de la Ville dans ces quartiers dévalorisés, P. Duarte a montré que ces derniers ne sont pas indifférents face à cette dévalorisation. Techniciens, urbanistes et chefs de projets ont en effet développé des représentations négatives à l'égard des quartiers qu'ils sont censés requalifier (Duarte, 2000, p. 30). Leurs représentations portent sur les caractéristiques des populations qui habitent ces quartiers, leur sociabilité, leurs modes de vie : ces quartiers sont perçus par les professionnels comme « “mauvais” parce qu'ils concentrent les chômeurs, les délinquants » (*ibid.*, p. 35). Quant à leur urbanité, les critiques des professionnels portent plus spécifiquement sur leur monofonctionnalité résidentielle, au cœur de la pensée urbanistique et architecturale qui a donné naissance aux grands ensembles, et leur dégradation physique et visible (bâti détérioré, boîtes aux lettres cassées, portes d'entrée vandalisées...). Aux yeux des professionnels, cette dégradation peut être imputée au vieillissement du bâti, aux détériorations dues à des usages répétés non prévus, ou encore à des détériorations volontaires (*ibid.*, p. 30).

Ces problèmes ne constituent pas une nouveauté, ils sont connus depuis de nombreuses années. Depuis les années 1970, la Politique de la Ville cherche des solutions et multiplie les programmes et les dispositifs (entre autres) pour enrayer ces difficultés qui perdurent dans une partie du parc social (enclavement urbain, faible accès aux services et aux commerces, qualité des équipements publics, etc.). La dégradation des quartiers HLM est donc un enjeu majeur de la Politique de la Ville, mais pas seulement. En dehors de la Politique de la Ville, des outils ont été créés pour surveiller l'évolution des quartiers HLM. Des observatoires ont par exemple été institués au sein des organismes de logement social pour prévenir la dégradation de leur patrimoine en comptabilisant les détériorations intentionnelles et l'évolution de ces chiffres, par exemple.

Des outils de surveillance ont également été mis en œuvre à l'échelle nationale, comme les rapports d'enquête annuels de l'Insee⁴¹ « Cadre de vie et sécurité » et l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale⁴². Les enquêtes de ces observatoires sont principalement centrées sur les problèmes d'insécurité et de pauvreté, et leurs analyses servent à établir des liens entre ces problèmes et la dégradation du cadre de vie. Un rapport publié en 2004 a ainsi affirmé que les ménages les plus modestes sont plus exposés à la dégradation de leur cadre de vie que d'autres ménages aux revenus plus élevés. Cette dégradation se manifesterait par une plus forte exposition au bruit, à la pollution, aux actes de vandalisme, et aux défauts du logement (mauvais état des parties communes et des façades, logement inconfortable...). Ces problèmes font écho à des composantes du cadre de vie qui ont pu être identifiées grâce à la littérature, mais : 1) le logement n'occupe plus une place centrale dans la définition du cadre de vie, à peu près depuis le début des années 2000 ; et 2) le cadre de vie ne peut être réduit aux questions environnementales et aux problèmes d'insécurité.

⁴¹ Institut national de la statistique et des études économiques.

⁴² Les enquêtes CVS de l'Insee sont conduites chaque année depuis 2007.

Un lien opéré entre la dégradation du cadre de vie et la pauvreté des ménages

« Les ménages pauvres urbains habitent plus souvent des Zus [Zones urbaines sensibles], des cités et grands ensembles ou des quartiers pauvres au sens de la typologie que les autres ménages. Ils sont aussi plus souvent locataires que propriétaires et, parmi les locataires, plus en Hlm. Que ce soit directement, pour le confort du logement, ou indirectement pour les nuisances affectant les quartiers où ils vivent, la pauvreté monétaire expose plus aux problèmes qui altèrent la qualité de vie. »

[...]

« En raison même de l'insuffisance de leurs moyens financiers, les ménages pauvres habitent plus dans des quartiers et immeubles à problèmes : c'est principalement par ce biais que le cadre de vie des ménages pauvres est plus souvent dégradé que pour les autres ménages »

Rizk, 2004, p. 348-349

(Extrait du rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour les années 2003-2004)

Une telle approche, centrée sur l'insécurité et la précarité des ménages, pourrait s'avérer insuffisante car elle fait l'impasse sur des dimensions essentielles du cadre de vie, comme les espaces verts, les équipements publics, le bâti, ou encore le paysage naturel. Il reste à voir dans quelle mesure cette définition du cadre de vie trouve un écho dans les pratiques d'un acteur majeur du cadre de vie comme le bailleur social.

En outre, pour paraphraser S. Tissot, cette approche tend à unifier sous une seule bannière, celle de l'insécurité et de la pauvreté, une réalité pourtant hétérogène (Tissot, 2004, p. 111). Il s'agira, dans cette recherche, d'établir un protocole d'enquête qui intègre bien cette hétérogénéité, en variant les situations urbaines observées (voir chapitre 2).

Conclusion

Cette recherche entend apporter des connaissances sur la gestion du cadre de vie opérée par les bailleurs sociaux, un enjeu essentiel de la qualité urbaine mais dont les contours sont encore mal définis.

Grâce à la littérature sur le cadre de vie et celle sur des notions proches, on voit cependant émerger des traits distinctifs du cadre de vie. Tout d'abord, il apparaît que le cadre de vie se caractérise par des propriétés urbaines objectivables (espaces et équipements publics, infrastructures de transports, immeubles, services, commerces, paysage naturel), et d'autres moins objectivables (comme les ambiances). Le cadre de vie est aussi une construction individuelle qui relève de perceptions et de pratiques socio-spatiales. Cette définition du cadre de vie sera confrontée aux pratiques effectives du bailleur social. Elle pourra ainsi être amenée à évoluer et enrichie par l'observation et l'analyse des pratiques de gestion du cadre de vie des agents du bailleur.

Il ressort aussi de la littérature explorée que des sujets ont été faiblement explorés alors qu'ils affichent une réelle pertinence pour la production d'une qualité urbaine et qu'ils sont plus que jamais d'actualité :

- les connaissances sur le système d'acteurs du cadre de vie portent davantage sur les habitants que sur les professionnels ;
- les activités qui concourent à la gestion du cadre de vie sont relativement peu étudiées et, donc, peu connues ;
- la littérature sur les bailleurs sociaux est riche mais peu de travaux les ont observés en tant qu'acteurs du cadre de vie. Or, la qualité et la dégradation du cadre de vie figurent parmi les préoccupations des bailleurs d'une part, et ils ont une responsabilité historique et juridique à l'égard de ces problématiques d'autre part.
- la dégradation du cadre de vie des quartiers d'habitat social a fait l'objet de peu de travaux, contrairement à d'autres sujets comme la production des grands ensembles et les problèmes liés à la vie collective dans les grands ensembles. En outre, les travaux qui portent plus spécifiquement sur la dégradation des quartiers HLM l'abordent presque toujours sous l'angle de la pauvreté des habitants et de l'insécurité.

L'analyse de la littérature sur le cadre de vie ouvre aussi des questionnements sur :

❧ les situations urbaines des quartiers d'habitat social : dans la littérature, le cadre de vie de ces quartiers est avant tout approché sous l'angle de sa dégradation et de sa dévalorisation. Cette manière d'aborder le cadre de vie contribue à homogénéiser une réalité bien plus contrastée. Elle fait l'impasse sur les quartiers HLM qui ne rencontrent pas des problèmes de cadre de vie alors que ces espaces urbains pourraient bien être autant concernés par la

gestion du cadre de vie que d'autres plus dégradés. Cette recherche veillera donc à faire varier les situations urbaines observées afin d'examiner des pratiques de gestion du cadre de vie qui ne sont pas exclusivement dirigées vers des problématiques de dégradation.

↘ l'action sur le cadre de vie et son contenu : il se pourrait que les professionnels investissent l'objet « cadre de vie » sans l'associer nécessairement et systématiquement à cette notion (ce qui rendrait l'identification de pratiques de gestion du cadre de vie d'autant plus complexe).

↘ l'échelle de l'action sur le cadre de vie, en référence aux travaux qui ont révélé le caractère multiscalair du cadre de vie en l'abordant comme un espace pratiqué différemment par les individus (Nessi, 2012).

↘ les effets attendus, souhaités et constatés de l'action sur le cadre de vie aux yeux des professionnels, en référence aux travaux sur les externalités positives et négatives de l'action sur le cadre de vie (Torres, 1998b).

↘ les représentations des professionnels qui agissent sur le cadre de vie, en référence aux travaux sur les représentations négatives des acteurs de la Politique de la Ville à l'égard des quartiers sur lesquels ils interviennent (Duarte, 2000). Dans quelle mesure les représentations sur le cadre de vie des agents du bailleur influent-elles sur leurs pratiques et sur les décisions prises ?

CHAPITRE 2

Les coulisses de la recherche : Immersion dans un organisme HLM

Introduction

Ce chapitre méthodologique est consacré à la « (re)construction *a posteriori* » des conditions d'enquête, selon une expression empruntée à Nathalie Benelli (2011). Pour Benelli, cette étape est incontournable pour tout travail de recherche en thèse. Certains doctorants y consacreront quelques lignes, souvent en introduction du manuscrit. D'autres estimeront qu'il est utile, voire indispensable, de s'employer à expliciter scrupuleusement le processus scientifique, en y dédiant plusieurs pages. Adeptes de l'une ou l'autre méthode rédactionnelle, il est admis que « la mise en mots du cheminement scientifique représente un véritable défi » (Benelli, 2011, p. 40). Nous n'avons pas échappé à ce travail réflexif.

Compte tenu des rares publications sur l'organisation singulière des organismes de logement social, que nous pouvons qualifier de boîte noire dans la recherche urbaine, l'investigation empirique occupe une place centrale dans notre travail. Quelques lignes introductives n'auraient pas suffi à expliciter et justifier les choix méthodologiques. C'est pourquoi la rédaction de ce chapitre dédié aux conditions d'enquête, à la confrontation avec la réalité du terrain, ou encore aux oscillations entre plusieurs postures méthodologiques, s'est imposée. Ce chapitre poursuit plusieurs objectifs. Le premier est de donner au lecteur toutes les clés pour comprendre le processus de production des résultats présentés dans les chapitres suivants. Le deuxième objectif est, une fois le travail de terrain achevé, de parvenir à prendre du recul avec l'objet de recherche, et de montrer comment nous avons procédé pour y parvenir. Enfin, ce chapitre vise également à exposer (et à assumer) les choix méthodologiques, les difficultés rencontrées, les travaux et auteurs qui ont inspiré la méthode mise en place, et les revirements qu'il a fallu apprivoiser, accepter, mais aussi analyser.

Pour répondre à la question de recherche sur la gestion du cadre de vie par les bailleurs sociaux, le dispositif méthodologique s'articule autour d'une démarche d'immersion menée au sein d'une

Entreprise Sociale pour l'Habitat⁴³ qui gère près de 150 000 logements sociaux, foyers et commerces en Île-de-France. Inspirée des travaux ethnographiques, la méthodologie construite repose sur une analyse de l'organisation interne de ce bailleur, sur des observations (de réunions, de visites de site, ainsi que des activités des gardiens et d'autres agents de la gestion et de la maîtrise d'ouvrage HLM), sur des entretiens formels mais aussi des interactions moins formalisées, ainsi que sur le suivi de projets urbains et de gestion.

L'enquête est fondée sur une démarche inductive « "ancrée" sur le terrain » (en référence aux travaux sur *The Grounded Theory*⁴⁴). Cela signifie que l'objet de recherche et la méthodologie ont été construits, déconstruits, puis reconstruits, à partir du terrain investigué : « les questionnements, les méthodes et les grilles d'analyse sont "inventés" [...] et façonnés par l'avancement du travail scientifique » (Benelli, 2011, p. 41). La méthode n'existait donc pas *a priori*. Elle a évolué au fur et à mesure de la confrontation à la réalité du terrain « soit pour faire face aux aléas du terrain, soit parce que les interrogations [ont changé] au cours de l'enquête ou, encore, parce que les outils choisis ne permet[aient] pas de répondre aux questions posées » (*ibid.*, p. 45).

Ce travail empirique a été complété par un cadre théorique pluridisciplinaire, élaboré 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. Ce cadre théorique, présenté dans l'introduction générale et dans le chapitre 1, a permis à la fois de mieux comprendre les scènes observées sur le terrain, de se prémunir contre des cadres de pensée préconçus, d'outiller la recherche et de faire évoluer le questionnement, ou encore d'analyser et interpréter le matériau recueilli.

Ce chapitre est organisé autour de deux sections.

La première section, « Avantages et difficultés de l'immersion », revient sur les conditions d'accès au terrain, les péripéties de l'enquête, les bénéfices retirés de la CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche) ainsi que sur les difficultés auxquelles ce dispositif nous a exposée au cours de la recherche. Cette section a été construite comme une mise en mots accélérée du travail réflexif engagé sur la méthodologie.

La seconde section, « La construction d'un protocole d'enquête », présente ensuite le dispositif méthodologique élaboré, qui combine plusieurs techniques d'enquêtes : des observations, des entretiens et le suivi de projets.

⁴³ Dans ce chapitre comme dans le reste du manuscrit, tout a été mis en œuvre pour préserver l'anonymat du bailleur social enquêté (son nom n'est jamais mentionné, les intitulés des fonctions et des services ont été modifiés...).

⁴⁴ Voir notamment Strauss et Corbin, 1994 ; Glaser et Strauss, 2006 [1967].

I. Avantages et difficultés de l'immersion

« L'expérience du terrain est irremplaçable. [...]

Elle est un puissant antidote contre la pensée abstraite, la caricature idéologique [...].

Elle permet de mieux se connaître et de mieux connaître les autres. »

Cefai, 2010, p. 10

Cette première section vise à restituer les modalités de collaboration avec le bailleur social dans le cadre d'un dispositif CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche). Cette étape marque les débuts de la thèse, les premières pistes de réflexion et orientations de la recherche, mais aussi l'accès négocié au terrain. La présentation des conditions d'accès au terrain constitue le prélude d'une réflexion sur la méthodologie et sur la posture du doctorant en entreprise.

1) Négocier l'accès au terrain

La première rencontre avec un représentant du bailleur social investigué dans le cadre de cette recherche s'est tenue plus d'un an avant le début du doctorat, en novembre 2014. Nous avons alors été reçue en entretien par un responsable au sein du service chargé du renouvellement urbain, localisé au siège social du bailleur comme c'est le cas de tous les services de maîtrise d'ouvrage. Cet entretien a permis d'échanger sur l'objet de recherche et les conditions de la thèse CIFRE que nous souhaitions réaliser sur et au sein de l'organisme HLM. Il a aussi permis de négocier un stage de six mois dans le cadre du master pour démarrer le travail de terrain. Ce stage a été présenté au bailleur comme une période d'essai qui lui permettrait de se positionner pour poursuivre ou non la recherche dans le cadre d'une thèse.

Au moment des premières discussions avec le bailleur, le projet de thèse portait sur les évolutions des pratiques, de la culture et de l'identité professionnelles, des compétences et des modes d'organisation du bailleur social. Il s'agissait alors d'identifier et de qualifier l'intégration d'une logique de projet urbain dans l'organisation des bailleurs, d'explorer les compétences induites par les nouvelles responsabilités du bailleur social au regard des projets de rénovation urbaine, ou encore de mieux comprendre la manière dont ces projets ont contribué à interpeller les organismes HLM sur leur manière de gérer leur patrimoine.

Le stage a été mené en parallèle d'un travail de mémoire de master en urbanisme-aménagement, qui portait spécifiquement sur les questions susmentionnées et constituait une introduction à la thèse. Au regard de notre appétence pour les préoccupations de gestion et de la manière dont le projet de thèse a été interprété par le bailleur (un travail avant tout fondé sur les évolutions des activités de gestion), il a semblé opportun que le stage se déroule dans une agence départementale de gestion.

Le stage au sein d'une agence de gestion a permis de se familiariser avec un univers, celui de la gestion de logements sociaux, qui nous était jusqu'alors méconnu, compte tenu de notre formation

universitaire en géographie puis en urbanisme. Pendant six mois, nous avons occupé un poste en lien avec les projets de rénovation urbaine. Les principales activités réalisées portaient sur les contrats de ville, les contreparties relatives à l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), et les actions de Gestion Urbaine de Proximité (GUP). D'autres activités, plus étroitement liées aux projets de rénovation urbaine en cours et à venir, ont consisté à rédiger des déclarations d'intention de démolir, à lancer et valider des études urbaines et sociales, à suivre des relogements, à copiloter une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), ainsi qu'à faire clarifier le statut des espaces publics et privés. Le statut de stagiaire a permis d'accéder à plusieurs instances de décisions, au cours desquelles des séances d'observation participante ont pu être réalisées. Il s'agissait à la fois de réunions internes au bailleur et de réunions externes, c'est-à-dire avec des partenaires de l'organisme, en premier lieu les municipalités, les intercommunalités, les établissements publics territoriaux, et un cabinet exerçant une mission de MOUS. Ces observations ont conduit à faire évoluer les questionnements et à acquérir un certain nombre de savoirs et de savoir-faire sur la gestion du logement social. Le choix méthodologique s'est porté sur l'observation participante, pour répondre à la fois aux exigences du mémoire et à celles du stage. Aux exigences du mémoire d'une part, car celui-ci impliquait un travail d'objectivation (donc des efforts pour prendre ses distances avec l'objet étudié et les enquêtés), et un travail d'interprétation des observations. Aux exigences du stage d'autre part, puisque nos collègues et la direction de l'agence de gestion avaient nourri un certain nombre d'attentes, en nous assignant au rôle de « stagiaire apprentie-étudiante ». Il était donc normal de nous voir participer activement aux activités et aux événements (auxquels nous étions par ailleurs toujours conviée) de l'agence, au même titre que nos collègues. Nous avons donc rempli le rôle qui nous avait été attribué *a priori*, dans cet « univers *limité*, contraint, des possibles dans lequel se construit une interprétation *localement* acceptable de la présence de l'observateur » (Fournier, 1996, p. 116).

Cette période de stage a rempli plusieurs objectifs. Tout d'abord, cela a constitué une opportunité pour construire un premier réseau d'interconnaissances, instaurer un climat de confiance avec ceux qui deviendraient nos enquêtés, et commencer à qualifier le travail des uns et des autres (en d'autres termes, comprendre qui fait quoi), ce qui s'est également avéré utile pour cibler les entretiens et accéder au terrain dans le cadre du mémoire puis de la thèse. Ensuite, au cours du stage, nous avons pu travailler à l'identification de la « situation-problème » (Dulaurs, 2012, p. 2) du bailleur, à laquelle pourrait contribuer le travail de recherche : quel intérêt pour le bailleur de s'engager dans un projet de thèse CIFRE, dispositif dont il n'avait jamais eu connaissance jusqu'alors ? Il s'agissait dès lors de « percer le mystère » (*ibid.*, p. 3) relatif à l'intérêt et aux attentes du bailleur à l'égard de la recherche, des attentes qui n'étaient pas dévoilées explicitement au doctorant.

À l'issue du stage et avant le doctorat, nous avons rejoint le siège social pour occuper un poste au sein d'une direction de la maîtrise d'ouvrage sur le renouvellement urbain, pendant une durée de quatre mois. Dans la continuité du stage, cette expérience a été saisie comme une opportunité pour continuer d'intégrer l'organisation et pour découvrir d'autres fonctions, côté maîtrise d'ouvrage HLM cette fois. La thèse a ensuite officiellement débuté. Le bailleur n'avait jamais accueilli de doctorant. Comme pour Paul Citron dans le cadre de sa thèse, intégrer une structure qui n'avait jusqu'alors jamais reçu de chercheur « nous a doté[e] d'un statut aux contours très flous » (Citron, 2016, p. 57), dont nous nous sommes servis pour mener l'enquête.

2) Les avantages de la CIFRE

Cette deuxième partie débute avec une description analytique sur le bailleur social investigué dans le cadre de cette recherche. Elle vise à clarifier les raisons qui ont conduit à le retenir pour mener une enquête sur les pratiques de gestion du cadre de vie, tout en explicitant les bénéfices et les limites de s'appuyer sur un seul cas.

D'autres avantages de la CIFRE sont ensuite évoqués, comme l'accès facilité à la littérature grise et aux outils de travail des professionnels. La CIFRE a aussi été l'occasion d'observer d'autres bailleurs au cours de réunions qui se sont tenues avec l'organisme enquêté, et ainsi d'apporter des points de comparaison au cours du manuscrit lorsque cela s'est avéré nécessaire.

2.1) Une connaissance approfondie sur un cas

« Dans certains cas, le caractère étroit de l'échantillon de phénomènes soumis à l'observation –un exemple particulier dans un univers vaste et mal connu– est compensé par le caractère approfondi des investigations qui peuvent être réalisées. »
Chapoulie, 2000, p. 21

Cette recherche repose sur une immersion dans un organisme de logement social pour saisir le plus finement possible la manière dont des agents HLM investissent l'enjeu de la qualité du cadre de vie. Le bailleur social investigué gère près de 150 000 logements sociaux, foyers et commerces en région francilienne. Plusieurs raisons ont guidé le choix de retenir ce bailleur pour une immersion. Cinq raisons ont déjà été évoquées en introduction générale du manuscrit, que nous rappelons ici.

Tout d'abord, trois raisons de focaliser l'attention sur ce bailleur ont trait à son histoire passée et actuelle :

- Dans les années 1980, il a fait partie des bailleurs qui ont délocalisé leurs activités de gestion au sein d'agences spécifiquement créées pour les regrouper. Comme d'autres organismes à la même période, il a aussi accueilli au sein de son organisation de nouvelles fonctions de gestion de proximité (qui seront détaillées dans la suite du manuscrit) pour prendre en charge la gestion et la maintenance du patrimoine ainsi que la résolution des problèmes des locataires, et ce au plus près des quartiers gérés. La création de ces fonctions a fortement bouleversé la manière dont est géré le patrimoine social depuis.
- Depuis le début des années 2000, ce bailleur est aussi très impliqué dans les programmes nationaux de rénovation urbaine mis en œuvre dans le cadre de la Politique de la Ville. Ces programmes visent entre autres à améliorer le cadre de vie des quartiers HLM dégradés. Le bailleur investigué a contribué à plus de cinquante projets dans le cadre du premier programme et son implication se poursuit depuis le lancement du second programme en 2014. Dans le cadre du premier volet de la rénovation urbaine (2003-2014), il a ainsi contribué à la démolition de plus de 8 000 logements, à la reconstruction de près de 10 000 logements, ainsi qu'à la réhabilitation d'environ 14 000 logements sociaux.

- Avec la restructuration des grands ensembles au cours de la rénovation urbaine, la gestion de vastes quartiers est une pratique de moins en moins courante pour le bailleur. Ses périmètres de gestion se sont resserrés autour de plus petites unités que nous qualifions « d'espaces résidentiels » pour désigner les immeubles d'habitations et leurs abords dont le bailleur est propriétaire et gestionnaire. Le passage du statut de monopropriétaire de grands ensembles à celui de copropriétaire d'espaces résidentiels induit une tout autre façon de gérer, qui repose sur des coopérations étroites avec d'autres acteurs de la gestion du cadre de vie. Nous verrons dans la suite du manuscrit comment cela s'est traduit dans les pratiques du bailleur.

Ainsi, son engagement dans la maintenance et la gestion de proximité de son patrimoine, dans le traitement sans délai des réclamations des locataires, et plus récemment dans la rénovation urbaine, témoigne de l'intérêt que ce bailleur porte au cadre de vie des quartiers qu'il gère.

Les deux autres motifs qui ont poussé à retenir ce bailleur se rapportent à son organisation :

- Celle-ci est organisée autour de deux activités historiques des bailleurs sociaux, la gestion et la maîtrise d'ouvrage HLM. La plupart des organismes de logements sociaux sont organisés ainsi. Dès lors, si cette recherche fait émerger des résultats sur la gestion du cadre de vie présentant un lien plus ou moins direct avec cette organisation spécifique, ces résultats pourront aisément être confrontés à d'autres réalités, c'est-à-dire à d'autres organismes similaires de ce point de vue.
- Ensuite, en découvrant plus en détails son organigramme, il est apparu qu'aucun intitulé de service et aucune fonction ne faisaient référence au cadre de vie ou à d'autres notions proches. Ce constat est particulièrement intrigant pour un bailleur visiblement très investi dans ces questions et nous avons souhaité en savoir plus sur les agents qui prennent en charge la gestion du cadre de vie et sur la manière dont ils le font.

Une sixième raison, qui n'a pas encore été évoquée, a conduit à orienter la recherche sur ce bailleur. Il s'agit de son engagement dans la requalification de ses espaces extérieurs, qui représentent une dimension essentielle du cadre de vie comme on l'a vu dans le chapitre 1. À la fin des années 1990, la nécessité de traiter les espaces extérieurs des quartiers HLM avec plus d'attention est devenue une évidence pour certains bailleurs dont celui investigué. Ce dernier a alors lancé des opérations de requalification sur une partie de ses espaces extérieurs. Ces opérations étaient d'autant plus importantes que le bailleur figure parmi ceux qui détiennent la plus grande superficie d'espaces extérieurs en Île-de-France (environ 450 hectares et plusieurs dizaines de milliers d'arbres). Jusqu'alors, aucune action significative du bailleur n'avait été engagée sur ces espaces. Quelques années plus tard, dans les années 2000, il a constaté que des espaces extérieurs montraient des signes de reprise d'une dégradation, contribuant ainsi à la dégradation du cadre de vie des espaces résidentiels où ils étaient implantés. L'organisme HLM a alors mobilisé des fonds importants pour travailler à leur requalification (l'étude conduite sur ce projet est présentée dans le chapitre 4).

Consciente des limites afférentes à l'étude d'un seul cas, nous souhaitons ici souligner les avantages qui peuvent toutefois en être retirés. L'étude de cas peut être définie comme « une approche de recherche empirique qui consiste à enquêter sur un phénomène, un événement, un groupe ou un ensemble d'individus, sélectionné de façon non aléatoire, afin d'en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes » (Roy, 2003, p. 207). Comme le signalent la plupart des critiques adressées à l'étude de cas, il est certes difficile de généraliser à partir d'un seul cas (*ibid.*). Pour autant, chaque cas étudié représente un « sous-système dont l'analyse permet de mieux comprendre un système plus large » (*ibid.*). S'il n'est donc pas représentatif sur le plan statistique, un cas peut l'être sur le plan théorique (*ibid.*, p. 215). Les réflexions méthodologiques d'Howard Becker sont à ce titre éclairantes. Son raisonnement à partir de cas postule qu'une « analyse approfondie et suffisamment fine de cas empiriques permet de mettre au jour des processus sociaux importants » (Becker, 2016 [2014], p. 15). Cette méthode implique d'explorer et de multiplier les variables observées au sein du même cas. Cette manière de procéder accroît *in fine* la capacité d'analyse et d'interprétation à mesure que les expériences se répètent et que des variables se présentent (*ibid.*, p. 105 et suivantes). Becker a montré que de grands enseignements pouvaient être retirés d'une étude poussée sur un cas particulier. En atteignant un niveau de connaissances élevé sur un cas, le chercheur est capable de repérer plus facilement des traits ou des variables à chercher dans d'autres cas « similaires à certains égards, mais différents par d'autres aspects » (*ibid.*, p. 26). Il peut donc retirer de son étude de cas des pistes de généralisation en élargissant ses réflexions à d'autres cas voire, même, à des sujets *a priori* éloignés de celui qu'il a étudié : « Si l'on dépasse le cas spécifique [...], on obtient de nouvelles idées qu'un chercheur peut appliquer à toutes sortes de cas différents » (*ibid.*, p. 118).

Ce travail à partir d'un cas repose sur une épistémologie inductive, entendue comme un processus de découverte pas à pas, qui consiste à recueillir, comparer et typifier des données en multipliant les contextes, les observations et les observés⁴⁵. Des auteurs ont montré que cette approche inductive est « très efficace pour analyser des réalités négligées par la science et que les théories existantes expliquent mal ou seulement en partie » (Roy, 2003, p. 168). Des défenseurs de l'étude de cas, comme Becker et Roy, lui reconnaissent la même efficacité pour ce qui est d'enrichir les connaissances sur des phénomènes nouveaux ou sous-étudiés par la recherche (*ibid.*).

À la manière de Becker, notre démarche a donc consisté à procéder à une inspection minutieuse du détail à partir d'un cas pour intégrer dans notre réflexion ce qui risquerait sans cela de s'en trouver exclu (Becker, 2016 [2014], p. 13), pour contribuer à la compréhension d'une boîte noire dont une grande partie est à découvrir, et pour enrichir les études ultérieures sur d'autres cas (*ibid.*, p. 122).

⁴⁵ Voir l'introduction générale.

2.2) Un accès facilité à la littérature grise et aux outils de travail des professionnels

Concentrer la recherche sur la structure d'accueil de la CIFRE a permis d'accéder à un certain nombre de documents internes de travail, pour certains à diffusion restreinte, utiles pour la recherche. Pouvoir accéder et décortiquer les documents produits par le bailleur dans son travail ordinaire est une véritable ressource. La littérature grise représente ainsi un matériau essentiel pour répondre à la question de recherche. Nous y avons eu accès grâce à l'intranet, en participant directement à l'élaboration de rendus soumis à la validation de responsables de services, ou encore en les demandant auprès de nos collègues et d'acteurs rencontrés en entretien ou en réunion. Ces documents sont de nature relativement diverse (liste non exhaustive) :

- comptes rendus de réunions internes (réunions mensuelles par service)
- comptes rendus de réunions externes avec des partenaires : par exemple, sur la phase avant-projet, qui intervient après l'esquisse et avant le dépôt du permis de construire
- rapports internes, chartes dites de « bonnes pratiques », guides, rapports du service Qualité sur la RSE (responsabilité sociétale de l'employeur), bilans et feuilles de route sur une activité d'un service, une action expérimentale, ou encore un projet pilote
- outils de travail
- documents de communication à destination des salariés du groupe (dont un magazine mensuel)
- conventions des projets de rénovation urbaine
- conventions GUP (Gestion Urbaine de Proximité) et tableaux partagés entre les acteurs suite à des diagnostics en marchant
- plans sur les cessions foncières
- résultats d'enquêtes auprès des locataires (enquêtes de satisfaction, enquête SLS sur le Supplément de Loyer de Solidarité, enquête OPS sur l'Occupation du Parc Social, etc.)
- études commanditées auprès d'un prestataire ou bureau d'études (par exemple, des études de faisabilité urbaine, sociale et technique)
- fiches de poste des salariés
- projets d'entreprise
- rapports annuels d'activités du bailleur
- Plans Stratégiques de Patrimoine (PSP)
- cahiers des charges

Un document a été plus particulièrement analysé : les cahiers des charges, mobilisés par les acteurs de la maîtrise d'ouvrage comme un outil de travail. Il en existe trois au sein du bailleur étudié, le premier pour les constructions, le deuxième pour les résidentialisations, et le troisième pour les réhabilitations de logements sociaux. L'élaboration de ces cahiers des charges est étroitement liée à la montée en puissance des projets de rénovation urbaine dans les activités du bailleur social. En plus de fonder un nouveau service pour assurer la mise en œuvre de ces projets, le bailleur a en effet créé cet outil pour guider les agents impliqués dans leur élaboration.

Les cahiers des charges sont rédigés par des agents de la maîtrise d'ouvrage, qui les alimentent au fil de l'eau grâce à des retours d'expériences des agents de la gestion, en premier lieu ceux qui exercent des activités de gestion de proximité. On peut y lire plusieurs préconisations sur des pratiques à privilégier et des pratiques à ne plus reproduire.

Les cahiers des charges ont retenu notre attention car ils sont apparus comme l'outil de travail principal des acteurs de la maîtrise d'ouvrage pour prendre en compte et anticiper les enjeux et les problèmes relatifs à la gestion des immeubles et de leurs abords. Pour cela, les cahiers des charges sont analysés dans cette recherche comme des outils révélateurs à la fois des représentations que les agents de la maîtrise d'ouvrage ont développées sur l'activité de gestion du logement social, et des rapports qu'ils entretiennent avec leurs collègues de la gestion de proximité.

2.3) Compléter l'enquête par des points de comparaison avec d'autres bailleurs

Si la recherche porte plus spécifiquement sur le cas d'une organisation, des points de comparaison avec d'autres bailleurs sur des sujets-clés ont été identifiés sur lesquels il importait de saisir dans quelle mesure le bailleur investigué constitue une spécificité ou, à l'inverse, dans quel(s) cas certaines de ses pratiques peuvent être généralisées, transposées à l'ensemble (sinon à une grande partie) du monde HLM. Ces éclairages ponctuels sur les pratiques d'autres bailleurs sont issus d'entretiens et d'observations de réunions de travail au cours desquels au moins un autre bailleur que celui enquêté était présent.

Des stratégies ont ainsi été mises en place pour déborder le seul cas du bailleur enquêté, en observant différents agents HLM (non rattachés à cet organisme) en situation d'action et en suivant l'actualité législative et réglementaire susceptible de bousculer l'organisation de l'ensemble des bailleurs français.

Une stratégie a consisté à aider des collègues pour la préparation des réunions et/ou pour leur débriefing, afin d'assister à des réunions sur des projets urbains menés en partenariat avec d'autres bailleurs. Assister à ces réunions de travail avec d'autres organismes a aidé à saisir s'ils étaient investis de manière équivalente dans la qualité du cadre de vie : peut-on identifier des logiques d'action similaires ou divergentes autour de cet objet ? Quels sont les points sur lesquels les bailleurs se rejoignent ou sont en désaccord, et comment l'expliquer ?

Trois autres stratégies mises en œuvre pour trouver des éclairages ponctuels sur d'autres bailleurs ont consisté à s'appuyer sur l'Union Sociale pour l'Habitat, partenaire historique et fédérateur des organismes HLM.

Premièrement, un travail de recueil et d'analyse a été effectué à partir des ressources archivées au sein de l'USH sur les Congrès nationaux HLM qui ont lieu chaque année depuis 1948. Ce travail a aidé à retracer la manière dont l'amélioration du cadre de vie est questionnée au fil du temps chez

les bailleurs, et de mieux comprendre les écarts entre ces derniers en termes de représentations et de pratiques sur le cadre de vie⁴⁶.

Deuxièmement, nous avons rédigé des actes de colloques organisés par l'Union Sociale pour l'Habitat et le Réseau des acteurs de l'habitat. Au-delà de la simple écoute des interventions, la rédaction des synthèses impliquait nécessairement un travail d'analyse, de recherches supplémentaires et de restitution. Nous avons ainsi pu suivre de près et nous familiariser avec les transformations législatives et réglementaires, parfois vécues comme des contraintes par les bailleurs sociaux, ou encore à mieux saisir le contexte, l'environnement dans lequel ce monde professionnel intervient et évolue. De plus, la mise en contact avec les bailleurs intervenants au cours de tables rondes, initialement prévue pour garantir la bonne retranscription de leurs discours dans les comptes rendus, a parfois constitué une opportunité pour amorcer un premier échange, tester des hypothèses, puis organiser des entretiens avec les acteurs.

Troisièmement, des entretiens ont été réalisés avec trois responsables au sein de l'Union Sociale pour l'Habitat, rattachés à des services en lien avec des thématiques abordées dans la thèse (développement social et urbain, politiques urbaines et sociales). Ces entretiens ont été l'occasion de saisir leurs représentations et leurs retours d'expériences sur différentes pratiques développées par les bailleurs sociaux sur le cadre de vie.

3) Une difficulté de la CIFRE : construire une (des) postures(s) à destination des collègues et des acteurs externes

« L'ethnographie est la voie qui permet de comprendre par soi-même
(et avec d'autres) une situation dans laquelle on est pris,
et sur laquelle on tente d'avoir prise. »

Villette, 2014, p. 8-9

La démarche d'immersion réalisée grâce à la CIFRE présente un certain nombre d'avantages, comme on vient de le voir. Seulement, la CIFRE expose aussi le chercheur à des difficultés. Des solutions ont donc dû être trouvées pour y remédier.

⁴⁶ Voir l'introduction générale.

3.1) Les relations avec les enquêtés

Mener une thèse en entreprise, outre les portes que cela ouvre pour accéder au terrain et aux enquêtés sur lesquels s'appuie la recherche, implique de « se faire accepter, gagner la confiance [des enquêtés], trouver sa place, savoir en sortir » (Cefaï, 2010, p. 7). Ces quelques mots ont profondément guidé la démarche d'immersion rendue possible par le dispositif CIFRE. Une première difficulté a été donc été de trouver notre place, pour paraphraser Daniel Cefaï. L'enquête en entreprise implique « une présence prolongée de l'observateur et donc une implication durable, plus ou moins forte dans l'espace des sociabilités, des échanges, des pratiques » (Flamant, 2005, p. 138). Des travaux ont montré que la présence prolongée du chercheur au sein d'une organisation peut avoir une influence sur les enquêtés. Flamant revient sur les inconvénients liés à la présence prolongée du chercheur qui vont selon lui « du risque de reproduire sans distance le point de vue managérial à celui du musellement par peur de divulguer des informations plus ou moins dérangeantes » (Flamant, 2005, p. 142), dans l'intention délibérée ou non pour le chercheur de protéger ses informateurs. Les relations entre l'observateur et ses interlocuteurs peuvent donc avoir une influence sur le processus d'enquête et de production des connaissances. C'est un risque sur lequel il a fallu rester vigilante.

Dès lors, quelle relation établir avec ceux qui nous considèrent comme une collègue et comment prendre nos distances avec les enquêtés alors qu'on s'apprête à réaliser une immersion pendant trois années ? Plus encore, comment prendre ses distances tout en restant assez proche de ses enquêtés pour (continuer d') accéder au terrain ? Fréquenter quotidiennement des acteurs, s'impliquer et participer aux mêmes activités qu'eux revient à instaurer un « régime du proche » avec les enquêtés, c'est-à-dire « un régime marqué par la "familiarité" et l'investissement affectif qu'elle accompagne et fait naître » (Génard et Roca I Escoda, 2010, p. 150). L'instauration de ce régime du proche facilite l'émergence de relations de confiance, voire d'une « promesse morale », plus ou moins implicite, entre l'enquêteur et ses enquêtés. Le chercheur peut alors se retrouver pris « entre les exigences éthiques liées à ce "régime du proche" et les exigences liées à son travail d'objectivation [...], exigences qui pourront par exemple apparaître comme des trahisons aux yeux de ceux qui ont offert leur hospitalité aux enquêteurs, ont partagé leur enthousiasme, leurs difficultés, leurs hésitations, leurs échecs » (*ibid.*, p. 150-151). En prenant conscience de ce qu'impliquait l'instauration de telles relations, des questions ont commencé à émerger : comment ne pas rompre cette « promesse morale », comment ne pas trahir les acteurs qui nous ont fait confiance ? L'anthropologue Ghislaine Gallenga propose des pistes de réflexion autour de la notion d'empathie. Nous avons suivi ses conseils, selon lesquels il ne s'agit pas de « se prendre pour » ou de « se confondre avec l'autre au point de devenir [...] cet autre » (Gallenga, 2008, p. 5) mais bien « d'appréhender le point de vue de l'autre sans se mettre à sa place, sans s'identifier à lui » (*ibid.*, p. 3).

Il a donc fallu construire un argumentaire efficace pour asseoir la légitimité de notre présence auprès des personnes enquêtées. La question de la présentation de soi et de l'identité a été mise à l'épreuve au cours de la thèse⁴⁷. Elle a constitué un apprentissage au fil de l'eau et non un acquis.

⁴⁷ Le travail réflexif sur la présentation de soi et sur la manière de conduire l'enquête en entreprise s'est appuyé sur les travaux suivants : Becker, 2002 [1998] ; Dulaurs, 2012 et 2015 ; De Lavergne, 2007 ; Flamant, 2005 ; Flamand et Jeudy-Ballini, 2002 ; Jeudy-Ballini, 1991 ; Perrin-Joly, 2010.

Autrement dit, l'effort de la construction d'une posture a été permanent tout au long de la thèse, tout comme les interrogations que cela soulevait : quelle(s) identité(s) revêtir pour conduire un projet de recherche sur le terrain ? Existe-t-il un curseur à déplacer selon les situations pour se présenter tantôt comme chercheur, tantôt comme praticien ? Nous sommes désormais convaincue de l'existence de ce curseur et de l'intérêt de le mobiliser pour conduire et servir la recherche. Par ailleurs, Catherine De Lavergne, en analysant le cas du praticien-chercheur qu'elle définit comme « un professionnel et un chercheur qui mène sa recherche sur son terrain professionnel, ou sur un terrain proche », a montré que les positions de chercheur et de praticien ne sont pas seulement alternantes. Elles sont aussi vécues dans la synchronicité, puisque « le chercheur ne laisse pas le praticien au vestiaire, et vice-versa » (De Lavergne, 2007, p. 33). La difficulté est de savoir où placer le curseur : faut-il nier son identité de professionnel dans certaines situations, osciller d'une position de professionnel à une position de chercheur selon le contexte, ou faut-il assumer la dialogique des deux positions ? Il semblerait finalement que ce curseur se déplace selon le contexte et les acteurs en présence.

Par souci de transparence et de consentement réciproque, nous avons ainsi opté pour une posture à la croisée entre « conventionnalisation » et « déconventionnalisation » du travail de recherche, en fonction des professionnels devant lesquels nous devions nous présenter. La conventionnalisation consiste à ne pas cacher le statut d'enquêteur aux enquêtés, tandis que la déconventionnalisation implique à l'inverse de minimiser le statut de chercheur (Génard et Roca I Escoda, 2010, p. 146). Auprès de quelques collègues seulement (comme les assistant.e.s des chefs de projets rattachés à des services de maîtrise d'ouvrage), le travail de recherche fut conventionnalisé, c'est-à-dire révélé et assumé. Pour reprendre la distinction de F. Weber, nous avons trouvé sur le terrain des « alliés » et des « informateurs » (Weber, 1989). La conventionnalisation du travail de recherche auprès d'eux a permis de commencer à défricher le terrain, de mener les premiers entretiens, d'employer la méthode dite de proche en proche (la personne interviewée fournit des contacts à l'enquêteur pour les prochains entretiens), d'accéder à de nombreuses informations et à de la littérature grise, ou encore d'être le témoin –et parfois, partie prenante- d'interactions non formalisées.

Dans le cas d'une telle conventionnalisation du travail de recherche, le chercheur qui révèle son identité doit s'attendre à ce que « le milieu étudié établisse un ensemble de règles encadrant l'intervention du chercheur » (Génard et Roca I Escoda, 2010, p. 156). C'est alors que s'instaure « un espace de négociation » ; cela signifie que « le chercheur doit souvent négocier sa présence et sa place » (*ibid.*, p. 157). Au fur et à mesure de l'avancement de l'enquête, la mise en place de ces espaces de négociation est devenue de moins en moins nécessaire. Auprès de nos collègues, nous sommes progressivement devenue une forme « d'étranger proche »⁴⁸, dont la présence (lors des réunions, ou dans d'autres cadres professionnels ou non : autour de la machine à café, dans l'open-space...) ne faisait plus -ou faisait moins- question.

⁴⁸ Cette expression (étranger proche) est empruntée à Gallenga, 2008, p. 5.

Pour résumer, nous avons identifié au sein de la structure de la CIFRE des « alliés » et des « informateurs » pour qui nous étions connue comme observatrice. En dehors de ce groupe, nous avons minimisé voire caché le statut de doctorant-chercheur. Pour ces autres enquêtés, à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisme étudié, nous étions prise pour « autre chose qu'un observateur, pour qui [notre] présence [était] comprise dans des catégories de rôles existantes, comme visiteur, stagiaire en formation ou collègue » (Fournier, 1996, p. 111), ou encore étudiante en apprentissage/alternance. Il arrivait également que certains acteurs, en particulier ceux rencontrés lors des réunions, ne s'interrogent pas outre mesure sur notre statut, ne sachant pas que nous réalisions un travail de thèse. Pour ces acteurs en particulier, nous nous sommes révélée « inoffensive » et le comportement des observés restait inchangé en notre présence. C'est le cas d'un certain nombre de réunions que nous avons observées *incognito* ou en tirant avantage d'une identité floue, comme nous allons désormais le voir.

3.2) Entre observation participante et observation directe

Des observations ont été réalisées dans des lieux variés, auprès de différents acteurs, et sous diverses formes : des observations lors de réunions, au cours de visites de site, et auprès de gardiens d'immeubles. Ces observations ont mis en évidence la nécessité de construire une posture à destination des acteurs observés, afin de rendre notre présence lors des temps d'échanges à la fois compréhensible et légitime pour les professionnels présents. Le premier réflexe fut de se laisser tenter par l'observation participante, qui consiste à participer à l'action en train de se dérouler⁴⁹. En effet, l'une des conditions pour accéder aux rationalités des acteurs est parfois de participer au même titre qu'eux. Ce type d'observation a donc été mobilisé dans le cadre de situations où il n'était pas possible d'apparaître comme simple observateur. Elle a aussi été privilégiée quand nous souhaitions vivre nous-même des situations auxquelles une observation de l'extérieur ne nous permettrait pas d'accéder, l'une des vertus de l'observation participante étant de pouvoir étudier des pratiques sociales qui demeurent insaisissables quand on reste à distance.

Le chercheur qui remplit correctement le contrat de l'observation participante est amené à participer, parfois activement, à l'action et aux décisions. Mais cette situation peut s'avérer contraignante dès lors que le chercheur tente de prendre du recul pour analyser les interventions observées auxquelles il a pris part. Cela revient, ironiquement, paradoxalement, pour le chercheur, à s'observer parmi les observés. C'est dans ce contexte qu'une posture hybride entre observation participante et observation directe a finalement été instaurée. Une observation directe consiste à observer directement les pratiques sociales sans y prendre part, en étant présent dans la situation où se déroulent ces actions (Arborio et Fournier, 2015). Des observations directes ont ainsi été préférées aux observations participantes quand nous avons besoin de reconstituer les pratiques sociales avec précision, en évitant à la fois les biais de l'observation participante, et ceux de l'entretien qui repose avant tout sur le discours des acteurs, dont certains peuvent volontairement ou non sélectionner les informations qu'ils transmettent à l'enquêteur.

⁴⁹ Voir notamment Arborio et Fournier, 2015 ; Favret-Saada, 2009 ; Soulé, 2007.

3.3) Observation à découvert ou *incognito* ?

Nous avons appris que des professionnels ayant connaissance de notre statut d'observateur furent tentés de dissimuler certaines informations en notre présence, hormis dans le cadre des réunions où les décisions prises ne pouvaient être reportées sous prétexte de notre présence. Dès lors, une solution a été de privilégier des observations « *incognito* ». Une observation est dite *incognito* lorsqu'elle est menée sur un milieu social ou un phénomène par un chercheur qui ne dévoile pas son statut. Il peut alors « voir sans être vu » (Fournier, 1996, p. 107). C'est l'inverse de l'observation à découvert. Seulement, dans certaines situations, le flou lié au statut de chercheur n'est pas souhaitable. Les acteurs peuvent en effet nourrir des attentes à l'égard du doctorant dont ils ne connaissent pas toujours les finalités du travail, autrement dit les raisons de sa présence. La présence de l'observateur suscite généralement des réactions de la part des observés. Ces réactions varient « selon le type d'informations qu'ont les différents interlocuteurs du chercheur sur son rôle, et selon la façon qu'ils ont de les interpréter » (Fournier, 1996, p. 113).

Pour dépasser cette dichotomie entre observation à découvert et observation *incognito*, une méthode a été employée dans le cadre de réunions internes : ni chercheur, ni acteur, nous avons proposé de tenir le rôle de secrétaire de séance en rédigeant les comptes rendus des réunions. Cela a autorisé la prise de notes sans retenue, celle-ci étant associée, pour les professionnels observés, à notre rôle de secrétaire. Cette méthode a été particulièrement efficace et mobilisée dans le cadre des comités de direction sur les projets de renouvellement urbain, pour lesquels il a fallu négocier l'accès. Ces comités réunissent des professionnels de la maîtrise d'ouvrage et de la gestion autour de la direction générale, en vue de prendre des décisions sur des opérations de renouvellement urbain. Le statut de secrétaire de séance légitimait à la fois l'accès aux réunions, la prise de notes lors des échanges (qui aurait pu, sans ce statut, questionner les acteurs, en particulier lorsque des sujets relativement conflictuels étaient abordés), et l'accès à des documents internes qui ont permis de suivre les négociations, les arguments mobilisés par les acteurs et, *in fine*, les décisions prises sur les projets urbains.

En dehors des comités de renouvellement urbain, se porter volontaire pour être secrétaire de séance s'est avéré presque toujours inopérant. C'est le cas des réunions avec les collectivités territoriales, puisque leurs salariés retranscrivaient eux-mêmes les comptes rendus qui étaient ensuite envoyés aux parties prenantes. Cela a nécessairement eu une incidence sur la prise de notes : comment la légitimer devant les acteurs ? Dès lors, la stratégie mise en place était la suivante : nous prenions bien soin de distancer la prise de notes sur des sujets dont nous postulions que les acteurs seraient mal à l'aise en nous voyant retranscrire leurs propos. Nous attendions donc un changement de sujets vers un thème moins dérangeant pour prendre des notes sur ce qui nous intéressait réellement.

Finalement, la mise en place d'une posture flexible et floue, entre observation participante et observation directe, à découvert ou *incognito*, tantôt improvisée, tantôt anticipée, a permis d'assister à des situations de travail auxquelles nous n'aurions pas pu accéder avec une enquête fondée essentiellement sur des entretiens par exemple. Nous avons ainsi été amenée à changer de rôle en fonction des événements, des professionnels, et des impératifs du terrain.

II. La construction d'un protocole d'enquête

« Les gens ne font généralement pas ce qu'ils disent qu'ils font, mais autre chose.
Par conséquent, il faut être là et regarder pour savoir ce qu'ils font. »

Bronislaw Malinowski, 1922, Argonauts of the Western Pacific

Pour répondre à la question de recherche, un protocole d'enquête a été construit. Ce protocole combine plusieurs techniques :

- une immersion dans un organisme HLM par le biais d'une CIFRE, dont on vient de présenter les avantages et les difficultés ;
- des observations, dont on va voir qu'elles se sont déroulées dans différents lieux ;
- des entretiens, dont on va voir qu'ils ont pu prendre des formes variées selon le profil de l'enquêté.

1) Différents lieux d'observation

Une grande partie des données issues du travail de terrain repose sur près d'une centaine d'observations menées dans différents lieux : des réunions de travail, des journées professionnelles, et des visites de site. Des séances d'observation participante ont également été réalisées avec des gardiens d'immeubles, dont le rôle fondamental dans la gestion du cadre de vie sera mis en évidence dans les chapitres suivants.

1.1) Les réunions, des arènes de décision sur le cadre de vie

Les observations, et peut-être devrions-nous préciser l'écoute prolongée et attentive, lors de réunions occupent une place centrale dans la thèse et ont fait l'objet d'une réflexion méthodologique. La démarche d'immersion menée au sein d'un bailleur social a permis de réaliser 95 séances d'observation, dont 81 observations lors de réunions de travail et 14 observations au cours de journées professionnelles sur des sujets variés comme les problèmes d'insécurité.

Nous avons assisté à des réunions de travail entre différents professionnels (maîtrise d'ouvrage, gestion, maîtrise d'œuvre, etc.), ce qui a conduit à être destinataire des échanges de mails entre eux et à avoir accès à de nombreux documents de travail liés aux projets urbains et de gestion. Les réunions qui ont servi de lieux d'observations sont de plusieurs types :

- réunions mensuelles dites « comités de renouvellement urbain » sur le suivi et les blocages relatifs aux projets de rénovation urbaine dans lesquels le bailleur était impliqué,

- réunions de préparation de ces comités de renouvellement urbain,
- réunions avec des bailleurs sociaux sur des sujets variés,
- réunions avec d'autres partenaires (Villes, intercommunalités, Établissements Publics Territoriaux, promoteurs, Société du Grand Paris, etc.), le plus souvent pour discuter des projets de rénovation urbaine,
- réunions avec des prestataires dont les maîtres d'œuvre (cabinets d'études, architectes...) sur des projets de rénovation urbaine et autres projets urbains (réunions de chantier, avant-projet, etc.),
- réunions entre des agents du bailleur social rattachés à des services de maîtrise d'ouvrage et de gestion,
- réunions diverses sur le suivi des projets de rénovation urbaine, de renouvellement urbain, et de gestion de site réunissant l'ensemble des parties prenantes (comme les comités dits techniques et de pilotage),
- réunions de préparation aux comités d'engagement de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), qui visent à étudier les dossiers des projets en vue de les sélectionner ou non.

Les comités de renouvellement urbain internes au bailleur, déjà évoqués plus haut, réunissent autour de la direction générale des agents concernés par des projets de renouvellement urbain, c'est-à-dire ceux retenus par l'ANRU et ceux menés en dehors de ce cadre. Les comités de renouvellement urbain permettent de faire le point, une fois par mois environ, sur l'avancement des projets urbains, la budgétisation des travaux, les situations de blocage, afin de prendre des décisions collectivement. Les agents qui participent à ces comités sont rattachés à des services de gestion localisés dans les agences départementales et à des services de la maîtrise d'ouvrage. Ces derniers y assistent car ils mettent en œuvre les opérations urbaines (construction neuve, réhabilitation, résidentialisation, démolition-reconstruction, gros travaux de maintenance, et développement foncier). Quant aux agents de la gestion, ce sont principalement les directions qui se présentent aux réunions, le plus souvent lorsque leurs équipes de la gestion de proximité rencontrent des problèmes de gestion impliquant le cas échéant une intervention de la part des services de maîtrise d'ouvrage. Ainsi, les comités ne sont pas seulement un lieu de discussions sur les projets de renouvellement urbain en cours, mais ces derniers peuvent aussi y faire l'objet de débats lorsqu'ils sont envisagés comme une piste pour résoudre un problème de gestion.

Ces comités de renouvellement urbain, qui ont fait l'objet d'une vingtaine de séances d'observations, se sont avérés très instructifs en matière de gestion du cadre de vie. Ces réunions ont en effet donné accès à des échanges auxquels nous n'aurions pas pu accéder autrement. Les discussions ont pu porter sur des sujets éludés en entretien par la plupart des responsables de direction et de service, comme le lien opéré par le bailleur entre l'amélioration du cadre de vie et la démolition de logements sociaux (voir chapitres suivants). En outre, ces réunions ont donné accès à la façon dont la direction générale du bailleur considère ses espaces résidentiels, comme étant

plus ou moins dégradés. Ces représentations ont retenu notre attention car elles ont pu, dans certains cas, orienter le sort d'un immeuble en optant pour une réhabilitation plutôt qu'une démolition ou une vente de celui-ci, ou l'inverse (voir chapitres suivants également).

En sus des réunions, des journées professionnelles ont également fait l'objet d'observations. C'est avant tout le cas des « Commissions quartier » organisées par l'Union Sociale pour l'Habitat, qui se sont avérées très éclairantes sur les problèmes d'insécurité dans les quartiers. Les journées du réseau national sur le développement social et urbain organisées par l'ANRU et l'USH ont aussi aidé à saisir finement l'étendue de cette activité, qui ne peut être réduite au seul champ de l'animation sociale comme on peut pourtant l'entendre dans les services de maîtrise d'ouvrage. Ce réseau réunit -à une fréquence très variable- des professionnels du développement social et urbain, de l'ingénierie dite sociale, et plus globalement de la Politique de la Ville. Ces professionnels membres du réseau exercent au sein de l'ANRU, de l'USH, et de différents organismes HLM présents dans toute la France et pas seulement dans la région Île-de-France ciblée par cette recherche. Les thématiques abordées dans le cadre de ce réseau national (gestion urbaine, insécurité, participation des habitants, etc.) prouvent que les questions de gestion du cadre de vie interpellent au-delà du seul contexte francilien.

Les objectifs poursuivis à travers ce travail d'observation des réunions ont évolué à mesure de l'avancée de la thèse et de la construction de la question de recherche.

Au début de la thèse, l'enjeu était de s'informer le plus possible sur le métier du bailleur social selon la méthode de « l'éponge » de S. Martineau, de se familiariser avec le langage des professionnels, de rester ouvert à la nouveauté, et d'orienter progressivement ce sur quoi nous allions ensuite nous concentrer en entrant sur le terrain « au sens strict » (Martineau, 2005, p. 9-10). Il s'agissait aussi de porter attention à « l'existence d'un langage commun permettant la discussion » (*ibid.*) : l'un des aspects de ce travail exploratoire a donc consisté à décortiquer et analyser finement les discours, les interventions, pour préjuger de l'existence réelle ou de l'absence de ce langage commun. Le langage commun est apparu, comme on pouvait s'y attendre, comme un instrument facilitateur de la négociation. Mais ce qui nous a surtout marquée a été de constater combien l'absence de langage commun (voire l'absence d'une volonté de partager un langage unifié) peut être source de conflits. C'est ainsi que nous avons commencé à nous intéresser aux débats et aux conflits autour du cadre de vie et de sa gestion, qui seront explorés dans la suite du manuscrit.

L'observation de l'action en train de se faire et des décisions en train de se prendre est ainsi rapidement devenue indispensable pour comprendre la manière dont les professionnels s'organisent, réfléchissent, négocient, s'interrogent, pour intervenir sur le cadre de vie des quartiers d'habitat social. Les réunions de travail où cette action collective prenait forme ont représenté une opportunité sans commune mesure pour assister à des scènes (débats, négociations, coopérations, etc.) que nous n'aurions pas pu observer ailleurs : c'est au cours de ces différentes réunions que les principales discussions et décisions sur le cadre de vie se jouent.

1.2) Les visites de site

Nous avons également participé à une trentaine de visites de site avec des représentants des services de maîtrise d'ouvrage et de gestion HLM, comme les responsables de services, les directeurs des agences départementales de gestion, les professionnels de la gestion de proximité, ou encore la direction générale du bailleur étudié. Certaines visites de site se sont déroulées en présence de représentants des bureaux d'études mandatés par le bailleur social. Plusieurs de ces visites avaient pour point commun d'exposer les problèmes sur les sites en voie de rénovation. Elles ont aidé à déterminer ce que le bailleur considère comme des problèmes de gestion et de cadre de vie. Mais d'autres visites se sont aussi déroulées sur des sites identifiés comme des exemples de réussite par les agents exerçant au sein du bailleur ou dans des bureaux d'études. Ces visites avaient pour but d'accompagner la phase de définition des orientations de projets urbains, en les calquant pour partie sur des modèles jugés exemplaires. Ces visites ont aidé, cette fois, à identifier les indices sur lesquels les agents s'appuient pour considérer qu'un cadre de vie est agréable.

1.3) L'observation participante auprès des gardiens

Des séances intensives d'observation participante ont été menées auprès de quatre gardiens d'immeubles. Plusieurs journées (une dizaine au total) ont ainsi été consacrées à l'exécution des mêmes tâches que ces professionnels, à leurs côtés. Un intérêt de ces observations participantes était de pouvoir les accompagner dans leur journée et les laisser parler librement, c'est-à-dire sans les filtres communicationnels auxquels s'astreignent certains d'entre eux en réunion de travail ou au cours d'un entretien enregistré. Ces observations avaient pour objectifs de ressentir au plus près ce qu'implique la fonction de gardien et de clarifier l'étendue de leurs activités. À ce propos, nous avons compris grâce aux entretiens qu'il était vain de demander à un gardien d'exposer son planning de travail tant celui-ci peut varier d'une journée à une autre. Aussi, ces séances d'observation participante se sont imposées comme une évidence pour comprendre ce qui se cachait derrière leurs activités relevant de l'entretien et de la maintenance, des relations avec les locataires, du traitement des réclamations, ainsi que de la constatation et de la classification des actes de vandalisme et des incivilités.

Les activités réalisées au cours de ces séances d'observation participante sont les suivantes :

- nettoyage des parties communes des immeubles,
- manipulation des conteneurs d'ordures ménagères,
- déplacement des encombrants,
- ramassage des déchets au sol,
- fonctions administratives,
- surveillance (ce que des gardiens appellent « le tour de routine » ou « la ronde »),
- tenue d'un espace d'accueil des locataires.

Le chapitre 3 reviendra plus longuement sur ces activités au cœur de la fonction de gardien.

Des précautions ont été prises pour ne rien laisser de côté et identifier l'ensemble des activités des gardiens dévolues à la gestion du cadre de vie d'une part, et pour bien intégrer dans nos analyses l'hétérogénéité des situations urbaines qui varient d'un quartier HLM à un autre (voir chapitre 1). Ainsi, les gardiens retenus pour ces séances d'observation exercent dans des lieux différents du point de vue de la géographie prioritaire de la Politique de la Ville, qui dresse et fait évoluer la liste des quartiers dits sensibles. Faire varier les lieux d'exercice de cette façon s'est avéré être un bon moyen d'accéder à des situations urbaines contrastées. Ainsi, deux gardiens sur quatre exercent au sein d'un site dit sensible : le premier site est composé de tours et de barres, tandis que le second a été en grande partie reconstitué par le biais d'un projet de rénovation urbaine et présente un paysage urbain très différent (nouvelles constructions moins hautes que les tours démolies, barres redécoupées en plus petits immeubles, cœurs d'îlots réaménagés...). Un autre gardien gère depuis plusieurs années un site qui a longtemps été considéré comme sensible, mais qui ne l'est plus depuis quelques mois au moment de l'enquête. Enfin, le quatrième gardien s'occupe d'un site non sensible, au sens de la Politique de la Ville comme aux yeux des gardiens et de la direction générale du bailleur. L'ancienneté des gardiens a aussi été prise en compte car ce critère est apparu comme pertinent pour accéder aux représentations des gardiens sur le cadre de vie des espaces résidentiels qu'ils ont à gérer, dont on a observé qu'elles évoluaient au fil des années et des expériences. Ainsi, les gardiens dont on a observé les pratiques exercent respectivement cette fonction depuis une vingtaine d'années, une petite dizaine d'années, moins de trois ans, et quelques mois.

Les analyses fournies sur les pratiques de gestion du cadre de vie par les gardiens doivent beaucoup à ces observations participantes qui sont venues compléter des observations directes en réunion ainsi que des entretiens individuels et collectifs.

2) Saisir la parole de l'acteur à travers des entretiens et des interactions informelles

« Pour parvenir à s'introduire [...] dans l'intimité affective et conceptuelle de son interlocuteur, l'enquêteur doit totalement oublier ses propres opinions et catégories de pensée.

Ne penser qu'à une chose : il a un monde à découvrir. »

Kaufmann, 2016 [2004], p. 51

Le protocole d'enquête s'appuie aussi sur des entretiens. Comme les observations, la méthode de l'entretien implique pour le chercheur un travail réflexif sur sa posture. Seulement, à l'inverse des observations, les conditions de l'entretien formel et enregistré ne sont pas idéales pour cacher l'identité du chercheur et agir *incognito*. Dès lors, ayant connaissance du statut de son interlocuteur, l'enquêteur peut choisir délibérément de ne pas dévoiler certaines informations. Saisir la parole de l'acteur à travers des entretiens peut alors s'avérer être un exercice complexe, malgré toutes les précautions prises par le chercheur. Dans cette perspective, le déroulement de cette recherche en entreprise a représenté une opportunité pour participer (mais aussi provoquer), consigner et analyser plusieurs centaines d'interactions non enregistrées. Ces interactions, qu'il est proposé de

qualifier d'informelles, s'apparentent à des conversations ordinaires, dont la plupart s'est déroulée dans des lieux communs de la vie en entreprise, comme le bureau, la machine à café, etc. Elles ont fortement contribué à faire évoluer le questionnement et à orienter les pistes de réflexion.

2.1) Les « enquêtes » des entretiens et des interactions informelles

Les entretiens occupent une place importante dans le travail empirique au même titre que les autres méthodes employées dans le cadre de cette recherche (observations, interactions non formelles, suivi de projets, analyse interne de l'organisation...). Au global, 45 entretiens ont été réalisés auprès d'agents rattachés à un bailleur social (celui investigué et trois autres organismes) et d'autres structures proches du monde HLM. Trois entretiens collectifs ont été menés auprès de gardiens d'immeubles, afin de susciter une discussion à plusieurs voix, un débat ouvert sur leurs activités, et d'identifier des convergences et des divergences de points de vue à ce sujet.

Au début de la thèse, des entretiens exploratoires ont été réalisés avec des consultants indépendants, Michel Bonetti et Jean Bouvier, qui ont publié de nombreux travaux sur la gestion urbaine des quartiers d'habitat social quand ils étaient rattachés au CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment) et après. Ces entretiens exploratoires avaient pour objectif principal d'échanger autour de la notion de « gestion urbaine » et des enquêtes effectuées par ces consultants dans plusieurs quartiers et auprès de différents bailleurs en France.

Après cette phase exploratoire, d'autres entretiens ont été menés auprès de professionnels rattachés à des services de maîtrise d'ouvrage et à des services de gestion au sein du bailleur investigué et, une fois quelques points de comparaison utiles identifiés, avec des agents d'autres bailleurs sociaux. Des entretiens ont aussi eu lieu avec des professionnels de l'Union Sociale pour l'Habitat et de collectivités territoriales locales (communes, intercommunalités). Concernant l'analyse sur les collectivités, celle-ci repose avant tout sur un grand nombre d'observations de réunions qui furent complétées par des entretiens avec un élu, deux agents territoriaux et trois responsables au sein de l'Union Sociale pour l'Habitat.

Au sein du bailleur social enquêté, toutes les fonctions n'ont pas été systématiquement interrogées au cours d'un entretien enregistré et respectant les règles de l'entretien sociologique. Nonobstant, au moins un représentant par fonction a fait l'objet d'un entretien, d'une discussion informelle ou alors d'une observation directe. Cette méthode a aidé à identifier les agents plus ou moins directement investis dans la gestion du cadre de vie, afin d'écarter progressivement de l'enquête les agents non concernés par cet enjeu.

Les entretiens réalisés avec différents agents du bailleur ont conduit à faire évoluer la problématique vers la question du cadre de vie et de sa gestion, d'identifier des professionnels particulièrement interpellés par cet enjeu au sein des quartiers qu'ils investissent, ou encore de comprendre dans quelle mesure ils mettent en œuvre des compétences, des connaissances, des expériences, des savoirs et des savoir-faire au service du cadre de vie. Ces entretiens ont également aidé à saisir le rôle central des réunions de travail, du point de vue des réflexions, négociations, accords et désaccords, et *in fine* des décisions prises sur le cadre de vie et la gestion des quartiers.

Les entretiens menés avec d'autres bailleurs sociaux et d'autres acteurs proches de l'univers HLM ont, quant à eux, permis de : (1) mieux comprendre les pratiques professionnelles, les stratégies et les intérêts des différents acteurs de la production et de la gestion des logements et, plus généralement, de la production et la gestion urbaines ; (2) savoir si la question de l'articulation entre maîtrise d'ouvrage et gestion traverse bien l'ensemble des organismes ; (3) comprendre dans quelle mesure la qualité du cadre de vie des quartiers HLM constitue un enjeu pour ces acteurs, selon leur culture professionnelle, leurs expériences, et éventuellement leur statut en ce qui concerne les bailleurs (office public de l'habitat, entreprise sociale pour l'habitat) ; (4) être en mesure de positionner les bailleurs sociaux au sein d'un système d'acteurs de plus en plus complexe et changeant ; et (5) comprendre ce que les bailleurs considèrent comme relevant de leurs missions, en s'interrogeant par exemple sur les missions élargies qui leur sont attribuées par l'Union Sociale pour l'Habitat. Depuis une période récente, l'USH tend en effet à positionner les organismes HLM comme des « acteurs de la tranquillité résidentielle », des acteurs de l'emploi et du développement économique, des acteurs de la cohésion sociale, ainsi que « des partenaires de la sécurité publique »⁵⁰.

Enfin, un grand nombre d'interactions informelles (impossibles à quantifier précisément) a été réalisé avec des agents au sein du bailleur enquêté mais aussi en dehors. Ces interactions regroupent les conversations officieuses « entre deux portes », autour d'un café (de l'Estoile, 2015, p. 4), pendant un repas, entre deux tables rondes d'une journée professionnelle, après une réunion, au cours d'un déplacement sur le terrain, mais aussi depuis ou vers le lieu d'une réunion. Il s'agit par exemple de discussions entendues ou d'échanges auxquels nous avons activement participé en posant des questions à l'issue d'une réunion pour servir notre analyse de la situation observée. Plus d'une centaine d'interactions, qui n'ont jamais été enregistrées pour des raisons évidentes, ont été consignées dans des carnets de terrain et seront mobilisées pour partie dans les chapitres suivants, dès lors que ces extraits seront utiles pour appuyer la démonstration.

2.2) Une méthode d'entretien adaptée au profil de l'enquête

Pour conduire les entretiens, deux méthodes ont été retenues : l'entretien compréhensif et l'entretien d'explicitation. L'une ou l'autre méthode a été appliquée en fonction de la finalité de l'entretien et du profil de l'enquête.

L'entretien compréhensif a été théorisé par Jean-Claude Kaufmann. L'auteur n'en donne pas une définition précise, mais en livre quelques ficelles dans un ouvrage dédié (2016 [2004]). Le qualificatif « compréhensif » doit être entendu au sens wébérien : il préconise la formulation d'hypothèses partant du terrain (Kaufmann, 2016, p. 11). L'entretien compréhensif s'inscrit donc dans la tradition de l'induction analytique. Le principe central de l'entretien compréhensif, auquel nous avons été particulièrement attentive, est « la parole recueillie », utilisée pour analyser les pratiques. Appliqué à notre cas, ce principe repose sur le postulat selon lequel l'enquête ne peut, sans y être accompagné,

⁵⁰ D'après une réunion « Commission quartier » organisée par l'USH le 30/03/2016 sur les résultats de l'enquête TNS Sofres « Ce que la société française attend des HLM ». Voir aussi à ce sujet : IAU, 2016 et 2018.

mettre des mots sur les compétences qu'il a développées et qu'il met en œuvre pour agir sur le cadre de vie des quartiers. C'est à l'enquêteur de découvrir ce que l'enquêté ne peut expliciter clairement, en posant des questions, en invitant l'enquêté à se livrer, à parler de ses pratiques professionnelles, de ses doutes, des intérêts qu'il défend. Ainsi, la méthode compréhensive s'appuie pour partie sur celle de l'entretien semi-directif, qui consiste pour le chercheur à cibler des questions à l'avance mais à improviser ensuite pendant l'entretien en fonction des réponses de l'interlocuteur.

Des entretiens compréhensifs ont été conduits avec la majorité des enquêtés afin de les accompagner vers une posture qui s'apparente à celle développée par D. Schön, à savoir la posture du « praticien réflexif » (Schön, 1994).

L'entretien d'explicitation, qui a également été retenu pour l'enquête, consiste en « une prise de conscience accompagnée », qui suppose pour le chercheur de guider le professionnel vers l'adoption d'une « position de parole ». 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 » plutôt que d'essayer de le guider avec plusieurs questions (Marcel *et alii*, 2002, p. 154). 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 exemples d'interventions passées et actuelles.

La méthode d'explicitation a été privilégiée pour les entretiens avec les responsables de service ou avec les directeurs (qui supervisent plusieurs responsables de plusieurs services) ; dix au total furent ainsi interrogés. La méthode de l'entretien compréhensif se justifiait moins pour ce profil d'enquêté, car elle implique que le chercheur s'engage et cherche en retour à provoquer l'engagement de l'enquêté. Or, face à un directeur ou à un responsable de service, le chercheur est confronté à une parole davantage contrôlée, à un discours plus maîtrisé que chez d'autres agents, où l'enquêté ne s'engage pas ou s'engage moins. C'est d'ailleurs pour cela que ces entretiens ont été complétés par des observations lors de réunions ou d'interactions informelles impliquant ces dirigeants.

En privilégiant les entretiens compréhensifs pour une grande partie des entretiens, nous nous sommes exposée à un problème : dans un entretien de type compréhensif, la subjectivité du chercheur est engagée. Et cet engagement du chercheur est risqué, pour au moins deux raisons : (1) le chercheur peut influencer l'enquêté ; et (2) le chercheur peut rencontrer des difficultés à se distancer de ce qu'il apprend au cours des entretiens, à objectiver ses données pour construire une interprétation scientifique. Dès lors, comment contourner ces deux risques ?

2.3) Les entretiens, de l'engagement à la distanciation

Au cours d'un entretien compréhensif, l'engagement du chercheur est en jeu : il « s'engage activement dans les questions pour provoquer l'engagement de l'enquêté » (Kaufmann, 2016, p. 19), par opposition à l'entretien « impersonnel » où l'enquêteur « se retient », met tout en œuvre pour rester neutre et, ainsi, ne pas influencer l'enquêté. La démarche compréhensive implique de renoncer à « toute attitude de refus ou d'hostilité [...], quels que soient les idées et comportements de celui qui parle. Il faut simplement chercher à comprendre » (*ibid.*, p. 51). Certes, nous ne

travaillons pas sur un sujet aussi sensible que celui du racisme par exemple, invoqué par Kaufmann pour illustrer ses propos, et on pourrait penser que cela n'a pas été si difficile d'adhérer aux propos des personnes interrogées. Dans les faits, il est apparu en entretien que la qualité du cadre de vie des quartiers d'habitat social, et plus encore celle des grands ensembles et des quartiers sensibles, peut interpellier des catégories de pensée et des registres d'action dont les fondements sont parfois tabous, difficiles à exprimer pour l'enquêté, voire difficiles à entendre pour le chercheur.

Pour résoudre ce problème relatif à l'engagement du chercheur, la formulation des questions est un élément clé de la démarche compréhensive, auquel nous avons été particulièrement attentive. L'enquêteur doit « trouver la bonne question. Non pas poser une question pour poser une question, mais trouver la meilleure, à chaque instant du déroulement de l'entretien. La meilleure question n'est pas donnée par la grille [d'entretien] : elle est à trouver à partir de ce qui vient d'être dit par l'informateur » (Kaufmann, 2016, p. 48). Cela implique pour l'enquêteur de faire preuve d'une écoute intensive du discours de l'autre.

Une autre manière de procéder, complémentaire et inspirée par le travail de S. Tribout, a consisté à réaliser un travail réflexif sur soi afin de trouver un équilibre (Tribout, 2015, p. 46) entre une implication (nécessaire) et une prise de recul (nécessaire aussi). Ce travail réflexif a conduit à construire progressivement (au fur et à mesure des expériences d'entretiens) une posture entre engagement et distanciation pour ne pas être absorbée par le discours de l'acteur tout en l'influençant le moins possible en retour.

3) Le suivi des pratiques au cours de projets urbains et de gestion

En complément des méthodes déjà présentées, les pratiques des agents ont été observées au cours de deux types de projets que nous avons suivis de manière régulière et approfondie : les projets de renouvellement urbain et les Projets de Gestion de Site (PGS). Ces projets ont été suivis car ils interpellent fortement les agents du bailleur, côté maîtrise d'ouvrage et côté gestion, sur la qualité du cadre de vie des quartiers.

3.1) Le suivi des projets de rénovation urbaine et de renouvellement urbain

Depuis le début des années 2000, les bailleurs sociaux ont été placés au cœur de deux dispositifs de la Politique de la Ville qui visent la transformation urbaine des quartiers dits sensibles ou prioritaires : le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) et le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU).

En 2011, un colloque organisé par l'Union Sociale pour l'Habitat et la Caisse des Dépôts a réuni plusieurs acteurs alors engagés dans le PNRU : organismes HLM, établissements publics de coopération intercommunale, cabinets d'études en urbanisme, etc. Le colloque portait avant tout sur les évolutions du bailleur social. Dans ce cadre, divers sujets ont été abordés comme le travail partenarial développé entre les différents acteurs impliqués dans les projets de rénovation urbaine,

l'évolution des métiers relevant de la maîtrise d'ouvrage HLM et de la gestion de proximité, ou encore l'évolution de la culture professionnelle du bailleur (USH et Caisse des Dépôts, 2011). Les discussions engagées ont montré que le métier de bailleur social a évolué depuis le lancement du PNRU.

Les principales évolutions du bailleur, accélérées par le PNRU et le NPNRU, ont trait à la gestion des quartiers d'habitat social. Les organismes HLM sont en effet fortement incités à prendre en compte les enjeux relatifs à la gestion passée et à la gestion future des quartiers transformés (immeubles, abords, espaces extérieurs et verts, circulations et accès, stationnement, ordures ménagères et encombrants, usages, espaces publics gérés par les collectivités locales, etc.), et ce dès les premières orientations des projets de rénovation urbaine. Le règlement général relatif au NPNRU, validé par le conseil d'administration de l'ANRU le 16 juillet 2015, revient ainsi sur cet enjeu qu'avait déjà révélé le PNRU : « Le projet [de rénovation urbaine] doit inclure les conditions d'amélioration du fonctionnement et de la gestion du quartier, afin de prendre en compte les usages et d'anticiper les conditions et les coûts de gestion, [...] de favoriser l'appropriation et la pérennisation des opérations »⁵¹.

Ces révélations ont conduit à porter le regard sur la cinquantaine de projets de rénovation urbaine auxquels le bailleur social investigué a pris part dans le cadre du premier volet du PNRU. Leur analyse devait servir à comprendre dans quelle mesure la mise en œuvre de ces projets avait interpellé le bailleur sur la manière de gérer les quartiers et d'améliorer le cadre de vie des habitants. La thèse ayant débuté au moment du lancement du second volet (NPNRU), cette analyse s'est déroulée *a posteriori* du PNRU et pendant les débuts du NPNRU ce qui a par ailleurs permis de suivre le montage de plusieurs projets de rénovation urbaine. Aucun projet de rénovation urbaine n'a cependant été retenu pour une étude approfondie. À l'inverse, un grand nombre de projets pilotés par le bailleur ont été suivis et analysés, après avoir été repérés à la lecture de documents internes (comptes rendus, brochures, etc.), au cours d'entretiens ou d'observations de réunions. Ces projets seront mobilisés tout au long du manuscrit pour servir la démonstration, en fonction de ce que nous cherchons à démontrer. Grâce à l'instauration de dispositifs de contrôle dans le cadre de la thèse (contrôle des outils de travail, des processus, des projets réalisés, etc.), il n'est finalement apparu ni pertinent ni possible de mener une étude approfondie sur un ou quelques projets seulement. En effet, ceux-ci sont toujours rythmés par des procédures obligatoires qui stabilisent le processus de rénovation urbaine et qui ne varient (presque) jamais. En identifiant certaines régularités, les projets de rénovation urbaine sont ainsi apparus comme une situation d'action stabilisée, du point de vue des procédures suivies par les acteurs.

D'autres types de projets urbains ont également été étudiés : les projets de renouvellement urbain. Ces projets sont finalement très proches des projets de rénovation urbaine puisqu'ils impliquent également des opérations de démolition-reconstruction, de construction neuve, de réhabilitation, et de résidentialisation des logements sociaux, à ceci près qu'ils n'ont pas bénéficié de subventions de l'ANRU. Dans le manuscrit, l'expression « renouvellement urbain » est parfois utilisée sans distinction avec la rénovation urbaine au sens de l'ANRU, en référence à des pratiques qui se généralisent dans le milieu de l'aménagement et qui consistent à « reconstruire la ville sur elle-

⁵¹ ANRU, Règlement général relatif au Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) validé par le conseil d'administration du 16 juillet 2015, p. 16.

même ». Par renouvellement urbain, il faut donc entendre une acception large de reconstruction de la ville sur la ville qui implique des interventions en milieu occupé retenues ou non au titre du PNRU/NPNRU.

Pour résumer, les projets de rénovation urbaine et de renouvellement urbain sont apparus comme une opportunité méthodologique pour la recherche menée, car ils permettent d'explorer des situations d'action où les professionnels sont confrontés aux enjeux que représentent la gestion et le cadre de vie des quartiers. Ces professionnels sont ainsi mis en situation d'apporter des solutions à certains dysfonctionnements et difficultés constatés, voire des dispositifs de veille permettant d'assurer le maintien d'un cadre de vie jugé satisfaisant.

3.2) Le suivi des Projets de Gestion de Site

L'enquête sur les projets de rénovation urbaine nous a conduit vers une autre piste, celle des projets de gestion. Au tournant des années 2010, le bailleur a commencé à faire face à la réapparition ou à la persistance de problèmes dans une partie de son patrimoine pourtant rénovée quelques années auparavant. Il s'est alors engagé dans des « Projets de Gestion de Site » présenté comme des projets d'amélioration du cadre de vie. Une recherche sur le cadre de vie ne peut faire l'économie d'étudier un dispositif explicitement dédié à cet enjeu. Aussi, nous sommes allée voir de plus près de quoi il s'agissait : qu'est-ce que ce projet dit sur les pratiques de gestion du cadre de vie ? La notion de « projet » accolée à celle de « gestion » interpelle, puisqu'on rencontre généralement le terme de projet dans le monde de l'urbain et de l'urbanisme (projets urbains, projets de rénovation urbaine, etc.) : faut-il y voir une évolution des pratiques de gestion ? Qui prend en charge ce projet et pour quelles finalités ? La partie 3 de ce manuscrit est consacrée aux résultats issus de l'investigation sur ces projets de gestion.

4) Observer des situations urbaines représentatives des quartiers HLM

Le tableau ci-dessous récapitule le protocole d'enquête élaboré pour analyser les pratiques de gestion du cadre de vie chez un bailleur social.

Techniques d'enquête	Nombre	Type
Observations de réunions	95	Observation directe (privilégiée) et participante
Visites de site	Une trentaine	Observation directe (privilégiée) et participante
Observations des pratiques des gardiens	Une dizaine de séances d'observation auprès de 4 gardiens	Observation participante
Entretiens semi-directifs	45	Entretien compréhensif (privilégié) et d'explicitation
Interactions informelles	Plus d'une centaine	Échanges non enregistrés
Suivi des pratiques au cours de projets urbains	Une cinquantaine de projets	Projets de Rénovation Urbaine (ANRU) et projets de renouvellement urbain (hors ANRU)
Suivi des pratiques au cours de projets de gestion	Six projets	Projets de Gestion de Site

Tableau 1. Les techniques d'enquête mobilisées pour cette recherche.

Derrière ces différentes méthodes, il y aussi des situations urbaines contrastées. En effet, le protocole ainsi construit devait permettre de multiplier les situations urbaines observées. Cette précaution (introduite dès les premières pages de ce manuscrit et reprise en conclusion du chapitre 1) a été prise dans le but de constituer un échantillon couvrant un large panel de situations représentatives des quartiers d'habitat social administrés par le bailleur et des quartiers HLM français *in fine*. Ce panel a été établi en faisant varier, pour chaque technique d'enquête (en dehors des entretiens et des interactions informelles), les critères suivants :

- les formes urbaines des quartiers observés, afin d'atteindre une certaine représentativité des quartiers HLM d'aujourd'hui : paysages emblématiques des grands ensembles (tours et barres, urbanisme sur dalle⁵², vastes espaces extérieurs...) ; quartiers requalifiés dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine ou de renouvellement urbain (démolitions d'immeubles et reconstruction de bâtiments plus petits, réaménagement des cœurs d'îlots, embellissement des espaces extérieurs, traitement des commerces, des équipements et des espaces publics, etc.) ; quartiers « intermédiaires » en partie rénovés, où subsistent quelques tours et barres de logements sociaux.

⁵² L'urbanisme sur dalle implique une stricte séparation des circulations piétonnes et automobiles.

- les projets urbains réalisés dans les quartiers observés : certains quartiers n'ont fait l'objet d'aucun (ou peu de) dispositif(s) de la Politique de la Ville (ils ont toutefois pu être réhabilités par le bailleur en dehors de ces dispositifs), tandis que d'autres les multiplient depuis plusieurs décennies (Grand Projet Urbain 1993-1999, PIC Urban 1996-2000, Grand Projet de Ville 2000-2003, PNRU 2004-2014, NPNRU depuis 2014).
- l'état du cadre de vie : les quartiers observés présentent aussi des situations de cadre de vie diversifiées, qui vont d'une situation jugée satisfaisante par le bailleur à des situations plus ou moins dégradées. Des quartiers dont l'état a évolué (dans un sens ou dans l'autre) au cours de la période récente ont aussi été étudiés.

Cette manière de procéder doit permettre de dépasser la singularité de notre cas *in fine*, en identifiant des réflexions, des questionnements ou encore des problèmes qui, parce qu'ils affectent différents quartiers gérés par le bailleur investigué, sont susceptibles de concerner d'autres quartiers HLM et d'autres bailleurs.

Nous revenons ci-après sur la manière dont cet échantillonnage de situations urbaines a été atteint à partir des différentes techniques mobilisées :

- les observations de réunions ont porté sur plusieurs types d'espaces résidentiels du bailleur et ont réuni divers acteurs des quartiers HLM (dont d'autres bailleurs que celui enquêté) ;
- les visites de site se sont déroulées dans des quartiers plus ou moins dégradés ainsi que dans des quartiers érigés en tant que modèles à reproduire par les agents du bailleur et par les équipes des bureaux d'études mandatés par ce dernier pour accompagner l'élaboration de projets urbains.
- concernant les observations participantes auprès des gardiens, nous avons veillé à nous tourner vers des agents exerçant dans des quartiers présentant des situations urbaines contrastées (site avec des tours et des barres, site rénové en privilégiant des formes urbaines attendues par l'ANRU, site anciennement considéré comme sensible par la Politique de la Ville, site non dégradé).
- enfin, le suivi des pratiques au cours des projets urbains et de gestion a concerné différents types de quartiers, rencontrant des problèmes de cadre de vie communs ou complémentaires.

Conclusion

Ce chapitre a permis d'exposer le travail réflexif qui a guidé, tout au long du travail empirique, la construction d'un positionnement scientifique et méthodologique afin de répondre à une question sous-explorée dans la recherche urbaine : la gestion du cadre de vie. Il est apparu nécessaire de revenir sur les conditions d'accès au terrain, le rôle que nous avons pu jouer dans certaines activités observées, et l'effort de distanciation qui a dû être opéré à l'égard des enquêtés et de l'objet de recherche. Les influences théoriques et méthodologiques de cette recherche ont ainsi été présentées, leurs limites assumées, les revirements dévoilés.

Afin d'observer et d'analyser les pratiques des agents du bailleur social, un protocole d'enquête a été scrupuleusement établi et combine plusieurs techniques. Tout d'abord, une immersion a été réalisée par le biais d'un dispositif CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche). Pour accompagner cette démarche d'immersion, les travaux ethnographiques se sont avérés très utiles, en particulier pour construire une posture flexible et compréhensible par tous les acteurs, à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisme investigué. Cette immersion a facilité l'accès à la littérature grise et aux outils de travail des agents exerçant au sein du bailleur. Elle a aussi facilité l'accès même aux acteurs et à leurs pratiques.

L'analyse sur l'organisation du bailleur a été complétée par des observations et des entretiens qui ont nécessité, là encore, un travail réflexif sur la présentation de soi. Observation participante ou directe, à découvert ou *incognito*, entretien compréhensif ou d'explicitation, formel ou informel : les méthodes employées ont été mûrement réfléchies et adaptées selon les finalités qu'elles devaient servir et le profil des personnes enquêtées. Ainsi, l'observation (de réunions, de visites de site, et des pratiques des gardiens) est apparue comme une méthodologie incontournable pour accéder aux échanges entre les acteurs, à leurs moments de débats, aux problèmes qu'ils essaient de résoudre, aux consensus et aux désaccords sur le cadre de vie et sa gestion, ainsi qu'à leurs pratiques effectives. Les entretiens ont, quant à eux, facilité l'accès au sens que les acteurs donnent à leur action.

Concernant l'étude de cas sur un seul bailleur, les critiques adressées à cette méthode ont été abordées. Mais il a été démontré que les bénéfices retirés d'une analyse aussi approfondie sont bien plus élevés que ses limites, d'autant plus sur un sujet aussi peu exploré par la recherche. L'enjeu que représente le cadre de vie des quartiers administrés par les bailleurs sociaux soulève en effet plusieurs interrogations dont certaines traversent le milieu du logement social. Dès lors, bien que la thèse porte principalement sur le cas singulier d'un bailleur, ce dernier peut apparaître, dans une certaine mesure et sur certains aspects, généralisable ou transposable à d'autres organismes de logement social.

PARTIE 2

Où se cache la gestion du cadre de vie chez le bailleur social ?

Le cadre de vie est une préoccupation à la fois ancienne et montante chez les bailleurs sociaux. Pour le bailleur social étudié, l'importance accordée à la question du cadre de vie des quartiers qu'il gère s'est traduite par un engagement dans la rénovation urbaine, dans la maintenance de son patrimoine, ou encore dans le traitement sans délai des réclamations des locataires. Ce bailleur perçoit le cadre de vie comme un enjeu essentiel et revendique à ce titre une action tournée vers la satisfaction de ses locataires à l'égard de leur environnement urbain. Pourtant, à première vue, le bailleur étudié ne compte aucun service ni professionnel dédié aux interventions sur le cadre de vie des quartiers d'habitat social. C'est en tout cas ce que laissent à penser les intitulés de services et de fonctions que regroupe l'organisme, et dont aucun ne présente une mention au « cadre de vie » ou à des termes voisins. La consultation de son organigramme n'apporte en effet aucune piste permettant d'identifier le(s) service(s) et le(s) professionnel(s) chargés de s'occuper du cadre de vie. La consultation de ses notes internes de cadrage (telles que les fiches de poste, les projets d'entreprise et les rapports annuels d'activité) n'est pas davantage aidante et laisse entendre que les professionnels ne peuvent s'appuyer sur aucune source écrite formalisée par le bailleur pour guider leur action sur le cadre de vie. Dès lors, peut-on identifier des agents qui prennent en charge le cadre de vie des quartiers d'habitat social, qui sont-ils et comment le font-ils ? Autant de questions en suspens. C'est cette boîte noire que cette deuxième partie du manuscrit ambitionne d'explorer et d'éclairer.

La partie 1 a mis en évidence que le cadre de vie est une responsabilité partagée entre plusieurs structures, dont les principales sont les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux. Cette deuxième partie vise désormais à entrer plus spécifiquement dans l'organisation des bailleurs afin de résoudre l'énigme suivante : où se cache la gestion du cadre de vie chez le bailleur social ? Par quels services, par quels professionnels et sous quelle forme la gestion du cadre de vie est-elle assurée ? La vocation de cette partie 2 est donc d'identifier les agents qui, au sein de l'organisme HLM, sont concernés par la gestion du cadre de vie.

Ainsi, le **chapitre 3**, « De la gestion locative aux gestionnaires du cadre de vie », propose de débiter l'investigation au sein des services de gestion de l'organisme HLM. L'enquête menée dans le chapitre 3 fait émerger une figure, celle des gestionnaires du cadre de vie. Nous entendons par « gestionnaires du cadre de vie » des agents qui, chez le bailleur, s'occupent de façon formelle ou informelle des questions relatives au fonctionnement du cadre de vie.

L'investigation conduite dans les services de gestion a mis en évidence que la gestion du cadre de vie se jouait aussi du côté des professionnels de la maîtrise d'ouvrage HLM. Pour cela, l'exploration se poursuivra ensuite au sein des services de la maîtrise d'ouvrage, qui représente une autre grande activité des bailleurs sociaux. Le **chapitre 4**, « Les chefs de projets urbains, de la production à la gestion du cadre de vie », démontre que la gestion du cadre de vie chez le bailleur social ne repose pas exclusivement sur la figure du gestionnaire, mais implique également des professionnels de la maîtrise d'ouvrage : les chefs de projets urbains. Ce quatrième chapitre met au jour leur implication dans la gestion du cadre de vie au moment de la conception de leurs projets urbains.

En définitive, les deux premiers chapitres de la partie 2 mettent en évidence que la gestion du cadre de vie est distribuée entre trois catégories de professionnels (gestionnaires de proximité, chargés de gestion sociale et urbaine, chefs de projets urbains). Ils ne sont pas tous spécialisés dans une activité de gestion et peuvent appartenir à des services de maîtrise d'ouvrage. On verra que selon leurs fonctions, leurs contraintes, ou encore leurs marges de manœuvre, les professionnels de la maîtrise d'ouvrage et de la gestion n'envisagent pas le cadre de vie et sa gestion de la même manière : qu'est-ce que « gérer le cadre de vie » signifie pour chacun de ces professionnels ?

Enfin, le **chapitre 5**, « Le cadre de vie et sa gestion, des objets négociés », s'intéresse aux débats et aux discussions qui prennent forme autour de la gestion du cadre de vie à l'échelle des professionnels (entre gestionnaires et producteurs) et des structures (entre bailleurs et collectivités locales).

CHAPITRE 3

De la gestion locative aux gestionnaires du cadre de vie

Introduction

Où se cache la gestion du cadre de vie chez le bailleur social ? La question est a priori simple mais ne l'est pas. L'organigramme du bailleur enquêté ne présente aucun service dont l'intitulé laisserait à croire que c'est à tel ou tel endroit que se déploient des activités sur le « cadre de vie » en particulier. Pourtant le cadre de vie est une préoccupation affichée par cet organisme. Dès lors, afin de déterminer les pratiques de gestion du cadre de vie au sein du bailleur social et d'identifier les professionnels qui les exercent, une enquête exploratoire a été entreprise. Celle-ci a consisté à interroger et à observer l'ensemble des professionnels exerçant au sein du bailleur social étudié. L'attention s'est ainsi portée sur le « vrai boulot » des agents du bailleur social, pour reprendre une expression d'Alexandra Bidet (2010), c'est-à-dire sur les dimensions à la fois officielles et informelles de leurs pratiques professionnelles. En somme, cela revient à se demander ce que font concrètement ces professionnels, dans quelle mesure ils sont exposés à la question du cadre de vie et comment ils abordent celle-ci. Répondre à ces questions doit permettre de mieux comprendre comment l'enjeu du cadre de vie est incarné dans l'organisation du bailleur social et d'éclairer les pratiques contemporaines de gestion du cadre de vie. Au bout de l'enquête, la réponse à la question suivante nous attend : qui sont les gestionnaires du cadre de vie chez le bailleur ? Nous entendons par « gestionnaires du cadre de vie » les agents qui, chez le bailleur, s'occupent de façon plus ou moins formelle ou informelle des questions relatives au cadre de vie.

Mais par où commencer l'investigation ? En décomposant la « gestion du cadre de vie », deux notions peuvent être dissociées : la « gestion » d'un côté, et le « cadre de vie » d'un autre côté. C'est pour cette raison que les investigations se sont logiquement tournées en premier lieu du côté des services relevant explicitement de l'activité de « gestion ». Ce chapitre expose les résultats de cette investigation : la description de l'organisation du bailleur social fera progressivement émerger les activités qui concourent à la gestion du cadre de vie, même si les professionnels concernés ne la revendiquent pas nécessairement comme faisant partie de leur travail.

Pour enquêter sur le travail des agents du bailleur social, des méthodes complémentaires ont été employées afin d'accéder à l'éventail le plus large de leurs activités. Tout d'abord, la méthodologie élaborée repose à la fois sur l'observation directe, l'observation participante, les entretiens et les

interactions informelles⁵³. En sus de ces méthodes qualitatives, des sources écrites par l'organisme ont été consultées. Il s'agit des documents à diffusion restreinte mis à disposition des professionnels pour orienter leur action, à savoir les outils de travail, les fiches de poste, ainsi que les référentiels de travail (par exemple, les plannings de suivi des projets, élaborés en interne, avec des étapes à respecter pour chaque professionnel). Les emplois du temps des professionnels ont également constitué une ressource intéressante pour apprécier le temps passé à réaliser une tâche, ce qui a contribué à objectiver leurs témoignages et à relever d'éventuels décalages entre pratiques déclarées et pratiques constatées⁵⁴ (le but n'étant pas de révéler ces écarts, mais de proposer une description des pratiques professionnelles effectives). Ainsi, l'enquête a parfois permis d'approcher des pratiques informelles, peu ou prou éloignées de ce que les professionnels sont supposés réaliser selon leur hiérarchie. Comme l'ont souligné des travaux en sociologie du travail, la frontière entre travail prescrit et travail réel n'est jamais évidente (Avril, Cartier et Serre, 2010, p. 50). Certaines tâches professionnelles, pourtant importantes dans l'activité d'un agent, peuvent être passées sous silence parce qu'elles renvoient à des aspects moins valorisés du travail (Arborio, 2001). Ces pratiques informelles, moins valorisées que d'autres, lorsqu'elles avaient trait au cadre de vie, ont retenu notre attention autant que les activités formelles.

Nous rendons compte de cette investigation en trois temps.

La première section, « Le bailleur social et la gestion, une histoire ancienne et plurielle », aborde la pluralité de la notion de gestion dans le milieu HLM. Elle revient plus spécifiquement sur les activités de gestion du bailleur social les plus connues, celles que la littérature a d'abord incité à explorer.

La deuxième section, « Les chargés de gestion sociale et urbaine, seuls agents du bailleur à revendiquer une action professionnelle sur le cadre de vie », explore une catégorie de professionnels qui se présentent comme des acteurs essentiels dans l'amélioration du cadre de vie.

La troisième section, « Les gestionnaires de proximité, des acteurs du cadre de vie des quartiers d'habitat social », montre comment les agents de terrain qui gèrent les « espaces résidentiels » du bailleur concourent au maintien du cadre de vie. La notion d'espace résidentiel proposée dans cette recherche fait référence aux immeubles de logements sociaux et à leurs abords immédiats dont le bailleur social est à la fois propriétaire et gestionnaire. Ces espaces sont de plus en plus souvent délimités par des aménagements, généralement des grilles et des contrôles d'accès. Cette pratique vise à marquer un espace clos réservé aux seuls résidents, tout en clarifiant le statut des espaces privés et publics et, ce faisant, les responsabilités de gestion partagées entre les acteurs (collectivités territoriales, bailleurs, copropriétaires privés...).

Ainsi, ce chapitre met en évidence le fait que les pratiques de gestion du cadre de vie, au sein du bailleur social, sont distribuées entre deux catégories de professionnels issus de services de gestion.

⁵³ La méthodologie de la recherche est présentée dans le chapitre 2.

⁵⁴ Ces deux catégories (pratiques déclarées et pratiques empruntées) sont empruntées à Marcel *et alii*, 2002.

I. Le bailleur social et la gestion, une histoire ancienne et plurielle

Les bailleurs sociaux ont pour spécificité d'avoir fondé leur identité et une conception de leur rôle autour de deux activités : la construction et la gestion de logements sociaux. Cela se traduit fortement dans leur organisation, comme en témoigne la figure 6 ci-dessous. En effet, cette représentation simplifiée de l'organisation du bailleur étudié met bien en évidence que celle-ci est scindée en deux directions principales, la direction de la gestion du patrimoine et la direction de la maîtrise d'ouvrage.

Alors que le cadre de vie est affiché comme un enjeu majeur par le bailleur social étudié, son organigramme ne présente aucun service ni professionnel formellement dédié à cette question. Du côté de la direction de la maîtrise d'ouvrage comme du côté de la direction de la gestion, aucun intitulé de service ou de fonction n'aide à déterminer qui s'occupe de la gestion du cadre de vie chez le bailleur social. Cet organigramme est-il trompeur ou reflète-t-il une réalité ? Par-delà les éléments affichés, où se cache la prise en charge de la gestion du cadre de vie ? Pour répondre à cette question, le réflexe le plus naturel est d'organiser les premières fouilles auprès des services et des professionnels marqués du sceau de la « gestion ».

De manière générale, l'activité de gestion appelle des préoccupations anciennes pour les organismes de logement social. La « gestion » est une notion très présente dans l'organisation et l'histoire de l'ensemble des bailleurs sociaux français, et elle revêt encore aujourd'hui une dimension polysémique et plurielle. En effet, dans le milieu professionnel HLM, l'activité de gestion peut recouvrir plusieurs formes et le terme « gestion » fait en réalité référence à une pluralité de fonctions et d'activités. On retrouve ainsi différents types de gestion dans l'organisation du bailleur social, que nous proposons de distinguer comme suit : la gestion des logements sociaux, la gestion sociale, la gestion de projets urbains, la gestion urbaine et sociale, et la gestion de proximité. Lorsqu'il est fait référence à l'activité de gestion des bailleurs, la gestion des logements sociaux occupe généralement une place de premier plan. En effet, un bailleur social est avant tout défini par la relation contractuelle qui l'unit à un locataire ; le bailleur est par définition un propriétaire de biens immobiliers qu'il loue contre un loyer modéré. La littérature tend à désigner toute autre forme de gestion comme une activité élargie des fonctions traditionnelles de gestion des organismes HLM. Nous allons donc débuter nos investigations auprès des professionnels chargés de la gestion des logements sociaux. Au sein du bailleur social, ces derniers sont rattachés à deux services, à savoir le service du développement de la clientèle et celui de la gestion locative. Nous nous intéresserons ensuite à deux autres types d'activités de gestion moins reconnus comme relevant de l'activité de gestion conventionnelle des bailleurs : la gestion sociale et la gestion de projets urbains.

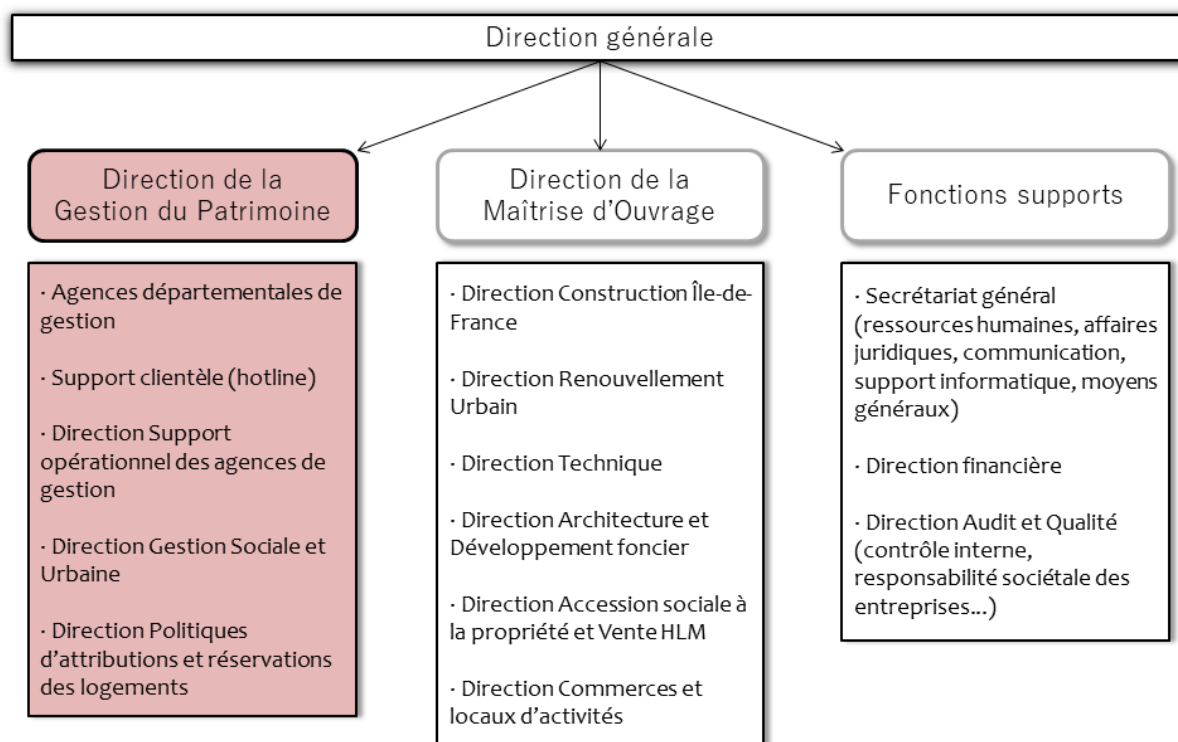


Figure 6. La direction de la Gestion du Patrimoine au sein de l'organisation du bailleur social étudié (représentation simplifiée). Réalisation : A. Mille.

1) La gestion HLM : des activités plurielles réparties entre agences départementales et siège social

Au sein du bailleur social étudié, la gestion des logements sociaux est prise en charge au niveau de la direction de la gestion du patrimoine. Certaines activités de gestion relèvent directement du siège social tandis que d'autres relèvent des agences départementales de gestion.

À l'échelle du siège social, sont intégrés les services chargés de la gestion sociale et urbaine, des attributions et des réservations des logements, et du support opérationnel. Leurs nombreuses tâches (détaillées dans la figure 7) renvoient principalement à des activités liées à la gestion locative, au soutien à la maintenance, ou encore au contrôle interne (par exemple, les enquêtes « Supplément de Loyer de Solidarité » auprès des locataires).

Mais c'est surtout à l'échelle des agences départementales de gestion que l'on peut identifier le plus grand nombre de personnel. Le bailleur social étudié étant propriétaire de logements sociaux dans chaque département de la région francilienne, il s'est organisé en huit agences de gestion (Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val d'Oise) dont nous allons examiner l'organisation et l'activité.

La figure 7 illustre les différentes activités représentées au sein de la direction de la gestion du patrimoine. Elle précise si ces activités sont implantées au sein des agences de gestion ou au siège social. Des types de gestion y sont indiqués (gestion locative et commerciale, gestion sociale, etc.). Il ne s'agit pas des intitulés exacts des services présents au sein de l'organisme, mais d'une catégorisation établie grâce à l'enquête. De plus, le fonctionnement des agences étant susceptible de varier quelque peu d'une structure à une autre, il s'agit bien là d'une représentation-type et l'organisation réelle des agences peut présenter quelques variations dont les implications pour cette recherche sont apparues marginales.

Les agences de gestion du bailleur étudié accueillent plusieurs services composés chacun d'une dizaine de personnes. Tout d'abord, le service dit du développement de la clientèle est chargé de la commercialisation et de l'attribution des logements sociaux anciens, libérés ou acquis auprès d'autres bailleurs, et des logements sociaux neufs. Le service de la gestion locative prend ensuite le relai des chargés de commercialisation en assurant un suivi du bail du locataire. D'autres services relèvent plus spécifiquement de la gestion sociale, c'est-à-dire du traitement personnalisé des situations qui exigent un accompagnement spécifique dans la limite de ce que le bailleur estime relever de ses responsabilités et de ses compétences. La gestion sociale repose sur le personnel de deux services, à savoir le service de l'accompagnement social et celui du recouvrement locatif et de la prévention des impayés. Le service habitat s'occupe, quant à lui, de la gestion dite de proximité. Au sein des agences de gestion, seuls les responsables de site (le plus haut niveau hiérarchique de ce service) ont leurs bureaux ; ils sont moins de dix par agence. Chaque responsable de site supervise deux à trois équipes composées chacune d'un chef de secteur et d'une dizaine de gardiens en moyenne ; leurs bureaux sont (dé)localisés sur les sites gérés et non en agence départementale. Les gestionnaires de proximité sont secondés par le service technique qui comprend en moyenne trois à quatre cadres techniques chargés de la maintenance des équipements et du patrimoine, lorsque ces travaux ne nécessitent pas d'être pris en charge par une entreprise extérieure. Enfin, toujours au sein des agences de gestion, un professionnel n'appartient à aucun service et exerce une activité relativement éloignée de celle de ses collègues gestionnaires. Il s'agit de l'attaché de renouvellement urbain qui a fait son apparition au début des années 2000 sous l'impulsion de l'ANRU et qui est chargé de suivre les projets de rénovation urbaine déployés sur les sites gérés par l'agence.

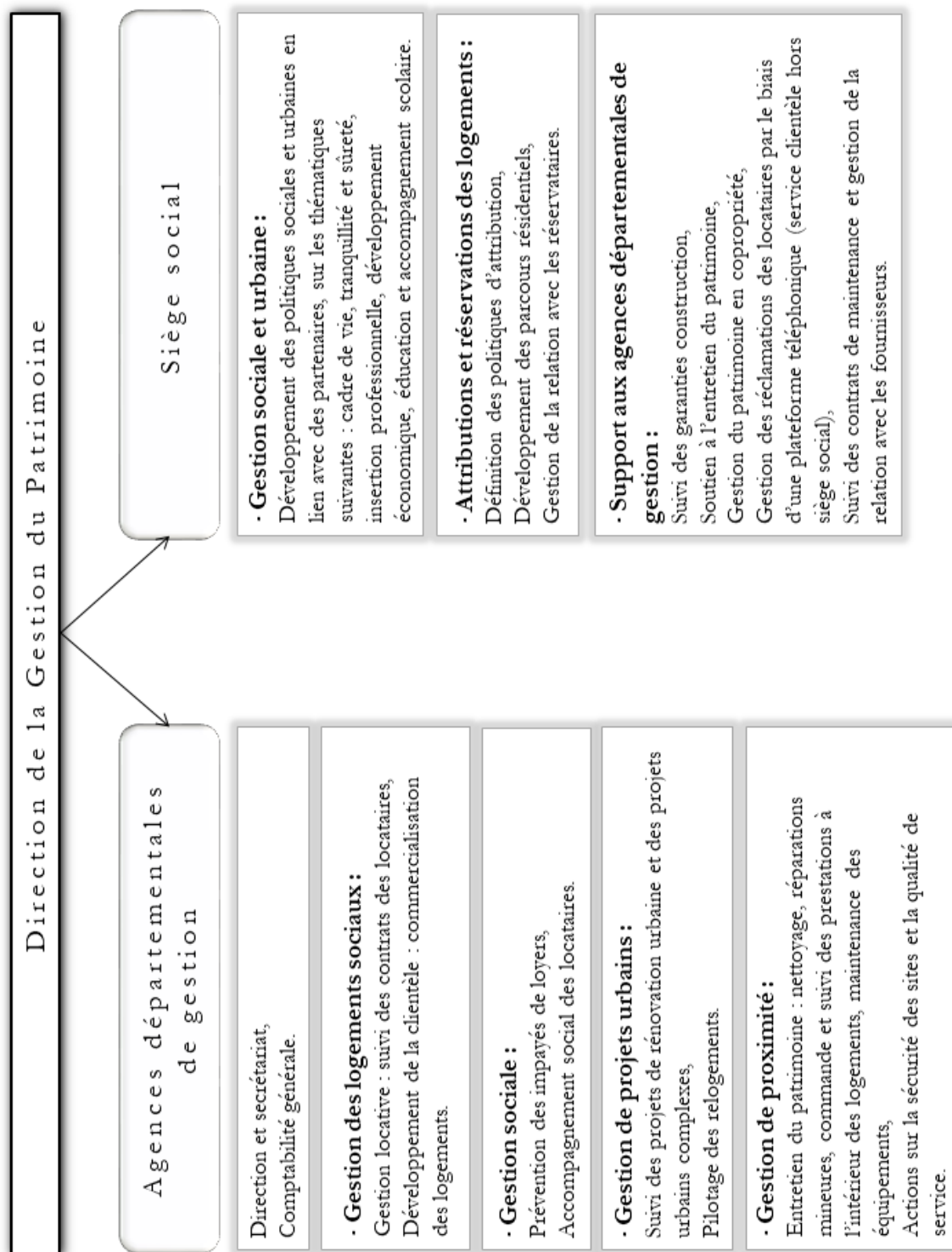


Figure 7. La gestion chez les bailleurs sociaux, une activité plurielle. Description et répartition (agences de gestion et siège social) des activités de gestion représentées au sein d'un organisme de logement social francilien. Réalisation : A. Mille.

2) La gestion des logements sociaux

2.1) Le service du développement de la clientèle

L'activité de gestion apparaît dans le cadre du service du développement de la clientèle, composé de chargés de commercialisation. Ici, elles peuvent être qualifiées de « gestion commerciale » car le personnel de ce service est chargé de tout mettre en œuvre pour que les logements sociaux soient loués. Ce personnel partage un objectif commun avec celui chargé des attributions des logements, à savoir la maîtrise de la vacance dans le patrimoine social. En effet, ils doivent veiller au respect des objectifs fixés par l'agence en matière de taux de vacance, sans pour autant que cela implique des activités communes ou soit traité au cours d'une tâche spécifique.

L'une des activités du chargé de commercialisation consiste à mettre des logements à disposition des services internes compétents, pour y accueillir des locataires ; c'est ainsi qu'il apporte sa contribution à la gestion de la vacance. Il « bloque » des logements (selon le vocabulaire interne) pour différents autres agents : ceux chargés des attributions et des relations avec les réservataires ; l'attaché de renouvellement urbain (dans le cadre d'un processus de relogement lié à un projet de rénovation urbaine) ; et le chargé d'accompagnement social (pour procéder à un échange de logements, par exemple). Il arrive aussi que le chargé de commercialisation mette des logements à disposition de professionnels affectés au siège social, à savoir ceux qui s'occupent de l'accession sociale à la propriété et de la vente HLM, par exemple pour les accompagner dans le relogement des locataires dont le logement va être mis en vente par le bailleur et qui ne souhaitent pas, ou n'ont pas les capacités financières, de se porter acquéreurs.

Lorsque des logements restent inoccupés pendant une trop longue période, le chargé de commercialisation s'interroge sur les raisons de cette vacance prolongée (localisation peu attractive, image dégradée du quartier, plafond de ressources trop haut ou trop bas, prix élevé du loyer ou des charges...). Derrière un logement inoccupé, se cachent parfois de nombreux refus de la part des demandeurs de logements sociaux, pouvant s'expliquer par l'image négative associée au quartier et à son environnement. Pour les bailleurs et pour les collectivités territoriales, les difficultés de commercialisation deviennent des indicateurs susceptibles d'orienter les interventions sur les espaces publics et sur les espaces résidentiels. Cela alimente également les discours sur les dysfonctionnements et contribue à guider les prises de décisions sur certaines opérations urbaines, comme les démolitions de logements sociaux. La relation entre vacance et dégradation du cadre de vie a déjà été mise en évidence dans la littérature. La vacance des logements et des locaux d'activités peut constituer un facteur de dégradation du cadre de vie (Arab et Miot, 2017 ; à paraître) mais, dans le cas étudié, la question de la vacance ne ressort pas comme un enjeu. Cela s'explique par la situation du bailleur, peu concerné par ce problème alors que d'autres organismes HLM peuvent l'être de façon plus intense, notamment dans les territoires en déclin.

2.2) Le service de la gestion locative

Une fois un logement loué, le service de la gestion locative vient prendre le relai. Les activités de gestion locative consistent à assurer l'ensemble des tâches associées à la relation entre un propriétaire et un locataire. Il s'agit principalement d'une gestion administrative des dossiers des locataires. Les chargés de gestion locative s'occupent de la rédaction et de la signature des contrats de location avec les nouveaux entrants, de la gestion des consommations au sein d'un immeuble, de la facturation des charges, et du recouvrement des loyers. Ils prennent en charge l'installation du locataire et sont ensuite responsables du suivi du bail, en lien avec le personnel chargé de la prévention et du traitement des impayés de loyers. Ils gèrent ainsi les contrats des locataires depuis leur entrée dans le logement jusqu'à leur sortie (pour reprendre le vocabulaire des professionnels). Une part importante de leur travail consiste également à gérer les appels téléphoniques des locataires afin de répondre à leurs questions et de traiter leurs réclamations dès lors que celles-ci se rapportent à leur contrat de bail mais aussi, parfois, au paiement des charges auprès d'un organisme extérieur. Face à cette tâche très chronophage, ils peuvent compter sur l'appui du « support clientèle », une forme de hotline que les locataires peuvent contacter par téléphone pour une grande partie des sujets relevant de la gestion locative. Ce service, composé d'une soixantaine de personnes employées par le bailleur, occupe des bureaux au sein d'un autre bâtiment, en dehors du siège social et des agences de gestion.

Les activités de gestion déployées au sein de ces deux services, celui du développement de la clientèle et celui de la gestion locative, représentent les fonctions traditionnelles du bailleur en tant que logeur. Ces activités concernent la gestion des logements sociaux, en particulier leur commercialisation et le suivi des contrats des locataires, bien davantage que la gestion du cadre de vie.

3) La gestion sociale des locataires

3.1) Le service du recouvrement locatif et de la prévention des impayés de loyers

De manière générale, les activités de la gestion du patrimoine sont évaluées à partir de plusieurs indicateurs, dont les principaux sont le taux de vacance, le taux de rotation du parc social et le taux d'impayés de loyers. Le taux d'impayés de loyers fait l'objet d'une attention toute particulière de la part du bailleur étudié ; contrairement aux deux autres indicateurs, celui-ci bénéficie en effet d'un personnel dédié depuis quelques années. En 2014, le bailleur social a en effet implanté, dans chacune de ses agences de gestion, un nouveau service chargé du recouvrement locatif et de la prévention des impayés de loyers. Ce dernier a pris la relève du service de la gestion locative qui s'occupait jusqu'alors du traitement des situations de contentieux pour impayés. La création du service de recouvrement locatif a permis de décharger celui de la gestion locative qui commençait alors à faire face à un accroissement de son activité en raison de l'augmentation du patrimoine

faisant suite à l'acquisition de logements d'autres organismes. Cette initiative s'inscrivait dans le cadre d'un enjeu national visant à prévenir le plus tôt possible les impayés de loyers en vue de réduire les expulsions effectives⁵⁵. Pour les bailleurs sociaux, il s'agissait aussi de veiller au maintien de leur équilibre financier, qui repose pour beaucoup sur les revenus locatifs.

La première agence départementale de gestion qui fut dotée d'un tel service de prévention des impayés concentrait à elle-seule 23 % des dossiers de locataires en situation d'impayés supérieurs à 10 000 euros, à l'échelle du bailleur en 2015. Elle présentait la même année un montant de créance supérieur à deux millions d'euros⁵⁶. Pour cette agence, lorsqu'une situation d'impayés se présente, il revient depuis aux chargés de contentieux de s'en occuper. Une autre évolution s'est produite peu de temps après la création de ce service, avec l'arrivée des chargés de « précontentieux », d'abord au sein de l'agence susmentionnée puis au sein des autres agences. Le but affiché était d'anticiper les situations de contentieux et de surendettement en intervenant dès le non-paiement de deux mensualités de loyers. Le basculement d'un dossier du personnel chargé du précontentieux à celui du contentieux doit depuis être compris par le locataire comme une progression quant à la gravité de sa situation et des conséquences auxquelles il s'expose si celle-ci n'est pas régularisée.

3.2) Le service de l'accompagnement social

Pour l'Union Sociale pour l'Habitat, la prévention des impayés de loyers relève de la mission sociale des bailleurs sociaux ; elle doit donc être considérée comme de la gestion sociale et plus seulement comme de la gestion patrimoniale⁵⁷. Au sein du bailleur étudié, la gestion sociale repose également sur d'autres professionnels : les chargés d'accompagnement social. Leur mission consiste à proposer un accompagnement individualisé aux ménages présentant des difficultés économiques et/ou sociales ou identifiés comme présentant des troubles mentaux ; il s'agit par exemple de leur apporter une aide administrative pour procéder au paiement du loyer. Leur travail a évolué sous l'effet du programme national de rénovation urbaine. En effet, des chargés d'accompagnement social ont été mobilisés ou recrutés dans le cadre des projets de rénovation urbaine pour s'occuper du relogement des ménages concernés par la démolition de leur logement. Le travail d'un chargé d'accompagnement social en contexte de rénovation urbaine est alors organisé en deux temps. Dans un premier temps, il doit réaliser un diagnostic social des familles à reloger, pour déterminer leur situation économique ainsi que leurs besoins et attentes vis-à-vis du nouveau logement (localisation, typologie...). Dans un second temps, le chargé d'accompagnement social recherche et propose des solutions de relogement en essayant de mobiliser en priorité le patrimoine du bailleur inoccupé ou libéré par le départ d'autres ménages. Cette recherche de logements pour accueillir les ménages relogés est menée en collaboration avec le personnel chargé de la commercialisation des logements (cf. *supra*, le service du développement de la clientèle).

⁵⁵ USH, 2014, « Le rôle des organismes », mis en ligne le 12 août sur son site officiel.

⁵⁶ « Analyse des créances de plus de 10 000 € au 31 mars 2015 » (document interne à diffusion restreinte, consulté en mai 2015).

⁵⁷ USH, 2014, *op. cit.*

Ces activités de gestion sociale participent à l'amélioration des conditions de vie des ménages rencontrant des difficultés ponctuelles ou plus permanentes. Elles concernent de fait l'action sur les personnes, bien davantage que l'action sur le cadre de vie.

4) La gestion des projets urbains

4.1) En première ligne de la conception des projets de rénovation urbaine côté bailleur : les attachés de renouvellement urbain

Avec le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), la création de nouveaux métiers a été impulsée par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) dès le début des années 2000. Six agences de gestion du bailleur étudié (sur les huit qu'il compte au global) ont ainsi accueilli ce que certains bailleurs appellent des « attachés de renouvellement urbain », d'autres des chefs de projet renouvellement urbain, et d'autres encore des chargés de mission renouvellement urbain. Par souci de commodité, l'intitulé « attachés de renouvellement urbain » sera privilégié. Apparus en 2005 au sein du bailleur étudié, ils sont chargés de suivre toutes les étapes de définition préalable d'un projet de rénovation urbaine en collaboration avec les partenaires du bailleur, en premier lieu les municipalités et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.

Les attachés de renouvellement urbain ont un rattachement hiérarchique au directeur départemental de l'agence de gestion pour laquelle ils travaillent. Ils dépendent donc de la direction de la gestion du patrimoine et leur bureau est localisé au sein de l'une des six agences franciliennes du bailleur. Ils sont formés et encadrés par un responsable de projets urbains avec lequel ils n'ont aucun lien hiérarchique et qui les accompagne dans le suivi du montage des projets. Le responsable de projets urbains n'est, quant à lui, rattaché ni à une agence départementale ni à la direction de la gestion du patrimoine. Il dépend en effet de la grande direction de la maîtrise d'ouvrage puisqu'il exerce au sein de la direction du renouvellement urbain (sous l'autorité hiérarchique du responsable de cette direction), où il est le seul représentant de sa fonction à l'échelle du bailleur.

Depuis l'intégration de cette fonction au sein du bailleur étudié, les missions de l'attaché de renouvellement urbain sont en perpétuelle évolution. Les attachés eux-mêmes ont des difficultés à expliquer qui ils sont et ce qu'ils font. Ils suivent chacun des projets de rénovation urbaine différents les uns des autres, et peuvent en conséquence être exposés à des problématiques susceptibles de varier d'un attaché à un autre. L'enquête que nous avons menée a cependant permis de relever quelques régularités dans leurs pratiques. Cette enquête repose sur des observations lors de réunions avec des partenaires du bailleur, portant sur la co-définition des projets de rénovation urbaine dans le cadre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU).

Elle s'appuie également sur l'observation d'échanges entre les attachés de renouvellement urbain eux-mêmes, au cours de réunions visant à réécrire leur fiche de poste⁵⁸.

L'exploration des activités des attachés de renouvellement urbain a débuté avec deux premiers constats qui portent à croire, dans un premier temps, que c'est au niveau de ces professionnels que pourrait se jouer la gestion du cadre de vie chez le bailleur. Ces constats sont les suivants :

- Puisqu'ils dépendent de la direction de la gestion du patrimoine, les attachés de renouvellement urbain exercent, tout comme les professionnels présentés plus en amont, des activités de gestion. C'est bien l'appartenance à un service de gestion qui a guidé nos premières investigations en direction des gestionnaires et nous continuons donc de suivre cette piste.
- La création de la fonction d'attaché de renouvellement urbain a été impulsée par l'ANRU. Dans le cas du bailleur étudié, elle devait permettre d'assurer -aux côtés des partenaires- la co-définition des projets de rénovation urbaine. L'un des objectifs affichés de ces projets est l'amélioration du cadre de vie des quartiers désignés comme « sensibles ».

Les questions que l'analyse de leurs pratiques doit éclairer sont les suivantes : les activités découlant de la « co-définition » des projets de rénovation urbaine assurées par les attachés de renouvellement urbain ont-elles un rapport avec le cadre de vie ? Autrement dit, ces professionnels sont-ils confrontés, à un moment ou à un autre de leurs activités, à la question du cadre de vie et de sa gestion ?

4.2) Les attachés de renouvellement urbain, des activités avant tout centrées sur le relogement, l'équilibre budgétaire et le phasage des opérations

Les attachés de renouvellement urbain sont impliqués au cours des étapes d'élaboration des projets de rénovation urbaine dans le cadre du PNRU et, désormais, du NPNRU, après la délimitation du périmètre d'intervention. Dans le cadre du NPNRU, les principales réunions auxquelles ils participent réunissent les municipalités ou -de plus en plus- les intercommunalités qui portent le projet et animent ces réunions, ainsi que les bailleurs qui y sont impliqués. Au cours de ces réunions, que nous proposons de nommer « réunions interbailleurs », les attachés de renouvellement urbain sont souvent les seuls représentants du bailleur. Il arrive néanmoins qu'ils soient accompagnés par le responsable de projets urbains si les points prévus à l'ordre du jour nécessitent la présence d'un responsable (par exemple, lorsque l'un des points à aborder suppose une prise en charge financière conséquente de la part du bailleur). De manière générale, le pouvoir décisionnel des attachés de renouvellement urbain est relativement limité. En effet, ils ne prennent généralement aucun engagement sans l'aval de la direction de l'agence et, dans une moindre mesure, du responsable de

⁵⁸ Au cours de l'année 2017, les attachés de renouvellement urbain ont décidé de réécrire eux-mêmes leur fiche de poste, puis de soumettre ce document revu à l'avis de la direction des ressources humaines. L'observation et l'écoute prolongées de leurs échanges autour de cette réécriture se sont avérées particulièrement riches d'enseignements sur les activités effectives des attachés de renouvellement urbain et leur potentielle contribution à la gestion du cadre de vie.

projets urbains. Les attachés tiennent régulièrement informés de l'avancée du projet, quatre responsables du bailleur, également impliqués dans la conception du projet de renouvellement urbain :

- la direction de l'agence dont ils dépendent,
- le responsable de projets urbains,
- le responsable de la direction du renouvellement urbain,
- la direction générale de l'organisme HLM.

Pour reprendre une expression fréquemment employée par le responsable de projets urbains, les attachés de renouvellement urbain et ce dernier sont « les yeux et les oreilles » des trois autres responsables. Ils les informent des décisions prises par les partenaires et des questions en suspens. Et si le déroulement de la conception du projet urbain nécessite des délibérations plus soutenues ou si certaines décisions requièrent une validation au plus haut niveau hiérarchique (par exemple, lorsqu'il faut choisir parmi plusieurs scénarios de programmation urbaine), des délibérations se déroulent au cours des comités de renouvellement urbain⁵⁹. Cela permet ensuite aux attachés d'orienter les débats avec les partenaires, pour tenter de faire pencher la balance en faveur des arguments exposés par le bailleur.

Dans le cadre des réunions interbailleurs, les échanges des agents des bailleurs et de ceux des collectivités territoriales se concentrent sur trois principaux sujets : les études et la programmation urbaine ; le relogement ; et le plan de financement du projet. Le premier sujet a trait aux études urbaines, sociales et techniques qui devront ensuite permettre de projeter des scénarios d'intervention. Dans le cadre du NPNRU, l'ANRU a rendu obligatoire une période de dix-huit mois, au tout début des projets, dévolue aux études urbaines, sociales et techniques. Durant ces dix-huit mois, aucuns travaux ne pouvaient être lancés sauf dérogation accordée par l'ANRU. Cette période, appelée « protocole de préfiguration », devait permettre aux acteurs du projet de prendre le temps de définir leur projet urbain. Les attachés de renouvellement urbain et les agents de l'intercommunalité ont donc été chargés de dresser ensemble une liste des études à faire réaliser en vue d'affiner la programmation⁶⁰. L'implication des attachés se limite ici à la question du financement des études, au choix concerté du cabinet d'études, et à l'analyse de ses résultats en collaboration avec les responsables du bailleur déjà mentionnés.

Le deuxième sujet abordé au cours des réunions interbailleurs est la stratégie et le planning de relogement. Les acteurs du projet établissent une charte intercommunale qui engage les bailleurs sur des objectifs et sur des principes de solidarité interbailleurs dans le but de faciliter les parcours résidentiels des ménages relogés.

⁵⁹ Pour rappel, il s'agit de réunions mensuelles internes qui réunissent différents représentants du bailleur autour de la direction générale pour faire le point sur l'avancement des projets de renouvellement urbain et prendre des décisions s'y rapportant (cf. chapitre 2).

⁶⁰ Dans le vocabulaire de la rénovation urbaine, la « programmation » désigne notamment le volume des démolitions et des réhabilitations défini dans le cadre des projets, ainsi que le tracé des résidentialisations.

Enfin, l'attaché de renouvellement urbain et le responsable de projets urbains élaborent avec l'intercommunalité le plan de financement des opérations qui sera ensuite soumis à l'ANRU, en veillant à ce que la répartition budgétaire entre fonds propres et subventions soit la plus favorable possible pour le bailleur.

Ainsi, les attachés de renouvellement urbain exercent trois grandes activités :

- la maîtrise budgétaire des opérations et des études envisagées par le bailleur,
- le planning prévisionnel de l'ensemble des opérations urbaines à réaliser par le bailleur,
- le suivi des processus de relogement liés aux démolitions.

Ces activités, leur contenu et la manière dont elles sont appréhendées par les attachés mais aussi discutées avec les partenaires du projet, n'appellent pas des questions relatives au cadre de vie et à sa gestion. Alors que l'ANRU avait plutôt imaginé des professionnels intervenant aux côtés de la gestion de proximité, au plus près des territoires gérés, l'enquête a révélé qu'une grande partie des attachés de renouvellement urbain n'a pas développé des habitudes de travail avec les gestionnaires de proximité. Ces attachés-là en particulier exercent des activités se rapportant à de la gestion de projets urbains (planning et financement) tout en restant à distance des sites gérés et des agents de terrain. De plus, les attachés ne prennent pas part aux discussions sur la manière de gérer les quartiers et de faire évoluer cette gestion, qui ont lieu dans d'autres arènes que celles auxquelles ils participent. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils ne sont pas sensibles à ces questions. Ces professionnels présentent en effet des sensibilités plus ou moins prononcées à l'égard du cadre de vie et de la gestion des quartiers, des sensibilités qui varient d'un attaché à un autre. Un attaché de renouvellement urbain en particulier a même joué un rôle essentiel, en activant des leviers concourant à l'amélioration du cadre de vie sur certains sites et en collaboration avec les gestionnaires de proximité⁶¹.

⁶¹ Cela s'est produit à deux reprises, la première fois en initiant une étude urbaine et sociale impliquant plusieurs professionnels de la gestion et de la maîtrise d'ouvrage du bailleur (cf. chapitre 9), la seconde fois en impulsant un projet de gestion de site au sein d'un espace résidentiel (cf. à partir du chapitre 5).

Pour conclure sur cette première section, rappelons tout d'abord qu'avant de commencer à chercher où se joue la gestion du cadre de vie dans les organismes HLM, la littérature sur l'activité de gestion dans le milieu HLM a été consultée. De nombreux travaux définissant prioritairement cette activité à partir de la fonction de logeur du bailleur social, c'est dans les services idoines que l'investigation a débuté. Puisque ces derniers sont localisés dans les agences de gestion, c'est tout naturellement que l'exploration y a été entreprise. Mais force est de constater que les pratiques relevant de la gestion du cadre de vie ne se situent pas dans les services de gestion les plus anciens où se déroulent les tâches conventionnelles associées au statut de logeur. Au sein du bailleur étudié, deux services s'en acquittent : le service du développement de la clientèle et le service de gestion locative. Les activités du service du développement de la clientèle se rapportent davantage à une gestion commerciale des logements sociaux qu'à une gestion du cadre de vie. La conclusion est la même concernant les activités du service de la gestion locative qui relèvent davantage d'une gestion administrative des contrats de location. Quant à l'activité de gestion sociale, plus récente chez le bailleur, elle a pour objectif d'améliorer les conditions de vie des locataires présentant des difficultés socio-économiques. La gestion sociale implique l'action sur les personnes et non sur le cadre de vie. Au sujet des attachés de renouvellement urbain et de leur potentielle contribution à la gestion du cadre de vie, l'enquête a montré que, s'ils prennent part à la conception des projets de rénovation urbaine, leurs activités se déploient sans vraiment questionner la gestion du cadre de vie. Leurs activités concernent davantage de la gestion de projets urbains (financement et phasage opérationnel), que de la gestion du cadre de vie.

II. Les chargés de gestion sociale et urbaine, seuls agents du bailleur à revendiquer une action sur le cadre de vie

L'investigation se poursuit. Deux grands types de gestion restent encore à explorer : la gestion sociale et urbaine, et la gestion de proximité.

Cette deuxième section entreprend tout d'abord de revenir sur les « chargés de gestion sociale et urbaine » : ce sont les seuls agents du bailleur à revendiquer une action sur le cadre de vie (1). Ils défendent une approche transversale dans leurs pratiques, à la croisée entre actions sociales et actions urbaines. Pour comprendre où se situe précisément l'action sur le cadre de vie des chargés de GSU, les activités dites sociales et les activités dites urbaines seront analysées séparément, par commodité (sans que cette manière de procéder ne vienne remettre en cause la transversalité de leurs activités). Puisqu'ils sont généralement assimilés à des professionnels du social, l'exploration des activités sociales (2) précédera celle des activités urbaines (3). Nous verrons alors que :

- la gestion sociale et urbaine, qui a vu le jour sous l'effet de la Politique de la Ville et du Développement Social et Urbain (DSU), prend racine dans une gestion sociale ou, pour le dire autrement, une gestion des « problèmes sociaux » qui vise plus spécifiquement les quartiers qualifiés de sensibles.
- pour investir la gestion du cadre de vie, les chargés de gestion sociale et urbaine découpent les espaces résidentiels en plusieurs composantes qui donnent à voir la façon dont ils se représentent cet objet.

Pour finir, au cours de leurs activités, les chargés de gestion sociale et urbaine collaborent régulièrement aux côtés des gestionnaires de proximité (dont les activités seront abordées à la suite), mais pas seulement. Ils s'associent également avec d'autres partenaires pour les accompagner dans la préservation et l'amélioration du cadre de vie, un champ d'action particulièrement complexe à investir seul (4).

1) L'organisation du travail des chargés de Gestion Sociale et Urbaine (GSU)

1.1) Une activité structurée autour du cadre de vie ?

C'est en 1999 que le bailleur social étudié a intégré pour la première fois dans son organisation un service de « Gestion Sociale et Urbaine ». Dès son origine et aujourd'hui encore, ce service fut rattaché à la Direction de la Gestion du Patrimoine (introduite plus en amont dans ce chapitre) et les bureaux de ses employés furent et demeurent localisés au siège social du bailleur. Ce n'est pas toujours le cas puisque, chez certains bailleurs, les services idoines peuvent être localisés dans les agences de gestion.

Ce service emploie au moment de l'enquête huit chargés de mission en Gestion Sociale et Urbaine (que nous nommons « chargés de GSU » pour alléger la lecture), un coordinateur d'agents de présence⁶², et un chargé de sûreté. Ces deux derniers se concentrent sur les questions relatives à la sécurité et à la sécurisation des sites (plans de sûreté, installation de la vidéosurveillance) afin de décharger les chargés de GSU de cette préoccupation sécuritaire. Les chargés de GSU sont issus de formations universitaires en urbanisme, en droit, en sociologie et psychologie sociale, et d'autres parcours préparant aux métiers de la Politique de la Ville et du développement local.

Au sein du bailleur étudié, les chargés de GSU sont répartis par thématique et par territoire. Chaque chargé de GSU est référent d'une seule thématique qu'il développe dans plusieurs territoires. Parmi ces thématiques, on retrouve le développement durable (avec une priorité accordée à l'environnement), la participation des habitants, le soutien aux initiatives locales et aux associations, le développement de services (associatifs et publics), l'installation des jardins partagés, le développement économique et l'insertion professionnelle, ainsi que l'animation sociale. De plus, le chargé de GSU s'occupe d'un territoire supplémentaire où il déploie des actions sur plusieurs thématiques. Cette organisation peut varier d'un organisme à un autre. À l'occasion d'un entretien, un responsable du développement social et urbain d'un autre bailleur nous expliquait qu'il considère que la spécialisation autour d'une thématique nuit à la polyvalence de leur activité alors que cela constitue selon lui une condition à l'efficacité de leurs actions (entretien avec un responsable DSU, décembre 2018).

Pour intervenir sur ces différentes thématiques, les chargés de GSU sont les seuls agents du bailleur à défendre une approche transversale, à la fois urbaine et sociale. Ils sont aussi les seuls à occuper et à revendiquer une position centrale en matière de cadre de vie dans l'organisation du bailleur, sans que l'on sache précisément à quelles activités ils rapportent cette action sur le cadre de vie. Leurs activités peuvent être scindées en deux grandes catégories, selon qu'elles valorisent plutôt une dimension sociale ou urbaine. La sous-partie suivante revient tout d'abord sur ce que nous avons analysé comme les activités sociales des chargés de GSU. Il s'agira de comprendre si ces activités sociales se rapportent à la gestion du cadre de vie et comment. Si tel est le cas, peut-on en conclure que les chargés de GSU ont développé ce qui pourrait être défini comme une approche sociale du cadre de vie et si oui, en quoi consiste cette approche ?

⁶² Les agents de présence sont présents le week-end sur certains sites sensibles, afin d'assurer une présence quotidienne du bailleur sur ces sites et dans le but de décourager les actes d'incivilités et les détériorations volontaires.

1.2) Du développement social et urbain à la gestion sociale et urbaine

Pour comprendre la genèse ainsi que les tenants et aboutissants du service de gestion sociale et urbaine, il importe de revenir près de quarante ans en arrière. En effet, l'arrivée de cette activité au sein du bailleur est étroitement liée à la Politique de la Ville et au tournant que cette politique a connu dans les années 1980 avec « le passage d'un traitement endogène des problématiques urbaines et sociales des quartiers à une appréhension plus globale, à l'échelle de la ville » (USH, 2013, p. 3). Cette période a marqué la fin d'une autre que certains chercheurs associent à une ère consacrée à l'expérimentation au cours des années 1981-1984. Cette ère correspondait aux premières opérations de développement social des quartiers (DSQ) pilotées par une commission nationale homonyme (CNDSQ). Cette commission était présidée par Hubert Dubedout, alors maire de Grenoble (parti socialiste) et connu pour son très célèbre rapport publié en 1983, « Ensemble, refaire la ville ». Le tout début des années 80 correspond également aux lois sur la décentralisation et, dans cette perspective, le partenariat avec les collectivités locales devint à l'époque l'un des fers de lance de l'action de la Politique de la Ville (David, 2001, p. 18). En 1988, l'appellation DSQ fut remplacée par celle de DSU : le Développement Social et Urbain. L'acronyme DSU vient clairement asseoir la valorisation d'un croisement entre les approches urbaines et sociales, une transversalité qui posait question depuis les premières interventions de la Politique de la Ville sur les quartiers dits sensibles. Sylvie Tissot lit l'émergence du DSU comme un tournant qui apporte une nouvelle manière « de penser et traiter les "problèmes sociaux" à partir de la situation de territoires spécifiques, les "quartiers sensibles" » (Tissot, 2007). Avant ce tournant dans les années 1980 et milieu 1990, la priorité donnée à la reconstruction du lien social, à la valorisation de la citoyenneté et à la participation des habitants n'allait pas de soi (*ibid.*).

Si le DSU a vu le jour dans les années 80, il a néanmoins fallu attendre la fin des années 1990 pour que les plus importants organismes HLM commencent à se doter de services dédiés au développement social et urbain afin de mettre en œuvre des actions au sein des patrimoines les plus sensibles (Leclercq, 2017, p. 125 ; Demoulin, 2014, p. 247). Avant de devenir une fonction à part entière au sein des bailleurs sociaux, la politique du DSU a fondé de grands espoirs et porté d'ambitieuses intentions en direction des quartiers sensibles. Parmi ces intentions, on en retrouve une qui est à l'origine même du fondement de la Politique de la Ville : le DSU avait pour vocation principale de trouver des solutions aux difficultés multisectorielles observées dans ces quartiers. Il revenait ainsi aux professionnels de DSU, parmi d'autres acteurs, d'accompagner le passage d'un scénario de « décrochage » des quartiers les plus en difficulté vers un scénario plus optimiste, celui d'une « normalisation progressive » (Damon, 2010, p. 262). Dès l'origine du DSU, la Politique de la Ville a envisagé plusieurs « volets » d'intervention pour y parvenir (pour reprendre un terme couramment employé dans le vocabulaire du développement social et urbain) dont l'un des plus importants est l'amélioration durable du cadre de vie des quartiers.

Des mesures incitatives ont également, et sont toujours, mises en œuvre pour favoriser les actions de DSU dans les quartiers les plus en difficulté. C'est ainsi que la Politique de la Ville a rendu ces actions éligibles aux contreparties de l'exonération de la TFPB (Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties)⁶³. Durant la période 2016-2022, les organismes HLM peuvent ainsi bénéficier d'un abattement de 30% de cette taxe sur la construction de logements situés dans des quartiers prioritaires de la Politique de la Ville. En contrepartie de cet avantage fiscal, les bailleurs doivent mettre en place des actions concrètes en faveur de ces territoires⁶⁴ visant à compenser la perte de rentrées fiscales pour les collectivités concernées. Ils « s'engagent à atteindre un même niveau de qualité de service que dans le reste de leur parc, en y renforçant leurs interventions au moyen notamment d'actions de gestion urbaine de proximité, contribuant à la tranquillité publique, à l'entretien et à la maintenance du patrimoine, à l'amélioration du cadre de vie et à la participation des locataires »⁶⁵. Le coût des actions supporté par le bailleur doit être au moins égal à l'économie d'impôt générée par l'abattement fiscal. Les actions éligibles à cette exonération sont diverses mais celles-ci reposent principalement sur les professionnels de DSU (amélioration du cadre de vie, développement social, cohésion sociale).

Pour autant, depuis leur intégration au sein des organismes HLM, les professionnels de DSU peinent à se défaire d'une étiquette de « professionnels du social » (Demoulin, 2014, p. 263) à laquelle ils sont assimilés, en premier lieu par leurs collègues dans d'autres services. Ils ont des difficultés à faire (re)connaître l'étendue de leurs activités à la croisée entre l'urbain et le social : « Nos collègues pensent parfois qu'on finance que des fêtes, mais c'est pas vrai », déclare ainsi un responsable de DSU au sein d'un office HLM francilien. Ce même responsable affirme même qu'en raison de ce manque de reconnaissance, les services de DSU sont les premiers à subir des coupes budgétaires dès lors qu'il s'agit de faire des économies : « À l'échelle d'un organisme, c'est ridicule le budget du DSU. [...] Les bailleurs qui ont pris, et notamment dans le cadre de la RLS⁶⁶, le parti de se dire on va réduire ces budgets, c'est une grosse connerie pour moi » (responsable de développement social et urbain, Office public de l'habitat, décembre 2018).

Encore aujourd'hui, même les acteurs du logement social ont des difficultés à définir ce qu'est le développement social et urbain. Parmi ces acteurs, on retrouve l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), dont il faut rappeler qu'il agit en première ligne pour fédérer l'ensemble des bailleurs sociaux français et pour unifier l'évolution de leurs pratiques. Le champ d'intervention du DSU n'est dès lors pas simple à délimiter, son contenu est source d'ambiguïté, prête à confusion, et revêt un aspect

⁶³ Pour bénéficier de cette exonération, les bailleurs devaient avoir signé le contrat de ville élaboré à l'échelle intercommunale et déclaré les logements concernés auprès des services des impôts avant le 31 décembre 2015. À l'issue de la signature du contrat de ville, une convention d'utilisation de l'abattement TFPB devait être signée à la même échéance entre les bailleurs sociaux, l'Etat et les collectivités locales (communes ou intercommunalités). Une convention d'utilisation est signée soit pour un seul quartier, soit pour plusieurs quartiers par commune ou intercommunalité.

⁶⁴ Ces actions ne doivent pas induire une augmentation de loyer ou de charges pour les locataires.

⁶⁵ Site du Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales : « Aides fiscales pour les bailleurs et les propriétaires de logements », mis à jour le 23/05/2019.

⁶⁶ La Réduction du Loyer de Solidarité consiste en une baisse obligatoire du loyer pour les locataires du parc social dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds, accompagnée d'une baisse du montant de l'APL versée à ces mêmes locataires. Cette réforme mise en place par la loi des finances 2018 a fait l'objet de vives polémiques.

quelque peu « fourre-tout » que l'on peut entrevoir dans la définition suivante de l'Union Sociale pour l'Habitat :

« Le développement social urbain en organisme d'Hlm est au service d'une stratégie d'entreprise pour adapter les réponses aux besoins des locataires et d'une stratégie locale pour un traitement global et partenarial des problématiques spécifiques des territoires. Le DSU vise la création d'un projet "sur-mesure" pour un quartier correspondant à son fonctionnement, ses ressources, etc., mais il fait également le lien avec la politique d'intervention de l'organisme sur l'ensemble de son patrimoine. » (USH, 2013, p. 6)

Le développement social et urbain est ainsi entendu comme « quelque chose » qui est à la fois local et global, qui doit répondre aux besoins des locataires mais aussi des territoires, tout en respectant la stratégie patrimoniale du bailleur. Cette définition n'est pas sans soulever plusieurs questionnements quant à la façon par exemple dont les professionnels du DSU doivent s'y prendre pour déterminer les besoins des locataires. On peut également s'interroger sur la manière de combiner la « stratégie d'entreprise » de l'organisme HLM et une « stratégie locale » du territoire. Par ailleurs, à quelle échelle se situe la « stratégie locale » et, par conséquent, à quelle échelle territoriale se situe l'action du DSU ? Alors même que la Politique de la Ville a conféré au développement social et urbain la lourde mission de venir au secours des « problèmes sociaux » observés dans les « quartiers sensibles », il apparaît difficile, encore aujourd'hui, de comprendre précisément en quoi consiste le DSU et comment doivent procéder les acteurs concernés pour venir à bout de leur mission.

2) Les chargés de Gestion Sociale et Urbaine (GSU) : une approche sociale du cadre de vie ?

2.1) Les quatre catégories d'activités sociales des chargés de GSU

Notons tout d'abord que les chargés de GSU investissent des domaines proches de la gestion sociale. Cela se traduit par la mise en œuvre de ce qu'ils appellent des actions de « bien vivre ensemble » et qui visent par exemple le développement des liens de voisinage. Depuis l'émergence de cette fonction au sein des organismes HLM, cette proximité avec la gestion sociale conduit la plupart de leurs collègues à les considérer comme « des collaborateurs spécialisés dans les problèmes "sociaux" » (Demoulin, 2016, p. 58). Leur rapport aux problèmes dits sociaux n'est pas rejeté par ces chargés de GSU, comme en témoigne l'un d'entre eux : « [J'ai] une mission de cohésion sociale puisqu'on travaille sur des territoires qui concentrent exclusion et difficultés sociales. [...] Derrière, on est sur des territoires qui concentrent le chômage, l'exclusion sociale au sens : faible niveau de diplômes, familles monoparentales, populations étrangères et immigrées, et qui sont quand même un creuset autour des stratégies de survie et de la délinquance, enfin d'une des formes de délinquance » (chargé de mission Gestion sociale et urbaine, janvier 2018).

Si les activités des chargés de GSU s'apparentent à bien des égards à de la gestion sociale, il ne faut toutefois pas les confondre avec les activités de gestion sociale abordées dans la première section de ce chapitre qui, elles, se rapportent au traitement individualisé des difficultés socioéconomiques et qui demeurent, chez le bailleur étudié, le territoire professionnel des chargés d'accompagnement social. La principale différence réside dans le fait que les chargés de GSU privilégient toujours une approche du « collectif », dans le sens où leurs actions sont censées répondre aux besoins d'un maximum de locataires.

Les actions des chargés de GSU peuvent être regroupées en quatre grandes catégories :

- Accompagnement social
- Développement du lien social et animation sociale
- Insertion professionnelle et développement économique
- Campagnes de sensibilisation

Pour mener des actions en faveur de l'accompagnement social des locataires, les chargés de GSU font généralement appel à des associations spécialisées. Celles-ci sont choisies selon la tranche d'âge des populations et les difficultés ciblées, qui peuvent être d'ordre scolaire, administratif et/ou social (aide à la rédaction de courriers et au remplissage de formulaires administratifs, accompagnement scolaire des enfants en difficulté, vente de fournitures scolaires à bas prix, etc.).

D'autres activités visent plutôt à développer le lien social ou, pour emprunter deux synonymes au vocabulaire du développement social et urbain dès lors qu'il s'agit de rendre plus agréable la vie collective dans les quartiers : la « cohésion sociale » et le « vivre ensemble ». En évoquant le fonctionnement social des quartiers HLM, les chargés de GSU présentent généralement le délitement du lien social comme une caractéristique à part entière. Aussi, pour encourager les relations de voisinage dans des quartiers où celles-ci semblent peu actives, les chargés de GSU organisent des animations sociales dans les espaces résidentiels, ce qu'ils désignent généralement sous l'appellation « animations en pieds d'immeubles ». Ils planifient ainsi des moments de convivialité comme la « fête des voisins » annuelle, et d'autres types d'animation socioculturelle (le cinéma en plein air, par exemple).

Dans les activités sociales des chargés de GSU, on retrouve également celles liées à l'insertion professionnelle et au développement économique qui constituent, dans la pratique, deux champs d'intervention relativement différents. Pour favoriser l'insertion professionnelle et accompagner les personnes éloignées de l'emploi, le principal levier des chargés de GSU est le « chantier d'insertion » (cet intitulé peut varier). Le chantier d'insertion désigne un contrat passé entre le service de gestion sociale et urbaine du bailleur et une entreprise de travaux pour que celle-ci embauche un pourcentage d'habitants du quartier et alentour, pendant les quelques mois que dureront les travaux (remise en peinture des halls, nettoyage d'un bâtiment, création d'un espace vert, par exemple). Un chargé de GSU explique privilégier l'emploi des populations jeunes du quartier en espérant qu'ils développeront ainsi « une attention particulière à ce que ce ne soit pas dégradé ou [à] ne pas aller dégrader par eux-mêmes » (chargé de mission Gestion sociale et urbaine, janvier 2018).

Concernant le développement économique, le travail des chargés de GSU consiste notamment à favoriser l'installation pérenne ou transitoire de services de proximité, à l'instar d'une conciergerie. Dans cette perspective, les chargés de GSU peuvent soutenir, sous certaines conditions, des associations locales et des initiatives d'habitants, ce soutien étant soumis au préalable à l'avis du bailleur et à l'intérêt que celui-ci accorde à certains projets plutôt qu'à d'autres.

Les chargés de GSU entreprennent aussi des actions de sensibilisation à destination des locataires. Il s'agit principalement de sensibiliser sur des thématiques comme l'éducation ou le gaspillage alimentaire. D'autres actions visent plus spécifiquement la vie dans l'immeuble afin de sensibiliser à la propreté et au respect des parties communes. Elles visent à décourager et à réduire les comportements perçus comme inappropriés voire « déviants » par les chargés de GSU qui considèrent que ces comportements perturbent la vie collective dans les quartiers. L'un des cas d'incivilités les plus fréquemment cités par les professionnels du développement social et urbain est le jet de détritiques par les fenêtres (aliments, ordures, produits de nettoyage...). Un chargé de GSU revient sur ce type d'incivilités en les qualifiant de « rituels un peu obscurs » : « Il y a des gens qui me disent, tous les jours à telle heure, la personne balance telle chose par la fenêtre. Ça peut être fait contre un gardien, pour pourrir son travail. [...] Les gens peuvent aussi brandir la question du sur-entretien qui se retrouve sur leurs charges » (chargé de mission Gestion sociale et urbaine, janvier 2018). Contre cette incivilité en particulier, les chargés de GSU préconisent en premier lieu un simple rappel des règles ; ils conseillent alors aux agents du bailleur chargés de la gestion de proximité⁶⁷ d'afficher une note sur le règlement dans les parties communes. Si ce phénomène persiste et que l'intervention des chargés de GSU est requise, ces derniers privilégient l'affichage de tracts rappelant les risques induits par le jet de détritiques par les fenêtres (prolifération d'animaux nuisibles comme les rats, danger si quelqu'un se trouve sous les fenêtres au moment du jet, etc.), ainsi que ceux encourus par les personnes accusées de commettre de telles pratiques (augmentation des charges, sanctions financières, etc.). Certains comportements sont difficiles à expliquer, ce qui n'aide pas les chargés de GSU à identifier l'action la plus efficace pour y mettre fin : « Là où on est sur des problématiques fortes à un niveau social, on peut avoir des améliorations dans de nombreux cas mais il y a une notion de 100% qu'on ne peut pas atteindre » (chargé de mission Gestion sociale et urbaine, janvier 2018). Pour marquer plus encore les esprits, le dernier recours consiste à mettre en œuvre ce que les chargés de GSU appellent des opérations « coup de poing ». Il arrive pour cela que les chargés de GSU sollicitent les gardiens d'immeubles pour ne pas jeter les déchets sauvages ramassés dans l'espace résidentiel géré, mais les conserver dans des sacs poubelles pendant une certaine période (deux à trois semaines en général). Le jour J, celui choisi pour réaliser l'opération « coup de poing », les gardiens déversent les sacs poubelles dans les halls des immeubles. Les locataires volontaires doivent ensuite participer au nettoyage de leurs halls, l'objectif étant d'une part de leur faire prendre conscience du volume important des déchets jetés au sol en quelques semaines à peine, et d'autre part de leur donner un aperçu probable de leur environnement si les gardiens s'abstenaient de ramasser ces détritiques.

⁶⁷ Au sein du bailleur social, les gestionnaires de proximité sont composés des gardiens d'immeubles et de leurs responsables hiérarchiques, à savoir les chefs de secteur et les responsables de site (cf. *infra*).

2.2) Le cadre de vie, un enjeu secondaire pour les habitants les plus modestes ?

Les activités sociales des chargés de GSU portent davantage sur les personnes et l'amélioration de leurs conditions de vie qu'elles ne concernent l'action sur le cadre de vie. Pour autant, l'investigation sur les campagnes de sensibilisation a dévoilé un phénomène qu'il serait utile de creuser dans les prochains chapitres. En tant que « spécialistes de la participation » (Leclercq, 2017, p. 125), les chargés de GSU sont régulièrement amenés à associer les locataires à leurs actions. En analysant des actions de sensibilisation et des dispositifs de participation des locataires, il a été relevé que les chargés de GSU tendent à établir un rapprochement entre la dégradation du cadre de vie et une certaine catégorie de locataires. Ce constat n'est pas nouveau, et les chargés de GSU sont par ailleurs loin d'être les premiers acteurs à opérer un tel rapprochement entre une catégorie de populations et la dégradation des quartiers d'habitat social. Le cas d'un organisme HLM en Seine-Saint-Denis étudié par Cédric David, dans le cadre d'une thèse en histoire contemporaine, est à ce titre révélateur. L'auteur a en effet montré comment, à la fin des années 1980, les acteurs dionysiens du logement social ont établi un lien entre la concentration de populations défavorisées et issues de l'immigration et la dégradation matérielle des grands ensembles (David, 2016⁶⁸).

Les actions de sensibilisation vues par les chargés de GSU : une population à « éduquer » ?

« Sur le cadre de vie, on a le volet urbain et le volet social. Sur le volet [social], on n'agit pas en profondeur mais après, on peut essayer d'accompagner. C'est une question plus complexe [...], c'est la question des mœurs ou des mentalités. C'est-à-dire, en quoi pour des gens qui viennent d'Afrique Subsaharienne, ils découvrent l'habitat collectif parce qu'on a aussi des primo-arrivants [...], il y a des pratiques, des modes de vie, des modes d'habiter, qui ne sont pas acquis. Comment on accompagne ? [...] Il y a des gens qui ne savent pas habiter un logement. C'est pas inné, ça s'apprend, habiter un logement. Ça paraît inconcevable, mais des personnes ne savent pas. C'est délicat [...], là on est vraiment dans l'éducation populaire au sens traditionnel du terme. »

Entretien – Chargé de mission Gestion sociale et urbaine, janvier 2018

Derrière ce lien de causalité entre une certaine catégorie de population et la dégradation du cadre de vie, se cache une conviction pour certains chargés de GSU, celle que des habitants en particulier contribuent à la dégradation de leur cadre de vie. Pour eux, ils le font soit à travers des actes considérés comme intentionnels (incivilités et détériorations matérielles), soit parce qu'ils ne sauraient pas prendre soin de leur environnement. Opposant malveillance intentionnelle et ignorance à combler, des chargés de GSU font l'hypothèse qu'une partie des habitants méconnaît les modes d'habiter que les professionnels se représentent comme appropriés ou conventionnels. Ces professionnels considèrent alors qu'il existerait une manière convenable d'habiter qu'il faudrait inculquer à une catégorie particulière de populations. La participation des locataires poursuit alors des objectifs à visée éducative en devenant un moyen de réguler les comportements jugés « déviants » (Demoulin, 2016, p. 78). En procédant ainsi, les chargés de GSU tendent à positionner

⁶⁸ Voir notamment David, 2016, p. 424. Voir aussi David, 2020.

de plus en plus les locataires comme des acteurs responsables de leur cadre de vie et de sa dégradation.

D'autres chargés de GSU encore cherchent aussi à dénoncer le manque d'intérêt des habitants les plus modestes à l'égard de ce sujet. Ils expliquent alors ce désintérêt par le fait que « le cadre de vie, c'est la priorité des gestionnaires, et c'est la priorité des gens qui vont bien. Mais pour des gens qui ne savent pas comment ils vont manger demain et la semaine suivante, cette notion de cadre de vie n'est pas une priorité » (chargé de mission Gestion sociale et urbaine, janvier 2018). Ce témoignage laisse entendre que le cadre de vie n'est pas une préoccupation pour les habitants les plus modestes, qui ont d'autres problèmes plus vitaux. Cette réflexion sera poursuivie dans un prochain chapitre, en abordant la participation des habitants dans le cadre d'un projet d'amélioration de leur cadre de vie.

3) Une approche du cadre de vie par le découpage des espaces gérés et pratiqués

Alors que l'ensemble des professionnels du développement urbain et social dans le milieu HLM ont pour spécificité d'agir à la croisée de l'action sociale et de l'action urbaine, c'est leur rôle social qui est le plus souvent mis en lumière par la recherche. Et pourtant, c'est en explorant leurs activités plus « urbaines » que la contribution des chargés de GSU à la gestion du cadre de vie a été dévoilée.

Pour définir le cadre de vie, les chargés de GSU le rapportent généralement à des éléments matériels, c'est-à-dire à des « choses » que l'on peut toucher, photographier, se représenter (les parties communes, les espaces verts, la voirie...). L'un d'entre eux explique comment les chargés de GSU procèdent en découpant l'espace : « Dans cadre de vie, j'intègre un ensemble d'équipements, de services. [...] Il faut le prendre vraiment du point de vue de l'habitant. [...] Est-ce que mon cadre de vie, c'est mon hall, mon palier, mon espace résidentielisé, mon quartier ? » (chargé de mission Gestion sociale et urbaine, janvier 2018). Il exclut de cette définition l'intérieur du logement, en affirmant : « Mon logement, ce n'est plus le cadre de vie pour moi, c'est un espace au sein d'un cadre de vie ». D'après ce professionnel, cette manière de morceler ainsi l'espace résidentiel (« le hall, la cage d'escalier, l'espace résidentielisé, l'espace vert, les bordures, les trottoirs, l'axe viaire », etc.) permet au chargé de GSU de « comprendre qui en a la gestion et comprendre les pratiques sociales sur ces espaces ou micro-espaces ». Ainsi, pour appréhender le fonctionnement du cadre de vie, les chargés de GSU procèdent par découpage des espaces gérés par les acteurs responsables d'une part, et des espaces pratiqués par les usagers d'autre part : Ainsi, « on sait tout aborder », assure ce chargé de GSU.

Les chargés de GSU conçoivent ainsi le cadre de vie de manière compartimentée, de façon à considérer tous les aspects du cadre de vie. Cette façon d’appréhender l’environnement urbain, en s’appuyant sur l’ensemble de ses composantes matérielles, permet d’identifier quatre catégories d’activités à travers lesquelles les chargés de GSU investissent la question du cadre de vie :

- L’embellissement des espaces extérieurs et des parties communes,
- L’amélioration de la propreté dans les espaces résidentiels et leurs abords immédiats,
- La sécurité et la tranquillité résidentielle,
- La lutte contre les usages non désirés.

Avant de les détailler, il est utile de préciser que certaines activités pourraient être intégrées dans plusieurs catégories en même temps. Par exemple, l’installation de pots de fleurs à l’entrée d’un immeuble peut à la fois contribuer à l’embellissement des espaces extérieurs et soutenir des objectifs de prévention situationnelle⁶⁹ pour empêcher des regroupements. De plus, ces activités impliquent d’intervenir soit sur les espaces intérieurs, soit sur les espaces extérieurs dont l’entretien est placé sous la responsabilité du bailleur, soit sur les deux. Il importe de singulariser par ailleurs, sous l’appellation d’espaces intérieurs, deux types d’espaces pratiqués par les locataires :

- les parties communes à l’intérieur des immeubles, c’est-à-dire les halls, les cages d’escalier, les locaux à vélos et à poussettes, les locaux à ordures ménagères, et les locaux à encombrants ;
- et les parties communes en souterrain, en premier lieu les caves et les parkings installés en sous-sol.

Les espaces extérieurs, quant à eux, désignent les abords des immeubles dans la limite de l’espace résidentiel dont le bailleur social est propriétaire et gestionnaire, c’est-à-dire les espaces verts, les pieds d’immeubles, ou encore les aires de jeux pour enfants. Du point de vue des chargés de GSU, leur action sur le cadre de vie ne doit pas déborder l’espace résidentiel, qu’ils désignent comme l’unique périmètre sur lequel ils sont en droit et en capacité d’agir.

Il est temps à présent de détailler les quatre catégories d’activités susmentionnées.

⁶⁹ La prévention situationnelle « recouvre l’ensemble des politiques de sécurité qui visent à modifier les coûts et les bénéfices du passage à l’acte criminel, afin de rendre le crime plus difficile, plus risqué et moins profitable » (Bonnet, 2012, p. 26).

L'embellissement des espaces extérieurs du bailleur

Cette catégorie d'activités implique pour les chargés de GSU de trouver des moyens de compenser ou d'améliorer la faible qualité urbaine des aménagements au sein d'un espace résidentiel. Cela se traduit par exemple par le développement et la revalorisation des espaces verts et des aires de jeux, ou encore l'installation de jardins partagés (celle-ci peut aussi servir d'autres objectifs comme l'apaisement ou le renforcement des relations de voisinage). L'embellissement des parties communes est également traité et inclut par exemple la réalisation de travaux de remise en peinture, dans certains cas par le biais des chantiers d'insertion mobilisant des habitants éloignés de l'emploi (cf. *infra*).

L'amélioration de la propreté des espaces résidentiels et de leur environnement immédiat

Les chargés de GSU s'intéressent tout particulièrement aux tâches de nettoyage effectuées par les gardiens d'immeubles et à la gestion des ordures ménagères et des encombrants. Il n'est toutefois pas question pour eux de remettre en question le travail des gardiens, comme le souligne ce chargé de GSU : « Moi je ne suis pas trop pour avoir une posture systématique de dire que si c'est sale, c'est que le gardien fait mal son travail. C'est souvent plus complexe que ça » (chargé de mission Gestion sociale et urbaine, janvier 2018). Lorsqu'un manque de propreté est constaté, les chargés de GSU ne se contentent pas de pointer du doigt une défaillance dans le travail effectué par le gardien, mais commencent par situer précisément la cause de ce dysfonctionnement (démotivation, manque de formation des gardiens, etc.). Les chargés de GSU peuvent également rechercher des solutions face à des salissures fréquentes causées par des détériorations intentionnelles ou alors par une altération « naturelle » des équipements et du bâti.

La sécurité et la tranquillité résidentielle

Les bailleurs sociaux sont désormais reconnus comme des partenaires essentiels dans le domaine de « la coproduction de la sécurité quotidienne », aux côtés d'autres acteurs qui interviennent au-delà du parc social (IAU, 2018). Chez le bailleur enquêté, cette question est prise en charge par un chargé de sûreté employé au sein du service de la gestion sociale et urbaine. Nonobstant, les chargés de GSU sont régulièrement confrontés à des problématiques de sécurité et de tranquillité, qu'ils investissent en réinterrogeant en premier lieu la configuration urbaine et la surveillance des quartiers. Ce champ d'intervention implique essentiellement pour les chargés de GSU de lutter contre les incivilités et les détériorations intentionnelles.

La lutte contre les usages non désirés

La dernière catégorie d'activités implique une autre lutte qui oppose, cette fois, les chargés de GSU aux usages qu'ils perçoivent comme inadaptés et/ou détournés. Il peut s'agir par exemple des usages relatifs au tri sélectif, aux circulations piétonnes, ou encore au stationnement automobile. Les problématiques relatives au fonctionnement des parties communes sont également intégrées

dans cette catégorie. À titre d'exemple, le fonctionnement « normal » des parties communes peut se trouver mis à mal par des encombrements fréquents ; lorsque ceux-ci résultent de l'absence d'un local à vélos et à poussettes, il arrive que les chargés de GSU soient sollicités pour trouver une solution qui n'implique pas la création d'un local. Pour les chargés de GSU, cette catégorie d'activités implique d'observer la manière dont l'espace est occupé et pratiqué. Si cette observation fait émerger des usages que les chargés de GSU jugent inappropriés, ils mettent en place des actions pour modifier ou faire disparaître ces usages (voire, dans certains cas, les déplacer). Dans cette perspective, l'installation de nouveaux aménagements peut être envisagée, de même que la désinstallation de mobiliers urbains (le cas le plus fréquent étant de réduire les regroupements en supprimant par exemple les bancs). Précisons qu'il a été décidé de ne pas intégrer le traitement des usages non désirés dans la troisième catégorie sur la sécurité, pour éviter un amalgame ou un raccourci cognitif selon lequel les actions dirigées vers la question des usages seraient toujours motivées par des impératifs sécuritaires.

4) La gestion du cadre de vie, un objet trop complexe à investir seuls pour les chargés de GSU

Qu'il s'agisse des actions sociales ou des actions urbaines, les pratiques de développement social et urbain valorisent fortement l'action partenariale depuis leur intégration au sein des organismes HLM. Cette action partenariale intègre plusieurs niveaux de coopération, allant des habitants aux partenaires externes en passant par les collaborations nouées en interne avec des collègues.

La plupart du temps, les chargés de GSU travaillent avec des prestataires (assistance à maîtrise d'usage, associations, par exemple) qui appartiennent à des sphères variées comme celles du développement économique, de l'économie sociale et solidaire, ou encore celle de l'art, de la culture et de l'innovation. Ils sont également amenés à coopérer avec des partenaires comme les collectivités territoriales locales. Il arrive que les chargés de GSU mènent seuls certaines actions pour lesquelles ils estiment être en capacité d'agir sans aide ou partenariat extérieur, mais ce cas de figure est peu fréquent. Engager des partenariats et coopérer avec des acteurs du territoire fait par ailleurs partie de leurs missions professionnelles et des attentes formulées par les organismes HLM et la Politique de la Ville à leur égard. Plus encore, c'est là une condition pour investir un champ d'action particulièrement complexe, qui est au cœur de leur activité et de leur raison d'être, à savoir : la préservation et l'amélioration du cadre de vie.

En dehors de l'organisme HLM, les partenaires des chargés de GSU sont pour l'essentiel des acteurs locaux du territoire. Tout d'abord, les locataires et leurs représentants (amicales de locataires et référents d'immeubles, principalement) sont des interlocuteurs qui détiennent une place privilégiée au cœur de l'action partenariale défendue par le DSU depuis son émergence. Les chargés de GSU sont également en contact avec d'autres partenaires externes, les principaux étant les services municipaux. Les agents de développement local en particulier représentent une source d'information sur laquelle les chargés de GSU peuvent s'appuyer. Ils échangent avec eux autour de thématiques communes comme la prévention de la délinquance.

Le recours aux présumées ressources endogènes du territoire est une composante essentielle de l'action des chargés de GSU. C'est ainsi que dès les prémices du développement social et urbain, la valorisation du local et de la proximité s'est imposée comme un cheval de bataille, dans la continuité de la gestion de proximité née une dizaine d'années plus tôt. Depuis leurs débuts, les chargés de GSU sont des acteurs de la proximité, du local, voire du micro-local. Les actions qu'ils mettent en œuvre promeuvent une moindre distance spatiale des acteurs impliqués vis-à-vis du territoire, à la manière des circuits courts dans le domaine de l'alimentation. Cette approche contribue à positionner la proximité physique comme une condition d'efficacité des projets menés (Hammouche, 2012, p. 187-232). C'est pourquoi les chargés de GSU activent et valorisent les partenariats locaux avec des acteurs localisés à proximité immédiate du territoire sur lequel ils interviennent.

Par ailleurs, les premiers interlocuteurs des chargés de GSU sont localisés au plus près des quartiers d'habitat social et ils se situent au sein même de l'organisme puisqu'il s'agit des gestionnaires de proximité (pour rappel, les gardiens, les chefs de secteur et les responsables de site seront présentés par la suite). En effet, comme l'a déjà identifié J. Demoulin, les chargés de DSU « ont pour mission de constituer un appui à la gestion quotidienne des ensembles immobiliers » (Demoulin, 2014, p. 263). L'observation des pratiques des chargés de GSU a révélé qu'ils coopèrent régulièrement avec les gestionnaires de proximité auxquels ils confèrent un statut privilégié par rapport à leurs autres partenaires, en raison des connaissances qu'ils ont acquises sur les habitants et la vie dans les quartiers.

Pour conclure, les activités sociales des chargés de GSU visent à améliorer les conditions de vie et à renforcer les liens de voisinage dans les quartiers sensibles au motif de leur affaiblissement supposé. Ces activités renvoient de fait à une gestion sociale davantage qu'à une gestion du cadre de vie. Pour autant, l'une de ces activités est particulièrement éclairante au regard de notre problématique, à savoir les actions de sensibilisation. Celles-ci renseignent sur les perceptions des chargés de GSU à l'égard de la dégradation du cadre de vie et de ses causes potentielles. En effet, il arrive que ces professionnels opèrent un rapprochement entre la dégradation du cadre de vie et une catégorie de la population des quartiers d'habitat social. Ainsi, pour certains chargés de GSU, des habitants ont des comportements qui nuisent au maintien du cadre de vie et qui résultent selon eux soit d'une ignorance des modes d'habiter considérés comme acceptables, soit d'un désintérêt manifeste à l'égard de leur environnement.

L'analyse des pratiques des chargés de GSU éclaire aussi sur une pratique bien particulière : ils abordent le cadre de vie en découpant l'environnement urbain en plusieurs espaces gérés et pratiqués. Aussi, il est d'ores-et-déjà possible d'avancer que, pour les chargés de GSU, le cadre de vie comporte plusieurs dimensions, que sont : l'embellissement, la propreté, la sécurité et la tranquillité résidentielle, ainsi que la lutte contre les usages non désirés. Ces professionnels se représentent le cadre de vie idéal comme un environnement sécurisé, propre et bien entretenu. Parfois, la seule présence d'aménagements est déjà considérée comme un point positif, leur qualité et leur pertinence au regard des besoins des habitants étant questionnées dans un second temps seulement. Enfin, toujours du point de vue des chargés de GSU, les relations entre le voisinage doivent être apaisées et les espaces qui composent la résidence doivent être à la fois fonctionnels et partagés, c'est-à-dire qu'aucun espace ne doit faire l'objet d'une occupation exclusive de la part de populations alors jugées indésirables.

III. Les gestionnaires de proximité, des acteurs du cadre de vie des quartiers d'habitat social

La gestion de proximité renvoie à des professionnels bien spécifiques qui agissent au plus près des territoires gérés par les bailleurs sociaux : les gestionnaires de proximité⁷⁰. Cette catégorie de professionnels est composée des gardiens d'immeubles et de leurs managers, dont les intitulés peuvent varier d'un bailleur à un autre. Au sein de l'organisme étudié, les responsables hiérarchiques des gardiens sont les chefs de secteur et les responsables de site⁷¹.

Tout d'abord, l'organisation et les activités principales des gestionnaires de proximité seront détaillées pour montrer dans quelle mesure celles-ci concourent au maintien du cadre de vie (1). Nous verrons ensuite que des transformations organisationnelles impulsées par les bailleurs sociaux visent ces professionnels depuis l'institutionnalisation de la gestion de proximité dans les années 1980. Ces transformations, motivées par la montée en puissance des phénomènes de dégradation matérielle dans les quartiers, sont révélatrices à la fois des représentations du bailleur social à l'égard du cadre de vie, et de la manière dont ils font reposer cet enjeu depuis plusieurs années sur les gestionnaires de proximité en particulier (2). Après avoir montré en quoi les gestionnaires de proximité sont des acteurs importants de la gestion du cadre de vie, nous verrons que, pour eux, cette dernière repose pour beaucoup sur des réponses automatiques préétablies auxquelles ces professionnels se réfèrent lorsqu'un problème survient. Le recours à des réponses automatiques conduira à questionner la nature potentiellement « anticipable » de la gestion du cadre de vie. Pour autant, nous verrons que cela s'avère plus complexe dès lors qu'il s'agit de faire face à des détériorations volontaires (3). À l'instar des chargés de GSU, les gestionnaires de proximité exerçant dans des sites sensibles considèrent les incivilités et les détériorations intentionnelles comme un facteur de dégradation du cadre de vie. Leur traitement est perçu comme une partie conséquente en même temps que dévalorisante de leur travail. Aussi, la gestion du cadre de vie, lorsqu'elle implique pour les gestionnaires de proximité de traiter des détériorations intentionnelles, s'apparente davantage à une gestion de l'imprévu (4).

⁷⁰ Différents intitulés sont mobilisés dans la littérature scientifique pour désigner ces gestionnaires, par exemple : agents de terrain, équipes de proximité, gestionnaires de proximité, agents de proximité, etc.

⁷¹ Certains intitulés de fonction ont été modifiés afin de garantir l'anonymat du bailleur étudié.

1) Les gestionnaires de proximité, des activités qui concourent au maintien du cadre de vie

1.1) La distribution des rôles entre responsables de site, chefs de secteur et gardiens d'immeubles

Les activités de gestion de proximité reposent sur des professionnels bien spécifiques, à savoir les gestionnaires de proximité. Au sein du bailleur social, ils sont répartis selon trois niveaux hiérarchiques. Les gestionnaires de proximité regroupent ainsi les gardiens d'immeubles⁷², les chefs de secteur et les responsables de site. L'équipe formée par un chef de secteur et des gardiens s'occupe localement de l'entretien courant (prestations liées au nettoyage et aux réparations) et des tâches nécessaires au bon fonctionnement et à la maintenance des immeubles (commande et suivi des interventions effectuées à l'intérieur des logements par des prestataires). La fonction principale des chefs de secteur consiste à manager les gardiens et à garantir le bon entretien du patrimoine social et la maintenance des équipements.

Les gardiens et les chefs de secteur exercent leurs fonctions dans la limite des espaces résidentiels du bailleur. La notion d'espace résidentiel proposée dans cette recherche désigne les immeubles de logements sociaux et leurs abords immédiats dont le bailleur social est à la fois propriétaire et gestionnaire. Le nombre de logements qui compose un espace résidentiel varie trop pour que l'on puisse en dégager une moyenne. Le bailleur privilégie généralement la notion de « site » à celle d'espace résidentiel.

Un gardien s'occupe en moyenne d'une centaine de logements, rarement au-delà de 200 logements, et son périmètre d'exercice ne dépasse jamais un espace résidentiel -sauf cas exceptionnels. Le périmètre d'exercice d'un chef de secteur représente quant à lui entre 800 et 1 000 logements en général. Ainsi, au sein du bailleur étudié, un chef de secteur :

- s'occupe en moyenne de trois à quatre espaces résidentiels, selon leur taille.
- peut être amené à se déplacer sur plusieurs communes limitrophes (quatre maximum) si les espaces résidentiels dont il s'occupe ne sont pas concentrés dans la même ville.
- encadre une équipe composée de trois à quatre gardiens à l'échelle d'un seul espace résidentiel, soit une petite dizaine au total.

Quant aux responsables de site, leur travail consiste à superviser les chefs de secteurs et les gardiens d'une part, et à définir des actions dans les domaines de « l'entretien du patrimoine, la sécurité, et la qualité des prestations de proximité délivrées aux clients » d'autre part⁷³. Contrairement aux gardiens et aux chefs de secteur qu'ils encadrent, leurs bureaux sont localisés dans les agences

⁷² Sur les activités des gardiens d'immeubles, voir notamment : Bronner et Stébé, 2001 ; Corlay-Réto, 2002 ; Laé, 2015 ; Marchal, 2004, 2005a, 2005b, 2006, 2007a, 2007b ; Marchal et Stébé, 2003 ; Sudant et Stébé, 2002 ; Ughetto, 2011a et 2011b.

⁷³ D'après la fiche de poste des « responsables de site » ou fonction équivalente, document interne du bailleur social étudié (dernière version consultée en février 2020).

départementales de gestion, bien qu'ils soient amenés à se déplacer régulièrement sur ce que les gestionnaires de proximité appellent « le terrain » pour désigner les sites gérés. Au sein du bailleur étudié, le terme « site » correspond à l'ensemble des secteurs gérés par trois à quatre chefs de secteur placés sous l'autorité hiérarchique d'un responsable de site. Les huit agences départementales du bailleur accueillent chacune en moyenne six responsables de site et chacun d'entre eux gère à lui seul jusqu'à 3 000 logements maximum.

La figure 8 ci-après revient sur cette organisation managériale et sur les périmètres auxquels sont affectés les gestionnaires de proximité, c'est-à-dire les immeubles pour un gardien, le secteur pour un chef de secteur, et le site pour un responsable de site.

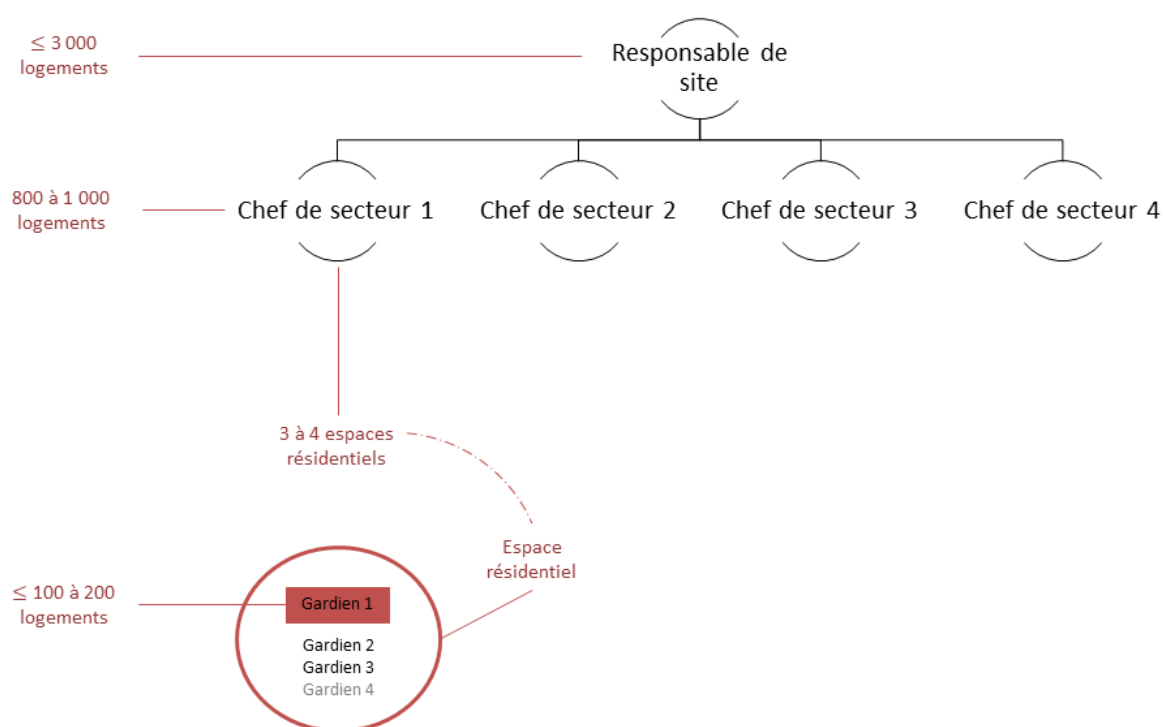


Figure 8. Représentation-type de l'organisation des gestionnaires de proximité au sein du bailleur social étudié. Réalisation : A. Mille.

1.2) La gestion du patrimoine par les gardiens et les chefs de secteur : entretien courant et gestion de la maintenance

Ensemble, les gardiens d'immeubles et des chefs de secteur exercent des activités qui se rapportent à première vue à de la gestion du patrimoine. Elles peuvent être scindées en deux, selon qu'elles correspondent plutôt à l'entretien courant des espaces résidentiels, ou plutôt à une gestion de la maintenance des immeubles. Dans la pratique, pour assurer l'entretien courant et la gestion de la maintenance du patrimoine, gardiens et chefs de secteur n'exécutent pas les mêmes tâches. De plus, contrairement aux chefs de secteurs, la polyvalence des gardiens et la priorité qu'ils donnent à certaines activités plutôt qu'à d'autres peuvent varier d'un gardien à un autre selon ses appétences et selon sa qualification. Au sein du bailleur étudié, les gardiens occupent des grades différents, comme par exemple : gardien qualifié, très qualifié, ou hautement qualifié (le grade varie en fonction de l'ancienneté, du fait d'être ou non titulaire d'un diplôme de gardien, ou encore du projet professionnel du gardien). En général, les tâches de nettoyage sont réduites pour les gardiens les plus qualifiés.

Ainsi, pour un gardien d'immeubles, l'entretien courant du patrimoine géré renvoie aux tâches suivantes :

- Nettoyage des parties communes des immeubles : halls, cages d'escalier, locaux à vélos et poussettes, ordures ménagères et encombrants ;
- Ramassage des déchets sauvages dans les limites de l'espace résidentiel ;
- Manipulation des conteneurs d'ordures ménagères et déplacement des encombrants vers les aires dédiées au ramassage ;
- Petits travaux de maintenance et réparations mineures dans les parties communes.

Pour un chef de secteur, les activités liées à l'entretien courant consistent principalement à contrôler la bonne exécution des tâches effectuées par les gardiens.

Concernant la maintenance des équipements et du bâti, pour les gardiens comme pour les chefs de secteur, il s'agit essentiellement d'assurer le suivi des prestations mises en œuvre par des sociétés extérieures mandatées par le bailleur. Cette activité implique pour beaucoup ce que les gestionnaires de proximité qualifient de tâches administratives. En effet, contrairement au concierge d'hier, le gardien d'aujourd'hui n'est plus autorisé à effectuer des petites réparations à l'intérieur des logements des locataires, comme des travaux de plomberie. L'ensemble des travaux de gros entretien, de réparation et de réfection sont effectués par des prestataires. Les prestataires sont amenés à intervenir dans les logements et dans les parties communes, par exemple pour réparer une chaudière ou un ascenseur, colmater une fuite d'eau, remplacer un interphone-digicode, repeindre une cage d'escalier. Les gardiens peuvent réaliser exclusivement ce que l'on appelle communément des petits entretiens, comme le remplacement de l'éclairage dans les parties communes. Pour eux, les activités relatives au suivi ou à la gestion de la maintenance consistent

surtout à rédiger des bons de commande (c'est-à-dire des demandes d'intervention) pour faire intervenir des sociétés, à accueillir ces sociétés, puis à contrôler leurs prestations.

Dans le cadre de cette gestion de la maintenance, les gardiens font aussi ce qu'ils appellent « un tour de routine » ou « une ronde ». Cela consiste à faire un tour rapide de la résidence pour assurer la surveillance technique des installations et constater d'éventuels problèmes à traiter (incivilités, matériel cassé ou défaillant dans un immeuble, etc.). Pour les chefs de secteur, gérer la maintenance implique de valider les bons de commande rédigés par les gardiens et de suivre les réclamations des locataires. Le suivi et le traitement des réclamations des locataires est une activité commune qui incombe à la fois aux gardiens, aux chefs de secteur et aux responsables de site. D'une certaine manière, la gestion de la maintenance constitue aussi une forme de gestion de la réclamation des locataires-clients. Il existe en effet pour les locataires trois moyens de faire remonter des réclamations : en face à face auprès des gardiens ; en contactant par téléphone le support clientèle (la « hotline », cf. *infra*) qui renseigne un logiciel interne consulté uniquement par les chefs de secteur ; en contactant l'agence de gestion par courrier adressé aux responsables de site. Ce n'est pas un hasard si ces trois types de réclamation possibles font intervenir chacun un niveau hiérarchique différent. Ce processus de suivi des réclamations, connu des locataires, représente parfois pour eux un moyen de marquer la progression de leur insatisfaction quant au traitement d'une réclamation.

Encore aujourd'hui, la pluralité des activités incombant aux gestionnaires de proximité est relativement méconnue des autres agents du bailleur social. Les activités des gardiens d'immeubles, plus encore que celles des chefs de secteur, sont souvent réduites (en premier lieu par leurs collègues) aux tâches de nettoyage et demeurent associées à des fonctions sous-valorisées, peu qualifiées et à des tâches routinières par les autres salariés des organismes HLM. Des auteurs ont même démontré que les gardiens semblent depuis toujours appartenir à « un monde à part » dans l'organisation des bailleurs sociaux (Marchal 2006, p. 93). Cela s'expliquerait par leur position tout en bas de l'échelle hiérarchique, l'éloignement de leurs lieux de travail par rapport aux sièges sociaux qui, eux, ne sont pas situés dans les quartiers HLM, ou encore par la position subalterne qu'ils conservent dans les processus de décision, à l'exemple des choix d'aménagement sur les sites dont ils assurent pourtant la gestion. Pourtant, en matière de cadre de vie, on a vu que les gestionnaires de proximité représentent un maillon important en assurant des missions d'entretien, de gestion de la maintenance, et de veille sur le patrimoine. De plus, la localisation de leurs bureaux ainsi que leur présence quotidienne au sein même des sites gérés leur confèrent une proximité avec les locataires dont aucun autre agent du bailleur ne peut se prévaloir, y compris les responsables de site qui les supervisent.

1.3) Les responsables de site : le cadre de vie appréhendé du point de vue de l'entretien, de la sécurité, et de la qualité des prestations de service

La qualité du travail des gardiens et des chefs de secteur est contrôlée par les responsables de site, qui sont de fait les garants du bon entretien des sites gérés aux yeux de la direction de l'agence départementale de gestion. En effet, ils sont les principaux interlocuteurs de l'agence de gestion dès qu'il s'agit de faire remonter un problème lié à la gestion de proximité. Ils sont aussi les principaux interlocuteurs des municipalités et des intercommunalités sur ce sujet. Dans le cadre de l'entretien courant des quartiers, les gestionnaires de proximité doivent en effet se coordonner avec les services de la Ville et de l'intercommunalité qui prennent en charge la gestion et l'entretien des espaces publics aux abords des espaces résidentiels. C'est aux responsables de site qu'il revient de s'accorder avec les services municipaux et intercommunaux chargés de la collecte des ordures ménagères et des encombrants, de l'entretien de la voirie et de la propreté urbaine. Leurs échanges portent principalement sur les heures de sortie des poubelles, leurs responsabilités partagées de gestion et d'entretien aux abords immédiats des espaces résidentiels, le stationnement, et parfois sur le déplacement des aires d'accueil des containers.

Globalement, les responsables de site prennent en charge l'ensemble des sujets relevant de l'entretien, de la sécurité, et de la qualité des prestations de service effectuées sur le patrimoine dont ils ont la charge. D'après leur fiche de poste, les actions réalisées par un responsable de site ont pour visée principale de « garantir la qualité de vie des habitants », la qualité de vie étant ici un synonyme de cadre de vie. Les responsables de site concourent donc au maintien du cadre de vie en veillant à ce que chaque site soit bien entretenu par l'équipe composée d'un chef de secteur et de gardiens, à ce que les habitants s'y sentent en sécurité, et à ce que les entreprises extérieures réalisent leurs prestations sans délai. Il arrive que les responsables de site soient confrontés à des situations particulièrement difficiles lorsque des sociétés contractualisées ne souhaitent plus intervenir sur des sites qu'elles jugent trop dangereux pour leurs employés. Sur certains sites, il peut donc devenir complexe de maintenir une prestation de service.

Concernant l'entretien, ils ont aussi une mission de prévention de la vétusté du bâti et doivent alerter la direction de l'agence si un immeuble présente des signes prématurés de délabrement. Pour ce qui relève de la sécurité, les responsables de site sont particulièrement vigilants vis-à-vis de l'occupation des parkings, qui font partie des endroits où peuvent se développer des pratiques illégales (mécanique sauvage...) ou des squats. Les gestionnaires de proximité identifient souvent les regroupements dans les parkings souterrains comme un phénomène nuisant à la vie collective ; certains y voient également un danger pour l'équipe de proximité et/ou les habitants. L'une de leurs activités pour assurer la sécurité des sites est alors de mettre en œuvre des actions visant à lutter contre ces occupations et à décourager leur développement.

Le responsable de site remplit également deux types d'activités relativement éloignées du cadre de vie. Le premier type d'activités concerne la régularisation des charges et consiste à garantir une cohérence entre les charges payées par les locataires et les dépenses effectives sur le patrimoine. Le deuxième type d'activités relève de la gestion de la relation avec les locataires. Dans le cadre de ce domaine d'activités, les responsables de site valident les demandes de travaux individuelles ou collectives, émettent des avis sur les dossiers de candidatures à un logement social, contrôlent la

diffusion de l'information aux locataires, concertent les locataires sur les projets techniques et urbains qui les concernent, ou encore trouvent des issues aux conflits de voisinage les plus difficiles à résoudre.

Pour conclure sur l'analyse des activités des gardiens, des chefs de secteur, et des responsables de site, celle-ci révèle que ces professionnels investissent la gestion du cadre de vie en l'abordant sous l'angle de l'entretien et de la maintenance du patrimoine, de la sécurité des sites gérés, et de la gestion des relations avec les locataires. L'entretien et la maintenance impliquent des interventions à l'intérieur des logements, mais aussi dans les espaces se rapportant davantage au cadre de vie c'est-à-dire les parties communes et les espaces extérieurs. De plus, comme dans le cas des chargés de gestion sociale et urbaine, la propreté, les usages, la sécurité et la tranquillité résidentielle occupent une position centrale dans la manière dont les gestionnaires de proximité abordent le cadre de vie et ses enjeux de gestion. Contrairement aux chargés de GSU, la qualité et l'embellissement des espaces extérieurs et des parties communes constituent un champ de la gestion du cadre de vie beaucoup moins investi par les gestionnaires de proximité.

Finalement, la gestion de proximité concourt au cadre de vie des habitants en se focalisant avant tout sur son maintien. L'observation de leurs pratiques et les visites de terrain ont montré que ces activités, lorsqu'elles ne sont que partiellement remplies, favorisent la dégradation du cadre de vie.

2) La gestion du cadre de vie pour le bailleur social, une gestion des problèmes sociaux

En analysant la pluralité des activités des gestionnaires de proximité et leur histoire, notre enquête met en évidence que les organismes HLM cherchent à faire reposer la gestion du cadre de vie sur cette catégorie de professionnels depuis plusieurs années déjà, en particulier à travers des activités de gestion sociale alors que celles-ci ont très peu de rapport avec la gestion du cadre de vie, comme nous l'avons montré précédemment.

Depuis l'institutionnalisation de la gestion de proximité au sein des organismes HLM dans les années 1980, les dirigeants des bailleurs attendent en effet de ces gestionnaires qu'ils assument aussi d'autres responsabilités qui s'avèrent éloignées des fonctions que l'on pourrait attendre à première vue d'un gardien d'immeubles, c'est-à-dire les tâches de nettoyage et de maintenance des équipements. L'ajout de missions et de responsabilités à la liste de celles que doivent déjà assumer les gestionnaires de proximité en matière d'entretien courant et de maintenance, n'est pas une pratique récente, ni isolée. Elle a déjà été pointée du doigt par plusieurs travaux ces vingt dernières années. Ainsi, au début des années 2000, des auteurs ont montré que les gestionnaires de proximité doivent assurer des tâches relevant de la gestion des relations sociales et du dialogue avec les locataires et des partenaires locaux divers (Segaud, Brun et Driant, 2002, p. 206). Les activités des gardiens en particulier ne se limitent pas seulement à la gestion du patrimoine social. En sus de l'entretien courant et de la gestion de la maintenance, les auteurs identifient trois autres grands

domaines d'activités, que sont la gestion locative, la gestion sociale, et l'animation des personnels (Sudant et Stébé, 2002, p. 70-71)⁷⁴. Notre enquête révèle que ce constat vaut aussi pour les chefs de secteur et les responsables de site qui les supervisent, et que la majorité des gestionnaires de proximité estiment que certaines activités dépassent leurs frontières professionnelles.

Dans le cadre de leur contribution à la gestion locative, les gardiens et les chefs de secteur prennent en charge la gestion des entrées et des sorties des logements, en effectuant les états des lieux et en programmant des travaux si nécessaire, dès qu'un locataire intègre ou quitte un logement qui devra alors être réintroduit dans le circuit de la commercialisation. Les gardiens et les chefs de secteur contribuent également à des activités qui incombent à leurs collègues du service de développement de la clientèle : la remise en location des logements vacants et la location des places de stationnement, par exemple en faisant du porte-à-porte ou en pratiquant le bouche-à-oreille auprès des locataires.

Leur contribution à la gestion sociale est plus ancienne encore et peut être datée de la fin des années 1980. À cette période, un virage néolibéral s'est produit dans les organismes HLM et a eu des incidences sur les métiers de la gestion de proximité⁷⁵. C'est au cours de ces années que les notions de « qualité de service » et de « gestion de proximité » se sont développées chez les bailleurs dans le but d'instaurer un rapprochement avec les locataires du parc social. On lit ici les prémices d'un bouleversement qui s'est produit quelques années plus tard au niveau de la relation entre les bailleurs et les locataires. En effet, alors que les bailleurs considéraient jusqu'alors les locataires comme des administrés au titre de la réglementation sur le parc social, ils ont développé au début des années 1990 une organisation tournée vers la qualité du service rendu et la satisfaction de l'usager⁷⁶. Le locataire est depuis considéré comme un client⁷⁷ et la gestion de l'habitat ne se limite plus, depuis plusieurs années maintenant, à la seule gestion de biens immobiliers. Cela signifie que le bailleur social ne propose plus seulement un produit logement, mais est censé offrir un environnement sécurisé, des prestations et des services de qualité (Segaud, Brun et Driant, 2002, p. 206-207), ce qui n'est pas sans rappeler les activités des responsables de site détaillées précédemment.

C'est dans cette perspective qu'au tournant des années 1990, des décideurs politiques et des dirigeants des organismes HLM ont commencé à s'organiser pour que les gardiens prennent davantage en charge des activités relevant de la gestion sociale des habitants. Des tâches relatives à la médiation sociale ont à ce titre fait leur apparition en 1993 « dans le référentiel standard du métier de gardien d'immeuble établi par l'Union Nationale des Fédérations des Organismes HLM »

⁷⁴ Cette typologie est valable pour l'ensemble des organismes HLM en France à ceci près que, chez certains bailleurs, les fonctions de nettoyage peuvent être externalisées et assurées par des entreprises privées de nettoyage sur une partie du patrimoine du bailleur.

⁷⁵ Voir par exemple Xavier Desjardins (2008) et Yan Maury (2000 et 2001). Yan Maury a notamment mis en évidence le fait que le tournant néolibéral a entraîné une imprécision et une incertitude des missions conférées aux gardiens, une parcellisation de leurs tâches, ainsi qu'un sentiment d'impuissance face aux problèmes rencontrés sur les sites gérés (Maury, 2001, p. 202)

⁷⁶ Cette évolution a été annoncée dès le milieu des années 1980 lors du 46^{ème} Congrès national HLM, « Moderniser pour mieux servir », Nancy, 10-13 mai 1985 (compte-rendu, archives de l'Union Sociale pour l'Habitat, consultées le 19 juillet 2017).

⁷⁷ Voir notamment Marchal, 2007b.

(aujourd'hui, Union Sociale pour l'Habitat)⁷⁸. Si cette nouvelle fonction de médiateur a plus ou moins été abandonnée, il n'en demeure pas moins que les gardiens et les chefs de secteur continuent d'assurer plusieurs activités impliquant la mise en relation avec les locataires⁷⁹. Les échanges avec les locataires peuvent se tenir dans l'espace d'accueil (cf. figure 4), qui a progressivement remplacé la célèbre « loge » des gardiens pour devenir un véritable lieu pour organiser des rendez-vous avec les locataires ; la gestion sociale a désormais sa place non seulement dans l'emploi du temps des gestionnaires de proximité, mais aussi sur leur lieu de travail. L'espace d'accueil est tenu par les gardiens qui reçoivent tour à tour les locataires lors de tranches horaires dédiées, ce qui n'empêche pas toujours les locataires de solliciter les gardiens et le chef de secteur à l'extérieur de la loge et, même, en dehors de leurs horaires de travail⁸⁰. Dans l'espace d'accueil, les gardiens accueillent les locataires pour les accompagner dans des démarches qui relèvent plutôt de la gestion locative et de la gestion sociale et pour lesquels ils n'ont pas toujours de réponse (problèmes techniques, troubles de voisinage, problèmes de loyers ou de charges, endettement, problèmes administratifs...). Cette activité est formalisée puisqu'elle s'inscrit dans une routine avec des horaires et un outil de travail (le carnet de bord) dédiés (figure 9).

⁷⁸ Voir à ce titre le Rapport final pour le Ministère de l'équipement, des transports et du logement – PUCA, « Loges et gardiens, entre espace privé et espace public », Juin 2003, p. 15.

La référence à la « médiation sociale et/ou [à la] gestion des conflits » en tant qu'activité professionnelle relevant du métier de gardien est encore présente en 2009 dans la Convention collective nationale des gardiens, concierges et employés d'immeubles (réécrite par l'avenant n° 74 du 27 avril 2009 portant modification de la convention).

⁷⁹ Voir notamment Marchal, 2005a, 2006, 2007b ; Marchal et Stébé, 2003.

⁸⁰ Voir à ce sujet l'ouvrage publié par Hervé Marchal (2006).



Figure 9. L'accueil des locataires ou la contribution des gardiens à des activités de gestion sociale. De gauche à droite et de haut en bas : affichage des horaires d'ouverture ; comptoir d'accueil ; bureau partagé des gardiens ; carnet de bord d'un gardien. Source : A. Mille, avril et décembre 2017.

Ainsi, depuis les années 1980-90, les responsables des organismes HLM se représentent la fonction de gestionnaire de proximité, et plus encore celle de gardiens d'immeubles, comme « l'une des solutions aux problèmes rencontrés dans de nombreuses cités d'habitat social de banlieue » (Marchal, 2005a, p. 513), « un remède » et « une solution pour maintenir l'ordre social » (Marchal, 2007a, p. 95-96). C'est pour cela que les bailleurs tentent, sans que cela ne se concrétise toujours formellement, d'incorporer dans les pratiques des gestionnaires de proximité de nouvelles missions relevant de la gestion sociale (médiation sociale, relations avec les locataires). Pour ce qui est de notre recherche sur la gestion du cadre de vie, cela interpelle à deux niveaux. D'une part, ces évolutions montrent que les dirigeants des bailleurs sociaux tendent à faire reposer le maintien du cadre de vie sur les gestionnaires de proximité depuis plusieurs années déjà. D'autre part, ils le font en misant sur des activités de gestion sociale, révélant ainsi que les bailleurs se représentent la gestion du cadre de vie comme une gestion des problèmes sociaux.

3) Les détériorations intentionnelles et la dégradation du cadre de vie

Les gardiens et les chefs de secteur qui interviennent sur des sites désignés comme difficiles ou sensibles ont incorporé le traitement des dégradations comme faisant partie intégrante de leur travail⁸¹. Tous sont convaincus que leur travail de gestionnaire de proximité est plus difficile qu'ailleurs en raison de la fréquence des détériorations intentionnelles. Certains gardiens présentent même le site qu'ils gèrent, rapporté à une échelle plus ou moins proche, comme étant « le pire » : le pire immeuble du site, le pire site du coin ou du quartier, le pire quartier de la ville, ou encore la pire ville du département. Des gestionnaires de proximité déplorent que certains espaces, une fois nettoyés, ne demeurent pas très longtemps dans cet état de propreté. Au sujet du ménage qu'il effectue dans les parties communes, un gardien déclare : « Aussitôt fait, aussitôt re-sali » (interaction informelle avec un gardien d'immeubles, juillet 2017). Quelques mois avant cette interaction, ce gardien avait déjà décidé de ne plus s'impliquer autant qu'avant dans les tâches de nettoyage en raison des dégradations fréquentes : « On [ses responsables hiérarchiques] m'accuse de laisser le site à l'abandon. Il y a une partie de vérité ». Ce cas n'est pas isolé. Ailleurs, un chef de secteur déclare, au sujet des gardiens qu'ils supervisent et de lui-même : « On a une part de responsabilité sur le manque d'entretien de certains espaces dégradés » (réunion entre des gestionnaires de proximité et des chargés de GSU, avril 2017).

Pour ces gestionnaires de proximité en particulier, la gestion du cadre de vie convoque des aspects dévalorisants de leur travail : « Nous, on est là pour gérer la merde. Moi, je le ressens comme ça », nous a ainsi confié un responsable de site à ce sujet (entretien, août 2015). Ce qui est en jeu pour les gestionnaires de proximité, c'est une confrontation au sale, et plus encore au « sali » car derrière ces dégâts, derrière ce qu'il faut nettoyer ou réparer, il y a des individus qui ont souillé, détérioré ou dégradé. Comme l'a déjà souligné P. Ughetto, les gestionnaires de proximité le vivent parfois comme une marque d'irrespect dirigée contre eux.

Les détériorations intentionnelles vécues par les gestionnaires de proximité comme un manque de respect à leur égard

« Un déchet ménager traîne-t-il, celui-ci parle, au nom de la personne qui l'a négligemment laissé sans le ramasser. Il dit que ce gardien saura bien se pencher pour le mettre là où il devait aller. Certes, le concierge se salira les mains, mais n'est-ce pas son travail, n'est-il pas payé pour cela ? Autour de la poubelle se joue la façon dont on traite un homme : comme son semblable ou comme quelqu'un qui peut bien accepter de telles conditions ; se joue l'échange ou non de considération. »

Ughetto, 2011b, p. 89

⁸¹ Pour une brève histoire sur la notion d'incivilités et sur la façon dont celle-ci a traversé plusieurs milieux professionnels au-delà du seul cas des bailleurs sociaux, voir Damon, 2000.

Aux yeux des gestionnaires de proximité, le traitement des détériorations intentionnelles et des incivilités renvoie à des tâches dévalorisantes, mais pas seulement. Ils considèrent également que ces détériorations sont dévalorisantes pour l'image des quartiers les plus fréquemment touchés, et les perçoivent comme l'un des facteurs principaux de la dégradation du cadre de vie. Comme dans le cas des chargés de GSU, la manière dont les gestionnaires de proximité appréhendent le cadre de vie se pose beaucoup en termes de détériorations intentionnelles causées par un groupe de locataires qu'ils se représentent comme des individus qui ne respectent ni les gestionnaires de proximité, ni leurs voisins, ni leur cadre de vie. Tout comme les chargés de GSU là encore, les gestionnaires de proximité sont convaincus que les locataires, pourtant premiers concernés, se désintéressent de cette problématique du cadre de vie dégradé, comme l'illustre l'extrait suivant d'un entretien avec un chef de secteur.

Un désintérêt marqué des habitants vis-à-vis de leur cadre de vie ?

« Les encombrants, ils [les locataires] en mettent partout et ils disent : le gardien, il est là pour ça. Bah non, il n'est pas là pour ça. Bah je paie un loyer. Oui mais tu as un toit. [...] Tu en as qui sont toujours en train de ronchonner : vous ne faites rien, c'est nul, je paie un loyer, et cætera. Là, si tu les interrogues sur les travaux qu'on fait, ils vont dire que c'est nul. Pour eux, le fait que ce ne soit pas leur intérieur qui soit touché, ils s'en foutent. Ils auraient préféré qu'on leur refasse le papier peint. Quand on leur dit : le visuel, l'environnement, c'est quand même mieux pour vos enfants, ils s'en foutent. On ne demande pas de remerciements, mais juste de nous dire que c'est bien, qu'on s'est bien investi. C'est très rare ça. Quand tu arrives le lundi matin sur site, tu n'as pas envie [le chef de secteur montre des photos d'encombrants et de poubelles déposés ailleurs que dans les conteneurs prévus]. C'est un peu compliqué quand tu retrouves des sacs poubelles éventrés, des canapés, etc. Ce qu'ils ne comprennent pas, c'est que c'est leur environnement. Après, ils nous disent : il y a des rats. Oui, mais si vous ne faisiez pas ça, on aurait moins de problématiques. C'est comme les dégradations. Si une vitre est cassée, sachez que quand je répare la vitre, je ne refais pas les peintures parce que mon budget n'est pas extensible. [...] Des locataires lancent même des choses par la fenêtre. C'est irrespectueux. Il y a des matelas pourris, les gens sont tellement dans la misère qu'ils les récupèrent et après il y a des bêtes dans le logement. On essaie de les ramasser tous les jours mais des fois il y en a tellement qu'on ne sait plus trop où les mettre. »

Entretien – Chef de secteur, juin 2015

Cet extrait illustre un constat relevé à plusieurs reprises : pour les gestionnaires de proximité comme pour les chargés de gestion sociale et urbaine, une partie des habitants ne perçoivent pas le cadre de vie comme un enjeu. Que cette hypothèse se vérifie ou non, ce qui nous interpelle ici, est la perception qu'en ont les professionnels : pour eux, cela ne dérange pas certains habitants d'évoluer dans un environnement dégradé. « Là, si tu les interrogues sur les travaux qu'on fait [des travaux de requalification des espaces extérieurs sont en cours au moment de l'entretien], ils vont dire que c'est nul. Pour eux, le fait que ce ne soit pas leur intérieur qui soit touché, ils s'en foutent », affirme avec conviction un chef de secteur. Finalement, la façon dont les gestionnaires de proximité et les chargés de gestion sociale et urbaine perçoivent le manque d'intérêt des habitants à cet égard a-t-elle une influence sur leurs pratiques et leurs représentations en matière de gestion du cadre de vie ? Cette réflexion sera poursuivie dans les prochains chapitres.

4) Les détériorations : de la dévalorisation de l'activité à la gestion de l'imprévu

Comme cela a été mis en lumière par P. Ughetto, les activités des gestionnaires de proximité sont guidées par des « process »⁸² qui visent à augmenter la réactivité du personnel de proximité et limiter le recours à l'improvisation. Ces *process* peuvent être définis comme « des chaînes de traitement prédéfinies s'appliquant de manière systématique » (Ughetto, 2011a, p. 53). Les gestionnaires de proximité doivent s'y référer lorsqu'ils font face à un obstacle ou un problème (*ibid.*) ; autrement dit, ils ont pris l'habitude d'apporter des réponses automatiques lorsque survient un problème. À titre d'exemple, si des gardiens constatent des dépôts « sauvages » d'ordures ménagères, comme des sacs poubelle déposés à un endroit inapproprié, le recours à des *process* est devenu un automatisme, dans le sens où leur réaction face à un tel problème obéit à des règles éprouvées par l'expérience et formalisées dans des outils de travail (des référentiels à suivre). En effet, les problématiques relatives aux ordures ménagères étant désormais « une affaire bien réglée » pour tous les bailleurs (*ibid.*), les gestionnaires de proximité connaissent bien les *process* à appliquer si une telle situation se présente. Les *process* existent également dans d'autres services de gestion dans les organismes et poursuivent en cela des objectifs variés. En ce qui concerne les gestionnaires de proximité, la mise en place de *process* a été motivée il y a plusieurs années par l'augmentation des dégradations et des incivilités dans une partie du parc social. On peut dater ce tournant relatif à la mise en œuvre de *process* par les organismes HLM au moment de la montée en puissance de la qualité de service dans les années 1980.

En plus d'être guidées par des réponses automatiques, les activités relevant de l'entretien courant et de la gestion de la maintenance sont les seules à être encadrées par des plannings bien définis que les chefs de secteur et les gardiens sont censés suivre à la lettre chaque jour. Ainsi, la matinée du chef de secteur est dédiée aux activités administratives relatives à la maintenance du patrimoine, tandis que l'après-midi est consacré « au terrain ». L'après-midi, le chef de secteur procède à un contrôle sur le site afin de « s'assurer que les gardiens tiennent bien à jour leur cahier de bord et que la résidence est propre » (entretien avec un chef de secteur, juin 2015). Il réunit ensuite les gardiens en fin de journée pour « faire le point » avec eux sur l'état du site et la résolution d'éventuels problèmes. L'emploi du temps journalier des gardiens est en quelque sorte inversé. Les tâches ménagères ont lieu le matin, sauf pour les gardiens non assujettis au nettoyage qui est alors assuré par une entreprise extérieure mandatée par le bailleur. Les tâches administratives relatives à la maintenance -détaillées au début de cette section- sont, quant à elles, assurées l'après-midi.

Compte tenu de leur rythme journalier, les activités des gestionnaires de proximité peuvent apparaître comme routinières aux yeux d'autres salariés du bailleur social. Pour autant, rares sont les gestionnaires de proximité capables, au cours de nos entretiens, d'exposer une journée-type. En effet, si leurs activités sont rythmées par des procédures routinières, des imprévus peuvent venir bousculer leurs journées de travail et les contraindre à redéfinir leurs priorités au jour le jour. Pour les gardiens qui exercent sur des sites définis comme sensibles, il est fréquent que les imprévus soient liés à des incivilités ou à des détériorations volontaires. Plus encore que les altérations

⁸² Un « process », mot issu de l'anglais, désigne une succession d'étapes. Ce vocabulaire est lié aux pratiques managériales.

« normales » ou non intentionnelles (comme une fuite d'eau par exemple), les actes d'incivilités et les dégradations sont perçus par les gardiens et par les chefs de secteur comme des imprévus qui viennent perturber leur planning de travail bien circonscrit. Pour les gestionnaires de proximité, les termes « dégradation » et « incivilité » désignent des actes relativement hétéroclites, qui impliquent pour les gardiens de faire réparer des vitres brisées, des portes fracturées, ou encore des boîtes aux lettres vandalisées, d'effacer des graffitis, de nettoyer les salissures et les endroits souillés par de l'urine ou autre (dans les ascenseurs, escaliers, halls...), de déplacer des sacs poubelles abandonnés dans des espaces non dédiés, de ramasser les papiers gras semés sur le sol et tout type de déchets jetés à travers une fenêtre. On pourrait aussi intégrer à la catégorie « incivilités » les trafics, les nuisances (par exemple, les rodéos à motos aux abords des espaces résidentiels), ainsi que les occupations des parties communes par des populations jugées indésirables par au moins une partie des gestionnaires de proximité et du voisinage (Segaud, Brun et Driant, 2002, p. 376)⁸³.

Les détériorations intentionnelles et les incivilités pèsent lourdement sur le travail des gardiens exerçant sur des sites sensibles, au point d'apparaître ordinaires à leurs yeux. Cela explique pour partie que, pour les gestionnaires de proximité qui exercent dans les sites désignés comme les plus sensibles, le cadre de vie idéal est inaccessible, il n'existe pas dans les quartiers qu'ils gèrent, il est ailleurs. Pour eux, un cadre de vie idéal l'est autant pour les bienfaits qu'il procure aux locataires que pour les dommages qu'il évite aux gestionnaires eux-mêmes. À leurs yeux, un cadre de vie idéal n'exige pas de budget dédié au « sur-entretien » qui s'applique dans les quartiers les plus sensibles où les dépenses allouées à l'entretien sont généralement plus élevées qu'ailleurs. Ce cadre de vie idéal est habité par des « bons locataires » respectueux à l'égard de leur cadre de vie et, ce faisant, du travail des professionnels qui l'entretiennent. Dans leurs représentations du cadre de vie idéal, les détériorations intentionnelles sont peu fréquentes, voire absentes.

⁸³ Dans la littérature, les incivilités sont associées à des « malveillances ordinaires » et définies comme un « ensemble assez hétéroclite d'actes et de conduites incriminables mais rarement poursuivies formellement, comme les dégradations, lacérations, dépôt sauvage d'ordures, bruits intempestifs, bris de boîtes aux lettres » (Lagrange, 2003, p. 9) ou encore des « tags, lancers de pierre, insultes, [...] ampoules cassées... » qui rendent difficile la vie des habitants (Sedel, 2009, p. 45). Cette notion est souvent mobilisée pour caractériser les problèmes des « quartiers populaires difficiles » (*ibid.*).

Les dégradations, un phénomène plus accentué dans les quartiers sensibles

« Être responsable d'une agence dont le patrimoine locatif est implanté dans des quartiers sujets aux dégradations, cela signifie, concrètement, avoir beaucoup plus fréquemment à dépenser de l'énergie pour constater des problèmes et y apporter des solutions, sur le coup, ou dans la durée (par exemple, pour se déplacer et constater les dégâts occasionnés par un incendie dans un parking en sous-sol, apprécier la nature du dommage, son ampleur, ses conséquences (sanitaires, de sécurité...), les décisions à prendre (fermeture ?) ; trouver les budgets pour le réhabiliter [...]). »

« Mais ce sont aussi, en second lieu, des problèmes opérationnels pour les agents de terrain, les gardiens : réparer les dégâts en cas de salissures, de bris de vitres, de fractures de portes, laver des ascenseurs souillés d'urine, effacer des tags... »

Ughetto, 2011a, p. 52

Les détériorations intentionnelles et les incivilités pèsent d'autant plus sur leur travail que les gestionnaires de proximité ne peuvent pas se référer à des réponses automatiques pour y faire face. En effet, alors même qu'une partie de leur activité est organisée par des *process* définis par l'organisme HLM, l'instauration de *process* pour faire face aux dégradations intentionnelles et aux incivilités apparaît plus difficile et les gestionnaires de proximité doivent régulièrement faire preuve d'initiative lorsqu'ils y sont confrontés. Les réponses qu'ils envisagent peuvent créer des clivages au sein du groupe des gestionnaires de proximité. On observe en effet la cohabitation de deux écoles de pensée quant à l'attitude à adopter face aux dégâts matériels volontaires et au temps recommandé pour y répondre. Il y a d'un côté les tenants de la « théorie de la vitre brisée »⁸⁴ qui estiment qu'il faut réparer au plus vite une vitre cassée pour éviter la détérioration d'une porte le lendemain. Se référant au principe du cercle vicieux, ces partisans considèrent que l'absence d'intervention ou une intervention trop lente suggèreraient un abandon du site par les gestionnaires. Et d'un autre côté, on retrouve au contraire ceux qui pensent qu'il ne faut pas systématiquement remplacer une vitre cassée, et que plus le temps de la réparation sera long, mieux ce sera. L'argument souvent avancé pour défendre cette posture repose sur l'idée que cette prorogation des réparations « servira de leçon » aux auteurs si toutefois ils s'avéraient être des habitants du quartier.

Les détériorations intentionnelles et les incivilités demeurent pour les gestionnaires de proximité une énigme à plusieurs inconnues : ils ne peuvent prédire le moment où un tel acte va venir perturber leur journée de travail, ils ne peuvent pas non plus en prévoir les conséquences budgétaires (à quel point cela va ponctionner l'enveloppe mensuelle allouée à la gestion de proximité), ni le temps qu'il leur sera nécessaire pour apporter une réponse à cette dégradation (nettoyage, réparation, remplacement d'un matériel cassé, etc.). Pour ces raisons, elles continuent d'occasionner des problèmes de gestion⁸⁵, au point d'être parfois pointées du doigt comme un

⁸⁴ La théorie de la vitre brisée (en anglais, « the broken window theory ») a été reprise dans plusieurs travaux américains dans les années 1980-90, notamment en sociologie de la criminalité pour expliquer les comportements de criminalité et de délinquance dans certains territoires urbains.

⁸⁵ Voir à ce sujet : Ughetto, 2011a, p. 50 et 2011b, p. 90.

dysfonctionnement dans le travail des équipes de proximité, par les habitants mais aussi par le personnel du bailleur extérieur à la gestion de proximité lors d'une visite de site par exemple.

Pour conclure, les gestionnaires de proximité sont des acteurs importants de la gestion du cadre de vie. Les activités qu'ils exercent au quotidien, en premier lieu celles associées à l'entretien courant et à la gestion de la maintenance, concourent au maintien du cadre de vie, sans que cela soit nécessairement formel et intentionnel. En effet, si le bailleur social cherche bien à faire reposer l'enjeu du cadre de vie sur cette catégorie de professionnels depuis quatre décennies, il ne le fait pas en consolidant leurs activités traditionnelles mais en y greffant des activités de gestion sociale pourtant éloignées de l'enjeu du cadre de vie. Ce constat démontre que le bailleur envisage la gestion du cadre de vie comme une gestion sociale des problèmes observés dans les quartiers. Les gestionnaires de proximité, de leur côté, approchent plutôt la gestion du cadre de vie à travers le traitement des détériorations intentionnelles et des incivilités qu'ils perçoivent comme : 1) l'une des principales causes de la dégradation du cadre de vie des quartiers ; 2) une partie importante mais dévalorisante de leur travail. Cette dernière perception est complexifiée par le fait qu'ils ne peuvent pas s'appuyer sur des *process* pour y faire face. En effet, si de nombreux problèmes de gestion, en premier lieu les réclamations des locataires (en fixant par exemple un délai maximal pour y répondre), les ordures ménagères et les encombrants, sont répertoriés, bien connus, et si les réponses à y apporter sont calibrées, d'autres problèmes ne revêtent pas le même caractère « anticipable ». Ce constat met en lumière le fait que la gestion du cadre de vie implique, dans certains cas, une gestion de l'imprévu et, même, de l'improvisation.

Conclusion

Nous concluons ce chapitre en reprenant quelques points-clés relatifs aux pratiques de gestion du cadre de vie incarnées dans l'organisation du bailleur social. L'enquête a révélé que, parmi les gestionnaires, peu d'entre eux prennent en charge la gestion du cadre de vie. Ainsi, la gestion du cadre de vie ne se situe pas dans la branche la plus traditionnelle de la gestion locative, ni dans la gestion commerciale des logements sociaux, ni dans la gestion sociale des locataires, ni même dans la gestion des projets urbains. Dans l'organisme enquêté, la gestion du cadre de vie apparaît comme un ensemble d'activités distribuées entre les gestionnaires de proximité et les chargés de gestion sociale et urbaine.

Sur leurs pratiques de gestion du cadre de vie, deux constats peuvent tout d'abord être dressés :

- Aucune de ces deux catégories de gestionnaires n'est responsable à lui seul de l'ensemble des activités que recouvre la gestion du cadre de vie.
- Leurs activités ne sont pas toutes dévolues à la gestion du cadre de vie, mais celles qui le sont ont pour visée principale la préservation du cadre de vie ainsi que, surtout en ce qui concerne les chargés de GSU, la maîtrise de son évolution et la lutte contre sa dégradation.

L'enquête a ensuite révélé que, à eux seuls, les gestionnaires de proximité et les chargés de gestion sociale et urbaine investissent cinq catégories d'action qui donnent à voir ce que le bailleur met derrière la gestion du cadre de vie :

- la propreté et la gestion de la maintenance,
- les usages,
- l'embellissement des espaces extérieurs,
- la sécurité et la tranquillité résidentielle,
- le traitement des détériorations intentionnelles et des incivilités par la réparation et la prévention (actions de sensibilisation).

L'analyse des pratiques de ces gestionnaires du cadre de vie a aussi fait émerger des divergences et des convergences. Un premier point de divergence réside dans le fait de revendiquer ou non une action sur le cadre de vie. En effet, les chargés de GSU veulent être reconnus dans l'organisation du bailleur comme des acteurs de la gestion du cadre de vie, ce qui n'est pas forcément le cas des gestionnaires de proximité.

Quant à leurs points de convergence, ils se situent surtout au niveau de leurs représentations sur la dégradation du cadre de vie. Dans les deux cas, les détériorations intentionnelles et les incivilités sont pointées du doigt comme le principal facteur de dégradation du cadre de vie, qu'ils imputent chacun à une certaine catégorie de la population logée dans le parc social. Leur point de vue diverge en revanche en ce qui concerne le traitement des dégradations. Les gestionnaires de proximité y

voient des activités chronophages, déstabilisantes et dévalorisantes, qui consistent à réparer « ce qui est cassé » et à nettoyer « ce qui est sali ». Le traitement des dégradations est aussi associé à une gestion de l'imprévu et met à l'épreuve la capacité d'improvisation des gestionnaires de proximité. À l'inverse, les chargés de GSU abordent les détériorations intentionnelles et les incivilités davantage sous les traits de ce qui peut être réparé et amélioré, et ils en retirent satisfaction.

Ce chapitre a aussi soulevé plusieurs questionnements et ouvre des discussions qui seront traitées aux chapitres suivants :

✎ Les chargés de GSU ont pour particularité de parler du cadre de vie en découpant l'espace urbain : comment cela se traduit-il concrètement dans leurs pratiques, quand ils investissent la gestion du cadre de vie ?

✎ La gestion du cadre de vie est éprouvée au quotidien par les gestionnaires de proximité. Le recours à des *process* pour ce qui est des tâches relatives à l'entretien courant et à la gestion de la maintenance prouve que la gestion du cadre de vie contient une part d'anticipation. Mais ce caractère « anticipable » se limite-t-il à la gestion du « présent », au maintien de ce qui existe, de ce qui est « déjà là » ? Ou, *a contrario*, la gestion du cadre de vie peut-elle être discutée au moment de la production même du cadre de vie, c'est-à-dire en amont de sa gestion effective par les gestionnaires ?

✎ Les représentations des chargés de GSU et des gestionnaires de proximité sur les facteurs de dégradation du cadre de vie ont-elles des répercussions sur la manière dont ils gèrent et interviennent sur le cadre de vie ?

Ainsi, les chargés de GSU optent-ils par exemple pour un aménagement plutôt qu'un autre en prétextant que tel aménagement est une invitation à la détérioration ? Ou encore, du côté des gestionnaires de proximité, des espaces sont-ils délaissés par les tâches de nettoyage au motif que les salissures reviendraient aussi vite qu'elles sont effacées ?

De plus, dans les deux cas, les professionnels pensent que les habitants des quartiers sensibles ne portent pas d'intérêt manifeste à la question du cadre de vie, voire qu'ils ne se soucient pas d'évoluer dans un environnement dégradé. Dans quelle mesure ces représentations ont-elles des incidences sur leurs pratiques ?

CHAPITRE 4

Les chefs de projets urbains, de la production à la gestion du cadre de vie

Introduction

Le chapitre précédent explore les services de gestion du bailleur social et identifie deux catégories de professionnels investis dans la gestion du cadre de vie, que nous avons désignées sous l'appellation de « gestionnaires du cadre de vie », à savoir les chargés de gestion sociale et urbaine et les gestionnaires de proximité. Mais l'enquête révèle aussi que la question du cadre de vie ne se joue pas seulement dans les services en charge de la gestion sociale et urbaine et de la gestion de proximité. Le chapitre 3 a en effet fait émerger une interrogation sur la manière dont les enjeux du cadre de vie sont intégrés et peut-être anticipés en amont de la gestion effective des espaces résidentiels. Pour rappel, la notion d'espace résidentiel proposée dans cette recherche fait référence aux immeubles de logements sociaux et à leurs abords immédiats dont le bailleur social est propriétaire et gestionnaire.

Ce quatrième chapitre poursuit ainsi l'investigation sur la prise en charge de la gestion du cadre de vie chez le bailleur social, cette fois en explorant les services de la maîtrise d'ouvrage. Ces services regroupent des activités de construction, de démolition, de réhabilitation et de résidentialisation des logements sociaux, ainsi que des activités afférentes à la création et à la requalification des espaces extérieurs qui bordent les immeubles du bailleur. Au sein de ces services, des professionnels usuellement appelés « chefs de projets » discutent et débattent de problématiques relevant du cadre de vie et de sa gestion au cours des phases de conception des opérations urbaines. La conception urbaine est entendue ici comme un moment d'action collective particulier qui se déroule en amont du processus de projet urbain. Comme l'a souligné Nadia Arab, ce moment se traduit, pour les acteurs, par « l'exploration et [la] génération des choix de la transformation matérielle de l'espace » (Arab, 2017, p. 2). Dans cette perspective, Sylvain Rode propose d'appréhender la conception urbaine « comme un processus de définition collective des choix d'aménagement qui vont dessiner

les contours et donner corps à des projets d'aménagement urbain » (Rode, 2017, p. 145). N. Arab a montré que la conception est une activité particulièrement stratégique en cela qu'elle « consiste à définir la nature des équipements publics et privés qui vont être construits sur le site, le type d'activités qui vont y être implantées et finalement la nature du quartier ou du "morceau de ville" qu'il s'agit de construire ou, situation la plus courante aujourd'hui, qu'il s'agit de renouveler » (Arab, 2007, p. 150). La participation des chefs de projets urbains à cette activité de conception, dont la portée stratégique a été mise en évidence par les travaux de N. Arab, laisse à penser qu'ils ont pu jouer un rôle dans la transformation du cadre de vie des quartiers HLM.

Les activités de ces chefs de projets portent sur les choix de construction, de réhabilitation et de résidentialisation des ensembles de bâtiments. Ce faisant, elles engagent la gestion future des sites. Quant aux démolitions de logements sociaux, elles sont traitées dans les projets de constructions (faible volume de démolitions) ou de réhabilitations (volume important de démolitions). La démolition n'a pas, en tant que telle, de lien avec notre question de recherche sur le cadre de vie, elle ne sera donc pas détaillée dans ce chapitre. Pour autant, l'enquête a révélé que les démolitions de logements sociaux font l'objet de discussions entre les collectivités et les bailleurs, et l'observation de leurs échanges fait ressortir que la démolition peut être mobilisée comme un levier au service de l'amélioration du cadre de vie. Ce cas de figure sera examiné dans le prochain chapitre.

Dans ce chapitre 4, il s'agira de tourner le regard vers les chefs de projets, qui ont un rôle à jouer dans la production du cadre de vie mais pas seulement : en effet, ces professionnels de la maîtrise d'ouvrage ne se limitent pas à produire du cadre de vie, mais sont également interpellés par sa gestion. Ce chapitre interroge ainsi la place accordée à la gestion du cadre de vie dans la phase de production de celui-ci. Qui sont ces chefs de projets ? En quoi et comment leur activité touche-t-elle au cadre de vie et que mettent-ils derrière cette notion ? Et dans quelle mesure la gestion future des sites est-elle une préoccupation pour eux ?

Pour répondre à ces questions, nous avons procédé de trois manières complémentaires. D'abord nous nous sommes attardée sur un instrument structurant de l'activité des agents du bailleur : le cahier des charges. Un cahier des charges est un document qui exprime des attendus, précise des contraintes, indique des objectifs chiffrés. Il est élaboré par les agents de la maîtrise d'ouvrage et est censé s'appuyer sur les retours d'expérience des gestionnaires de proximité. En bref, c'est un document formel qui rend compte de la position de la direction générale du bailleur sur différents sujets, ici en matière de réhabilitations et de traitement des espaces extérieurs, de résidentialisations, et de constructions. Ces cahiers des charges font office de « feuilles de route » pour les chefs de projets. L'analyse de cet outil de travail apporte des indices sur la manière dont le bailleur aborde la gestion du cadre de vie et oriente en conséquence le travail de ses chefs de projets. Cette analyse a ensuite été complétée par des observations de réunions de travail, pour vérifier si d'autres consignes sur la gestion du cadre de vie, absentes du cahier des charges, y sont formulées. Nous verrons alors que les chefs de projets ont aussi à intégrer tout un répertoire d'attentes de leurs collègues de la gestion de proximité. Enfin, puisque les professionnels n'obéissent jamais

strictement aux directives formelles⁸⁶, il a fallu observer leurs pratiques au concret, ce qui a mis en lumière les marges de manœuvre dont les chefs de projet disposent (ou qu'ils s'octroient) pour agir sur le cadre de vie et sa gestion et la façon dont ils s'en servent.

Le chapitre s'articule autour de quatre sections.

La section 1, « La maîtrise d'ouvrage, une activité essentielle chez les bailleurs sociaux », reviendra sur les activités regroupées dans la catégorie « maîtrise d'ouvrage HLM » afin de situer la fonction de chefs de projets.

La section 2, « Le cadre de vie au prisme des opérations de réhabilitation », examinera d'abord les activités des chefs de projets chargés des réhabilitations (renommés « chefs de projets réhabilitations » pour faciliter la lecture). Au sein de la maîtrise d'ouvrage du bailleur, ils prennent aussi en charge la création et la requalification des espaces extérieurs, une composante essentielle du cadre de vie⁸⁷. Nous verrons que les politiques de renouvellement urbain les ont conduits à dépasser la seule réhabilitation technique des bâtiments pour embrasser divers aspects relevant de leur environnement.

La section 3, « Le cadre de vie au prisme des opérations de résidentialisation », portera sur l'autre approche développée par les chefs de projets chargés de résidentialiser les quartiers (les « chefs de projets résidentialisations »). Cette approche appréhende le cadre de vie à partir de la gestion des flux et des usages qui se déploient dans les espaces résidentiels.

Enfin, la section 4, « Le cadre de vie au prisme des opérations de construction », abordera le cas des chefs de projets chargés des constructions (les « chefs de projets constructions »). Nous verrons qu'ils envisagent le cadre de vie à l'aune de la propreté et de la sécurité, et qu'ils veillent à ce que l'esthétique architecturale des biens produits ne soit pas privilégiée au détriment de leur gestion future.

⁸⁶ Voir à ce propos l'ouvrage d'Erhard Friedberg dans lequel ce chapitre puise pour partie ses influences théoriques : *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée* (1993, 1997). En référence aux travaux sur le travail, l'auteur rappelle que les membres d'une organisation « ne se laissent pas facilement transformer en simples instruments au service des objectifs et buts de l'organisation » (p. 67) ; ils vont alors défendre d'autres intentions et, par-là, laisser libre cours à des pratiques peu ou prou éloignées de celles préétablies par l'organisation. L'auteur ajoute que ces deux mondes entrent parfois en conflit et s'influencent toujours l'un l'autre, l'organisation n'étant pas aussi fermée et rigide que le laissent entendre certains travaux sociologiques issus de la théorie des organisations, notamment.

⁸⁷ Voir chapitre 1.

I. Les chefs de projets urbains : au cœur de la fonction de maîtrise d'ouvrage du bailleur social

Ce chapitre débute avec une présentation de la maîtrise d'ouvrage HLM, une activité autour de laquelle les bailleurs sociaux ont fondé leur identité professionnelle, au même titre que l'activité de gestion (voir chapitre 3). Nous reviendrons tout d'abord sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage chez les bailleurs sociaux en général puis au sein du bailleur social enquêté (1). Le propos sera ensuite centré sur la fonction la plus représentée au sein de la direction de la maîtrise d'ouvrage du bailleur enquêté, celle des chefs de projets (2). Enfin, nous verrons en quoi les politiques de rénovation urbaine peuvent se lire comme un accélérateur dans la prise de conscience de ces professionnels à l'égard des enjeux représentés par le cadre de vie et la gestion des quartiers HLM (3).

1) L'organisation de la maîtrise d'ouvrage HLM

Dans le domaine de la construction au sens large, on distingue le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre. Le maître d'ouvrage, parfois désigné comme le « client », est à l'origine de la commande de l'ouvrage à réaliser. Il définit ses besoins (programme, qualité, coûts et délais à respecter), assure le financement de l'opération, conclut l'ensemble des contrats pour la conception et la réalisation des travaux, avant de réceptionner l'ouvrage. Le maître d'œuvre, quant à lui, est la personne ou l'entreprise (architecte, bureau d'études, etc.) retenue par le maître d'ouvrage pour exécuter son projet. Le maître d'œuvre, souvent une équipe plurielle, conçoit les plans et peut assurer le suivi des travaux et superviser les différents corps de métiers. Il garantit également la conformité des travaux au regard des documents de conception et de prestation fournis par le maître d'ouvrage.

Aujourd'hui encore, l'organisation de la plupart des bailleurs sociaux est structurée autour de deux grandes activités que sont la maîtrise d'ouvrage, plutôt associée aux filières amont du projet urbain, et la gestion des logements sociaux, spécialisée dans les filières dites aval. La figure 10 synthétise ce type d'organisation, que l'on retrouve aussi chez le bailleur investigué. Ce dernier compte en effet trois grandes directions : la direction de la gestion du patrimoine⁸⁸, la direction de la maîtrise d'ouvrage, et les fonctions supports. La grande direction de la maîtrise d'ouvrage réunit six directions⁸⁹ :

- la direction de la Construction en Île-de-France s'occupe des opérations de construction des logements sociaux.
- la direction du Renouvellement Urbain prend également en charge les constructions mais, contrairement à la direction de la Construction, elle exerce exclusivement en contexte de

⁸⁸ Le chapitre 3 revient sur les fonctions et les activités représentées au sein de la direction de la gestion du patrimoine.

⁸⁹ Les intitulés des directions ont été modifiés pour conserver l'anonymat du bailleur social enquêté.

rénovation urbaine (au sens du PNRU⁹⁰ et du NPNRU⁹¹) et de renouvellement urbain selon une acception plus vaste (cette appellation désigne des opérations qui ne sont pas inscrites dans une convention PNRU ou NPNRU mais qui impliquent de la même façon une « reconstruction de la ville sur elle-même », par opposition à la création nouvelle de quartiers).

- la direction Technique est chargée de la mise en œuvre des opérations de réhabilitation.
- la direction Architecture et Développement foncier se porte garante de la qualité architecturale des opérations de construction et de réhabilitation, en lien avec les trois directions susmentionnées. Cette direction s'occupe également de développer la présence du bailleur sur le territoire francilien, en ciblant des opportunités foncières pour la réalisation de programmes immobiliers.
- la direction Accession sociale à la propriété et Vente HLM est chargée de mettre en vente les logements sociaux du parc ancien et du parc neuf du bailleur.
- la direction Commerces et locaux d'activités s'occupe de la mise en location des locaux d'activités professionnelles appartenant au bailleur (recherche de locataires, gestion des baux, etc.).

⁹⁰ Pour rappel, le Programme National de Rénovation Urbaine.

⁹¹ Pour rappel, le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain.

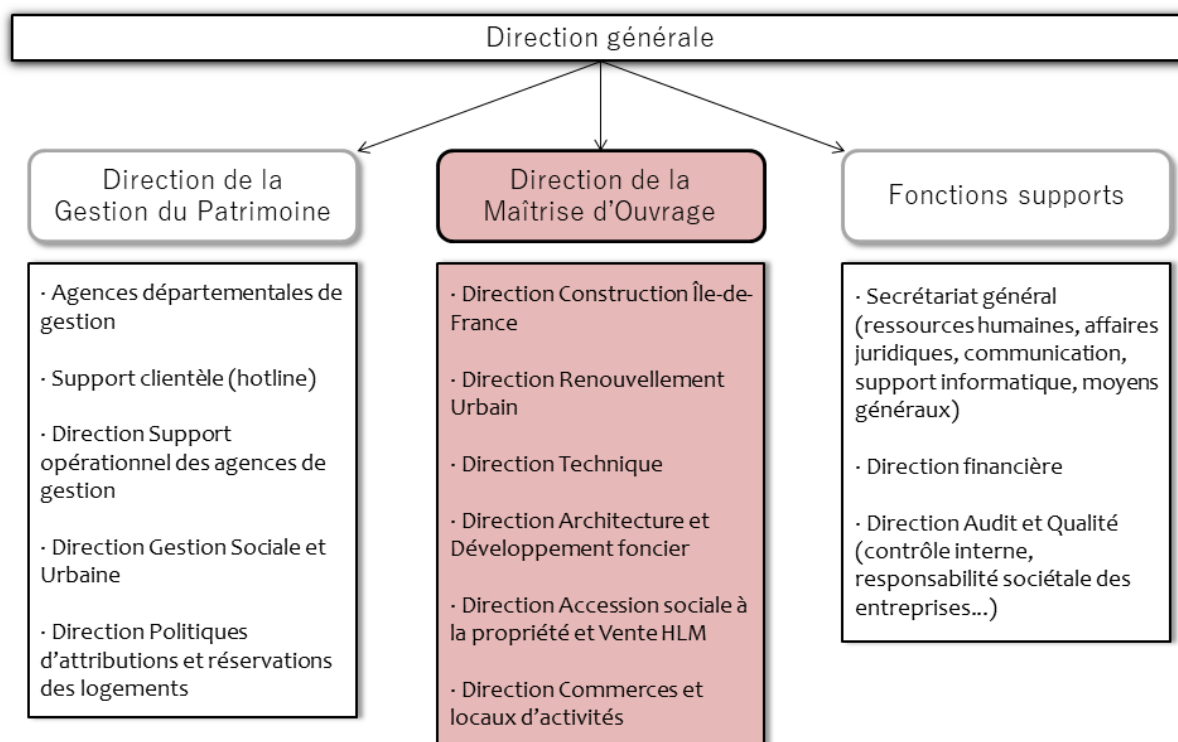
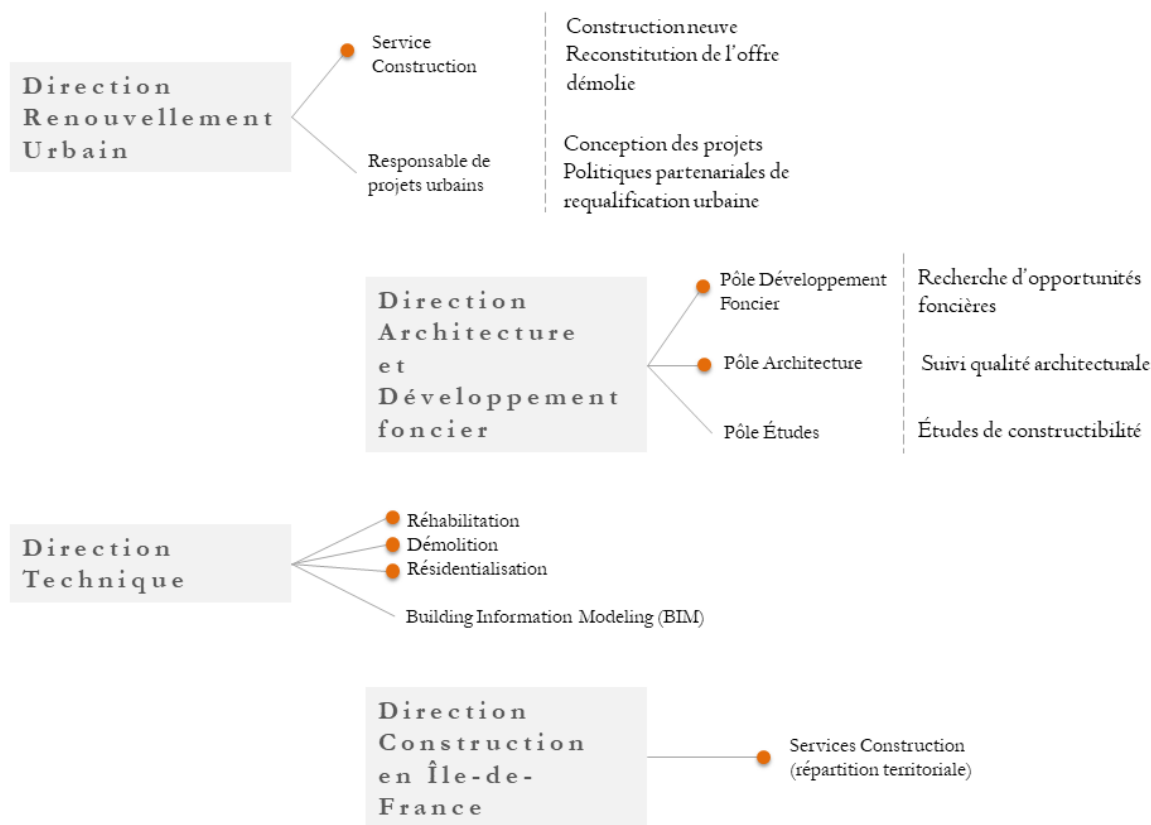


Figure 10. La direction de la Maîtrise d'Ouvrage au sein de l'organisation du bailleur social étudié (représentation simplifiée). Réalisation : A. Mille.

2) Les « chefs de projets urbains » au sein de la direction de la maîtrise d'ouvrage HLM

La fonction de « chef de projets » est très répandue au sein des six directions qui composent la maîtrise d'ouvrage HLM du bailleur enquêté. Dans le cadre de ce chapitre, notre propos sera centré exclusivement sur les chefs de projets qui concourent à la mise en œuvre des opérations urbaines de (re)construction, réhabilitation et résidentialisation des logements sociaux. Nous proposons de les renommer « chefs de projets urbains » pour mettre en exergue leur implication dans des projets urbains, implication qui ne se retrouve pas chez d'autres chefs de projets représentés dans l'organisation du bailleur. Les chefs de projets urbains ne sont pas présents dans toutes les directions de la maîtrise d'ouvrage HLM, mais sont répartis au sein de quatre d'entre elles : la direction du renouvellement urbain ; la direction de la construction en Île-de-France ; la direction de l'architecture et du développement foncier ; et la direction technique (figure 11).



● RÉPARTITION DES CHEFS DE PROJETS URBAINS

Figure 11. Répartition des chefs de projets urbains au sein des différentes directions de la maîtrise d'ouvrage du bailleur social enquêté. Réalisation : A. Mille.

Une grande partie des chefs de projets urbains ont été mis à contribution pour assurer la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine⁹², d'abord dans le cadre du premier Programme National de Rénovation Urbaine, puis du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain. Une fois le quartier (re)dessiné, ces chefs de projets affinent la programmation, répartissent les volumes de démolition, déterminent les étapes d'exécution du projet. En lien avec l'architecte (et urbaniste) désigné et dans le respect des attentes de la collectivité et du bailleur, ce sont eux qui ajoutent le mobilier urbain, choisissent les matériaux, et suivent les chantiers jusqu'à la livraison. Issus de formations universitaires en urbanisme ou diplômés en école d'ingénieurs, la direction du bailleur attend aussi des chefs de projets qu'ils veillent à la bonne prise en compte de la gestion future des quartiers transformés. Si cette dernière mission n'est pas nouvelle, le PNRU a largement contribué à remettre sur le devant de la scène ce principe fort selon lequel il faut penser la gestion des quartiers en amont de leur rénovation⁹³.

⁹² Pour rappel, par « Projets de Rénovation Urbaine » (PRU), il faut entendre ici les projets retenus par l'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine) au titre du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) lancé en 2003, puis du Nouveau Programme de Renouvellement Urbain (NPNRU) à partir de 2014.

⁹³ Voir notamment USH, 2005.

3) La rénovation urbaine, un accélérateur dans la prise de conscience sur les enjeux du cadre de vie

Pour les chefs de projets, la rénovation urbaine a été vécue comme un souffle nouveau, en les obligeant à revoir leur organisation et à s'adapter aux règles prescrites ainsi qu'aux principes édictés par l'ANRU. Tous ont ainsi été conduits à suivre des processus établis au fil de l'eau, spécifiquement pour mettre en application les recommandations de l'ANRU. Cela s'est traduit non seulement dans leurs pratiques, mais aussi dans leur manière d'appréhender et d'investir les questions se rapportant à la gestion des quartiers et au cadre de vie.

Au cours de l'enquête, il est apparu que le Programme National de Rénovation Urbaine a constitué ces vingt dernières années l'un des moteurs de la réintroduction du cadre de vie en tant qu'enjeu central pour les quartiers désignés comme sensibles par la Politique de la Ville.

Globalement, les principaux enjeux portés par le PNRU puis par le NPNRU se rapportent à la banalisation des formes urbaines des quartiers HLM⁹⁴ et en particulier des grands ensembles, à leur insertion dans la ville et au désenclavement, à la lutte contre l'exclusion, ou encore à la mixité sociale et fonctionnelle. La qualité des aménités publiques, l'accès aux services et aux commerces de proximité, la prévention de la délinquance, ainsi que la présence et la qualité des équipements publics sont aussi des sujets-clés de cette dernière génération de projets, qui se veut à la croisée de la question urbaine et de la question sociale⁹⁵. Pour les acteurs de la rénovation urbaine (ANRU, collectivités territoriales, bailleurs sociaux, bureaux d'études...), intervenir sur ces différents sujets devait permettre d'améliorer le cadre de vie des habitants des quartiers⁹⁶.

Pour répondre à ces différentes problématiques, les bailleurs en lien avec les collectivités locales (Villes et intercommunalités) ont dû mettre en œuvre diverses activités telles que la clarification des statuts des espaces publics et privés, la résidentialisation (pour répondre aux problématiques d'usages et de gestion des sites), la reconstitution de l'offre de logements sociaux démolie sur site (à l'échelle du quartier requalifié) et de préférence hors site (à l'échelle de la commune et, idéalement, de l'agglomération). Ils ont aussi dû travailler à la restructuration des locaux commerciaux, assurer une nouvelle mission sociale de concertation et d'accompagnement des habitants, et mettre en œuvre des démolitions, des (re)constructions et des relogements dont l'ampleur constituait une nouveauté pour les bailleurs⁹⁷.

Au sein du bailleur enquêté, les projets de rénovation urbaine ont, dans une certaine mesure, constitué un accélérateur dans la prise de conscience des chefs de projets à l'égard des enjeux de cadre de vie et de gestion. Un accélérateur, car ces sujets ne sont pas nouveaux pour les professionnels de la maîtrise d'ouvrage. Les projets de rénovation urbaine ont cependant conduit le bailleur à faire évoluer ses pratiques pour placer ces réflexions au cœur de ses interventions urbaines, au point d'entraîner la création d'une entité spécialisée et dédiée à ces projets : la direction

⁹⁴ À ce propos, voir notamment l'étude du Comité d'Engagement Scientifique de l'ANRU, 2013a.

⁹⁵ D'après le règlement général de l'ANRU et des journées professionnelles sur les projets de rénovation urbaine.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Voir notamment Mille, 2015.

du renouvellement urbain (cf. *supra*). Dans cette direction comme dans les autres services de la maîtrise d'ouvrage, les débats autour de la gestion du cadre de vie débutent dès la conception des projets et impliquent notamment les chefs de projets urbains. Le suivi des échanges qu'ils ont tenus au cours des réunions avec leurs collègues (en particulier lors des Comités de Renouvellement Urbain⁹⁸), complété par des entretiens et des interactions moins formelles, ont mis en lumière les sujets abordés lors de cette étape :

- La qualité des espaces extérieurs aux abords des logements placés sous la responsabilité du bailleur social (espaces verts, mobilier urbain, éclairage, propreté, aménagements des pieds d'immeubles...) ;
- La gestion des ordures ménagères et des encombrants par les gardiens d'immeubles, en lien avec l'enjeu de maintien de la propreté ;
- La gestion des flux et des usages, en particulier en ce qui concerne :
 - la circulation des piétons à l'intérieur des espaces résidentiels et alentour (organisation de la trame viaire, ouverture ou fermeture des quartiers, halls traversants...),
 - la séparation des flux (piétons, automobiles, etc.)
 - le stationnement,
 - les choix de résidentialisation (plus ou moins marquée dans l'espace),
 - l'accès aux espaces résidentiels (conditionné par un badge ou non),
 - la sécurisation des quartiers.

Les prochaines sections s'emploieront à appréhender plus finement comme ces différents sujets conduisent les chefs de projets urbains à se questionner et à investir l'enjeu du cadre de vie et de sa gestion.

⁹⁸ Pour rappel, les Comités de Renouvellement Urbain sont des réunions internes au bailleur social (voir chapitre 2 sur la méthodologie de la thèse). Ces comités portent principalement sur le suivi des projets de rénovation urbaine, mais les agents du bailleur s'y réunissent aussi pour évoquer des problèmes en matière de gestion des espaces résidentiels et envisager des solutions. Toutes les décisions relevant du fonctionnement et de la transformation (tant du point de vue urbain que social) du patrimoine du bailleur sont prises dans le cadre de ces comités mensuels.

II. Le cadre de vie au prisme des projets de réhabilitation

Commençons l'investigation auprès des chefs de projets réhabilitations. Ils ont pour particularité d'avoir fait plusieurs fois l'objet de changements organisationnels sous l'effet des politiques de rénovation urbaine (les Opérations de Renouvellement Urbain, les Grands Projets de Ville, etc. jusqu'à la dernière génération du PNRU et NPNRU). Un des principaux changements apportés dans leur organisation réside dans l'évolution du périmètre de réflexion des projets de réhabilitation. Le fait notable est que ces opérations intègrent désormais les espaces extérieurs bordant les immeubles réhabilités, dans la limite de l'espace résidentiel.

En revenant sur l'histoire de leur organisation, nous mettrons en avant que depuis dix ans environ, les chefs de projets réhabilitations prennent en charge le traitement des espaces extérieurs appartenant au bailleur (1). Il s'agira ensuite d'identifier les éléments sur lesquels ils cherchent à agir quand ils interviennent sur les espaces extérieurs et, *in fine*, de faire émerger leurs représentations sur le cadre de vie. Pour ce faire, le « cahier des charges réhabilitations » a été identifié comme une « feuille de route » qui guide leurs pratiques et leurs choix, et qui influence -au moins pour partie- leurs représentations (2). En observant de plus près leurs pratiques, nous verrons ensuite comment les chefs de projets réhabilitations se saisissent de la gestion du cadre de vie au-delà des consignes de la direction générale du bailleur (3).

1) La prise en compte des espaces extérieurs dans les projets de réhabilitation

Les principes érigés en parallèle de la montée en puissance du renouvellement urbain ont conduit les chefs de projets réhabilitations à dépasser l'approche technique et patrimoniale qu'ils avaient pu développer par le passé, pour embrasser une approche plus globale sur la rénovation des quartiers (1.1). Mais pas seulement : en 2007, le bailleur social fait le constat qu'une partie de ses espaces extérieurs présente des signes manifestes de dégradation (1.2). Les politiques de rénovation urbaine et la prise de conscience sur les espaces extérieurs se sont traduites par la prise en compte systématique des espaces extérieurs dans le cadre de chaque opération de réhabilitation.

1.1) L'organisation des chefs de projets réhabilitations : une histoire marquée par le renouvellement urbain

Les chefs de projets réhabilitations exercent au sein d'une direction rattachée à la maîtrise d'ouvrage, renommée « direction technique » pour préserver l'anonymat de l'organisme. La direction technique comprend également les chefs de projets résidentialisations. Elle est divisée en deux agences territoriales : l'agence nord-est et l'agence centre-ouest. Chaque agence compte environ dix chefs de projets qui fonctionnent chacun en binôme avec des assistants, tout comme les autres chefs de projets urbains du bailleur.

La décision de réhabiliter un bâtiment est généralement prise par l'agence départementale de gestion, en cohérence avec le Plan Stratégique de Patrimoine (PSP)⁹⁹, un document stratégique de gestion patrimoniale et financière qui répertorie et flèche des années à l'avance les immeubles voués à une démolition ou à une réhabilitation. Ce sont les agences qui ont la mainmise sur ce document. Toute autre opération de réhabilitation qui ne serait pas fléchée préalablement par le PSP est généralement une intervention d'urgence, par exemple suite à un incendie ou à des fuites d'eau répétées. Après avoir reçu une demande de travaux de la part de l'agence de gestion, les chefs de projets réhabilitations se rendent sur le terrain dans le but de définir un programme de travaux. Ils déclarent en profiter pour interroger les habitants, ainsi que les gardiens et les chefs de secteur sur les interventions qu'ils sont contraints de programmer fréquemment à l'intérieur des logements et dans les parties communes. Ils cherchent ainsi à mieux saisir la vie du bâtiment, à partir de la fréquence des fuites d'eau, de l'état de la tuyauterie, etc. Ils interviennent aussi bien sur la façade extérieure du bâtiment (rafraîchissement, travaux d'isolation...) que sur l'intérieur des logements.

Les activités des chefs de projets réhabilitations

« A l'intérieur du logement, on va retrouver tout ce qui est électricité, ventilation, plomberie, réfection des pièces humides quand on refait les pièces humides, qu'on change tous les appareils sanitaires, on refait les alimentations des évacuations. Quand on refait les pièces humides, on est obligés de refaire en même temps la faïence, la peinture, le remplacement des portes palières. On peut aussi avoir des interventions sur les réseaux de distribution gaz par exemple, sur la télévision. Oui, on fait beaucoup de choses. Et dans nos interventions, on prend en compte les aménagements PMR [Personnes à Mobilité Réduite] aussi. »

Entretien – Chef de projets réhabilitations, direction technique, novembre 2018

Ce qui est intéressant au regard de notre recherche est que leur échelle de réflexion et d'intervention a évolué avec le renouvellement urbain. Désormais, celle-ci ne se limite plus au bâtiment réhabilité puisque les chefs de projets doivent également vérifier l'état et la qualité (résistance des matériaux, etc.) des espaces extérieurs qui appartiennent au bailleur. Ces espaces peuvent être de nature diverse : parkings, voies piétonnes, espaces verts (arbres, buissons, végétaux en pieds d'immeubles, etc.), mobilier urbain, aires de jeux... Leur particularité est d'être placée sous la responsabilité du bailleur social en matière d'entretien et de gestion, tout comme les pouvoirs publics entretiennent leurs propres espaces publics. Lorsque les chefs de projets réhabilitation estiment que cela est nécessaire, une requalification de ces espaces est envisagée. Cette façon d'aborder ensemble la réhabilitation du bâti et le traitement des espaces extérieurs qui le bordent peut être datée de la fin des années 1990, période à laquelle l'activité de la direction technique a dû faire face à une montée

⁹⁹ Le Plan Stratégique de Patrimoine est un document rendu obligatoire pour chaque bailleur à partir de 2002. Il implique pour les bailleurs d'élaborer une stratégie patrimoniale et financière sur l'ensemble de leur patrimoine à réhabiliter et à démolir. Ce document prend en compte l'avis des partenaires locaux des organismes (collectivités territoriales et services déconcentrés de l'Etat).

en puissance des projets de renouvellement urbain¹⁰⁰. La croissance de son activité qui en a découlé l'a amenée à adapter son organisation et à questionner ses pratiques. À cette période, la direction technique ne dépendait pas encore de la direction de la maîtrise d'ouvrage, mais de celle de la gestion du patrimoine. Ceci s'explique par le fait qu'il s'agissait alors d'un petit service spécialisé dans la maintenance des équipements, à savoir le chauffage, les ascenseurs, les espaces extérieurs (élagage, espaces verts, aires de jeux), et les équipements de sécurité. Jusqu'à la fin des années 1990, les opérations de réhabilitation étaient réalisées par des ingénieurs localisés au sein des agences départementales de gestion. Les ingénieurs d'hier sont désormais des chefs de projets qui ont élargi leur activité et qui exercent depuis la direction de la maîtrise d'ouvrage dans les bureaux du siège social. Quant aux petits travaux de maintenance à l'intérieur des immeubles, ils sont depuis assurés par une équipe de cadres techniques présente dans chaque agence de gestion.

À la fin des années 1990, les espaces extérieurs sont d'abord devenus la compétence d'une autre entité créée à cet effet au sein de la direction technique, ce qui démontre une attention particulière du bailleur à l'égard de ces problématiques. Cette entité a disparu au début des années 2010 et c'est alors que la création et la requalification des espaces extérieurs ont été placées sous la compétence des chefs de projets réhabilitations. Depuis, lorsqu'ils réhabilitent un bâtiment, ils doivent aussi veiller à la qualité des espaces extérieurs qui les bordent, comme l'explique bien un chef de projets dans l'extrait d'entretien ci-dessous.

La requalification des espaces extérieurs dans le cadre des réhabilitations

« Quand on est en charge d'une opération de réhabilitation classique, on travaille à l'échelle de la résidence, on ne s'attache pas à réhabiliter juste un bâtiment. Nous on prend la résidence avec son périmètre et ses extérieurs. Et si dans le diagnostic que l'on fait, on estime qu'il y a aussi des travaux à faire sur les espaces extérieurs, on les intègre à l'enveloppe de réhabilitation. [...] Autrefois, quand il y avait une entité espaces extérieurs, les chefs de projet réhabilitation ne faisaient que de la réhabilitation, le bâtiment, et puis tous les [espaces] extérieurs étaient traités par les spécialistes des espaces extérieurs. [...] Maintenant, un chef de projet c'est un chef de projet dans sa globalité, donc s'il y a des extérieurs à faire, il les fait en même temps que la réhabilitation. Il est en charge d'un programme. Donc on a souvent des opérations de requalification, c'est-à-dire à la fois de réhabilitation du bâti et de restructuration des espaces extérieurs. »

Entretien – Chef de projets réhabilitations, direction technique, novembre 2018

¹⁰⁰ De manière plus générale, c'est à la fin des années 1990 que la majorité des bailleurs sociaux français ont pris conscience de la nécessité d'entretenir les espaces collectifs extérieurs placés sous leur responsabilité. À ce sujet, voir l'article suivant : *Le Moniteur*, « Quand l'habitat social réhabilite ses espaces collectifs extérieurs », mis en ligne le 03/09/2012 (dernière consultation le 18/01/2021).

Le PNRU et le NPNRU, plus encore que les précédents programmes de renouvellement urbain de la Politique de la Ville, comptent parmi les moteurs de l'introduction d'une approche des quartiers qui consiste à dépasser l'échelle patrimoniale du seul immeuble ou des seuls immeubles à réhabiliter. Ces programmes ont contribué à porter sur les réhabilitations un autre regard que celui d'une unique réponse patrimoniale ou d'une réponse à une obsolescence technique du bâti. La réhabilitation du bâti fait désormais partie d'un tout, c'est-à-dire d'un ensemble d'interventions dirigées -entre autres, vers l'amélioration du cadre de vie. Pour le bailleur enquêté, cette approche a pu contribuer à ralentir les réhabilitations envisagées à première vue comme une seule réponse technique, c'est-à-dire non rattachées à un projet de plus grande envergure. Ainsi, alors qu'ils préparaient le lancement d'une réhabilitation, les chefs de projets ont été fréquemment interrompus par leurs collègues de la direction du renouvellement urbain. Dans le cadre du NPNRU plus encore qu'au cours du PNRU, ces derniers ont en effet freiné des opérations de réhabilitation sur le point d'être lancées, pour tenter de les intégrer dans des projets de rénovation urbaine en cours d'élaboration. C'est ainsi que des opérations de réhabilitation ont pu être réintroduites dans le temps long d'un projet de rénovation urbaine.

En dehors des projets de rénovation urbaine et de réhabilitation, ce sont principalement les chargés de gestion sociale et urbaine qui investissent cette problématique à l'échelle du bailleur. La prise en charge des espaces extérieurs apparaît alors moins régulière et moins stabilisée que dans le cadre des projets, ce qui interpelle fortement sur les risques de reprise de la dégradation des espaces extérieurs et *-de facto-* de la dévalorisation des espaces résidentiels (encadré 1).

Le traitement des espaces extérieurs en dehors des projets de réhabilitation : un processus moins stabilisé

La requalification des espaces extérieurs en dehors de tout projet de réhabilitation ou de rénovation urbaine est chose exceptionnelle. Tout d'abord, les premiers à s'apercevoir de leur faible qualité et de la nécessité de les (re)valoriser sont les gestionnaires de proximité, mais il s'agit là d'un sujet relativement secondaire dans leur fonction. Aussi, faire appel à leurs collègues de la maîtrise d'ouvrage pour programmer une intervention sur les espaces extérieurs n'est pas un réflexe. En effet, les gestionnaires de proximité n'ont pas pour habitude de solliciter des interventions sur les espaces extérieurs, que ce soit auprès d'un collègue ou d'un prestataire, comme ils le feraient dans le cas d'une fuite d'eau par exemple. Il appartient davantage aux professionnels de la gestion sociale et urbaine de déclencher une procédure pour requalifier des espaces extérieurs, mais encore faut-il qu'ils soient déjà mobilisés sur les sites concernés pour identifier une telle nécessité d'intervenir. De plus, les principales activités de la direction technique demeurent la réhabilitation et la résidentialisation des logements sociaux, et il n'existe pas de service dédié uniquement aux espaces verts. Les chefs de projets réhabilitations n'interviennent pas (ou rarement) sur les espaces extérieurs en dehors d'une opération de réhabilitation ou d'un projet de rénovation urbaine prévoyant un volet sur les espaces extérieurs. À chaque projet, les gestionnaires de

proximité reçoivent une liste des chefs de projets associés aux différentes opérations dont ils sont responsables. Sans cette liste, et donc sans projet de réhabilitation ou de rénovation urbaine, les gestionnaires de proximité n'ont pas d'interlocuteur au niveau de la maîtrise d'ouvrage vers qui se tourner lorsqu'ils rencontrent un problème avec les espaces extérieurs. En dehors de tout projet, la procédure classique consiste alors pour le responsable de site (pour rappel, le plus haut niveau hiérarchique de la gestion de proximité) à prévenir le directeur de l'agence départementale de gestion. Celui-ci ajoute alors ce point à l'ordre du jour d'un prochain comité de renouvellement urbain pour en discuter avec des collègues de la maîtrise d'ouvrage et la direction générale du bailleur. Le jour de la réunion, s'il est décidé que la direction technique s'en occupe, un chef de projets réhabilitations est désigné par la suite pour piloter le projet de requalification des espaces extérieurs. Un autre scénario possible (mais plus rare) au cours de cette réunion est de solliciter non pas la direction technique mais la direction de la gestion sociale et urbaine. C'est en particulier le cas lorsqu'une action sur les espaces extérieurs est jugée insuffisante et que les professionnels estiment qu'il est nécessaire de l'associer à d'autres actions de gestion sociale et urbaine.

Encadré 1. La prise en charge des espaces extérieurs en dehors des projets de réhabilitation.

1.2) Le traitement des espaces extérieurs : un levier pour améliorer le cadre de vie

Nous avons vu que le bailleur social réinterroge ses pratiques en matière de réhabilitation depuis le début des années 2000, sous l'effet de la rénovation urbaine. Le principal changement réside dans l'élargissement de son périmètre de réflexion, qui a basculé de l'échelle du bâtiment à celle de l'espace résidentiel dans son intégralité. Un autre événement notable a conduit le bailleur social à réinterroger ses pratiques, cette fois en matière de traitement des espaces extérieurs. En 2007, le responsable de la direction technique a constaté un phénomène de dégradation sur une partie des espaces extérieurs bordant les immeubles réhabilités par son équipe de chefs de projets. Le bilan est sans appel : aucune intervention n'a été programmée sur ces espaces extérieurs depuis 30-40 ans et ces derniers se sont fortement dégradés, contribuant de fait à la dégradation du cadre de vie des habitants. Le responsable de la direction technique décide alors de lancer un projet de requalification des espaces extérieurs sur 25 résidences dites « pilotes » : le projet « 25 ECV », pour « Environnement et Cadre de Vie ». Le qualificatif « pilote » sous-entend que le projet fait figure d'expérimentation puisque c'est la première fois que le bailleur met en œuvre un tel projet. De 2007 à 2012, un budget de 26 millions d'euros y fut consacré, soit un peu plus de cinq millions d'euros par an. Ce financement sur fonds propres est colossal au regard de l'investissement moyen annuel du bailleur pour l'entretien de l'ensemble de ses espaces extérieurs, qui s'est élevé à 11 millions d'euros en 2011. Le montant alloué au projet devait couvrir les actions de requalification des espaces extérieurs retenus, ainsi que la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des habitants concernés. Ce projet 25 ECV est ainsi le fruit d'une réflexion et des inquiétudes portées par le responsable de la direction technique vis-à-vis de la politique de l'organisme HLM en matière

d'espaces extérieurs. Le responsable de la direction technique a alors imaginé un projet placé sous sa responsabilité et mis en œuvre par les chefs de projets réhabilitations. Ce projet a constitué un tournant pour ces derniers qui ont ensuite intégré officiellement la création et la requalification des espaces extérieurs dans leurs pratiques à partir de 2010, comme cela a déjà été mentionné plus haut.

La réhabilitation est désormais envisagée par les chefs de projets comme une contribution à l'amélioration du cadre de vie des habitants et au changement d'image des quartiers, en particulier les plus dévalorisés. Le témoignage ci-dessous va dans ce sens. Il est apporté par un chef de projets réhabilitations qui travaille chez ce bailleur depuis le début des années 1990. Ce professionnel estime qu'une opération de réhabilitation peut, dans certains cas, redonner « un peu d'espoir » aux habitants qui ont souffert de l'image dévalorisée du quartier où ils vivent.

La réhabilitation des logements sociaux, un message d'espoir pour les habitants des quartiers sensibles

« Le but, dans toute opération de réhabilitation, même si c'est une petite opération à l'échelle de la résidence, c'est quand même de redonner aux habitants un cadre agréable. [...] Je sais bien que le cadre de vie ne règle pas, loin de là, les problèmes socio-économiques. Mais il faut bien commencer quelque part. Ça contribue quand même à un certain bien-être, c'est important de se sentir bien, de se sentir en sécurité quand on rentre chez soi, que ce soit joli, propre, que ce soit entretenu. Ça ne règle pas les problèmes socio-économiques, mais je pense que ça a quand même une grande importance sur ces quartiers qui étaient stigmatisés, avec des images très négatives. Requalifier le cadre de vie permet aussi aux habitants de se sentir revalorisés, de ne pas se sentir abandonnés, ça redonne à mon avis un peu d'espoir, et de se sentir dans un quartier normal, où il fait bon vivre, avec des services, avec les transports. »

Entretien – Chef de projets réhabilitations, direction technique, novembre 2018

Ce même chef de projets établit un parallèle entre la qualité des espaces extérieurs et l'image que renvoie le quartier à la fois pour un visiteur qui s'y rend pour la première fois mais aussi pour un locataire lorsqu'il rentre à son domicile ou en sort. Pour ce chef de projets, les espaces extérieurs représentent « la première chose [qu'on] voit » dans un espace résidentiel, ils procurent aux visiteurs et aux locataires une « impression », « ça donne [une image du] cadre de vie » (entretien, novembre 2018). C'est pourquoi le bailleur accorde une importance particulière à leur traitement, comme en témoigne la restructuration de la direction technique détaillée dans la sous-partie précédente. Les espaces extérieurs « donnent le la » en quelque sorte, en cela qu'ils procurent un aperçu du reste du quartier. Pour le bailleur, proposer des espaces extérieurs de qualité est un levier pour préserver ou améliorer l'environnement des habitants et pour redorer l'image des quartiers sensibles.

En 2016, au cours d'une réunion du Comité de Renouvellement Urbain, le directeur d'une agence de gestion prend la parole au sujet de la dégradation d'un espace résidentiel retenu au titre du NPNRU. Il revient sur le projet 25 ECV dont ce patrimoine a bénéficié quelques années auparavant, en 2011 : « Cette résidence a fait l'objet d'une opération Espaces extérieurs et Cadre de Vie [cf. *infra*] qui a requalifié tous les espaces extérieurs [...]. Ces travaux ont nettement amélioré le cadre de vie de nos locataires » (note à diffusion restreinte à l'attention des membres du Comité de

Renouvellement Urbain, mars 2016). Après cette amélioration du cadre de vie relevée par les gestionnaires de proximité du site, cet espace résidentiel montrerait des signes de reprise d'une dégradation. Le démarrage effectif du NPNRU étant prévu dans plusieurs mois encore, le directeur de l'agence de gestion s'interroge sur la possibilité de déployer de nouveau un projet d'amélioration des espaces extérieurs sans tarder pour continuer à préserver le cadre de vie.

Un autre exemple sur le rapprochement entre la qualité des espaces extérieurs et la qualité du cadre de vie a trait au témoignage d'un chef de projets de la direction de l'urbanisme d'une municipalité. Au cours d'une réunion sur l'élaboration d'un projet de rénovation urbaine impliquant le bailleur enquêté, il affirma en effet que la « fierté » d'habiter le quartier en voie de rénovation s'était érodée au cours des années précédentes et que, pour la consolider, la Ville prévoyait d'organiser une vaste requalification de ses espaces verts. Selon lui, « si on améliore les espaces publics, on améliore la fierté d'habiter ici » (chef de projets rénovation urbaine, direction de l'urbanisme à la Ville, réunion de préparation d'un projet NPNRU, avril 2019).

Pour ce chef de projets municipal, tout comme c'est le cas des chefs de projets urbains du bailleur, les interventions sur les espaces extérieurs sont une condition à l'amélioration du cadre de vie mais aussi à l'attractivité des quartiers. L'attention portée à la qualité des espaces extérieurs par les collectivités locales et les bailleurs sociaux n'est pas nouvelle. Comme Paulette Duarte l'a très bien montré, pour ces acteurs, la dévalorisation urbaine ne renvoie pas seulement une image stigmatisée des quartiers. La dégradation du cadre de vie contribuerait aussi à stigmatiser les populations qui y habitent et, constat autrement plus préoccupant pour les professionnels, à éclabousser la réputation des collectivités territoriales et des bailleurs, en remettant en cause leur travail et leur capacité à gérer et entretenir les quartiers (Duarte, 2010 ; Merlin, 2010, p. 172).

2) La gestion du cadre de vie abordée dans le cahier des charges réhabilitations

Composé d'une centaine de pages, le « cahier des charges réhabilitation des bâtiments et espaces extérieurs » est divisé en deux parties, l'une sur la réhabilitation du bâti, l'autre sur les espaces extérieurs. La première partie porte sur les interventions sur le bâti et intègre des préconisations techniques qui sont assez proches de celles que l'on peut retrouver dans le cahier des charges sur les constructions de logements (cf. *infra*, section IV). La seconde partie est consacrée au traitement des espaces extérieurs. Ce cahier des charges répertorie les choix à privilégier et ceux à proscrire, il est alimenté par les retours d'expériences des gestionnaires de proximité, et les chefs de projets sont censés s'y référer. D'une part, l'existence même de cet outil de travail démontre l'intérêt porté par le bailleur à la question des espaces extérieurs, une composante essentielle du cadre de vie. D'autre part, l'analyse de ce document éclaire sur la manière dont le bailleur oriente l'action sur le cadre de vie par l'intermédiaire de ses agents de la maîtrise d'ouvrage.

2.1) Limiter les « espaces insécures »

La première partie du cahier des charges porte principalement sur la question de la sécurité et des espaces jugés « insécures » par les gestionnaires de proximité et par la direction de l'organisme. Un « espace insécure »¹⁰¹ fait référence à un lieu qui génère, pour des raisons diverses, un sentiment d'insécurité chez les individus (ici les habitants et les agents du bailleur).

Les chefs de projets réhabilitations ont à traiter cette thématique des espaces insécures en priorité. Sur ce sujet en particulier, on voit bien comment la gestion et les problématiques qui en découlent pénètrent le cahier des charges et orientent l'action des chefs de projets réhabilitations. Les parkings souterrains, les locaux communs (en premier lieu, les halls d'immeubles, et dans une moindre mesure les locaux à ordures ménagères et à encombrants) et les caves sont les espaces considérés comme les plus à risque. En effet, ces espaces sont ceux qui accueillent le plus souvent des usages non souhaités et que le bailleur cherche à éradiquer : les trafics illicites, les squats (installation de lits de fortune par exemple) et les regroupements. Une pratique de plus en plus répandue lorsque de tels comportements sont constatés consiste à condamner l'accès à ces espaces. De plus en plus, le devenir des caves et des parkings souterrains est ainsi questionné dans le cadre des réhabilitations. Les caves sont rendues inaccessibles par des dispositifs anti-squat, transformées en logement lorsque c'est possible d'un point de vue réglementaire, ou alors démolies lorsqu'il s'agit d'abris extérieurs et non de locaux en sous-sol des immeubles. L'extrait ci-dessous d'un entretien mené avec un gardien d'immeubles illustre bien les problèmes d'insécurité qui justifient, pour le bailleur, la suppression des caves.

Condamner les espaces insécures dans les quartiers sensibles : le cas des caves

Gardien d'immeubles : « Nous on a condamné les caves. »

Question Amandine : « Vous les avez condamnées pourquoi ? »

Gardien d'immeubles : « Parce qu'on a créé des locaux dans chaque bâtiment. Ils [les chefs de projets urbains] ont créé des locaux poussettes, vélos, et des locaux poubelles. Donc maintenant, il y a trois locaux par bâtiment. Donc un local poussettes et un local entretien qui est pour nous, c'est là où il y a la partie électrique, et [un local] vélos et poussettes. »

Amandine : « Ce sont les gardiens qui ont demandé ces locaux ? »

Gardien d'immeubles : « Non, c'était dans le projet [de rénovation urbaine]. Mais le bon côté c'est que ça a supprimé les caves. Nous les caves, elles étaient squattées. »

Amandine : « Donc les locataires n'ont plus de caves ? »

Gardien d'immeubles : « Ah non, ils n'ont plus de caves. De toute façon ils [les locataires] n'y allaient pas. Parce qu'il y avait du vol, elles étaient squattées par les jeunes, donc ils avaient peur d'y aller. Donc d'un côté c'était un mal pour un bien. »

Entretien – Gardien d'immeubles, Essonne, avril 2017

¹⁰¹ Le terme « insécure » est un anglicisme fréquemment cité dans les documents internes du bailleur social. On a aussi entendu des acteurs du logement social le mobiliser au cours de réunions, d'entretiens formels et informels, ou encore de journées professionnelles.

Le cahier des charges réhabilitations propose donc des solutions pour se débarrasser des caves qui génèrent un sentiment d'insécurité chez les locataires comme chez les gestionnaires de proximité. Dans le cahier des charges sur les constructions de logements sociaux, les caves font désormais partie des aménagements proscrits par le bailleur. Les parkings souterrains seraient tout près de rejoindre les caves dans la liste des aménagements déconseillés si cela ne tenait qu'aux gestionnaires de proximité, mais les professionnels de la maîtrise d'ouvrage s'y opposent car le stationnement en sous-sol permet un gain de place en surface. Privilégier le stationnement souterrain traduit aussi une volonté de rompre avec les nappes de parking comme paysage emblématique des grands ensembles d'hier, mais cela pose fréquemment des problèmes de gestion et d'insécurité. Si les cahiers des charges sont censés s'appuyer sur les recommandations des gestionnaires de proximité, force est de constater que les représentants de la maîtrise d'ouvrage qui actualisent ces documents peuvent aussi faire pencher la balance de leur côté.

Condamner, supprimer, et ne pas reproduire de tels lieux jugés insécures pose fortement question au bailleur. En effet, la cave est un espace de rangement utile pour le locataire, tout comme le parking souterrain peut constituer un gain de place dans les quartiers les plus denses. Dans le cas de réhabilitations qui conduisent à la fermeture définitive de caves, il faut savoir que celles-ci ne sont généralement pas remplacées par d'autres locaux dont les locataires pourraient jouir à titre individuel. En même temps, ces lieux posent des difficultés de gestion et contribuent à produire de l'insécurité dans les quartiers. Entériner ou non la suppression définitive de ce type d'espaces, cette question n'est pas tranchée à ce jour et nos observations ne permettent pas de mettre en avant des consensus sur ce sujet.

2.2) Les directives sur les espaces extérieurs

Mais de quoi les chefs de projets parlent-ils quand ils évoquent les espaces extérieurs ? Cela revient à se demander sur quels éléments en particulier ils cherchent à agir, afin de mieux comprendre ce qui relève à leurs yeux d'un « espace extérieur » (figure 12). Pour répondre à cette interrogation, des indices sont à relever dans le cahier des charges. D'une trentaine de pages, la seconde partie du cahier des charges consacrée aux espaces extérieurs revient ainsi sur :

- les cheminements piétons,
- le stationnement,
- l'éclairage extérieur,
- le mobilier urbain (bancs, poubelles, réverbères...),
- les aires de jeux et les aires dites de convivialité (les interventions sur ces lieux sont désignées comme des « services aux habitants » dans le cahier des charges),
- et les « espaces plantés », c'est-à-dire les espaces verts (arbres et autres végétaux) et les jardins partagés.



Figure 12. Quelques exemples sur les espaces extérieurs gérés par un bailleur social. De haut en bas, de gauche à droite : espace vert, cheminement piéton, aire de jeux au sein d'un espace résidentiel, parking, deux espaces verts. Source : A. Mille, avril 2017, septembre 2018 (bailleur enquêté, Yvelines, Hauts-de-Seine).

En préambule de cette partie du cahier des charges sur les espaces extérieurs, leur rôle urbain mais aussi social est précisé : « Les espaces extérieurs représentent des espaces tampons entre les sphères publiques et privées où se construisent le "vivre ensemble" et l'intérêt collectif ». Cette fonction prêtée aux espaces extérieurs se lit ensuite à travers chaque recommandation, de même que ce qui pourrait les empêcher de remplir cette mission. Le cahier des charges met en avant deux obstacles principaux : l'absence de sécurité et les usages non désirés. Si l'on reprend la liste établie ci-dessus, que nous dit le cahier des charges sur ce que le bailleur défend et proscriit en matière de cadre de vie ?

Tout d'abord, les recommandations relatives aux cheminements piétons s'inscrivent dans la continuité d'une injonction bien connue dans les politiques urbaines, celui de réduire la place de l'automobile dans le but de tendre vers une qualité de vie plus durable et plus respectueuse de l'environnement. Le cahier des charges spécifie en effet que les projets de requalification des espaces extérieurs doivent veiller à ce que la place du piéton soit renforcée, et qu'une accessibilité pour les personnes à mobilité réduite et les personnes âgées soit recherchée. Dans cette perspective, la place de la voiture doit être réduite, le stationnement en surface limité au profit du stationnement souterrain. Le cahier des charges autorise cependant la création de places de stationnement en aérien à condition que ce soit le long des voiries et non en cœur d'îlots, et tout en évitant les espaces dits résiduels sur lesquels pourrait se développer du stationnement sauvage. Les espaces résiduels sont des interstices, des « vides », des espaces qui ne sont pas définis *a priori* par leur usage. Le développement du stationnement sauvage sur ces espaces est un sujet de préoccupation pour le

bailleur qui ne peut pas résoudre ce problème seul ; une telle situation nécessite de faire intervenir les forces de police et peut être difficile à éradiquer.

Pour réduire le sentiment d'insécurité dans les espaces jugés les plus à risque, le bailleur compte beaucoup sur l'éclairage. Dans le cahier des charges réhabilitations, l'éclairage est abordé sous un angle sécuritaire. Le parking en est le meilleur exemple : il peut devenir un lieu insécure où les résidents craignent de se rendre. Les parkings en sous-sol en particulier peuvent être appropriés par une catégorie de populations jugés indésirables par le bailleur et délaissés par les autres usagers. C'est pourquoi le cahier des charges inclut une annexe dédiée exclusivement à la question de l'éclairage dans laquelle on peut lire que les recoins et les zones insuffisamment éclairées sont proscrits dans les parkings souterrains. La principale recommandation porte sur l'importance d'éclairer de manière différenciée un parking, une aire de jeux ou un hall d'immeuble par rapport à un espace vert. Ces trois espaces n'ont pas été choisis au hasard. Le parking, l'aire de jeux et le hall : il s'agit là des espaces qui donnent le plus de fil à retordre au bailleur (au niveau de la maîtrise d'ouvrage comme de la gestion) en matière de conception, de sécurité et d'entretien. Ce sont sur ces espaces que le bailleur cherche à anticiper les usages dits détournés. Certaines nuisances sont ainsi prévues dans le cahier des charges (donc prévisibles) : les jets de ballons et le bruit dans le cas des aires de jeux, les regroupements dans le cas des trois espaces susmentionnés. Il est par exemple conseillé dans le cahier des charges « d'éloigner les terrains de sport des zones éclairées pour ne pas favoriser la pratique nocturne ». Ainsi, le sur-éclairage des parkings et le sous-éclairage des espaces de jeux la nuit servent les mêmes objectifs : dissuader certains comportements, voir et être vu.

En dehors de l'éclairage, d'autres préconisations sont faites sur la création et la réhabilitation des parkings, des aires de jeux, et des halls : limiter les espaces résiduels déjà évoqués plus haut, anticiper les usages non désirés, et sécuriser le lieu. Des directives portent plus spécifiquement sur leur aménagement. Concernant le mobilier urbain pour commencer, le cahier des charges privilégie des installations à proximité des aires de jeux, loin des parkings et à l'extérieur des halls pour éviter les regroupements non désirés. Par mobilier urbain, le bailleur désigne avant tout les bancs et tout autre type d'assise. Dans le cahier des charges, plusieurs fonctions sont attribuées aux bancs : à eux seuls, ils impulseraient à la fois une appropriation de l'espace, la production de « lieux de convivialité », et le renforcement de l'identité des espaces résidentiels. Nonobstant, les bancs sont également perçus par l'organisme comme un facteur de regroupement, ce qui a conduit le bailleur à réduire leur installation dans les quartiers. Plus encore, dans certains quartiers rénovés, des bancs à proximité des immeubles ont été supprimés afin de limiter les regroupements, bien que tous les habitants en pâtissent, en premier lieu les personnes à mobilité réduite. Cette pratique a été observée à plusieurs reprises au cours des réunions sur les projets de rénovation urbaine. Aussi, lorsque l'installation de bancs est tout de même envisagée, les « teintes, formes et matériaux doivent tenir compte de l'environnement de la résidence mais aussi des usages qui seront scrupuleusement analysés » pour prévenir leur dégradation naturelle mais aussi volontaire.

Concernant les espaces verts, ils doivent structurer l'espace, offrir un « cadre paysager diversifié et qualitatif », ne pas présenter d'espaces résiduels, être faciles à entretenir et économiquement viables (leur entretien est inclus dans les charges payées par les locataires). Si des problèmes de voisinage sont constatés (conflits, absence de lien social, faible animation du site...), le jardin partagé est présenté dans le cahier des charges comme une solution pour fédérer les habitants autour d'un projet commun. Les tâches du chef de projets réhabilitations se limitent toutefois au choix de l'emplacement du futur jardin ainsi qu'à la mise à disposition des équipements nécessaires (clôtures, local de stockage, bac de compostage, système de récupération des eaux pluviales pour l'arrosage). Le pilotage des projets de jardins partagés revient aux chargés de gestion sociale et urbaine en concertation avec les gestionnaires de proximité.

Finalement, le bailleur attribue plusieurs fonctions aux espaces collectifs extérieurs dont il a la charge : ils améliorent la qualité de vie de leurs locataires, contribuent à la convivialité et au lien social, autant qu'ils reflètent ses propres compétences de gestionnaire en matière de qualité de service. Mais d'un autre côté, on lit aussi dans le cahier des charges que les espaces extérieurs sont des lieux dont le bailleur se méfie, susceptibles de recevoir de mauvais traitements (dégradations volontaires, usages imprévus et indésirables aux yeux du bailleur, problèmes d'entretien, dégradation naturelle...) et, par-là, de contribuer à la dévalorisation et à la dégradation des espaces résidentiels.

3) Quelles marges de manœuvre des chefs de projets réhabilitations sur la gestion du cadre de vie ?

Au-delà des directives contenues dans le cahier des charges, comment les chefs de projets réhabilitations investissent-ils la gestion du cadre de vie ? Et qu'est-ce que l'analyse de leurs pratiques nous dit sur leurs représentations sur cet objet ?

Les chefs de projets réhabilitations partagent des principes d'aménagement : ne pas produire des équipements inadaptés, intégrer la « sensibilité »¹⁰² et les enjeux de sécurisation des espaces résidentiels, gérer les circulations, ou encore maîtriser les usages et l'appropriation des espaces. Ces principes d'aménagement font écho à des sujets qui représentent, encore aujourd'hui, une source d'inquiétudes et d'incertitudes pour le bailleur social. Ces sujets sont questionnés par les chefs de projets réhabilitations de la manière suivante :

- le stationnement : faut-il installer les places de parking en cœur d'îlot ou à la périphérie de l'espace résidentiel ? ; ou encore, faut-il impérativement répartir les places de stationnement de manière à réduire les distances entre stationnement et halls d'immeubles ?
- le tri sélectif : quelle localisation choisir et pour quelles conditions d'application opter ?

¹⁰² Cette notion de « sensibilité », que l'on doit à la Politique de la Ville (les quartiers sensibles) et qui s'est largement diffusée dans le vocabulaire HLM (côté maîtrise d'ouvrage et gestion), est reprise à plusieurs endroits dans tous les cahiers des charges de l'organisme enquêté.

- la gestion des ordures ménagères : dans chaque projet de réhabilitation, ils cherchent à (ré)organiser les locaux des ordures ménagères « dans le respect d'une pénibilité acceptable du travail du gardien et prenant en compte la "sensibilité" du site » (compte-rendu d'une réunion, octobre 2012). Pour les agents du bailleur social, côté maîtrise d'ouvrage comme côté gestion, la question des ordures ménagères fait écho à des enjeux de propreté mais aussi de sécurité (risque de vandalisme, dépôts de déchets à des endroits inappropriés, incendies de poubelles...).
- la résidentialisation : doit-elle être plus ou moins marquée dans l'espace ? ; faut-il nécessairement clôturer avec des grilles ? ; rendre attractifs les cœurs d'îlots quand il y en a.
- la clarification des domanialités : procéder aux échanges parcellaires nécessaires pour une meilleure gestion des espaces publics et privés ; séparer les espaces privés et publics à l'aide d'aménagements doux (végétaux, terrassements) et du traitement différencié des revêtements et du mobilier.
- le mobilier urbain : aménager des espaces de rencontre (ce qu'ils nomment du « mobilier de convivialité » : banc avec matériau confortable, corbeilles, tables de pique-nique...) et des espaces de jeux selon l'espace disponible.
- et l'éclairage : quelle intensité lumineuse faut-il privilégier ?

Finalement, les chefs de projets réhabilitations approchent les « espaces extérieurs » tels qu'ils sont définis par le cahier des charges, en y ajoutant tout ce qui touche à la gestion des ordures ménagères (locaux de stockage, aires de ramassage, propreté, sécurité, conditions de travail des gardiens). Ce que l'on retiendra ici, c'est que le cadre de vie, aux yeux des chefs de projets, renvoie aux seuls espaces partagés par les résidents et les usagers en dehors des immeubles et dans les limites de la propriété du bailleur social. Sur ce point, le cahier des charges exerce une large influence sur leurs représentations à l'égard du contenu du cadre de vie d'une part, et de ce sur quoi ils peuvent ou doivent intervenir d'autre part.

Au-delà des directives inscrites dans le cahier des charges, leurs marges de manœuvre semblent principalement porter sur les places de stationnement, sur l'aménagement des cœurs d'îlots, et sur ce qu'ils désignent comme des « espaces de rencontre ». En effet, sur ces sujets, les chefs de projets donnent la primauté à d'autres objectifs que ceux envisagés par le cahier des charges, et donc par le bailleur. C'est ainsi qu'ils cherchent d'abord à implanter les places de stationnement à proximité des immeubles de manière à réduire les distances parcourues par les habitants, quand le cahier des charges priorise leur invisibilisation. C'est ainsi, également, que les chefs de projets envisagent l'installation de « mobilier de convivialité », quand le cahier des charges défend plutôt une approche sécuritaire de l'aménagement des espaces extérieurs. Les propositions de mobilier urbain des chefs de projets (des bancs « confortable[s] », des tables de pique-nique) apparaissent alors relativement éloignées de celles du cahier des charges, plus réfractaire à tout ce qui pourrait favoriser les regroupements (quand les chefs de projets lui préfèrent le terme de « rencontre »).

Finalement, l'action des chefs de projet réhabilitation en matière de cadre de vie est pour partie encadrée par les cahiers des charges. Pour autant, en observant finement leurs pratiques, on note que leur action ne se limite pas à appliquer le cahier des charges. Ils interviennent aussi sur ce qu'ils désignent comme des espaces de rencontre et sur l'aménagement des espaces en cœur d'îlots. On observe alors des modes d'intervention bien éloignés de ceux prescrits par le cahier des charges. Cette attitude se justifie tout d'abord par le fait que les chefs de projets réhabilitations accordent une plus grande importance à ce qu'ils perçoivent comme le « cadre de vie idéal » qu'aux prescriptions du cahier des charges sur la gestion future des espaces résidentiels. De plus, ils font preuve d'une certaine autonomie en conduisant des actions qui débordent les prescriptions établies parce qu'ils identifient des problèmes non pris en charge ou non prévus par ces prescriptions. Dès lors, ils développent une vision alternative et ils utilisent alors les marges de manœuvre laissées ouvertes par le cahier des charges où tout ne peut pas être anticipé. L'existence de ces marges de manœuvre démontre que la gestion du cadre de vie revêt une dimension anticipable, mais pas seulement : elle s'éprouve aussi au contact de l'expérience, des territoires, et des besoins des habitants.

III. Le cadre de vie au prisme des projets de résidentialisation

Poursuivons notre tour d'horizon au sein de la direction technique, en portant désormais le regard sur les chefs de projets chargés des résidentialisations. Résidentialiser un morceau de quartier, en l'occurrence un espace résidentiel dans le cas des bailleurs sociaux, consiste à marquer une délimitation entre l'espace privé de la résidence et l'espace public. Il s'agit là de la définition la plus consensuelle de la résidentialisation dans le champ de l'urbanisme. Pour aller plus loin, intéressons-nous aux marquages spatiaux de la résidentialisation : la littérature sur le sujet nous apprend qu'ils « varient à la fois selon les intentions des bailleurs et des architectes et les marges de manœuvre laissées par la configuration des espaces » (Lelévrier et Guigou, 2005, p. 51). Parmi ces intentions, Christine Lelévrier et Brigitte Guigou relèvent « la simple fermeture pour éviter les passages, rassemblements et trafics » et la volonté d'offrir « aux résidents des espaces à s'approprier » en constituant des unités dites résidentielles (*ibid.*). Dans l'espace, cela se traduit fréquemment par l'installation de grilles (choix le plus répandu dans le cas du bailleur enquêté) pour justifier des motifs sécuritaires. Des méthodes jugées plus douces peuvent toutefois être privilégiées, comme la pose d'un espace vert ou minéral entre la domanialité publique de la municipalité et la propriété privée du bailleur.

Les intentions sécuritaires des opérations de résidentialisation ont bien été mises en avant par la recherche. D'aucuns montrent par exemple que la résidentialisation sert des objectifs de prévention situationnelle (Gosselin, 2015). Le principe de prévention situationnelle considère la configuration de l'espace urbain comme un facteur facilitateur des actes de délinquance (expression usuellement employée dans la littérature sur la prévention situationnelle) qui s'y produisent¹⁰³. En France comme ailleurs, l'approche situationnelle contemporaine défend un traitement urbain de la prévention de la délinquance, mettant de côté ses causes sociales. Dans cette perspective, il est de plus en plus attendu des collectivités locales et des bailleurs sociaux qu'ils retravaillent l'espace public et les parties communes des résidences HLM pour tendre vers des configurations jugées dissuasives, dans le but de décourager ou de rendre plus compliqué le passage à l'acte délinquant¹⁰⁴. L'implication de ces deux acteurs dans le domaine de la tranquillité résidentielle est croissante¹⁰⁵, au point que la plupart des bailleurs envisagent désormais ce champ d'intervention comme « une dimension de la qualité de service rendue aux locataires-clients » ou encore comme « un enjeu important de commercialisation de leur patrimoine » (Gosselin, 2015). Les opérations de résidentialisation menées avec la rénovation urbaine s'inscrivent en creux de cet objectif. Dans un

¹⁰³ Dans la littérature pionnière, on retrouve Oscar Newman qui, dès les années 1970, a cherché à convaincre que l'insécurité et les dysfonctionnements urbains constatés dans les grands ensembles étaient directement liés à la forme urbaine de ces quartiers (Newman, 1972). En répertoriant une série de règles architecturales permettant de définir strictement les usages au sein des espaces, il s'est imposé comme un pionnier des principes aujourd'hui édictés par la résidentialisation. Sa théorie, celle des « espaces défendables », repose sur l'idée que la surveillance exercée par les habitants eux-mêmes au sein de leur quartier pourrait réduire les actes de délinquance. Newman plaidait donc pour que les aménagements urbains soient repensés afin de faciliter cette surveillance de telle sorte à ce que les habitants puissent voir et être vus.

¹⁰⁴ Voir notamment ce rapport sur la sécurité dans le logement social : Peyrat, 2002.

¹⁰⁵ L'intervention des bailleurs sociaux dans le champ de la sécurité n'est pas chose récente, loin s'en faut. Ils y sont juridiquement tenus : en vertu de l'article 1719 du Code civil, les bailleurs sociaux doivent garantir la « jouissance paisible » à leurs locataires.

contexte actuellement marqué par une forte injonction à la vente HLM, il est possible que les heures de gloire de ces sujets atteignent bientôt leur apogée.

Pour revenir aux origines de la résidentialisation, c'est dans les années 1990 que cette notion a fait son entrée officielle dans les organismes HLM. Mais pour le bailleur enquêté, comme pour d'autres, cette pratique est demeurée peu courante jusqu'au lancement des premiers projets de rénovation urbaine, et elle s'est généralisée au tournant des années 2010. La résidentialisation est devenue un « outil de lutte contre l'insécurité », en premier lieu dans les quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (Gosselin, 2015). La dimension sécuritaire des résidentialisations opérées dans le cadre des projets de rénovation urbaine est désormais bien connue. Aussi, il est proposé ici de poursuivre ces réflexions, mais cette fois pour montrer comment la résidentialisation et sa dimension sécuritaire sont envisagées par le bailleur comme un levier pour prendre ou reprendre le contrôle sur tout ce qui touche aux flux et aux usages au sein de ses espaces résidentiels. L'intérêt de ce sujet au regard de notre problématique est triple : 1) cette section est dédiée aux pratiques des chefs de projets résidentialisations, et ces professionnels investissent fortement la gestion des flux et la gestion des usages ; 2) la question des flux et des usages a des incidences sur le cadre de vie ; et 3) les pratiques de gestion des flux et des usages par la résidentialisation donnent à voir quel cadre de vie le bailleur souhaite instaurer dans les quartiers, et comment il cherche à atteindre cet objectif.

Comme pour les chefs de projets réhabilitations, nous commencerons par identifier les directives en lien avec la gestion du cadre de vie qui sont intégrées dans le cahier des charges des résidentialisations et que doivent suivre les chefs de projets (1). En parallèle de l'analyse de cette feuille de route, l'observation de leurs pratiques a fait ressortir les marges de manœuvre et d'interprétation qui leur sont laissées et comment ils les utilisent (2). L'investigation sur les chefs de projets résidentialisations a aussi permis de découvrir que leur action consiste surtout à orienter certaines pratiques et à en condamner d'autres ; ce point sera aussi abordé dans la seconde partie consacrée à leur autonomie (2).

1) La gestion du cadre de vie : quelles prescriptions dans le cahier des charges résidentialisations ?

La plupart des publications sur la résidentialisation mettent l'accent sur les formes et les ambitions qu'elle peut revêtir. Parmi ces travaux, une partie aborde frontalement la question du cadre de vie, quand d'autres le font de manière plus implicite -ou pas du tout. Ce que l'on sait aujourd'hui, c'est que la résidentialisation peut prendre différentes formes et n'appelle pas toujours une fermeture intégrale des quartiers. Elle « se traduit généralement par le fractionnement d'immeubles en sous-ensembles résidentiels, la sécurisation des entrées d'immeubles *via* l'implantation d'un système technique (interphone, digicode, *vigik*) et l'édification de limites (clôtures ou matérialisation végétale) affectant clairement les espaces intermédiaires aux différents bâtiments » (Vallet, 2014, p. 305-306). Sur les motivations qu'elle sous-tend, la littérature a mis en évidence que la résidentialisation s'adresse aux habitants pour favoriser leur appropriation et le sentiment de « faire

résidence »¹⁰⁶ (autrement dit, d'appartenir à une résidence privée) d'une part, et aux gestionnaires des collectivités locales et des bailleurs dont il s'agit de faciliter le travail en clarifiant les responsabilités de gestion des espaces publics et privés.

Du côté du bailleur, que nous apprend le cahier des charges résidentialisations en termes de gestion du cadre de vie ? Cette feuille de route établit une relation entre cadre de vie et résidentialisation autour de trois grandes préconisations opérationnelles, déjà rencontrées dans la littérature sur le sujet : 1) la séparation entre domaine public et domaine privé ; 2) le contrôle des accès ; et 3) la forme que doit revêtir la résidentialisation. Comment ces préconisations prennent-elles forme concrètement dans le cas étudié et quels enseignements en retenir en matière de gestion du cadre de vie ?

Sur les limites de propriétés, le cahier des charges décrit la résidentialisation comme une condition pour distinguer l'espace public de l'espace de la résidence. Cependant, ce n'est pas tant la clarification des responsabilités de chaque structure gestionnaire pour améliorer l'entretien des quartiers qui est mise en avant, mais plutôt « l'image extérieure des lieux privés et leur intégration au tissu urbain » dont se soucie le bailleur. Le cahier des charges n'apporte aucune précision supplémentaire sur ces deux points.

Concernant la forme que doit prendre la résidentialisation, le cahier des charges n'en évoque qu'une seule : la grille. Plus qu'une suggestion, la grille devient partie prenante de l'opération de résidentialisation, désignée à certains endroits du cahier des charges comme « un projet de clôture ». Les grilles de la résidentialisation doivent être « solides et infranchissables », leur hauteur doit atteindre 1,20 mètre minimum, voire deux mètres. Un muret d'un mètre ou 1,25 mètre est toutefois envisageable « en fonction de l'objectif à atteindre », objectif sur lequel le cahier des charges ne dit rien. En plus d'une fermeture matérialisée par des grilles, le cahier des charges impose un accès conditionné par un badge. L'accès aux espaces résidentiels du bailleur doit donc être fermé et contrôlé. Pour finir sur les prescriptions du cahier des charges, il est indiqué que le choix du dispositif de contrôle d'accès dépend de la « sensibilité » du site. « Zone à risque ou zone calme », distingue le cahier des charges avant d'ajouter que seule l'agence départementale de gestion concernée est apte à évaluer la sensibilité du site.

Comme nous l'avons déjà précisé, les opérations de résidentialisation se sont largement diffusées au cours du PNRU dans le cas de ce bailleur. Aussi, en appliquant systématiquement les mêmes directives, les chefs de projets ont projeté des traits caractéristiques sur les entrées des espaces résidentiels (grilles de même hauteur, couleur sombre, contrôle d'accès) (figure 13).

¹⁰⁶ Voir à ce sujet Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), 2011, p. 9.



Figure 13. Entrée typique d'un espace résidentiel rénové dans le cadre du PNRU. Source : A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).

2) Quelles marges de manœuvre des chefs de projets résidentialisations sur la gestion du cadre de vie ?

La résidentialisation telle qu'elle est abordée dans le cahier des charges doit aider à clarifier les statuts des espaces publics et privés, servir des enjeux de sécurité, valoriser la résidence fermée et privatisée, et délimiter les espaces selon les usages qui y sont attendus par le bailleur. L'étude des cahiers des charges a donc éclairé la façon dont le bailleur se représente le cadre de vie à travers les résidentialisations : ce doit être un environnement surveillé, clôturé, sécurisé, et dont l'accessibilité est restreinte et contrôlée. La mise en évidence des directives sur la gestion du cadre de vie auxquelles doivent se soumettre les chefs de projets résidentialisations constitue un apport à la littérature sur la résidentialisation.

Au-delà de ces prescriptions, comment les chefs de projets résidentialisations interprètent-ils et s'emparent-ils des non-dits plus ou moins explicites, volontaires ou non, du cahier des charges ? Nous verrons que les chefs de projets résidentialisations prennent des libertés sur des sujets pourtant fermement contraints par le cahier des charges, à savoir les choix de résidentialisation plus ou moins marqués dans l'espace et la fermeture des espaces résidentiels (1). Enfin, l'analyse des marges de manœuvre des chefs de projets résidentialisations donne aussi à voir comment les

préoccupations de gestion pénètrent leur activité. Cela se produit notamment par le positionnement de deux formes de gestion au cœur de leurs pratiques : la gestion des flux et la gestion des usages (2). Aucun autre agent du bailleur, du côté de la gestion comme de la maîtrise d'ouvrage, ne s'est saisi de la gestion des flux, a contrario de la question des usages qui s'avère au centre des préoccupations de l'ensemble des chefs de projets comme nous le verrons aussi dans la section suivante sur les constructions. Cet éclairage sur les pratiques de gestion des chefs de projets résidentialisations livre un enseignement sur une autre manière de faire de la résidentialisation. La résidentialisation ne se limite pas, à leurs yeux, à l'ajout de grilles ou de clôtures, même si cela demeure un aspect déterminant des résidentialisations. Elle devient aussi un moyen de condamner des pratiques de l'espace urbain qui nuisent selon eux au cadre de vie, et d'en favoriser d'autres qu'ils jugent plus souhaitables ou acceptables. On va voir comment ils ont, dans cet objectif, utilisé la gestion des flux et des usages à l'intérieur des espaces résidentiels.

2.1) L'ouverture et la fermeture des quartiers saisies par les chefs de projets

Au cours de l'élaboration des projets de rénovation urbaine, les agents du bailleur et ceux des collectivités ont dû se prononcer sur l'ouverture ou la fermeture des quartiers. L'équilibre entre ouverture et fermeture des espaces résidentiels est l'un des sujets les plus récurrents que les chefs de projets résidentialisations ont eu à traiter avec la rénovation urbaine. Ce sujet n'est pas sans difficulté dans la mesure où il demeure un objet de controverses en interpellant des préconçus sur l'enfermement, la surveillance et le contrôle des populations. Conscients de « marcher sur des œufs », des bureaux d'études mandatés par le bailleur et/ou par l'intercommunalité ont proposé des réponses alternatives, des « entre-deux », en les encourageant à opter pour un quartier « semi-ouvert » ou « traversant »¹⁰⁷. Ainsi, malgré les préconisations du cahier des charges, les résidentialisations opérées dans le cadre des projets de rénovation par le bailleur enquêté ne se sont pas toujours traduites par de grandes grilles qui marquent fortement l'espace. Sous l'influence des alternatives présentées par les bureaux d'études (entre autres), des chefs de projets résidentialisations ont pris le parti d'atténuer la résidentialisation visible depuis les immeubles d'habitation en ajoutant des végétaux devant les grilles à l'intérieur des espaces résidentiels (figure 14).

De même, il arrive que les chefs de projets résidentialisations privilégient des grilles basses alors que cela n'est pas conseillé dans le cahier des charges. Ils le font lorsque ces grilles sont censées servir la seule fonction de clarifier le statut des espaces publics et privés, et par-là, les responsabilités de gestion qui incombent aux services gestionnaires du bailleur et de la municipalité (figure 15). L'aspect sécuritaire défendu dans le cahier des charges est alors placé au second plan, la bonne gestion des sites n'étant pas toujours conditionnée à leur sécurisation aux yeux des chefs de projets.

¹⁰⁷ Ces termes sont les plus fréquemment utilisés par les bureaux d'études observés en réunion.



Figure 14. Une résidentialisation atténuée par des végétaux plantés devant les grilles à l'intérieur des espaces résidentiels. Source : A. Mille, septembre 2018 (bailleur enquêté, Hauts-de-Seine).



Figure 15. Une résidentialisation moins marquée dans l'espace pour clarifier les responsabilités de gestion entre bailleur et collectivité. Source : A. Mille, septembre 2018 (bailleur enquêté, Hauts-de-Seine).

2.2) La gestion des flux et des usages : pratiques orientées, pratiques condamnées

Le cadre de vie est appréhendé par les chefs de projets résidentialisations sous le prisme de la gestion des flux et des usages. Sur les flux comme sur les usages, ils opèrent une distinction entre des pratiques condamnées et des pratiques désirées ou attendues. Cela signifie que les chefs de projets résidentialisations approchent le cadre de vie en tant qu'environnement qui génère des usages et des circulations qu'il faudrait contrôler, favoriser, ou alors supprimer. Ils établissent cette distinction parce qu'ils reçoivent des directives par le biais des cahiers des charges pour condamner et, à l'inverse, pour favoriser certaines pratiques. Pour autant, nous allons montrer qu'ils le font aussi de leur propre chef et pour répondre, dans certains cas, à des attentes de leurs collègues de la gestion de proximité. En effet, il arrive que les chefs de projets cherchent à réorienter ou à mettre fin à des usages (dans cette sous-partie, nous utilisons indifféremment les termes « usages » et « pratiques » pour évoquer des pratiques de l'espace urbain) qui ne sont pas acceptés par les gestionnaires de proximité.

La gestion des flux

Tout d'abord, la gestion des flux consiste pour les chefs de projets résidentialisations à s'intéresser aux circulations et aux accès au sein et aux abords des espaces résidentiels. La gestion des flux revêt un aspect sécuritaire et de surveillance, en renvoyant notamment au contrôle des personnes autorisées à pénétrer dans la résidence. De ce point de vue, les chefs de projets appliquent généralement, et de plus en plus machinalement (c'est-à-dire sans interroger nécessairement le contexte local), les recommandations du cahier des charges : doter chaque espace résidentiel d'un contrôle d'accès par badge. Sur ce point, nous avons observé que l'une de leurs marges de manœuvre consiste à déterminer le nombre de points d'accès. Des chefs de projets ont ainsi pu opter pour l'installation des contrôles d'accès non seulement à l'entrée de la résidence, mais aussi à l'entrée des immeubles pour réduire les risques de regroupement dans les halls. Cette pratique est justifiée au nom d'une amélioration du cadre de vie des habitants ; elle sous-tend une approche sécuritaire de la gestion du cadre de vie. Dans le cadre des projets de rénovation urbaine, la multiplication des contrôles d'accès dans les quartiers fut privilégiée dès que cela était possible. C'est le cas de l'espace résidentiel photographié ci-après (figure 16), qui représente une ancienne barre découpée en plusieurs petits immeubles accessibles chacun avec un badge. Les contrôles d'accès, associés à l'homogénéité des adressages, découlent de la même logique : favoriser le sentiment de privatisation de la résidence et développer un sentiment d'appropriation chez les résidents dans le but de limiter les risques de dégradation. En effet, en assistant à plusieurs réunions sur les projets de rénovation urbaine, il est apparu que le bailleur est convaincu que plus le sentiment d'appropriation est fort, plus les risques de dégradation sont faibles. Ce lien de causalité repose sur l'idée que les habitants seront moins enclins à dégrader un environnement amélioré d'une part, et que la rénovation contribuera à renforcer le contrôle social et la surveillance exercés sur les actes de délinquance d'autre part (on retrouve ici les influences de la théorie des espaces défendables de Newman).



Figure 16. Une ancienne barre redécoupée en plus petits immeubles : multiplier les contrôles d'accès et favoriser un sentiment de privatisation de la résidence. Source : A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).

Au-delà du cahier des charges, les chefs de projets résidentialisations font preuve de libre arbitre dans la façon de requalifier les trames viaires, une trame viaire représentant l'ensemble des voies de circulation desservant l'espace résidentiel, le quartier, la ville, etc. De manière générale, les voies de circulation sont une dimension importante du cadre de vie car elles déterminent la façon dont les usagers se déplacent pour accéder à leurs besoins du quotidien et à différentes aménités que sont les services, les commerces, les équipements publics, les espaces verts ou encore les espaces de jeux, de loisirs, et de rencontre. Cela vaut également pour les espaces résidentiels et sur ce sujet, là encore, les chefs de projet débordent les seules préconisations du cahier des charges. En requalifiant une trame viaire, il est ainsi fréquent que les chefs de projets aient à trouver des solutions face à des circulations piétonnes jugées inadéquates. En redessinant la trame viaire, ils cherchent non seulement à faciliter les circulations internes, mais aussi à orienter les flux en réorganisant les cheminements piétons à l'intérieur des espaces résidentiels. Pour atteindre cet objectif, le cahier des charges conseille de s'appuyer sur l'éclairage, la lumière permettant d'orienter les parcours que le bailleur souhaite voir les usagers emprunter, tout en plongeant dans l'obscurité la nuit venue les autres espaces que le bailleur désire libérer de toute pratique. Ici, les chefs de projets interviennent sur le choix de « laisser faire » en officialisant des pratiques que les gestionnaires de proximité ont plutôt tendance à condamner et souhaitent voir disparaître. Pour illustrer notre propos, prenons

l'exemple d'une scène observée au cours de l'élaboration d'un projet de rénovation urbaine. Un matin, les représentants d'un bureau d'études et des agents du bailleur (entre autres, les gestionnaires de proximité, le directeur d'une agence de gestion, et le directeur général) se rendent ensemble dans un espace résidentiel qui doit être intégralement rénové et dont la programmation urbaine reste encore à définir. Au cours de la visite, ils aperçoivent des traces de pas bien marquées dans le sol, à des endroits qui ne sont pas censés être des voies piétonnes. Les professionnels sur place comprennent alors que les habitants empruntent des chemins non dévolus à cet effet quand ils traversent la résidence, ou encore lorsqu'ils vont déposer leurs ordures ménagères sur l'aire de dépôt à l'extérieur. Ces chemins ne sont pas bétonnés, ils ne sont même pas marqués dans l'espace, et ce sont souvent des chemins de terre. Parce qu'ils n'ont pas été pensés comme des voies piétonnes, leur entretien par les gestionnaires de proximité n'est pas aisé. De plus, aucune poubelle n'a été installée sur le trajet, pour cause, et des débris jetés par terre sont fréquemment ramassés par les gardiens. Après cette visite, le travail du chef de projets résidentialisations désigné par sa direction a consisté à récolter auprès des gestionnaires de proximité des informations sur les causes d'une telle situation. Ces derniers lui ont alors demandé de trouver une solution pour réorienter les flux (et en quelque sorte, remettre les usagers sur le bon chemin). Alors que le cahier des charges prévoit que le chef de projets résidentialisations s'appuie sur les attentes des gestionnaires de proximité, ce n'est pas la voie que celui-ci a choisie. Au contraire, le chef de projets a pris une décision à l'opposé des attentes des gestionnaires de proximité en officialisant cet usage inattendu et en rendant praticable le chemin préféré par les habitants.

Les pratiques de gestion des flux n'étant pas parfaitement anticipables et donc encadrées par le cahier des charges, elles restent pour partie ouvertes à la libre appréciation des chefs de projets résidentialisations. Sur ce point, il arrive que leurs décisions aillent à l'encontre de l'avis des gestionnaires de proximité lorsque ceux-ci se prononcent plutôt en faveur d'une condamnation de ladite pratique et d'une réorientation vers une ou des pratiques qu'ils jugent préférables. Pour les gestionnaires de proximité, comme c'est le cas d'autres acteurs de la gestion des espaces, les usages imprévus apparaissent presque toujours « déplacé[s] parce qu'ils] ne cadre[nt] pas avec le paysage instauré » (Fleury et Froment-Meurice, 2014, p. 78) et projeté par le bailleur. Alors, lorsqu'une situation telle que celle décrite plus haut se présente, il est fréquent que ces gestionnaires de proximité rejettent l'officialisation d'une pratique non prévue initialement. Ils perçoivent en effet cette reconnaissance *a posteriori* comme un aveu de faiblesse de la part du bailleur (encore plus quand celle-ci s'accompagne de dispositifs facilitateurs), là où ils s'attendraient à une approche plus offensive de la rénovation urbaine, qu'ils appréhendent par ailleurs pour certains comme un processus de « reconquête » des quartiers sensibles¹⁰⁸.

¹⁰⁸ La notion « reconquête » (et parfois « reconquête des quartiers ») est fréquemment employée par les agents du bailleur (côté maîtrise d'ouvrage et gestion de proximité) et par ceux des intercommunalités pour qualifier les opérations de rénovation urbaine (PNRU et NPNRU). Nous l'avons par ailleurs croisée à plusieurs reprises dans des conventions ANRU signées par des partenaires et dans des documents de présentation des projets de rénovation urbaine.

La gestion des usages

La gestion des usages représente un autre sujet déterminant pour les chefs de projets résidentialisations. Pourtant, sur ce point, le cahier des charges n'apporte aucune (ou presque) recommandation. Dans le cas de ces chefs de projets, la gestion des usages consiste à orienter la manière dont les espaces résidentiels et leurs abords immédiats sont pratiqués pour tendre vers une « appropriation appropriée » ou acceptable du point de vue des gestionnaires de proximité. Aussi, si le cahier des charges ne dit rien sur cette question des usages, c'est sans doute parce que les chefs de projets s'appuient pour beaucoup sur les représentations que les gestionnaires de proximité -et, de fait, eux-mêmes- se font d'une « bonne pratique » de l'espace urbain qu'ils gèrent au quotidien. Au fur et à mesure de leurs expériences, les usages à proscrire, à condamner, et ceux à favoriser deviennent une évidence pour les chefs de projets. Dans leurs projets, les mêmes pratiques sont désignées comme des facteurs de dégradation de la qualité du cadre de vie et doivent être impérativement condamnés au sein de l'espace résidentiel : trafics illégaux, rodéos de deux-roues motorisés, mais aussi des pratiques pouvant apparaître plus ordinaires ou banales comme des jeux sur des emplacements non prévus pour cela ou encore des regroupements. En ce qui concerne les regroupements, le bailleur ne désapprouve cependant pas toutes les formes d'appropriation et de sociabilités dans l'espace. Cette pratique ne peut, par ailleurs, être circonscrite aux bailleurs sociaux. Elle a été mise en lumière en ce qui concerne les producteurs et les gestionnaires des espaces publics parisiens par la thèse de Muriel Froment-Meurice sur les « politiques de gestion de l'indésirabilité » (2016). Elle a montré comment se construisent (et se lisent) les légitimités de certaines pratiques dans la production et la gestion des espaces publics, en même temps que se forment dans les représentations de nos institutions publiques des « figures d'indésirables » : « Ces catégorisations révèlent des rapports de pouvoir complexes qui permettent de légitimer la mise en place d'un traitement discriminatoire dans la production et la régulation des espaces publics » (Froment-Meurice, 2016, p. 339). Qui sont les « figures d'indésirables » du bailleur social ? La réponse à cette question importe dès lors qu'elle est rapportée à ses incidences sur les activités de gestion du cadre de vie. Le bailleur occupe un rôle de premier plan en ce qui concerne la régulation des comportements dans le périmètre de ses espaces résidentiels : en opposant des usages acceptables et des usages indésirables, le bailleur construit ses propres catégories d'action et cela se traduit dans les aménagements qu'il valorise (pour attirer certains usages et, donc, usagers) autant que dans ceux qu'il condamne et cherche à dissuader. Les photographies ci-dessous illustrent une manière de procéder pour le bailleur en matière de gestion (et régulation) des flux : les parcours sont bornés par la bétonisation et orientés par le mobilier urbain : une poubelle, des lampadaires qui éclairent la voie piétonne, et des bancs situés à proximité immédiate d'une aire de jeux -ce qui laisse à penser que les destinataires de ces assises sont en priorité les parents et accompagnants des enfants venus se divertir (figure 17).



Figure 17. Exemple de traitement d'un espace résidentiel pour orienter les usages par l'aménagement (cheminement piéton, mobilier urbain, espaces verts). Source : A. Mille, avril 2016 (bailleur enquêté, Essonne).

D'autres pratiques mises en œuvre par les chefs de projets résidentialisations pour privilégier des usages plutôt que d'autres sont moins étudiées dans la littérature sur la résidentialisation. C'est le cas d'une démarche qui consiste pour les chefs de projets à occuper un espace dans le but principal de prévenir l'apparition d'usages pouvant gêner le travail de gestion de proximité. La résidentialisation peut alors être utilisée pour empêcher, sinon contraindre, l'accès à des espaces afin d'éviter que des usages non désirés s'y développent. Cela donne lieu à des configurations relativement étonnantes comme en témoigne les deux photographies suivantes (figures 18 et 19).



Figure 18. Résidentialiser pour contraindre l'accès à des espaces et ainsi réduire les risques d'usages non souhaités par le bailleur (1/2). Source : A. Mille, septembre 2018 (bailleur enquêté, Hauts-de-Seine).



Figure 19. Résidentialiser pour contraindre l'accès à des espaces et ainsi réduire les risques d'usages non souhaités par le bailleur (2/2). Source : A. Mille, septembre 2018 (bailleur enquêté, Hauts-de-Seine).

Ce choix de résidentialisation peut s'expliquer par des expériences regrettées par les agents du bailleur, comme en témoignent les deux photographies ci-après (figure 20). L'espace résidentiel y est clôturé par une grille devant laquelle des détrit­us sont régulièrement déposés, sur un espace planté sans aucune autre vocation initiale). Cette photographie illustre combien l'occupation des espaces résiduels représente une problématique de gestion cruciale pour le bailleur. Ce dernier attire par ailleurs l'attention des chefs de projets résidentialisations sur ces espaces dans le cahier des charges, dont le traitement adéquat est laissé à la libre interprétation de ses agents de la maîtrise d'ouvrage.



Figure 20. Des dépôts sauvages sur un espace résiduel devant l'entrée/sortie d'un espace résidentielisé. Source : photographies à diffusion restreinte, document interne du bailleur social, avril 2016 (Essonne).

Pour conclure, l'action des chefs de projets résidentialisations prend appui à la fois sur les directives du cahier des charges, sur les attentes des gestionnaires de proximité, et sur leurs propres perceptions et représentations du cadre de vie. Ces directives et ces attentes cherchent à orienter l'action des chefs de projets sur ce que doit être un cadre de vie aux yeux de la direction de l'organisme et des gestionnaires. Si l'on en juge par le cahier des charges et par les positions le plus souvent défendues par les gestionnaires de proximité, un cadre de vie idéal ne l'est pas tant du point de vue des pratiques et des attentes des habitants, que d'un point de vue sécuritaire et gestionnaire. Concrètement, cela signifie que d'un côté, le cahier des charges valorise le cadre de vie comme environnement fermé, sécurisé, et dont l'accès est limité et contrôlé. D'un autre côté, lorsque les questions de gestion pénètrent l'activité de maîtrise d'ouvrage des chefs de projets résidentialisations, on constate que cela se produit par le biais de la gestion des flux et des usages. Ces pratiques de gestion signalent que les flux et les usages, qu'ils nuisent ou non aux activités de gestion, doivent être contrôlés, régulés, parfois réorientés, ou encore condamnés s'ils sont trop éloignés des prévisions du bailleur. Dans les faits, il arrive cependant que l'action des chefs de projets résidentialisations soit davantage guidée par le désir de tendre vers un cadre de vie idéal pour les locataires, que par des questions de gestion *stricto sensu*. C'est alors qu'au lieu de soutenir les gestionnaires dans l'improbation de certains usages, les chefs de projets résidentialisations vont parfois dans la direction opposée, celle de leur reconnaissance, de leur acceptation, et de leur pérennisation.

IV. Le cadre de vie au prisme des projets de construction

Ce chapitre se clôture sur les chefs de projets construction et reconstruction en contrepartie des logements sociaux démolis, pour découvrir si (et comment) la gestion du cadre de vie est intégrée dans leurs activités.

Nous présenterons d'abord l'organisation des chefs de projets constructions en vue de faire émerger progressivement la place centrale du cahier des charges dans leurs pratiques (1). Dans la continuité des autres sections, le cahier des charges de la construction sera ensuite décortiqué pour en extraire des indices sur la manière dont le bailleur oriente l'action de ses agents en matière de gestion du cadre de vie à l'occasion des opérations de construction (2). Enfin, l'observation des pratiques des chefs de projets constructions révélera que, s'ils prennent effectivement en charge des éléments relevant du cadre de vie et de sa gestion, cela se fait de manière plus ou moins intentionnelle (3).

1) La construction des logements sociaux : du renouvellement urbain aux opérations isolées

Cette première partie vise tout d'abord à introduire quelques connaissances sur l'activité de construction et la division du travail entre trois chefs de projets qui ont un rôle à jouer dans la production des logements sociaux : les chefs de projets renouvellement urbain, les chefs de projets constructions, et les chefs de projets architecture.

La division du travail entre les chefs de projets au cours du processus de construction des logements sociaux

Pour chaque opération de construction¹⁰⁹, un chef de projets architecture vient en appui du chef de projets désigné pour piloter la construction. La constitution de ce binôme se fait dans le cadre des projets de rénovation ou de renouvellement urbain(e), mais aussi en dehors. Le chef de projets architecture est le premier chef de projets à l'échelle du bailleur à être intégré au processus de construction. Vient ensuite le chef de projets constructions.

¹⁰⁹ Seule la méthode traditionnelle de la construction est ici évoquée. Cela exclut donc la procédure de conception-réalisation qui tend à se développer chez certains bailleurs et qui implique, pour le maître d'ouvrage, de lancer une seule consultation à laquelle répondront des groupements privés composés chacun d'une entreprise de construction et d'un architecte. Ce qui suit ne concerne pas non plus les opérations en acquisition-amélioration qui consistent à racheter puis à réhabiliter le patrimoine d'un autre bailleur. Quoiqu'il en soit, cela n'a pas d'incidence sur le raisonnement qui suit.

Le chef de projets architecture dépend de la direction de l'architecture et du développement. Celle-ci est découpée en trois pôles : le pôle « développement foncier », le pôle « architecture », et le pôle « études ». Dans le pôle de développement foncier, les chefs de projets font de la prospection foncière en s'appuyant sur un réseau d'acteurs (agents immobiliers, notaires, promoteurs, services municipaux en urbanisme). Ce sont eux qui ciblent des terrains pouvant accueillir des opérations de reconstitution des logements sociaux démolis dans le cadre du PNRU/NPNRU. Une fois une opportunité foncière repérée, ils font appel au pôle études composé exclusivement de chargés d'études. Leur travail consiste à déterminer la capacité constructive du foncier, à définir un nombre de logements constructibles, ainsi qu'à projeter une forme urbaine respectant la réglementation en vigueur (PLU, PLU-I, etc.). Ils produisent des études de capacité dont se servent les chefs de projets du pôle développement pour élaborer le montage financier des opérations envisagées, en optimisant les subventions et les prêts auxquels le bailleur pourrait prétendre. Ce montage et d'autres pièces jointes à un « dossier d'engagement locatif » sont ensuite présentés à la direction générale. Leur mission se clôture par la signature de la promesse de vente du terrain et ce sont les chefs de projets architecture qui prennent le relai.

Les chefs de projets architecture dépendent du pôle architecture, qui en compte huit au total, ainsi que deux ingénieurs en développement durable et des assistants. Ils interviennent en amont des opérations de construction ou de reconstitution, depuis l'étape de désignation d'un architecte dans le cadre d'un concours jusqu'au dépôt du permis de construire. Les chefs de projets architecture sont les interlocuteurs privilégiés des architectes candidats aux concours organisés par le bailleur et la Ville concernée, puis du ou des lauréat(s) retenu(s). Ils contribuent à l'analyse des propositions des architectes, aux côtés du directeur de l'agence de gestion concernée et de la direction de la construction (hors contexte de rénovation urbaine) ou de la direction du renouvellement urbain (en contexte de rénovation urbaine). Des élus de la Ville sont aussi présents ou représentés dans le cadre des concours, en tant que membres principaux des jurys.

Par la suite, le chef de projets constructions rejoint le processus de construction. Il relève soit de la direction de la construction, soit de la direction du renouvellement urbain, selon que l'opération s'inscrive ou non dans le cadre d'un projet PNRU ou NPNRU. Le chef de projets constructions suit alors un processus bien établi, encadré par plusieurs étapes. La principale spécificité de ce processus est d'avoir été nourri par la rénovation urbaine : il est directement issu de l'application des projets de rénovation urbaine dans le cadre du PNRU et prévoit des étapes qui n'existaient pas avant la création de la direction du renouvellement urbain. En effet, le processus de construction a depuis la particularité de rendre obligatoire la sollicitation des professionnels issus de services de gestion à l'occasion de deux moments-clés : 1) une réunion six mois avant la réception de l'ouvrage et 2) la première visite du logement témoin. Les autres étapes consistent pour le chef de projets constructions à lancer les appels d'offres après la désignation de la maîtrise

d'œuvre par le jury, à garantir l'équilibre financier de l'opération, à définir les typologies des logements à construire, à s'assurer que les délais sont bien respectés (par les services municipaux, les aménageurs, les entreprises de construction...) et à suivre les chantiers jusqu'à la livraison de l'ouvrage (levée des réserves et signature de l'acte d'engagement).

Encadré 2. La répartition des tâches entre les chefs de projets au cours des opérations de construction.

L'activité de construction des logements sociaux au sein du bailleur enquêté a connu des évolutions récentes en lien avec les politiques de renouvellement urbain. Tout d'abord, de 2006 à 2018, cette activité était affectée à deux directions du bailleur social : la direction du renouvellement urbain et la direction de la construction en Île-de-France. L'année 2006 correspond à la création de la direction du renouvellement urbain, afin de mettre en œuvre les opérations de construction et de reconstitution des logements sociaux prévues dans le cadre du PNRU. À cette période, le bailleur était signataire d'une cinquantaine de conventions ANRU, ce qui signifie qu'il était impliqué dans autant de projets de rénovation urbaine. La direction du renouvellement urbain nouvellement créée comptait alors un directeur, un responsable de projets urbains, et un « service de la construction » composé d'un responsable, de huit chefs de projets de construction et de huit assistants. Cette équipe a connu un tournant décisif à partir des années 2016-2017. Alors confrontée aux toutes dernières livraisons du premier volet de la rénovation urbaine et à l'attente du démarrage opérationnel de son second volet, elle a dû faire face à une sévère baisse d'activités. Elle a donc élargi son champ d'action aux opérations de renouvellement urbain, au sens le plus large de « reconstruction de la ville sur la ville », mais cela n'a pas suffi pour assurer son maintien.

Entre 2017 et 2018, le fait de conserver une direction essentiellement dédiée au renouvellement urbain a été remis en cause par la direction générale, en raison de la réduction du nombre de projets de rénovation urbaine impliquant le bailleur, et du faible volume de constructions prévu dans le cadre du NPNRU. La décision de dissoudre la direction du renouvellement urbain et de ne garder que la direction de la construction en Île-de-France pour assurer toutes les opérations de construction, a pris effet à la fin de l'année 2018.

Ce qu'il est utile de retenir ici, c'est que les chefs de projets renouvellement urbain et les chefs de projets constructions n'abordent pas une opération de construction de la même façon. Pour les chefs de projets renouvellement urbain qui ont toujours exercé leur activité dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine, une construction était d'abord l'occasion d'engager des réflexions avec les partenaires du projet de rénovation urbaine sur l'environnement proche du ou des bâtiment(s) à construire : insertion urbaine, espaces extérieurs publics et privés (dont les espaces verts et le mobilier urbain), qualité des équipements et des espaces publics, proximité des services et des commerces de proximité. Les chefs de projets constructions, quant à eux, admettent avoir une approche moins globalisante des quartiers où ils construisent, et réaliser ce qu'ils qualifient eux-mêmes de « constructions isolées ». Pour résumer, l'un -dont la fonction est aujourd'hui révolue- tient compte de l'environnement proche de ses constructions, l'autre moins. Cette situation interpelle dans un contexte qui voit disparaître la direction du renouvellement urbain

et potentiellement avec elle, ses méthodes de travail collaboratif et ses approches de la production urbaine. Faut-il s'attendre à un recul des préoccupations afférentes à l'environnement proche dans les projets de construction, alors que des composantes du cadre de vie en dépendent ?

C'était sans compter l'existence d'un outil de travail partagé entre les chefs de projets constructions et les chefs de projets renouvellement urbain, à savoir : le cahier des charges sur les constructions. Ce dernier intègre notamment des préoccupations de gestion du cadre de vie, qui sont directement issues des expériences du renouvellement urbain. Cet héritage légué par la direction du renouvellement urbain a depuis été largement diffusé dans les pratiques des chefs de projets constructions. Allons voir son contenu de plus près.

2) La gestion du cadre de vie abordée dans le cahier des charges constructions

Le cahier des charges des constructions chez le bailleur enquêté a vu le jour avant celui des réhabilitations et des espaces extérieurs, et celui des résidentialisations. Sa création est le fruit d'une prise de conscience du bailleur social sur l'importance : 1) de maîtriser les coûts de réalisation de l'ouvrage ; et 2) d'anticiper les coûts liés à l'entretien futur de l'immeuble et de son environnement. Au-delà de la seule question du coût de la gestion, il s'agit aussi de prévenir les risques de dégradation des espaces résidentiels. L'existence même du cahier des charges témoigne de l'attention portée par le bailleur à l'égard de ce phénomène qui touche une partie de son parc locatif social.

Le cahier des charges constructions est actualisé par la direction Architecture et Développement à une fréquence d'environ une fois par an selon les changements à y apporter. Comme pour les deux autres cahiers des charges, celui-ci se nourrit des retours d'expérience des agents de la gestion de proximité et est destiné à accompagner les étapes de conception des immeubles¹¹⁰. Les groupements de maîtrise d'œuvre (architectes, ingénieurs...), tout comme les chefs de projets constructions¹¹¹, sont censés s'y référer. Ces derniers le font dans le but de s'assurer que la proposition de l'architecte est bien conforme aux attentes du bailleur, et de demander des rectifications le cas échéant. Cette mise en conformité se fait en collaboration avec un chef de projets architecture (voir encadré 2 plus haut). Dès l'introduction du document, il est précisé que « les prescriptions qui y sont décrites doivent être comprises comme des obligations »¹¹².

¹¹⁰ « Cahier des charges. Guide d'aide à la conception » (versions consultées : 2006, 2008, 2014, 2015, 2017 -dernière actualisation au moins jusqu'en mars 2020), document interne au bailleur social, diffusion restreinte.

¹¹¹ À partir d'ici, nous utilisons la mention « chef de projets constructions » pour désigner indifféremment les chefs de projets appartenant à la direction de la construction et ceux issus de la direction du renouvellement urbain. Cependant, lorsque cela s'avérera utile pour l'analyse, nous ne manquerons pas de signaler ce qui ne concerne que l'un ou l'autre.

¹¹² « Cahier des charges. Guide d'aide à la conception », *op. cit.*

Le cahier des charges, un outil de travail de la maîtrise d'ouvrage fondé sur les retours d'expérience des gestionnaires

« Le cahier des charges est actualisé tous les ans par la direction de l'architecture. Quand il y a des retours négatifs ou positifs de la gestion, c'est intégré au cahier des charges, en disant : ça, il faut proscrire par exemple. Par exemple, quand on ne veut pas de parties communes ouvertes, de coursives, on proscriit. C'est venu d'un retour d'expériences, quand il pleut ou qu'il neige, ça peut créer des problèmes de gestion à terme. Pareil pour les jardins privatifs, on s'aperçoit qu'il vaut mieux donner une petite terrasse aux locataires plutôt qu'un jardin. Car, même si ça va dans le bon sens, quelqu'un qui habite un rez-de-chaussée ça paraît mieux de mettre un jardin, mais à la gestion, on s'aperçoit qu'ils n'entretiennent pas parce qu'ils ne sont pas outillés et ne savent pas forcément faire. Comme pour les balcons, l'image après est très mauvaise. Ça part d'une bonne intention d'offrir un plus, mais en fait ça offre un moins. Alors, on préfère donner un bout de terrasse et on traite le jardin en collectif et c'est [le bailleur] qui entretient. C'est le genre de retour d'expériences, avec la gestion d'ailleurs, qui nous permet d'éviter ce genre d'erreur. »

Entretien – Directeur, direction de la Construction en Île-de-France, août 2015

Composé d'une centaine de pages, le cahier des charges constructions est divisé en trois parties. La première, « Le guide d'aide à la conception », présente les recommandations générales du bailleur en matière de dimensionnement des ouvrages, de l'esquisse à l'avant-projet. La deuxième partie, « Le cahier des fiches illustratives », porte plus précisément sur la qualité et les normes environnementales, le traitement des accès (piétons, véhicules) et leur statut (public, collectif-privé, privé), l'organisation des locaux communs, l'aménagement intérieur des logements et les prolongements extérieurs (balcons). Enfin, la troisième partie, « Le guide des prescriptions », est conçu comme un support pour les étapes qui suivent l'avant-projet ; elle comporte des recommandations techniques en termes d'équipements (chauffage, etc.) et de qualité des matériaux intérieurs et extérieurs aux immeubles.

Dans le cahier des charges, la plupart des recommandations sont liées à la qualité et à la performance des bâtiments sur le temps long (façade, choix des matériaux, performance énergétique, installations électriques, réseaux, etc.), à la fonctionnalité et à la durabilité des installations, ou encore à l'optimisation du coût d'entretien des immeubles. D'autres préconisations se rapportent plutôt à la qualité des prestations architecturales et techniques, à la qualité d'usage du futur ouvrage, et à la pérennité du bâti. La gestion du cadre de vie, quant à elle, y apparaît d'une manière plus ou moins explicite, à travers trois grandes thématiques : la sécurité, les usages, et les activités de gestion de proximité.

La sécurité

Certaines préconisations en matière de sécurité visent plus spécifiquement les sites qualifiés de sensibles. Il est alors conseillé, sur ces sites, de prévoir du « matériel anti-vandalisme » pour les contrôles d'accès, les commandes de sécurité pour pompiers, ou encore les commandes des ascenseurs. La présence d'un système automatique d'extinction en cas d'incendie dans les locaux à l'intérieur des immeubles est également rendue obligatoire sur les sites sensibles.

Les usages

Le cahier des charges recommande de délimiter les fonctions des espaces par des séparations marquées dans l'espace et différenciées selon les usages attendus : clôtures végétalisées pour les lieux de passage peu fréquentés ; clôtures occultantes et rigides pour les endroits présumés plus passants.

Pour autant, les espaces qui inquiètent le plus le bailleur en matière d'usages ne se trouvent pas à l'extérieur, mais à l'intérieur de ses immeubles. Il s'agit des halls d'immeubles, auxquels le cahier des charges consacre plusieurs pages : le terme « hall » y apparaît plus de 30 fois au total à plusieurs endroits de ce document de 110 pages. La construction et l'aménagement des halls y sont fermement encadrés : sa visibilité depuis la rue et depuis l'espace public, son éclairage, ses portes d'accès (solidité, matériau, contrôle d'accès), ses équipements, et même la peinture à utiliser (lessivable, avec un traitement anti-graffiti). Aucune marge de manœuvre ne semble être laissée aux chefs de projets. Les motifs sécuritaires qui justifient un tel contrôle sont assumés noir sur blanc : « Le hall est un lieu d'échange, mais doit être conçu de manière à éviter les regroupements ». C'est aussi pour cette raison que cet espace doit être équipé du strict minimum : un tableau d'affichage, des boîtes aux lettres (encastrées, pour qu'aucun déchet ne puisse y être abandonné et pour qu'il soit impossible de s'y asseoir), des corbeilles à papier, et rien d'autre.

Les activités de gestion de proximité

Enfin, le cahier des charges attire l'attention des chefs de projets constructions sur quatre points qui ont (auront) des incidences sur les activités de gestion de proximité :

- les accès de l'immeuble à construire,
- les distances que devront parcourir les gardiens pour les tâches de nettoyage,
- les espaces prévus pour la gestion des ordures ménagères,
- les usages dans l'immeuble (en particulier dans les halls, pour les raisons évoquées plus haut).

Sur les ordures ménagères et les encombrants, le cahier des charges prévoit un local avec contrôle d'accès, accessible aisément pour les véhicules de collecte, et dont l'accès et la vue depuis l'espace public sont limités.

Le cahier des charges constructions balaie donc plusieurs sujets en lien avec la gestion du cadre de vie, mais force est de constater que l'un d'entre eux brille par son absence. En effet, comment expliquer que cet outil de travail, qui doit en partie ses évolutions aux projets de rénovation urbaine, laisse de côté la question de l'insertion urbaine du bien construit dans son environnement proche, alors même que l'ANRU a placé cet enjeu au cœur de ses préoccupations et de ses objectifs pour les quartiers ? Le cahier des charges ne fait que survoler cette question, pour rappeler qu'il est nécessaire de « tenir compte des caractéristiques urbaines : morphologie urbaine du quartier, offre de services et de transports, etc. ». Sur les moyens d'y parvenir, aucun conseil, aucune recommandation, pas d'obligation. L'absence de prescription à ce sujet ne surprend pas les chefs de projets constructions pour qui « tout ce qui n'est pas dans le cahier des charges relève du bon sens ». D'après eux, si l'insertion urbaine n'y figure pas, c'est surtout parce que « chaque quartier est unique » (entretien avec un chef de projets constructions, direction du renouvellement urbain, juin 2017). Les critères d'insertion urbaine sont donc, de fait, laissés à l'appréciation des chefs de projets.

3) « Le cadre de vie, c'est pas nous »

D'après un responsable de la construction en contexte de renouvellement urbain, l'activité la plus chronophage des chefs de projets consiste à préparer la phase chantier des projets. Il s'agit pour eux de réfléchir en amont aux désagréments qu'un chantier pourrait causer aux habitants : circulation des engins de chantier ; trajets entre le lieu d'habitation et les écoles ; circulations piétonnes modifiées ; propreté du chantier. Pour ce responsable, le chef de projets constructions doit d'abord veiller à « la vie de quartier qui continue ». D'autres sujets, en lien avec le cadre de vie et sa gestion, sont investis par les chefs de projets au moment de la conception urbaine. Et pourtant, la plupart d'entre eux considèrent qu'ils ne prennent pas en charge ces questions et qu'ils n'ont par ailleurs pas à le faire au regard du descriptif de leur poste. « Le cadre de vie, c'est pas nous », affirme un chef de projets interrogé à ce sujet (entretien, avril 2019). Au-delà de la gestion du chantier et de ses effets sur le cadre de vie, et bien que ces chefs de projets énoncent ne pas être concernés par le cadre de vie, nous allons voir qu'ils exercent en réalité une certaine influence sur son devenir.

La gestion du cadre de vie est principalement approchée à travers la question des ordures ménagères par les chefs de projets constructions, pour qui ce sujet représente un enjeu de gestion central (3.1). Ils ont également développé une approche sécuritaire, mise en lumière par le choix des matériaux et des installations (3.2). Enfin, la gestion future des sites est aussi interrogée quand il s'agit pour ces professionnels de faire des choix architecturaux tout en s'assurant que ces derniers ne viendront pas perturber les activités de gestion de proximité (3.3).

3.1) Les ordures ménagères et les usages comme principales préoccupations de gestion

Pour un chef de projets constructions, l'objet de « gestion » le plus important à prendre en compte dans le cadre d'une opération de construction est la gestion des ordures ménagères. En effet, à leurs yeux, les ordures ménagères, tout comme la propreté au sens le plus large, sont déterminants à la fois pour l'image du quartier, la qualité de vie des habitants, et pour les conditions de travail des gestionnaires de proximité. Ils s'intéressent alors aux espaces partagés à l'intérieur des immeubles et au niveau de leurs abords, en portant une attention plus soutenue au local à ordures ménagères, à sa localisation, sa forme et son accès. Pour ce faire, ils se rendent sur le terrain et disposent de plans sur les quartiers et de photographies. Ils peuvent aussi s'appuyer sur les connaissances de leurs collègues qui connaissent le mieux le site à requalifier. Côté gestion, les responsables de site (pour rappel, le premier niveau hiérarchique des gestionnaires de proximité) sont leurs principaux interlocuteurs. Côté maîtrise d'ouvrage, ils sont en lien avec les responsables du renouvellement urbain et de la construction qui ont participé aux toutes premières phases de conception des projets urbains.

Sur leurs plans, les chefs de projets tracent le circuit emprunté par les gardiens d'immeubles pour déplacer les conteneurs des poubelles jusqu'à l'aire de ramassage par la collectivité. À travers le dessin de ce circuit, ce sont les conditions de travail des gardiens d'immeubles qui sont examinées par les chefs de projets. Des schémas sont même intégrés à cet effet dans le cahier des charges de manière à attirer l'attention des chefs de projets sur les incidences que pourraient générer certains aménagements sur le travail des gardiens. Des aménagements sont ainsi proscrits, comme les pentes entre le local à ordures et l'aire de ramassage.

Un autre circuit important pour les chefs de projets est celui effectué par les locataires pour accéder aux locaux et aires de dépôt des ordures ménagères et des encombrants ; c'est une question centrale pour eux car ce circuit doit dissuader les dépôts sauvages. Dans cette même perspective, les chefs de projets prêtent attention à d'autres locaux communs, en premier lieu les halls dont l'usage est de plus en plus réduit à une fonction de contrôle d'accès (interphones) et de réception du courrier des locataires (boîtes aux lettres). Un chef de projets constructions considère même « qu'on construit l'immeuble autour du hall, du local OM [à ordures ménagères] et des locaux communs. C'est ça qui va faire, finalement, le bon fonctionnement du bâtiment. Donc c'est primordial » (chef de projets, direction de la construction, août 2017).

En matière de gestion, les ordures ménagères sont « le sujet de base » (*ibid.*) pour les chefs de projets constructions car elles sont susceptibles, lorsqu'un problème survient, de renvoyer une image stigmatisante du site. Et surtout, les ordures reflètent en quelque sorte le travail assuré par le bailleur-gestionnaire et celui-ci s'en préoccupe car « c'est l'image de la société [au sens de l'organisme HLM] [qui est en jeu]. Un immeuble qui a toujours des poubelles devant sa résidence, l'image est mauvaise vis-à-vis des élus » (*ibid.*).

En sus des ordures ménagères, la gestion fait son entrée dans les pratiques des chefs de projets constructions par le biais des usages. Rappelons ici que les chefs de projets constructions n'ont pas le monopole de cette question, les usages interpellant également les chefs de projets réhabilitations et résidentialisations, mais tous les usages n'intéressent pas les chefs de projets constructions. D'abord, seuls les usages déployés au sein de l'espace résidentiel du bailleur retiennent leur intérêt.

Ensuite, à l'intérieur de cet espace, ils portent avant tout « une attention augmentée sur tout ce qui est problème de gestion des parties communes : éviter les recoins, les espaces trop importants qui faciliteraient les regroupements » (responsable au sein du service de la construction, direction du renouvellement urbain, septembre 2018). Ce qui les préoccupe en matière d'usages, ce sont donc les parties communes (dont les locaux communs), mais aussi « l'interface [du bâtiment] avec la rue », « la gestion du contrôle des accès, l'entrée du parking, tout ce qui va être les usages communs, en fait, de la résidence » (*ibid.*). D'après les chefs de projets constructions, il est impératif d'intégrer cette question des usages dès la conception des projets car « après c'est trop tard : si on n'a pas pensé au bon local poubelle, au bon hall, à la bonne entrée de parking, quand c'est réalisé, c'est réalisé » (chef de projets, direction de la construction, août 2017).

3.2) Le choix des matériaux et des installations : une approche sécuritaire du cadre de vie

La question des usages telle qu'elle est posée au cours des opérations de constructions ne se limite toutefois pas à l'aménagement des espaces communs. Elle se traduit également dans les choix des matériaux et des installations (comme l'éclairage par exemple), auxquels les chefs de projets constructions prêtent une plus grande vigilance encore dans les quartiers en voie de rénovation (puisque ces quartiers ont été désignés comme sensibles par la géographie prioritaire de la Politique de la Ville).

Le choix des matériaux est fait de manière à retarder leur vieillissement naturel comme on pourrait s'y attendre, mais il intègre également les risques de dégradation volontaire : « [des] matériaux pérennes et qui vont bien vieillir et qui ne vont pas se dégrader rapidement. [...] Tout ce qui pourrait faire que l'immeuble vieillisse trop vite et qu'il prenne une connotation négative dans un environnement qu'on considère renouvelé. C'est vrai pour toutes les constructions que fait [le bailleur], mais c'est encore plus sensible dans les quartiers en renouvellement urbain » (responsable au sein du service de la construction, direction du renouvellement urbain, septembre 2018).

En observant les chefs de projets constructions et en échangeant avec eux, il est apparu que la question des matériaux et des installations qu'ils privilégient dans les sites dits sensibles sont des sujets particulièrement délicats à aborder. Le choix d'un matériau ou d'une installation (espaces verts, mobilier urbain, éclairage, locaux d'activités, conteneurs à ordures ménagères...) peut traduire des préoccupations de nature sécuritaire, sans que cela ne soit nécessairement mis en avant par les professionnels. C'est par exemple le cas de l'éclairage dont l'intensité peut être accentuée et qui peut être associé à des détecteurs de présence dans les quartiers les plus sensibles, dans le but de décourager les actes d'incivilités et les regroupements la nuit.

Dans le cahier des charges constructions, plusieurs préconisations portent sur le choix de ces matériaux et installations sans que leur dimension sécuritaire ne soit mentionnée alors qu'elle est déterminante dans les décisions prises par les chefs de projets. Seuls le confort des locataires et la facilité d'entretien pour le personnel de proximité sont invoqués ; il n'est pas question de prétendre ici que ces motifs sont des prétextes, ils sont bien réels, mais la dimension sécuritaire l'est tout autant même si elle est invisibilisée dans le cahier des charges. Par ailleurs, tel matériau ou telle installation a plus de chance d'être privilégié(e) s'il (si elle) réunit à la fois la facilité d'entretien et

une limitation des risques de dégradation intentionnelle. Les professionnels de la maîtrise d'ouvrage, tout comme les professionnels de la gestion de proximité, considèrent ainsi que certains matériaux et certaines installations sont plus susceptibles d'être dégradés que d'autres. Prenons l'exemple de la plantation de végétaux en pieds d'immeubles, une pratique que le bailleur a beaucoup développé à l'occasion des projets de rénovation urbaine pour embellir ces espaces mais aussi pour favoriser l'attachement au quartier et réduire les actes d'incivilités à l'encontre d'un environnement amélioré. Or, aujourd'hui, une grande partie des gestionnaires de proximité s'opposent à ces plantations parce qu'ils ont relevé sous les végétaux la présence de débris jetés par les fenêtres, qu'ils doivent ramasser à une fréquence bien plus élevée qu'auparavant.

Cet exemple appelle un autre constat : celui d'opter pour l'absence pure et simple de certaines installations¹¹³. Outre les végétaux, c'est aussi le cas du mobilier urbain, des jardins privatifs, des balcons, des aires de jeux, ou encore (exemple déjà mentionné plus haut) des caves et des parkings souterrains. En effet, il n'est pas rare que les chefs de projets contournent le risque de voir s'y développer des usages imprévus ou détournés en s'abstenant tout simplement d'installer des bancs et des aires de jeux par exemple (risques de nuisances et de regroupements, en particulier le soir). La condamnation des caves et des parkings souterrains, fréquemment observée ces dernières années dans certains espaces résidentiels du bailleur enquêté, répond au même principe de précaution. C'est aussi pour des motifs sécuritaires (entre autres) que le bailleur plaide en faveur de matériaux robustes. Dans un autre champ que celui de la sécurité, les jardins individuels en rez-de-chaussée sont désormais évités, au motif que les locataires ne sauront pas les entretenir. Quant aux balcons, ils ne sont plus les bienvenus car leur encombrement renverrait pour le bailleur une image peu valorisante des bâtiments, voire des espaces résidentiels tout entiers.

Finalement, le fait de privilégier tels matériaux et tels aménagements plutôt que d'autres, de renoncer à certaines installations (pour ce qui concerne les chefs de projets constructions), mais aussi de chercher à contrôler les flux et les usages au sein des espaces résidentiels (chefs de projets constructions et résidentialisations, cf. *supra*), révèle une tendance qui n'est pas nouvelle pour le bailleur mais dont l'ampleur est croissante avec la rénovation urbaine, celle d'adopter une approche sécuritaire du cadre de vie.

¹¹³ Antoine Fleury et Muriel Froment-Meurice ont observé la même pratique en ce qui concerne l'installation et la suppression des bancs dans l'espace public parisien : « [...] il n'est pas rare que les services techniques s'abstiennent de prévoir la pose d'assises, même s'il est évidemment difficile d'évaluer le nombre de bancs qui ne sont pas posés par anticipation des plaintes des riverains. » (Fleury et Froment-Meurice, 2014, p. 75)

3.3) Des choix architecturaux à la fois esthétiques et faciles à entretenir

La facilité d'entretien des matériaux et des installations est censée être un critère important à prendre en compte pour les chefs de projets constructions, mais on a observé que tous ne le font pas. Ceux qui le font ont notamment intégré, à la suite des projets du PNRU, que les choix architecturaux des biens construits peuvent à terme poser des problèmes aux gestionnaires de proximité chargés d'assurer leur entretien. Ce lien entre choix architecturaux et problèmes futurs d'entretien résulte en effet pour partie des retours d'expérience sur les projets de rénovation urbaine passés, au cours desquels l'esthétique a parfois pu l'emporter sur les conditions de gestion des biens produits. En effet, au cours de ces projets et en ce qui concerne le bailleur enquêté, l'esthétique architecturale a pu prendre le pas sur la facilité d'entretien, au motif d'améliorer l'image des quartiers et, par-là, leur attractivité pour attirer de nouveaux résidents avec des revenus plus élevés. Cette finalité n'est pas sans effets pervers car les gestionnaires de proximité n'ont pas toujours su et pu entretenir ces installations sur le temps long, ce qui a conduit dans certains cas à la dégradation prématurée des espaces résidentiels et de leur cadre de vie. Des agents de la gestion de proximité dénoncent aujourd'hui ces pratiques, que les professionnels de la maîtrise d'ouvrage reconnaissent et regrettent : « Il y a des choix, pour moi, architecturaux qui ont été trop expérimentaux, trop dans l'air du temps. [...] Et puis on a des mauvaises mises en œuvre aussi, des erreurs de mise en œuvre qui pèsent effectivement sur la gestion » (responsable au sein du service de la construction, direction du renouvellement urbain, septembre 2018).

Il revient donc aux chefs de projets constructions la lourde responsabilité de faire entendre auprès des partenaires du projet (urbaniste, architecte, collectivité...) « [les] attentes et [les] exigences [du bailleur] pour faciliter la gestion future, et d'apporter [leur] expérience en tant que constructeur mais aussi en tant que bailleur. Et c'est là où le rôle du chef de projets [constructions] est important, de ne pas accepter n'importe quoi. Quand l'urbaniste nous transmet des fiches de lot, définit des accès, [...] des parkings, je caricature, de 100 places, c'est de dire non, surtout pas, le parking est trop grand, ça va être le lieu de trafics, on préfère des petites unités. C'est de la caricature mais c'est ça tout le travail du chef de projets. C'est de se battre avec la direction de projet [de la commune ou de l'intercommunalité], mais de se battre aussi avec l'architecte pour lui faire comprendre que le choix architectural qu'il a fait va nous causer des difficultés, ça va mal vieillir, il faut qu'il revoie son projet différemment. Et ça ce n'est pas simple » (responsable au sein du service de la construction, direction du renouvellement urbain, septembre 2018).

Pour conclure, une grande partie des chefs de projets constructions considèrent que le cadre de vie ne relève pas de leur fonction, mais de celles d'autres agents du bailleur qui interviennent avant eux dans le processus de construction, au moment de la conception et en concertation avec les collectivités concernées. Tout d'abord, l'investigation a mis en évidence que les chefs de projets constructions, contrairement à ce qu'ils avancent, investissent bien la gestion du cadre de vie sans que cela soit nécessairement formel et intentionnel. En effet, la gestion du cadre de vie imprègne leurs activités de maîtrise d'ouvrage, et se pose en termes de gestion des déchets (et plus largement, de propreté), de choix des matériaux et des installations, et d'entretien des sites par les gestionnaires de proximité. Ensuite, le fait que ces chefs de projets pensent que le cadre de vie et sa gestion sont discutés avant leur intégration dans l'opération de construction ouvre un questionnement sur les échanges entre les collectivités territoriales et les directions de l'organisme HLM impliquées dans la phase d'élaboration des projets urbains (direction de la construction ou du renouvellement urbain, direction de l'agence de gestion, direction générale). En quels termes les représentants de ces deux structures abordent-ils la gestion du cadre de vie ? Nous répondrons à cette interrogation dans le prochain chapitre.

Conclusion

Où se cache la gestion du cadre de vie chez les bailleurs sociaux ? Notre investigation a levé le voile sur une question à première vue évidente, en faisant émerger une prise en charge distribuée entre trois catégories de professionnels rattachés à deux directions différentes chez le bailleur. Les uns dépendent des services de gestion du patrimoine social (gestionnaires de proximité et chargés de gestion sociale et urbaine¹¹⁴) et les autres des services de maîtrise d'ouvrage (chefs de projets urbains). La figure 21 représente ces « acteurs de la gestion du cadre de vie » : ce schéma synthétise les composantes du cadre de vie sur lesquelles ils interviennent de manière peu ou prou formelle, en se croisant parfois sur des « sujets transversaux » qui n'appellent pas nécessairement une coopération. Les activités sans lien avec la gestion du cadre de vie y sont également représentées.

Du côté de la maîtrise d'ouvrage, ce chapitre a montré que les chefs de projets, qu'ils s'occupent des réhabilitations, des résidentialisations, des constructions ou encore des espaces extérieurs, se posent tous la question du cadre de vie et de sa gestion au moment de la conception des opérations urbaines. Néanmoins, derrière la formule en apparence univoque de la gestion du cadre de vie, on voit émerger une distinction entre ceux qui projettent un cadre de vie pour les locataires et ceux qui projettent avant tout des contraintes et des objectifs de gestion des espaces. Ainsi, la dimension « gestion » pénètre les pratiques de maîtrise d'ouvrage, et elle les oriente parfois, en particulier en ce qui concerne les chefs de projets constructions dont l'action est largement dominée par des préoccupations de gestion future. Le constat est plus nuancé pour les chefs de projets réhabilitations qui, comme les chefs de projets résidentialisations, apparaissent davantage soucieux de tendre vers un idéal de cadre vie, que de répondre à des enjeux de gestion de proximité.

En nous intéressant à leur principal outil de travail (les cahiers des charges), nous avons sondé les directives que les chefs de projets reçoivent du bailleur mais aussi, plus indirectement, de leurs collègues gestionnaires puisque ces « feuilles de route » sont censées s'appuyer sur les retours d'expérience de ces derniers. Nous avons alors établi les constats suivants :

- Sur l'approche et les représentations des chefs de projets en matière de gestion du cadre de vie :

La prise en charge de la gestion du cadre de vie par les chefs de projets est guidée pour partie par des directives du bailleur transcrites dans des cahiers des charges, qui donnent à voir comment l'organisme cherche à orienter l'action sur le cadre de vie à travers ses agents et comment il se représente cet objet. Mais on observe aussi que les professionnels étudiés ne limitent pas leur action aux prescriptions établies. En effet, les chefs de projets font preuve d'une certaine autonomie en débordant ces prescriptions parce qu'ils identifient des problèmes exclus ou non prévus par ces directives, et/ou parce qu'ils développent une vision alternative à celle prônée par la direction et utilisent les marges de manœuvre laissées ouvertes par le cahier des charges. Ce constat ouvre un questionnement sur l'existence d'un référentiel d'actions sur la gestion du cadre de vie, qui sera traité dans la suite du manuscrit.

¹¹⁴ Voir chapitre 3.

- Sur les pratiques de gestion du cadre de vie :

La gestion du cadre de vie est fondée sur des routines : des pratiques (qu'elles soient admises ou proscrites) sont stabilisées dans des cahiers des charges, rendant plus ou moins prévisible le comportement des chefs de projets censés s'y référer. Comme l'a montré Friedberg, l'existence de telles routines organisationnelles « décharge la capacité cognitive des [agents de l'organisation] qui peuvent, de ce fait, se focaliser sur des problèmes inattendus et imprévisibles. » (Friedberg, 1997, p. 74) La gestion du cadre de vie est alors également marquée par des situations plus incertaines et imprévisibles, où les chefs de projets doivent composer avec (et arbitrer) les attentes des gestionnaires de proximité qui auront à gérer des quartiers qu'eux construisent, réhabilitent et résidentialisent. Ce constat ouvre un questionnement sur le système de négociation entre les acteurs de la gestion du cadre de vie.

Pour finir, les cahiers des charges donnent à voir comment et en quels termes l'organisme HLM pose la question de la gestion du cadre de vie à travers ses agents de la maîtrise d'ouvrage :

▾ Dans le cas des réhabilitations, l'action sur le cadre de vie passe essentiellement par la création et l'amélioration des espaces plantés (espaces verts, jardins partagés), ainsi que par l'aménagement des espaces de loisirs et de rencontre (aires de jeux, mobilier urbain, etc.) qui est fermement encadré par les cahiers des charges pour limiter les comportements et les usages non désirés comme les regroupements.

▾ L'approche sécuritaire l'emporte dans le cas des résidentialisations : le cadre de vie recherché par le bailleur est un environnement surveillé, clôturé, sécurisé, et dont l'accessibilité est limitée et contrôlée.

▾ Dans le cas des constructions, la question du cadre de vie est posée en termes de propreté dans les parties communes, de gestion des ordures ménagères, et d'usages.

▾ La crainte des usages non désirés et leurs incidences potentielles sur le cadre de vie traversent de manière générale l'action de tous les chefs de projets ; chacun d'entre eux aborde les usages en termes d'occupation de l'espace, par exemple en veillant à bien éliminer tous les espaces résiduels. Les chefs de projets constructions prennent plus spécifiquement en charge les usages à l'intérieur des immeubles (halls, cages d'escaliers, et autres parties communes). Les chefs de projets réhabilitations doivent quant à eux condamner les espaces jugés insécures (caves et parkings souterrains) où se développent des pratiques illicites. Tandis que les chefs de projets résidentialisations ont la mainmise sur les circulations et les flux à l'intérieur de l'espace résidentiel. En définitive, il semblerait que le bailleur ait une idée très précise des usages qu'il ne souhaite pas voir se développer dans ses espaces résidentiels. En encadrant de ce point de vue les activités de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, le pouvoir normatif du bailleur sur ce qu'est une pratique appropriée (et acceptable) et à l'inverse déviante, se précise.

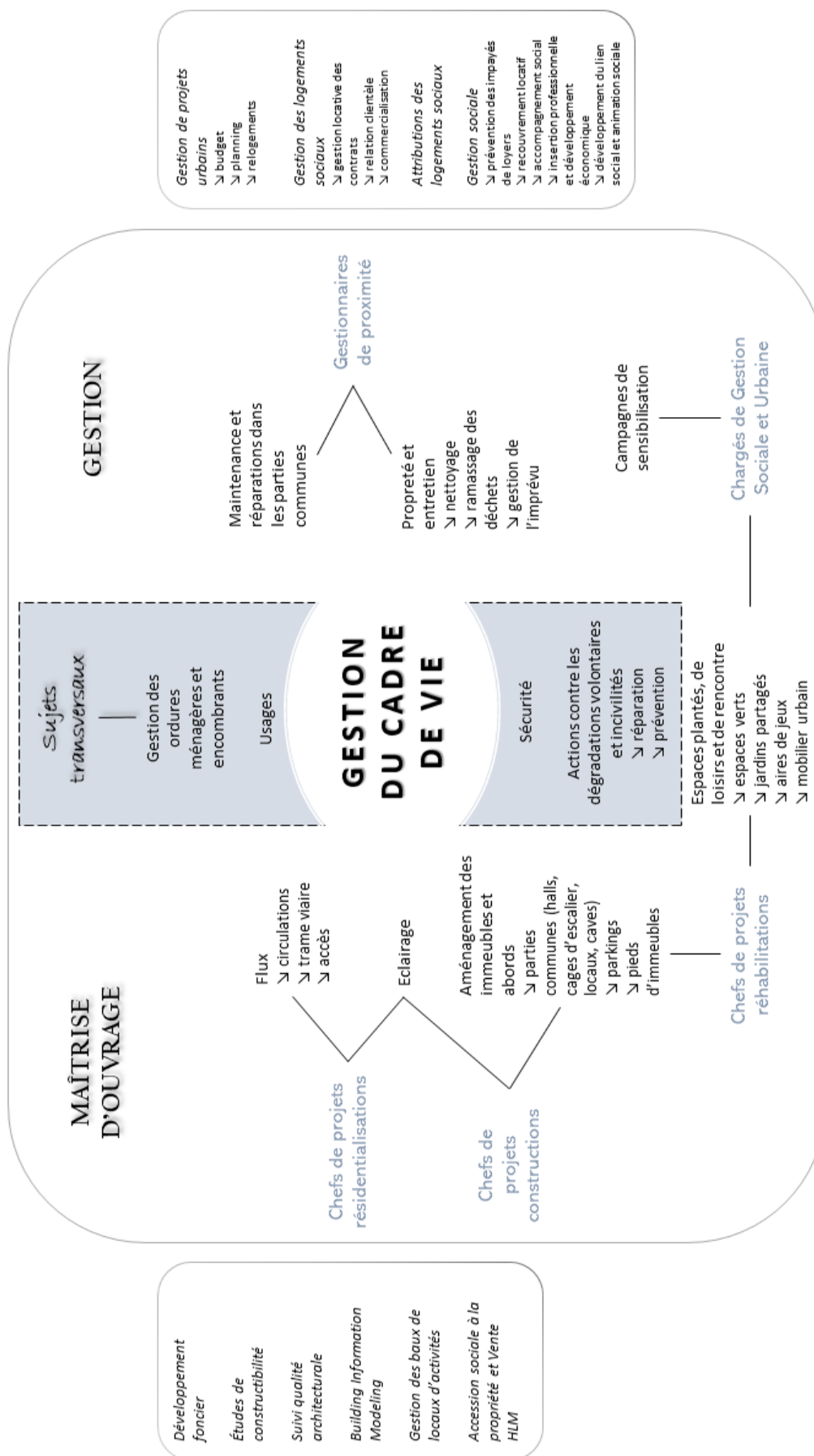


Figure 21. Les acteurs de la gestion du cadre de vie chez le bailleur social. Réalisation : A. Mille.

CHAPITRE 5

Le cadre de vie et sa gestion, des objets négociés

Introduction

Les chapitres 3 et 4 ont montré que la prise en charge de la gestion du cadre de vie est distribuée dans l'organisation du bailleur social, entre des gestionnaires et des producteurs du cadre de vie. La catégorie « gestionnaires du cadre de vie » regroupe les professionnels qui, dans l'organisation du bailleur, s'occupent de la gestion de proximité (gardiens d'immeubles, chefs de secteur et responsables de site), et de la gestion sociale et urbaine (les chargés de GSU). La catégorie « producteurs du cadre de vie », quant à elle, désigne les chefs de projets rattachés aux services de maîtrise d'ouvrage HLM, dont la fonction consiste à construire, démolir, réhabiliter, et résidentialiser les logements sociaux, mais aussi à créer et à améliorer les espaces extérieurs¹¹⁵.

Parce qu'elle est distribuée, la prise en charge de la gestion du cadre de vie met à l'épreuve des coopérations à plusieurs échelles, interstructures et interprofessionnelles. Ce chapitre 5 revient sur les incidences organisationnelles de la gestion du cadre de vie au niveau des structures et des professionnels dont la responsabilité sur cet objet a été mise en lumière dans les chapitres précédents. Il traite plus précisément des relations (coopération, négociation, résistances à la collaboration, confrontation) entretenues sur ce sujet entre les gestionnaires et les producteurs du cadre de vie d'une part, ainsi que des relations entre les agents du bailleur (maîtrise d'ouvrage et gestion) et les agents des collectivités d'autre part. Nous partons du postulat selon lequel les responsables de l'élaboration des projets urbains ont « une vision assez simpliste ou partielle » des activités de gestion des logements sociaux (Bonetti, 2007a, p. 10) : « ils n'intègrent pas le fait que les agents [de la gestion] répugnent à entretenir les espaces résiduels dont l'accessibilité est compliquée, ou bien les espaces dont le statut et les usages ne sont pas clairs » (*ibid.*). Des auteurs comme Michel Bonetti ont ainsi avancé au début des années 2000 que « la dégradation et la

¹¹⁵ Ces catégories ont été construites dans le cadre de cette recherche et sont respectivement présentées dans les chapitres 3 et 4.

dévalorisation des grands ensembles est largement due au fait que leur conception urbaine génère des difficultés de gestion » (*ibid.*, p. 8). Bonetti a par la suite relevé la reprise de processus de dégradation dans des quartiers pourtant rénovés au cours de la dernière décennie, et il a imputé ces phénomènes non anticipés à un déficit de prise en compte des problématiques de gestion au moment de la conception des opérations. Ce constat, de même que les résultats du chapitre 4, conduisent à porter le regard sur ce moment particulier du projet : la conception urbaine. En quels termes la gestion du cadre de vie est-elle abordée, discutée, négociée par les bailleurs et les collectivités au moment de la conception des projets urbains ? Et puisque la rénovation urbaine a contribué à remettre l'enjeu du cadre de vie sur le devant de la scène, les projets de rénovation urbaine en particulier seront analysés en tant qu'arène de discussion et de décision institutionnalisée par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) autour du cadre de vie et de sa gestion.

Ce chapitre s'articule autour de deux sections.

La section 1, « Le cadre de vie et sa gestion, des objets négociés entre producteurs et gestionnaires du cadre de vie », se concentrera sur les relations entre les producteurs et les gestionnaires du cadre de vie, qui ont été identifiées comme l'un des paramètres de la gestion du cadre de vie. Les questions de gestion impliquent des divergences d'intérêts et de visions entre ces deux protagonistes. Cette première section mettra alors en évidence les éléments de la gestion du cadre de vie qui font l'objet de négociations entre ces professionnels.

La section 2, « Le Programme National de Rénovation Urbaine, une arène de négociation entre bailleurs et collectivités sur la gestion du cadre de vie », proposera ensuite de déplacer le regard vers les relations entre les professionnels de la maîtrise d'ouvrage et de la gestion HLM en lien avec les agents des collectivités locales. Nous nous intéresserons à la manière dont ils sont amenés à coopérer et, même, à négocier autour de sujets relevant peu ou prou directement de la gestion du cadre de vie. Nous verrons que certains sujets relevant de la gestion du cadre de vie ont été réintroduits sur la scène de la coopération bailleurs/collectivités par le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU).

En s'intéressant aux discussions et aux négociations sur le cadre de vie et sa gestion, à deux échelles : 1) au sein de l'organisation du bailleur entre les professionnels de la gestion et ceux de la maîtrise d'ouvrage, et 2) entre le bailleur et les collectivités locales, ce chapitre mettra en évidence que la prise en charge de la gestion du cadre de vie est une épreuve organisationnelle pour les structures et pour les professionnels.

I. Le cadre de vie et sa gestion, des objets négociés entre producteurs et gestionnaires du cadre de vie

« La façon de construire influe sur la gestion : la pérennité du bâti, les usages, la vie dans les logements et dans les quartiers. »
Union Sociale pour l'Habitat, 2015a, p. 49

Les chefs de projets rattachés aux services de maîtrise d'ouvrage questionnent le cadre de vie et sa gestion au cours de la mise en œuvre des projets urbains. Ils le font en s'appuyant sur les directives établies dans les cahiers des charges¹¹⁶, mais pas seulement. Dans cette première section, nous verrons que, pour produire le cadre de vie et intégrer sa gestion, ils sont amenés à travailler avec les gestionnaires du cadre de vie. À quels moments du projet et comment se déroulent leurs échanges ? Quels éléments du cadre de vie et de sa gestion sont discutés, voire négociés, au cours de ces échanges ?

Le propos sera organisé autour de trois grandes idées. Cette section montrera tout d'abord que le rapprochement entre les professionnels de la maîtrise d'ouvrage et ceux de la gestion (en particulier la gestion de proximité) est un enjeu ancien et central pour le bailleur social. Ce dernier se représente leur décloisonnement comme un levier pour intégrer les questions relatives au cadre de vie et à sa gestion en amont des opérations de construction, de réhabilitation et de résidentialisation des logements sociaux (1). Dans un contexte où le programme de rénovation urbaine a, à son tour, érigé le rapprochement entre maîtrise d'ouvrage et gestion comme une condition à la réussite des projets urbains, le bailleur met en place des procédures pour organiser leur coopération. Pour autant, des résistances et des obstacles à la coopération persistent entre les chefs de projets (maîtrise d'ouvrage) et les gestionnaires de proximité (2). Des conflits de rivalités et des désaccords sur les finalités de la coopération et du projet urbain viennent bousculer leurs échanges, au point d'orienter le contenu de leur négociation autour de sujets se rapportant à la gestion du cadre de vie qui n'ont pas nécessairement été anticipés par le bailleur social (3).

1) Le rapprochement entre gestion et maîtrise d'ouvrage HLM, un levier pour la gestion du cadre de vie ?

La coopération entre maîtrise d'ouvrage et gestion HLM est un enjeu ancien encore d'actualité. Chez le bailleur enquêté, celle-ci concerne désormais plus particulièrement les chefs de projets chargés des constructions et les gestionnaires de proximité. Le bailleur cherche donc à instaurer des étapes pour rendre obligatoires et encadrer leurs échanges, mais leurs relations n'en demeurent pas moins conflictuelles.

¹¹⁶ Voir chapitre 4.

1.1) Le décloisonnement entre gestion et maîtrise d'ouvrage, un enjeu ancien pour le bailleur

Contrairement à la plupart des promoteurs immobiliers privés, les organismes de logements sociaux français ont historiquement fondé leur identité et une conception de leur mission autour de deux activités : la construction et la gestion de logements sociaux. La construction a longtemps constitué l'activité principale et légitime des bailleurs sociaux, dont la vocation est d'accroître l'offre de logements abordables et de développer leur présence sur les territoires. La gestion des logements sociaux, au sens le plus large, a longtemps constitué une tâche de second rang au sein des organismes HLM au regard des activités plus nobles de construction.

Cependant, depuis les années 1980, l'obsolescence progressive du parc existant et la diminution des rythmes de construction contribuent à conférer à l'activité de gestion une importance croissante (Lefeuvre et Lelévrier, 2002, p. 203). Une première évolution notable est la délocalisation des services gestionnaires dans les années 80 au plus près des quartiers d'habitat social par les organismes HLM les plus importants via la création à l'échelle communale ou départementale des agences de gestion ou agences de proximité. Cette décentralisation a toutefois produit un phénomène non anticipé par les bailleurs, à savoir « une véritable dichotomie » entre les services de gestion et ceux de la maîtrise d'ouvrage (Bretesché, 2005). Une forme de « distance sociale » entre ces deux univers professionnels était déjà palpable avant même ce processus mais celui-ci l'a accentuée. On observe encore aujourd'hui un rapport de force déséquilibré entre le « monde des bureaux » représenté par les agents exerçant au sein du siège social et -dans une moindre mesure- au sein des agences de gestion, et le « monde du terrain » associé aux gestionnaires de proximité. Les gardiens d'immeubles, plus encore que leurs supérieurs hiérarchiques (les chefs de secteur et les responsables de site), semblent appartenir à « un monde à part » (Marchal, 2006, p. 93). Ils conservent une position dominée, en particulier dans les processus de décision, qui va de pair avec leur recrutement social (notamment en tant que personnel souvent plus âgé et moins diplômé), la parcellisation de leurs tâches, l'incertitude et l'imprécision de leurs missions, ou encore un sentiment d'impuissance (Maury, 2001) et un manque de reconnaissance (Ughetto, 2014). Leurs activités demeurent associées à des fonctions peu qualifiées et à des tâches routinières, en particulier par les autres salariés des organismes HLM. En étudiant les relations entre les gardiens et le reste du personnel des bailleurs, Hervé Marchal a montré que les gardiens peuvent se sentir considérés comme « le maillon faible des organismes HLM » (Marchal, 2006, p. 93).

Le « terrain » versus « le siège » : des catégories indigènes bien connues dans le milieu HLM

Dans ses travaux de recherche, Hervé Marchal « montre qu'il existe une distance aux multiples visages entre le monde du terrain et le monde des bureaux : physique (les sièges sociaux ne sont pas dans les quartiers ; les agents des bureaux ne sont pas directement accessibles aux locataires : il faut passer les hôtes d'accueil, etc.) ; sociale (les gardiens sont mis à l'écart pas les agents des bureaux ; un processus de distinction identitaire s'opère) ; cognitive (les agents de terrain décrivent leur journée en fonction des interventions qu'ils ont dû effectuer, des dégradations... Les administratifs décrivent les immeubles à partir des statistiques de gestion : taux de vacance, impayés) ; éthique (il y a un désaccord sur ce qui fait la grandeur du métier de gardien : le monde marchand des bureaux s'oppose au monde domestique des gardiens) ; organisationnelle (les gardiens sont en bas de l'échelle hiérarchique). »

Demoulin, 2014, p. 203

Le décroisement des services de maîtrise d'ouvrage et de gestion constitue donc un enjeu pour les bailleurs sociaux depuis au moins quatre décennies. Pour atteindre cet objectif de décroisement, les dirigeants des organismes HLM plaident pour une intégration du personnel de gestion dès les phases amont des opérations de construction et de transformation urbaine, c'est-à-dire au moment de leur conception (Lefeuvre et Lelévrier, 2002, p. 204). Parmi tout le personnel de gestion, l'implication des agents de la gestion de proximité dans les projets interpelle les bailleurs depuis une période plus récente. Celle-ci est en effet motivée par deux grandes préoccupations depuis le début des années 2000. La première préoccupation pour le bailleur est d'anticiper la gestion future des immeubles et des quartiers (notamment pour pérenniser les investissements réalisés et réduire les coûts de gestion). La seconde préoccupation est de répondre à de nouvelles demandes des habitants et des pouvoirs publics (services à l'habitat, sécurisation des espaces, maîtrise de l'évolution du peuplement, etc.) (*ibid.*, p. 204-205). Les bailleurs misent sur la coopération entre les professionnels de la maîtrise d'ouvrage et ceux de la gestion de proximité pour améliorer la qualité de service en développant les aménités des quartiers HLM, fidéliser les locataires et attirer des ménages solvables. La maîtrise d'ouvrage HLM est alors interpellée pour dépasser l'approche opérationnelle qui l'a longtemps caractérisée en prenant en considération des enjeux de gestion future des biens produits et réhabilités.

Ces objectifs impliquent de réinterroger et de faire évoluer les pratiques pour tendre vers davantage de coopération et de transversalité entre ces deux extrémités de la chaîne de production des logements. Mais pour de nombreux organismes, le cloisonnement entre gestion et maîtrise d'ouvrage est encore fort, et appelle une volonté de changement organisationnel qui se traduit par des expériences sur les pratiques. La Politique de la Ville semble avoir accéléré ce processus de réorganisation interne chez certains bailleurs. Plus récemment encore, le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) a remis cet enjeu sur le devant de la scène, en le positionnant comme une condition à la réussite des projets. La recherche d'une transversalité entre les agents des bailleurs est ainsi envisagée par l'ANRU comme une solution pour intégrer, et même anticiper, les questions afférentes aux usages, au cadre de vie, et à la gestion de proximité. Mais comme en

témoignent les professionnels ayant une large connaissance des bailleurs (voir citations ci-dessous), leur coopération apparaît problématique et rapprocher ces deux univers professionnels ne va pas de soi. Comment le bailleur a-t-il cherché à organiser cette coopération et que faut-il en retenir ?

Gestion et maîtrise d'ouvrage : une coopération qui ne va pas de soi

« Même s'il y a un sujet pour les bailleurs sur la connexion entre maîtrise d'ouvrage et services de gestion, ce qui est assez récurrent, c'est que plus les structures sont grosses [...], plus c'est dur. Les gestionnaires et les constructeurs ne se parlent pas toujours. [...] Donc le premier réflexe, c'est de dire à un service maîtrise d'ouvrage chez un bailleur [...], même dans le cas d'une simple résidentialisation, c'est de dire aux services techniques d'associer les gestionnaires, bien localiser les locaux à ordures ménagères etc. Au-delà de ça, s'appuyer sur ceux qui pratiquent l'espace public au quotidien, notamment les habitants, ce n'est pas tout à fait inintéressant. Alors, ce n'est pas ce qu'on fait de mieux en France. »

Entretien – Responsable au sein de la direction des politiques urbaines, Union Sociale pour l'Habitat, juillet 2018

« On a vu en réel les difficultés de métiers entre les deux métiers, ils ne se comprennent pas. Ils ne se comprennent pas. Il y avait la maîtrise d'ouvrage qui ne comprenait pas l'intérêt d'avoir les gestionnaires, et les gestionnaires qui ne voyaient pas l'intérêt d'être dans la réunion, en disant : moi je perds mon temps, j'ai des trucs à gérer. Et la maîtrise d'ouvrage qui disait : ouais mais pourquoi ils sont là. On s'aperçoit qu'il y a un dialogue très compliqué. Alors, avec les habitants aussi [rires]. On voit que dans les organismes HLM, tout reste encore clivé. »

Entretien – Responsable au sein du département de gestion urbaine et sociale des quartiers, Union Sociale pour l'Habitat, août 2017

« Dans la pratique, des actions sont faites pour associer la gestion, les équipes de maintenance, de proximité, sur les phases de conception des programmes. Mais c'est progressif. Ce n'est pas dans la culture de la maîtrise d'ouvrage qui, jusqu'à présent, travaillait plutôt toute seule en décidant pour les autres. [...] Ils se considèrent comme cousins mais n'ont pas l'impression de provenir de la même entité. Ils sont dans le même groupe et travaillent de manière plus proche maintenant, mais c'est nouveau. Ce n'est pas gagné. »

Entretien – Responsable au sein de la direction de la maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales, Union Sociale pour l'Habitat, juillet 2018

1.2) L'instauration d'étapes pour associer les gestionnaires de proximité aux projets de construction

C'est dans ce contexte que l'intégration systématique des questions de gestion dans les cahiers des charges de la construction s'est généralisée chez plusieurs bailleurs¹¹⁷. Dans l'organisme étudié, les agents qui actualisent les cahiers des charges appartiennent aux services de maîtrise d'ouvrage et déclarent prendre appui sur les retours d'expériences des gestionnaires de proximité. Les cahiers des charges intègrent des directives sur le cadre de vie et sa gestion, dont on pourrait imaginer qu'ils pourraient remplacer des discussions entre les gestionnaires et les chefs de projets urbains : est-ce effectivement le cas ? Avec la montée en puissance de la rénovation urbaine, le bailleur a établi une procédure spécifique pour les projets de construction en sus du suivi du cahier des charges. En plus des étapes classiques de production, les chefs de projets doivent depuis les débuts de la rénovation urbaine intégrer les gestionnaires de proximité au cours de trois étapes¹¹⁸.

La première étape est une réunion six mois avant la réception de l'ouvrage, entre le chef de projets construction, l'architecte, le maître d'œuvre, le responsable du service de développement clientèle (voir chapitre 3), le responsable du service de gestion locative (*ibid.*), le responsable de site et/ou le chef de secteur. Au cours de cette réunion, les caractéristiques de l'opération sont censées être discutées :

- aménagement des espaces extérieurs et des parties communes (en particulier les halls et les locaux à vélos, à poussettes, à ordures ménagères et à encombrants) : les accès, le mobilier, la localisation des locaux ;
- réorganisation des accès aux espaces résidentiels et des circulations internes (dont le stationnement) ;
- choix architecturaux, des matériaux et du mobilier urbain (bancs...) ;
- éclairage intérieur et extérieur ;
- typologies, surfaces et loyers prévisionnels des logements ;
- gestion du chantier.

¹¹⁷ Voir à ce propos : USH, 2015a.

¹¹⁸ Pour information, contrairement aux gestionnaires de proximité, l'intégration des agents de la gestion locative et de la gestion commerciale (le service développement clientèle –voir chapitre 3) en amont des constructions est appliquée de longue date dans les procédures du bailleur mais leur implication n'appelle pas des préoccupations sur le cadre de vie et sa gestion. Leurs échanges avec les agents de la maîtrise d'ouvrage portent sur le montant des loyers, des charges et des places de parkings, les réservataires de logements sociaux, ou encore la répartition des typologies en vue de préparer la commercialisation.

Le bailleur a organisé la rencontre entre la maîtrise d'ouvrage et la gestion autour de ces sujets. Côté gestion, la question des typologies, des surfaces et des loyers prévisionnels des logements concernent davantage le responsable du service de développement clientèle et le responsable du service de gestion locative que les gestionnaires de proximité. Quant aux cinq autres points, ils impliquent des échanges entre les chefs de projets et les responsables de la gestion de proximité (le responsable de site et le chef de secteur). On a observé que la gestion du chantier n'appelait pas des échanges, entre eux, sur la gestion du cadre de vie. En revanche, l'aménagement des espaces extérieurs et des parties communes, les accès et les circulations à l'intérieur de l'espace résidentiel, les choix du mobilier urbain, ainsi que l'éclairage entretiennent (comme vu dans le chapitre 4) un lien étroit avec la gestion du cadre de vie. C'est pourquoi les échanges entre les chefs de projets et les gestionnaires de proximité sur ces sujets seront étudiés de plus près dans les prochaines pages de ce chapitre. Il est aussi à noter que ces sujets sont fortement encadrés par le cahier des charges de la construction (voir chapitre 4). Partant de ce constat, comment expliquer que le bailleur cherche à organiser les échanges entre ses agents autour de ces sujets alors que les chefs de projets ont déjà à suivre des directives fondées sur les retours d'expérience des gestionnaires ? L'organisation du travail des chefs de projets autour du cahier des charges ne permet-elle pas déjà de traiter tout ou partie de ces questions de gestion ?

La deuxième étape correspond à la visite du logement témoin qui consiste pour les agents du bailleur à s'accorder avec l'entreprise du bâtiment sur le degré de finition et sur les matériaux utilisés.

Enfin, la troisième étape porte sur le suivi post-livraison. C'est le moment où intervient le service de parfait achèvement, créé en 2009 dans l'organisme pour accompagner les équipes de proximité dans le diagnostic, le suivi et la résorption de problèmes sur l'ouvrage (dont le chef de projets est responsable d'un point de vue juridique jusqu'à la fin de l'année de parfait achèvement). Ce service est aussi chargé de recueillir les retours d'expérience des gestionnaires de proximité pour alimenter les cahiers des charges.

Les mesures prises par le bailleur pour organiser la coopération entre les chefs de projets urbains et les gestionnaires de proximité sont une preuve supplémentaire que celle-ci représente à ses yeux une condition pour prendre en compte et améliorer la gestion et le cadre de vie de ses espaces résidentiels. Mais entre collaboration et confrontation, il n'y a encore aujourd'hui qu'un pas.

2) Producteurs et gestionnaires du cadre de vie : collaboration ou confrontation ?

« L'interprofessionnalité est une évidence dans le processus de tout projet, et plus encore dans les projets complexes et importants [...]. Cependant, il faut aussi savoir la mettre en œuvre : la juxtaposition de connaissances de disciplines différentes ne suffit pas pour réaliser un projet »

Macary, 2000, p. 47

Plusieurs mesures comme le Programme National de Rénovation Urbaine visent à assurer une meilleure coopération entre les représentants des deux grandes activités historiques des bailleurs sociaux : la maîtrise d'ouvrage et la gestion de proximité. Les projets de rénovation urbaine peuvent ainsi être lus comme un nouveau laboratoire au sein duquel la coopération entre chefs de projets (en premier lieu, ceux chargés de la construction) et gestionnaires est mise à l'épreuve. Cependant, la manière dont se déroulent leurs relations pendant les temps dédiés à la coopération semble reproduire, plus qu'elle n'abolit, les difficultés relationnelles entre ces professionnels dans de nouvelles « scènes d'action collective » (Friedberg, 1997 [1993]). Comment la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine affecte-t-elle les modes de coopération entre ces deux corps de métiers majeurs de l'administration du logement social ? En quels termes les agents du bailleur évoquent-ils cette coopération et quels objectifs de gestion du cadre de vie est-elle censée servir selon eux ?

L'enquête s'est déroulée à une période où les échanges entre chefs de projets et gestionnaires se faisaient de plus en plus rares, l'élaboration des premiers projets de rénovation urbaine étant déjà passée. Quant à la seconde génération de projets, leur préparation au moment de l'enquête n'incluait pas encore les gestionnaires. Aussi, l'analyse s'appuie exclusivement sur des entretiens et des interactions informelles et place au centre de la réflexion la parole des agents du bailleur ayant participé aux projets de rénovation urbaine. Cette posture procède d'une démarche compréhensive explicitée dans le chapitre méthodologique¹¹⁹. Elle consiste à suivre « les interviewés au plus près de leur "subjectivité", c'est à dire de leurs argumentations, de leurs justifications et de leurs descriptions, sans les contredire, sans les réduire ni les disqualifier » (Friedberg, 1997 [1993], p. 309). À la suite de J. G. Padioleau, nous accordons une importance aux « significations données par les acteurs », tout en acceptant que :

« Tenir compte des significations données par les acteurs devient [...] une condition nécessaire à l'étude de l'action sociale sans être pour autant suffisante. Les acteurs peuvent ne pas être conscients de ces significations ; parfois, en face d'un sociologue, ils les dissimulent ou les travestissent ; la plupart du temps les individus ignorent ce que les significations représentent dans l'ensemble d'un système d'action ; enfin, les acteurs possèdent souvent des représentations limitées, grossières, sinon fausses, du système d'action auquel ils participent. Par suite, le labeur de l'observateur-sociologue consiste dans une confrontation entre le décodage des significations vécues et l'interprétation des phénomènes selon les catégories conceptuelles extérieures aux sujets étudiés. » (Padioleau, 1986, p. 101-102)

¹¹⁹ Voir chapitre 2.

Les témoignages des professionnels mettent en évidence des résistances à la coopération entre les chefs de projets et les gestionnaires de proximité. Au moins deux types de résistances peuvent ainsi être identifiés : l'une est liée à la divergence des contraintes et des priorités (2.1) ; l'autre implique des conflits de rivalités entre les professionnels. Mais, en plus de ces résistances, l'enquête fait aussi apparaître des obstacles à la coopération qui reposent pour partie sur les compétences que les uns et les autres peuvent mettre au service du projet urbain (2.2).

2.1) Des contraintes et des priorités divergentes

Pour répondre aux impératifs édictés par l'ANRU, les chefs de projets constructions doivent associer des représentants des services de gestion au cours d'étapes rendues obligatoires par la direction du bailleur : les directeurs des agences de gestion, les responsables de la commercialisation, les responsables du renouvellement urbain, et les gestionnaires de proximité (*a minima* le premier niveau hiérarchique, c'est-à-dire le futur responsable de site). L'intégration des gestionnaires de proximité en particulier mérite d'être interrogée. La définition d'étapes conjointes d'intervention avec les chefs de projets bouscule des pratiques ancrées dans les logiques d'action organisationnelles. Elle met à l'épreuve la division traditionnelle du travail (amont *versus* aval) qui sépare et séquence l'intervention de ces deux catégories de professionnels. Pour le bailleur enquêté, la recherche de transversalité entre ces deux catégories de professionnels s'inscrit dans un processus de changement organisationnel continu et progressif. Pour autant, cette coopération « à marche forcée » participe de la reproduction d'une hiérarchie professionnelle dans les nouvelles scènes d'action collective que représentent les projets de rénovation urbaine. L'implication des gestionnaires de proximité en amont de ces projets fait naître des résistances, voire des conflits.

La première forme de résistance est liée à la divergence des contraintes et des priorités qui s'imposent aux professionnels. Les chefs de projets doivent composer avec de fortes contraintes liées aux délais et aux coûts des opérations de construction. Les gestionnaires de proximité priorisent quant à eux les modalités et les coûts futurs de la gestion des réalisations. Leurs échanges au cours des projets sont presque toujours décrits par les gestionnaires de proximité comme difficiles : « On a un relationnel qui est compliqué, on fait des métiers qui sont vraiment à l'opposé avec les services de construction et opérationnels. Du coup, on voit bien que nos intérêts sont totalement divergents. Ça paraît surprenant parce qu'on est dans la même entreprise mais voilà » (responsable de site, août 2015). Un gestionnaire compare même les réunions avec les chefs de projets à « une véritable bataille » (interaction informelle, septembre 2016), où les priorités des uns et des autres se confrontent sans qu'un compromis n'émerge aisément de leurs échanges.

Lorsque les gestionnaires remettent en cause ou tentent de négocier un élément du projet pouvant entraîner à terme des difficultés de gestion (comme la localisation et les conditions d'accès au local à ordures ménagères, les matériaux utilisés, la reconfiguration de la trame viaire), la prise en compte de cet avis par les chefs de projets peut impliquer une redéfinition du planning. Cette incidence sur le planning est vécue par ces derniers comme une perte de temps et/ou un coût supplémentaire. Pour les constructeurs, si les gestionnaires émettent des réserves au moment de la visite du logement-témoin, c'est déjà « trop tard » (responsable de construction, août 2015). Ainsi, la visite du logement-témoin, deuxième étape obligatoire avant la livraison d'un immeuble, peut devenir « une mascarade » quand « la validation a été faite avant » en l'absence des gestionnaires, « parce

qu'il fallait avancer » (responsable de site, août 2015). Seulement, il arrive que ce « trop tard » brandi par les constructeurs pour ne pas intégrer l'avis des gestionnaires se présente également dès la première étape de coopération : « Moi je suis sollicitée par la construction six mois avant la livraison d'un patrimoine pour savoir si ce qu'on a prévu est bien ou non. Sauf que ça ne sert pas à grand-chose parce qu'une fois sur deux on n'en tient pas compte. [...] Tu peux émettre tes remarques, mais c'est trop tard » (responsable de site, août 2015). Cette situation se présente assez fréquemment ; les gestionnaires comme les chefs de projets constructions le reconnaissent lors des entretiens.

Comment interpréter cette résistance des chefs de projets constructions face à la coopération ? Selon eux, ce sont le temps et le budget impartis au projet qui rendent contraignante l'intégration des gestionnaires dans le montage opérationnel et justifient que certaines étapes de leur intervention soient évacuées ou que la marge de manœuvre qui leur est laissée puisse être très limitée. La plupart des gestionnaires de proximité le vivent comme un manque de reconnaissance de leurs expertises et comme une dévalorisation de leurs fonctions de la part des agents de la construction. L'extrait d'entretien suivant témoigne de ce sentiment : « Les intérêts de la gestion ne sont pas intégrés dans la construction. [...] En plus, la construction est très bien vantée et vendue chez [le bailleur]. Evidemment c'est notre cœur de métier, on est là pour construire parce qu'on doit loger. Mais du coup c'est tellement valorisé. [...] On nous parle tout le temps des livraisons donc on sent que c'est un sujet qui est très fort. [...] Nous, agence [de gestion], on est là pour gérer la merde. [...] Tu sens que ce n'est pas leur problème [en référence aux services de construction] » (responsable de site, août 2015).

2.2) Des conflits de rivalités et des obstacles à la coopération

La deuxième forme de résistance à la coopération prend forme autour des compétences et des expertises que les uns voient chez les autres et qu'ils jugent utiles ou non au projet. D'un côté, des chefs de projets ne perçoivent pas toujours l'intérêt d'associer aux projets les gestionnaires de proximité et une autre catégorie de gestionnaires introduite dans le chapitre 3 : les chargés de Gestion Sociale et Urbaine (GSU). Précisons à ce titre qu'aucune procédure du bailleur ne rend obligatoire l'intégration des chargés de GSU au cours des projets urbains, ce qui fragilise leur contribution davantage encore que celle des gestionnaires de proximité. Et d'un autre côté, des gestionnaires de proximité et des chargés de GSU pensent avoir développé des connaissances utiles aux projets urbains, comme les usages par exemple. Des connaissances « que n'ont pas du tout les chefs de projets » pour les gestionnaires : « c'est normal, eux construisent. Chacun son travail » (responsable de site, août 2015). Des chefs de projets constructions estiment par ailleurs détenir une expertise suffisante sur les activités et les problématiques relevant de la gestion de proximité pour se passer de l'intervention de leurs collègues gestionnaires : « Globalement, [les gestionnaires de proximité] c'est des gens avec qui on travaille beaucoup. [...] Parfois, il n'est même pas nécessaire qu'ils soient là pour qu'on puisse, nous, se positionner en leur nom et donner leur avis. On sait ce qu'ils veulent » (chef de projets construction, août 2017). En sus des connaissances acquises à mesure de leurs expériences professionnelles, ils déclarent s'appuyer à la fois sur le cahier des charges construction qui selon eux « couvre toutes les thématiques de gestion et de fonctionnement » et sur « un peu de bon sens » (chef de projets construction, juin 2017). La gestion

de proximité est ici réduite à des questions « logiques » et « de bon sens » (*ibid.* et chef de projets construction, août 2017).

Même lorsqu'ils défendent l'implication des gestionnaires de proximité au cours des projets, les chefs de projets insistent sur le fait que le cahier des charges peut se substituer à ces échanges : « Moi j'aurais plutôt tendance à écouter la gestion plutôt qu'à vouloir appliquer à 100% le cahier des charges. Mais bon, le cahier des charges est quand même censé appliquer l'avis de la gestion » (responsable de construction, avril 2019). Alors que le cahier des charges n'a pas été explicitement élaboré pour remplacer les échanges avec les gestionnaires, force est de constater que certains chefs de projets leur prêtent cette vocation. Pour expliquer cette résistance des chefs de projets face à l'intégration des gestionnaires de proximité, nous formulons l'hypothèse que celle-ci peut être vécue comme une forme d'interférence au sein de leur « territoire d'activité »¹²⁰. Les chefs de projets adoptent ainsi ce qui s'apparente à une posture de défense vis-à-vis de ce qu'ils considèrent comme relevant de leur territoire professionnel. Intégrer les gestionnaires aux projets reviendrait, pour ceux qui adoptent cette posture, à reconnaître que leur expertise sur la gestion est limitée. Les questions de gestion du cadre de vie posent alors des problèmes de rivalités entre gestionnaires de proximité et chefs de projets et des conflits de finalités se font jour autour des objectifs que les uns et les autres attendent de leur coopération et du projet urbain.

¹²⁰ L'expression « territoire d'activité » est issue des travaux du sociologue américain Andrew Abbott sur les « frontières » entre les professions (1995). Elle a été traduite en ces termes dans un ouvrage consacré à Abbott : Demazière et Jouvenet, 2016, p. 20.

Quand la gestion pose des problèmes de rivalités et des conflits de finalités

« Finalement, les retours [de la] gérance [c'est-à-dire des services de la gestion de proximité] ...bon, la plupart des retours [de la] gérance, sont déjà intégrés dans le cahier des charges. Mais après il y a des ajustements suivant les sites. On va gérer un site en plein Paris différemment d'un site à Grigny. On sait que les problèmes seront différents, on va éviter les porches, des choses comme ça. [...] Je dirais qu'il y a beaucoup de logique dans ce cahier des charges, des choses évidentes qu'il faut quand même prendre en compte. C'est un très bon support aujourd'hui, qui n'est pas forcément complet par rapport aux retours gérance. [...] Parfois, les personnes qui sont en charge du cahier des charges ne sont pas à l'écoute des acteurs de proximité. Donc ils ont d'autres problématiques et ont d'autres intérêts. [...] Les architectes [du bailleur à la direction de l'architecture et du développement] par exemple, ce sont des architectes. Ils vont penser par exemple à... ils vont prendre plus de temps à organiser la façade, à la pérennité de la façade. Alors que pour la gérance, multiplier les ouvertures sur rue pour permettre la facilitation des usages, ça ne lui pose pas de problème. Alors que c'est vrai qu'après architecturalement on va avoir des portes métalliques assez laides et la façade va en pâtir, la qualité du projet va en pâtir. »

Entretien – Chef de projets construction, août 2017

« C'est la question de la transversalité voulue et attendue mais pas forcément efficiente. Vous avez pu le constater puisque vous êtes ici depuis quelques temps. (...) C'est des questions de rivalités entre services, des questions de volonté de chasse gardée, d'objectifs globaux. Je pense que les gens formés récemment ont plus de sensibilité à faire de la transversalité. »

Entretien – Chargé de mission Gestion sociale et urbaine, janvier 2018

Il arrive que des responsables de site partagent l'avis des chefs de projets sur les compétences et les expertises des gardiens et des chefs de secteur, qu'ils considèrent inadaptées au processus de production de logements. Des obstacles à la coopération apparaissent alors : par exemple, si une grande partie des échanges sur les opérations urbaines nécessitent de savoir lire et décrypter des plans, les gardiens et les chefs de secteur ne maîtrisent pas toujours cette compétence. Cela représente un frein à leur intégration dans le processus qui est souvent relevé par les chefs de projets et les responsables de site. Ces derniers sont libres d'associer ou non le chef de secteur et le(s) gardien(s) du futur programme aux réflexions. Un responsable de site interrogé choisit de ne pas le faire et met en doute les compétences et le rôle professionnel du gardien, qu'il limite aux tâches ménagères : « Le gardien est là pour être garant de la propreté et du bon entretien de l'immeuble. On ne lui demande pas de s'y connaître en matière d'architecture ou de réorganisation » (responsable de site, août 2015). Or, même si les activités des gardiens se limitaient effectivement aux tâches de nettoyage, le projet urbain pourrait tout à fait inclure des discussions sur la propreté, qui représente l'une des dimensions de la gestion du cadre de vie que maîtrisent les gardiens, sans doute plus que n'importe quel autre agent du bailleur social.

D'autres responsables de site et chefs de projets considèrent au contraire qu'il est utile d'associer le(s) gardien(s) qui s'occupera(-ront) de l'entretien du futur programme pour ne pas reproduire des erreurs passées. Leur parler du projet, leur montrer des plans, les accompagner sur le lieu de la construction avant sa livraison, constituent un moyen d'accéder à des informations susceptibles de faire évoluer le projet. Parce que le gardien est l'agent du bailleur le plus proche du terrain, il a acquis une expérience sur les quartiers, les usages et les activités de gestion qui peut venir remettre en cause des éléments du projet. Cela peut conduire le responsable de site à tirer un signal d'alarme sur un point spécifique, voire -dans certains cas- pousser le chef de projets à renoncer à quelque choix d'aménagement.

Bien plus que les chefs de projets constructions, les chefs de projets réhabilitations sont convaincus que les gardiens représentent « une mine d'informations » utiles au projet urbain. Cela peut s'expliquer par le fait qu'ils ont développé des habitudes de travail avec les gestionnaires de proximité que n'ont pas les autres chefs de projets. En effet, avec la rénovation urbaine (avant même le PNRU), ce sont les chefs de projets réhabilitation qui, du côté de la maîtrise d'ouvrage, ont pris en main la question des espaces extérieurs¹²¹. Ils y travaillent depuis en concertation avec les gestionnaires de proximité et, dans une moindre mesure, avec les chargés de Gestion Sociale et Urbaine. Au fil des années, ils ont acquis la certitude qu'aucun projet de réhabilitation des immeubles et de requalification des espaces extérieurs ne pouvait aboutir efficacement sans que leurs collègues de la gestion de proximité y soient associés.

Les gestionnaires de proximité, « une mine d'informations »

« C'est pour susciter son intérêt [l'intérêt du gardien concerné par la future construction] avant même que soit livré le bâtiment. Et du coup, il peut me faire des remarques en me disant : j'espère que là on n'aura pas ce problème comme l'autre [site]. Moi, leur quotidien je ne le vis pas. J'ai les remontées de mes locataires quand je suis en réunion publique, qui me disent que leur immeuble est nul à cause de ça et ça. Mais ce qui fatigue tout le monde au quotidien, un gardien peut considérer que c'est son travail et ne pas alerter sa hiérarchie. Et tu peux passer à côté de problèmes parce que tu n'as pas eu l'alerte. »

Entretien – Responsable de site, août 2015

« Quand je vais faire un diagnostic, je rencontre toujours à ce moment-là les gardiens et le chef de secteur, et aussi le responsable [de site], car je n'ai jamais envisagé de travailler, de monter une opération de réhabilitation sans travailler transversalement avec les équipes de proximité. C'est une mine d'informations que d'écouter les gardiens et les chefs de secteur, ceux qui s'occupent de la gestion au quotidien et qui sont en première ligne avec les locataires. [...] Pour moi c'est très important d'associer au moment du diagnostic les équipes de proximité et d'intégrer, de discuter avec eux de choses que nous [les chefs de projets réhabilitation] on ne voit pas forcément en faisant une visite comme ça une journée sur un site. »

Entretien – Chef de projets réhabilitations, novembre 2018

¹²¹ Voir chapitre 4.

3) Le contenu de la négociation : ce qui fait débat sur la gestion du cadre de vie

La coopération entre les chefs de projets et les gestionnaires de proximité est encadrée par la direction du bailleur à travers un processus stabilisé sur la conception des projets urbains qui : 1) rend obligatoire leur coopération (une injonction qui n'est pas toujours respectée par les chefs de projets) ; et 2) dresse la liste des sujets à évoquer ensemble. Pour autant, cette liste n'est pas toujours suivie à la lettre, et les professionnels orientent d'une manière ou d'une autre la négociation, en reconfigurant son contenu autour de sujets structurants de la gestion du cadre de vie.

3.1) Des éléments de négociation non anticipés par la direction du bailleur

Un rapport de pouvoir domine encore aujourd'hui les relations entre gestionnaires de proximité et chefs de projets. Leurs interactions témoignent en ce sens d'une situation de dépendance, où nombre de gestionnaires ont des attentes particulières envers les chefs de projets, par exemple pour obtenir un aménagement attendu de longue date ou pour en supprimer (ou ne pas en reproduire) un qui leur pose des difficultés. Les gestionnaires ont en quelque sorte un « répertoire d'attentes » (Padioleau, 1986, p. 91) dirigé vers les chefs de projets, et sur lequel se fonde la manière dont ils se représentent et évaluent leurs interactions avec ces derniers. La façon dont les gestionnaires décrivent leurs relations avec les professionnels de la maîtrise d'ouvrage prend plus particulièrement forme autour de trois champs lexicaux : celui de la compréhension (*on ne se comprend pas* qui sous-entend la plupart du temps : *ils ne nous comprennent pas*) ; celui de la reconnaissance (*ils ne reconnaissent pas notre expertise sur tels sujets* ou alors *on a développé des connaissances que eux n'ont pas*) ; et celui de la solidarité (« il faut nous aider » : les gestionnaires de proximité estiment que les chefs de projets doivent répondre en priorité aux problèmes relevant de la gestion de proximité). L'analyse du répertoire d'attentes des gestionnaires de proximité révèle qu'ils cherchent à orienter la négociation sur des sujets pour lesquels leur avis est, à leurs yeux, insuffisamment pris en compte. Ainsi, il apparaît que des gestionnaires de proximité pensent être en mesure de faire des remarques sur : les accès à la résidence, le stationnement, l'organisation générale de l'espace, ou encore les usages souhaités et attendus. Ils estiment que leur présence au quotidien sur les sites leur a permis d'acquérir une expérience utile pour le projet et leur confère un statut légitime pour intervenir sur ces points, d'autant que les retours d'expérience des gestionnaires de proximité ne sont pas tous intégrés au cahier des charges. Des gestionnaires de proximité essaient alors de faire porter la négociation sur ces sujets en lien avec la gestion du cadre de vie, tandis que certains chefs de projets préfèrent les interroger sur des thématiques qui ne risquent pas d'interférer (ou très peu) sur le planning et les coûts d'opération, comme « la couleur des moquettes, la configuration [de l'intérieur des logements], les prises électriques, les implantations dans des cuisines » (responsable de construction, août 2015).

Quand les gestionnaires de proximité cherchent à orienter la négociation : l'exemple des accès aux espaces résidentiels

« J'ai connu 22 programmes neufs sur [nom de la ville]. Jusqu'au vingtième programme, j'ai demandé systématiquement au chef de projets des boucles à l'entrée et à la sortie du parking pour être sûr que le locataire ne rentre bien qu'une fois. [...] Le locataire ne peut pas faire entrer quelqu'un d'autre, sinon il ne peut plus sortir. Pourquoi je demandais ça ? Parce que le parking se trouve plein alors qu'il n'est censé y avoir que 20 % de remplissage. Il faut nous aider aussi, ça ne coûte pas très cher mais ça ne peut se faire qu'à la construction car ce sont des boucles à mettre à l'achat. Je peux le faire mais ça va me coûter quatre fois plus cher car ça doit se faire au moment de la construction. Ce sont des choses comme ça, qui ne sont pas encore rentrées dans le cahier des charges et que seul l'usage t'invite à faire. Après, on l'entend ou pas. [...] Il a fallu que je rabâche les choses [...] et ça a fini par marcher. »

Entretien – Responsable de site, août 2015

D'un côté, les gestionnaires de proximité tout comme les chefs de projets essaient d'orienter la négociation selon leurs priorités et leurs contraintes. D'un autre côté, comme vu précédemment, la direction du bailleur a prévu dans le processus de construction des points sur lesquels il faudrait que ces deux catégories de professionnels échangent, pour rappel :

- l'aménagement des espaces extérieurs et des parties communes (en particulier les halls et les locaux à vélos, à poussettes, à ordures ménagères et à encombrants) ;
- les accès aux espaces résidentiels et les circulations internes (dont le stationnement) ;
- le mobilier urbain ;
- et l'éclairage intérieur et extérieur.

Mais dans la pratique, au-delà des directives du bailleur et même au-delà de l'idée que les gestionnaires de proximité et les chefs de projets constructions se font du contenu de leurs échanges, il apparaît qu'ils négocient tout particulièrement autour de cinq points structurants de la gestion du cadre de vie :

- la gestion des ordures ménagères par les gardiens ;
- les usages au sein de l'espace résidentiel ;
- la configuration des parties communes ;
- l'accès aux espaces résidentiels ;
- et le stationnement aérien et souterrain.

Il est à noter que l'éclairage et le mobilier urbain ne figurent pas parmi les sujets de négociations entre les professionnels malgré les attentes de la direction du bailleur. Cela peut s'expliquer par le fait que ces sujets sont suffisamment encadrés par le cahier des charges pour que les professionnels de la maîtrise d'ouvrage et de la gestion aient besoin d'en discuter. Ce constat laisse à penser que toutes les dimensions de la gestion du cadre de vie ne font pas (et n'ont sans doute pas besoin de faire) l'objet de discussion -et, de fait, de négociation- entre les producteurs et les gestionnaires du cadre de vie. En revanche, parmi leurs sujets de négociation, deux ne semblent pas avoir été prévus par la direction du bailleur, à savoir : les usages et la gestion des ordures ménagères. Il se peut que le bailleur n'ait pas cherché à orienter les discussions de ses agents autour de ces sujets qui sont déjà discutés entre le bailleur et la collectivité locale concernée, comme nous le verrons dans la seconde section. Au contraire, les gestionnaires de proximité voient un intérêt à négocier sur les usages (qu'ils abordent, en tout cas pour ceux qui exercent sur des sites sensibles, en termes de détériorations et d'incivilités) et la gestion des ordures ménagères (au cœur des activités des gardiens). La gestion des ordures ménagères en particulier appelle des questions sur les conditions de travail des gardiens dont certaines ne sont pas anticipées par le cahier des charges qui porte plutôt sur le circuit emprunté par les gardiens entre le local à ordures et l'aire de dépôt, ou encore entre l'aire de dépôt et l'aire de ramassage par la collectivité. Les chefs de projets acceptent sans difficulté d'aborder la question des ordures avec les gestionnaires de proximité qu'ils estiment être les mieux placés pour exprimer leurs besoins sur ce sujet. En revanche, pour ce qui concerne les usages, l'acceptation des chefs de projets est plus mesurée, alors que la plupart des gestionnaires de proximité ont des idées très précises des usages qu'ils souhaitent bannir et espèrent en cela orienter les choix d'aménagement.

Finalement, deux types de chefs de projets constructions se distinguent : ceux qui voient un intérêt à la coopération et associent les gestionnaires de proximité à leurs projets ; et ceux qui résistent à la coopération pour les raisons déjà évoquées (des compétences trop éloignées du projet urbain ; un cahier des charges qui peut se substituer aux échanges ; des contraintes de temps et d'argent). Quel intérêt les chefs de projets trouvent-ils à la coopération ? Ceux qui associent les gestionnaires de proximité, y compris sur des sujets fermement encadrés par le cahier des charges, le font pour au moins deux raisons. La première raison tient à la défense de valeurs et à la reconnaissance d'intérêts complémentaires. C'est le cas en particulier des chefs de projets qui ont expérimenté des opérations de construction sans associer les gestionnaires de proximité et qui sont désormais plus favorables que d'autres à coopérer en amont avec eux. La deuxième raison est plus juridique : la coopération avec les gestionnaires de proximité sert à anticiper des défauts qui pourraient peser sur eux par la suite puisque les chefs de projets continuent de porter une responsabilité pendant toute la durée de parfait achèvement de l'immeuble construit.

Le tableau ci-après reprend les cinq points de la gestion du cadre de vie susmentionnés qui font l'objet de négociations entre les gestionnaires de proximité et les chefs de projets. À quels enjeux sont associés ces sujets pour ces professionnels ? Chaque sujet est associé, dans le tableau, aux points de vue défendus par les chefs de projets d'un côté, et les gestionnaires de proximité d'un autre côté, des points de vue qui parfois se rejoignent mais qui le plus souvent sont une source de conflits. Leurs avis coïncident le plus souvent dès qu'il s'agit d'appliquer un principe de précaution ; au motif que tel aménagement pourrait entraîner tel usage non désiré, l'aménagement en question est supprimé ou évité.

Sujets de négociation relevant de la gestion du cadre de vie	Enjeux pour les chefs de projets constructions	Enjeux pour les gestionnaires de proximité
Gestion des Ordures Ménagères (OM)	Faciliter la circulation entre aire de dépôt et aire de ramassage pour le gardien. La localisation du local OM dépend de l'espace dont ils disposent dans le bâtiment et dans l'espace résidentiel (les règles PMR¹²² réduisent l'espace en rdc¹²³ car les logements adaptés sont prioritairement localisés en rdc).	Aire de dépôt à proximité immédiate des habitations et sur le chemin des écoles pour éviter les dépôts sauvages. Privilégier le local OM dans le bâtiment et le rendre accessible depuis l'intérieur pour réduire les risques de jets des déchets par les fenêtres.
Usages au sein de l'espace résidentiel	Sujets variés (surtout autour des questions de sécurité). Sécurisation par la vidéosurveillance. Aménagements dissuasifs (meublier urbain supprimé ou évité), matériaux résistants au temps et aux dégradations. Embellissement des espaces extérieurs : améliorer la qualité de l'environnement. Éviter les recoins et les espaces résiduels (difficultés de gestion et risque de regroupements).	Sujets variés (surtout autour des questions de sécurité). Videosurveillance : risque de détériorations intentionnelles + crainte de représailles envers les gestionnaires de proximité en cas de non-acceptation de cette surveillance filmée + coûts élevés pour des effets limités et peu dissuasifs face aux incivilités et dégradations. Embellissement des espaces extérieurs : un espace supplémentaire à gérer. Éviter jardins privatifs en rdc (manque d'entretien par les locataires). Éviter les recoins et les espaces résiduels (difficultés de gestion et risque de regroupements).

¹²² Personnes à mobilité réduite.

¹²³ Rez-de-chaussée.

Configuration des parties communes	Aménagement pour poser le courrier. Aménagement PMR (assise).	Boîtes aux lettres encastrées pour éviter les déchets déposés au-dessus. Pas d'assise : incitation au regroupement.
Accès aux espaces résidentiels	Sécurisation des espaces résidentiels par les contrôles d'accès.	Contrôles d'accès : risque de détériorations intentionnelles (coûts élevés des réparations).
Stationnement	Stationnement souterrain privilégié pour un gain de place en surface.	Stationnement souterrain : - risque de squats et d'appropriation des lieux par des groupes non désirés. - risque d'insécurité et de vacance (stratégies d'évitement des lieux insécures par les locataires). Stationnement aérien : - risque de mécanique sauvage. - vigilance concernant les accès au parking aérien : risque que les places soient occupées par des personnes extérieures au quartier.

Tableau 2. La gestion du cadre de vie, un objet négocié entre les chefs de projets constructions et les gestionnaires de proximité.

Les échanges organisés entre les chefs de projets et les gestionnaires de proximité n'empêchent pas que des problèmes surviennent ou persistent à l'issue des projets urbains. Quand cela se produit, les agents du bailleur appelés pour les résoudre n'appartiennent ni à des services de maîtrise d'ouvrage ni à la gestion de proximité, mais à un service de gestion sociale et urbaine.

3.2) Les chargés de Gestion Sociale et Urbaine, « des gens qu'on appelle après coup, parce que ça va mal dans le quartier »

Coopération ou non, des difficultés de gestion peuvent se présenter après la livraison d'un programme : « Tu peux te retrouver avec un immeuble qui n'a pas du tout de local à encombrants parce que l'architecte n'y a pas pensé ou n'a pas la place. Personne ne se dit que derrière on [les gestionnaires de proximité] est parti pour être embêté pendant toute la durée de vie de l'immeuble » (responsable de site, août 2015). Il est vrai qu'il est depuis longtemps admis que la façon de construire influe fortement sur la manière de gérer les sites, la pérennité du bâti, les usages, la vie dans les logements, ou encore le cadre de vie des quartiers¹²⁴. Cette idée n'est pas nouvelle. Mais pour aller plus loin, certains gestionnaires de proximité sont convaincus que des problèmes peuvent être anticipés avec une meilleure prise en compte de leur point de vue par les constructeurs, dès la conception des projets urbains. En effet, coopération ne signifie pas pour autant que l'avis des gestionnaires de proximité est bel et bien pris en compte par les chefs de projets qui ont toujours le dernier mot sur les opérations de construction, de réhabilitation et de résidentialisation qu'ils pilotent.

Dans le cadre des premiers projets de rénovation urbaine, la prise de décisions sans concertation avec les gestionnaires de proximité a empêché selon eux la résorption de problèmes anciens, voire a pu conduire à l'émergence de nouvelles difficultés à l'issue des opérations. Ils pointent du doigt les chefs de projets et des mauvais choix de conception qui pèseront ensuite sur les gestionnaires pendant toute la vie de l'immeuble : « La vie technique d'un immeuble est faite de beaucoup de désordres, c'est normal. Mais quand on ajoute ceux qu'on se crée tout seul... » (responsable de site, août 2015). On peut bien sûr répondre à cela qu'il est facile, après coup, de porter un tel jugement, mais là n'est pas la question. Nous ne cherchons pas à prouver les bienfaits de la collaboration ou à compter les points pour savoir qui cumule le plus de torts, mais à rapporter l'analyse de leur coopération à sa finalité : la gestion du cadre de vie.

¹²⁴ Sur les effets de la production de logements sociaux sur les métiers de la gestion de proximité, voir notamment : USH, 2015a, p. 49.

Des erreurs de conception évitables en prenant davantage en compte l'avis des gestionnaires ?

« À un moment, on s'est dit : on ne va pas investir tant de milliers d'euros sans se soucier deux minutes des usages. C'est ça, être un bon gestionnaire de ses deniers. Parce qu'on a eu des aberrations comme tous les bailleurs hein. [...] On a seize tours de dix-huit étages avec des vide-ordures, déjà ils [les agents de la maîtrise d'ouvrage du bailleur] n'ont pas réfléchi à les supprimer alors qu'on sait tous que c'est une aberration les vide-ordures et depuis très longtemps. Le dimensionnement des locaux poubelles qui ont été faits suite à la réhabilitation et la requalification est ridicule, donc on a une grosse problématique aujourd'hui, on doit refaire tout. On doit repenser à des systèmes alternatifs, évidemment qui ne vont pas coûter autant d'argent, alors que si ça avait été pensé correctement dès le début en prenant en compte les usages des habitants, on n'en serait pas là. Alors autant réfléchir correctement au programme et avant de réfléchir au programme, il faut savoir quels problèmes on a. Parce qu'il ne faut pas juste déballer un programme, il faut répondre à des problématiques et prendre le temps de poser les problèmes. »

Entretien – Responsable de développement social et urbain, Office public de l'habitat, décembre 2018

Chez le bailleur enquêté, cette façon de penser des gestionnaires de proximité sur leur faible intégration aux projets urbains et les effets que cela pourrait avoir sur le cadre de vie des quartiers, est partagée par les chargés de Gestion Sociale et Urbaine interrogés à ce sujet. En effet, quelques années après l'achèvement des premiers projets de rénovation urbaine, au cours des années 2014-2015, ces derniers ont actualisé les diagnostics urbains et sociaux de quelques sites rénovés et ont à leur tour constaté la persistance de ce qu'ils qualifient, tout comme les gestionnaires de proximité, comme des dysfonctionnements ou des problèmes. Le diagnostic urbain et social est le principal outil de travail des chargés de Gestion Sociale et Urbaine. Il s'agit d'une évaluation exhaustive sur le fonctionnement social et urbain qu'ils rédigent la première fois qu'ils interviennent sur un site, puis qu'ils actualisent selon une fréquence qui varie. Il arrive que les chargés de GSU s'éloignent des sites quelques temps puis qu'ils y reviennent lorsque les besoins d'une intervention de gestion sociale et urbaine remontent auprès de la direction de GSU, généralement par le biais des directions des agences de gestion. Cependant, pendant toute la durée du premier volet des projets de rénovation urbaine, la majorité des chargés de GSU auraient été contraints, sans le vouloir, de quitter les sites en cours de requalification sur demande des services de maîtrise d'ouvrage. Cette mise à l'écart peut s'expliquer par le fait que les chefs de projets sont ceux, parmi leurs collègues, qui connaissent le moins l'étendue des activités des chargés de GSU et donc, des expertises qu'ils auraient pu mettre au service des projets. Cette méconnaissance a pu constituer un obstacle à leur intégration aux projets de rénovation urbaine et contraindre une partie des chargés de GSU à interrompre leurs actions le temps des projets.

Seulement, sur certains sites, et pas seulement chez le bailleur étudié, les chargés de GSU sont désormais appelés par la direction générale et par les directions des agences de gestion à mener « des actions correctives pour défaire ce qui a été fait » dans le cadre de la rénovation urbaine (entretien avec un chargé de développement social et urbain, office HLM francilien, décembre 2018). Comme l'explique bien un responsable au sein du département de gestion urbaine et sociale des quartiers à l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), les chargés de GSU sont « souvent des gens

qu'on appelle après coup, parce que ça va mal dans le quartier : "Viens voir ce qui se passe" » (entretien, août 2017). Pour ce même responsable de l'USH, le manque d'échanges entre les professionnels de la maîtrise d'ouvrage et ceux de la gestion (du développement) sociale et urbaine empêche de construire une stratégie gestionnaire sur le long terme, ce qui nécessite la plupart du temps de réinvestir dans de nouveaux projets : « Les choses elles sont gérées mais on ne va pas être dans une stratégie particulière là-dessus. [...] Après, s'il y a un problème particulier qui émerge, bon bah voilà, on [le bailleur] va faire un projet de gestion de site » (responsable au sein du département de gestion urbaine et sociale des quartiers, Union Sociale pour l'Habitat, août 2017).

Les chargés de Gestion Sociale et Urbaine, « on arrive souvent après »

Amandine : « Le service de la Gestion Sociale et Urbaine a-t-il été associé aux débuts des projets de rénovation urbaine ? »

Chargé de mission Gestion sociale et urbaine : « Non, on arrive souvent après. Mais ça fait partie des choses sur lesquelles on essaie de sensibiliser. Sur des gros projets, on arrive tout le temps après. Mais pour des petites choses, de plus en plus, on pense un peu au DGSU [département de la Gestion Sociale et Urbaine]. On essaie de se rattacher, car sur toutes les questions d'usage on a une expertise qu'un constructeur n'aura pas. Ce n'est pas encore vraiment ancré. Ce n'est pas un automatisme de solliciter le DGSU pour ça. »
« Il y a certaines choses, c'est tout bête, mais quand on met des balustrades de balcons complètement ajourées et que, systématiquement, tu vois des claustras, un marron, un beige, etc. C'est très laid sur les façades. Nous, on préférerait mettre du plein. Mais c'est des choses auxquelles on ne pense pas forcément. Ça pourrait être évité si on sollicitait le DGSU et même le chef de secteur. Le chef de secteur est capable de faire ces remarques car c'est lui qui gère au quotidien et qui voit tous les jours le marron, le vert, le jaune associés. Sur les usages aussi. On nous sollicite de plus en plus sur les aires de jeux mais sur toutes ces questions d'usage, je pense qu'on pourrait apporter plus. »

Entretien – Chargé de mission Gestion sociale et urbaine, juillet 2015

II. Le Programme National de Rénovation Urbaine, une arène de négociation entre bailleurs et collectivités sur la gestion du cadre de vie

« Le cadre de vie, c'est quelque chose auquel les organismes de logement social contribuent mais dont ils ne sont pas les seuls tributaires.

Encore moins les seuls responsables. »

**Responsable au sein de la direction des politiques urbaines,
Union Sociale pour l'Habitat, juillet 2018**

« Si le Maire ne donne pas son accord, le bailleur ne fait pas. »

Adjoint au Maire chargé de la vie associative, octobre 2018

La négociation du cadre de vie ne se joue pas seulement entre agents du bailleur, elle prend également place entre ce dernier et les collectivités locales au sein des territoires sur lesquels il intervient. En effet, l'observation des échanges entre les agents de collectivités et les agents du bailleur étudié au cours des réunions sur les projets de rénovation urbaine (en présence ou non d'autres partenaires) a révélé que des sujets se rapportant à la gestion du cadre de vie sont discutés entre eux en amont des projets. Là encore, les projets de rénovation urbaine ont le mérite de constituer une scène d'action collective éclairante pour quiconque s'intéresse au partenariat entre collectivités et bailleurs. La phase de conception¹²⁵ en particulier, qui implique pour ces acteurs de définir les grandes orientations des projets, met fortement en jeu l'organisation de leurs relations.

Au niveau du bailleur, quatre responsables interviennent avant même l'implication des chefs de projets (section I) dans la conception des projets de rénovation urbaine pour en co-définir les grandes orientations avec les collectivités locales. Du côté des services de gestion, le directeur de l'agence départementale de gestion joue un rôle de premier plan. Du côté des services de maîtrise d'ouvrage, le bailleur est représenté par trois responsables rattachés à la direction du renouvellement urbain (figure 22) :

- le responsable de projets urbains,
- le directeur du renouvellement urbain,
- le responsable de la construction qui supervise les chefs de projets chargés des constructions en contexte de rénovation urbaine.

¹²⁵ La conception urbaine a été définie dans le chapitre 4 comme un moment d'action collective particulier qui se déroule en amont du processus de projet urbain et qui vise à explorer et élaborer « des choix de la transformation matérielle de l'espace » (Arab, 2017, p. 2).

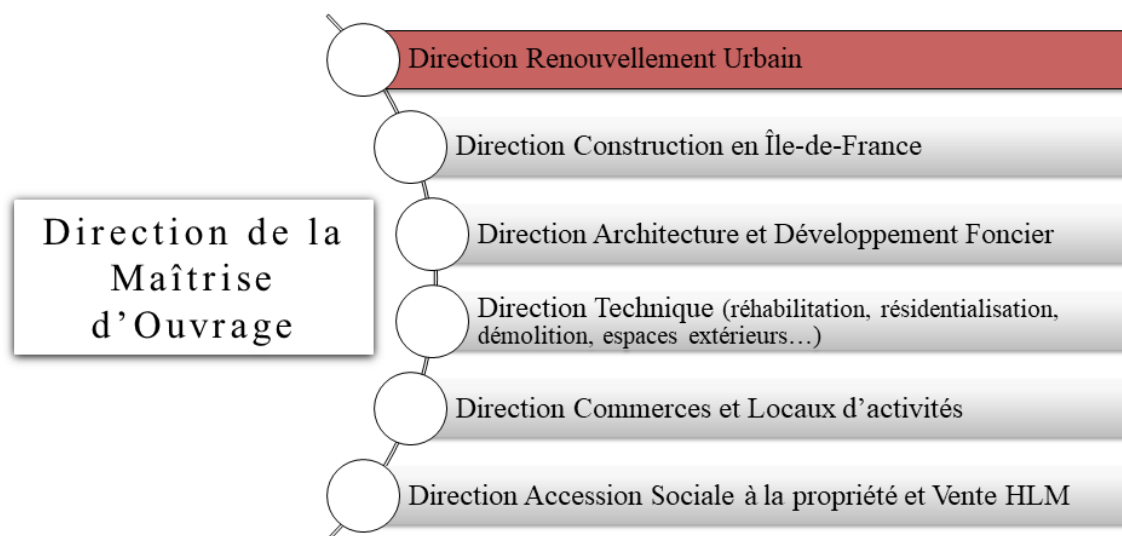


Figure 22. La direction du renouvellement urbain au sein de la maîtrise d'ouvrage du bailleur social étudié. Réalisation : A. Mille.

Le suivi des échanges entre ces quatre responsables à l'occasion des réunions sur les projets (les Comités de Renouvellement Urbain¹²⁶) et de leurs discussions avec les collectivités territoriales (Villes et intercommunalités) au cours des réunions de montage des projets de rénovation urbaine, offre la possibilité d'identifier les sujets qu'ils abordent, en lien avec le cadre de vie et sa gestion. Cela a aussi permis de déterminer s'ils ont ou non l'habitude de travailler ensemble autour de ces sujets. Ainsi, au cours des projets de rénovation urbaine, trois sujets sont particulièrement visibles dans les échanges entre bailleur et collectivités :

- La distribution des responsabilités de gestion entre le bailleur et la collectivité locale :
 - la qualité des espaces publics placés sous la responsabilité des collectivités,
 - la qualité des espaces extérieurs aux abords des logements placés sous la responsabilité du bailleur social,
 - la qualité de l'entretien des quartiers (voirie, propreté, ramassage des ordures...),
 - la clarification du statut foncier des espaces publics et privés (clarification des domanialités).
- La mixité sociale et le peuplement
- La démolition des logements sociaux

¹²⁶ Pour rappel, les Comités de Renouvellement Urbain sont des réunions internes sur le suivi des projets de rénovation urbaine (voir chapitre 2 sur la méthodologie de la thèse).

Le fait que ces thématiques soient placées au cœur des discussions entre les collectivités et les bailleurs au cours des projets de rénovation urbaine est une conséquence directe du PNRU qui a invité explicitement ces acteurs à (re)mettre ces sujets sur la table. Pour une grande partie d'entre eux, ces sujets étaient plutôt discutés au cours de moments « extra » ordinaires (au sens de non habituels, sortant de « l'ordinaire »), généralement quand un problème survenait sur un site et impliquait une décision concertée. Le PNRU a donc contribué à réveiller des responsabilités qui ne faisaient pas l'objet de négociations aussi poussées entre collectivités et bailleurs (avec une réflexion sur le temps long voire très long, la recherche de solutions durables à la fois curatives et préventives...). Au cœur de ces discussions sur la rénovation des quartiers, l'enjeu pour le PNRU était d'en faire des lieux bien (mieux) gérés et entretenus, mixtes en termes de fonctions et de profils socio-économiques, désenclavés, insérés dans leur environnement immédiat, avec des formes urbaines banalisées et dédensifiées.

Le PNRU : une incitation à la coopération

« On ne travaille plus aujourd'hui comme on travaillait avant l'ANRU¹²⁷. Aujourd'hui, on travaille nécessairement avec les Villes, les services sociaux, la DRIHL¹²⁸. Les décisions sont davantage concertées. Les bailleurs sociaux travaillent également davantage ensemble qu'ils ne le faisaient précédemment. C'est l'échelle qui a changé. C'est-à-dire qu'avant l'ANRU, les bailleurs sociaux travaillaient avec une vision très patrimoniale et, aujourd'hui, les choses sont passées au niveau du territoire. »

Entretien – Directeur d'une agence départementale de gestion, juin 2015

Cette section sera organisée autour de ces trois grands sujets de négociation dont se sont saisis les bailleurs et les collectivités en vue d'améliorer le cadre de vie des quartiers et sa gestion. La première partie reviendra ainsi sur la coordination de leurs responsabilités liées à la gestion de proximité, un enjeu dont on verra qu'il dépasse la seule clarification des domanialités publiques et privées. La deuxième partie visera à montrer qu'un accord implicite se joue entre les bailleurs et les collectivités autour du changement de peuplement, dans un contexte où l'ANRU a érigé la mixité sociale comme un levier pour améliorer le cadre de vie. La troisième partie poursuivra cette réflexion en abordant un levier au service de la mixité sociale et de l'amélioration du cadre de vie, à savoir la démolition. On verra alors comment les bailleurs et les collectivités ont fait de la démolition des logements sociaux un objet de négociation à géométrie variable.

En définitive, cette seconde section vise à montrer que la gestion du cadre de vie, en plus d'être une responsabilité partagée entre les collectivités et les bailleurs, apparaît comme un objet négocié entre ces deux types d'acteurs, en particulier sous l'effet de la rénovation urbaine (PNRU/NPNRU) qui est devenue une arène clé de la négociation sur la gestion du cadre de vie.

¹²⁷ Agence Nationale de Rénovation Urbaine.

¹²⁸ Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement.

1) La coordination de la gestion de proximité, avant tout une responsabilité domaniale ?

Le Programme National de Rénovation Urbaine a consacré la clarification des responsabilités de gestion entre bailleurs et collectivités locales comme un enjeu prioritaire pour améliorer la gestion des quartiers d'habitat social. Dans de nombreux quartiers, des espaces demeuraient jusqu'alors faiblement (ou non) gérés, faute de savoir qui était responsable de leur entretien, alors que la gestion de proximité est un volet essentiel de la gestion du cadre de vie. Comment cette responsabilité de gestion est-elle (censée être) répartie entre bailleurs et collectivités ? (1.1). Pour clarifier le partage de cette responsabilité, le PNRU a incité les acteurs à commencer par distinguer clairement les domanialités publiques et privées (1.2). Pour autant, cette clarification ne passe pas seulement par la distinction du foncier public et privé, et implique également pour les bailleurs et les collectivités de réinterroger leurs pratiques en matière de diagnostic et de résolution partagés des problèmes de gestion du cadre de vie (1.3).

1.1) La gestion de proximité, une responsabilité partagée entre bailleurs et collectivités

Plusieurs responsabilités de gestion sont en jeu dans les quartiers d'habitat social. Ces responsabilités sont assurées par divers acteurs, comme les copropriétaires (habitat privé, cellules commerciales), la police municipale et nationale (sécurité et tranquillité), les associations locales (insertion professionnelle, développement économique, animation, etc.), ou encore les habitants dont la participation à l'entretien, à l'animation et aux projets concernant leur environnement apparaît croissante. Parmi les six formes de gestion identifiées au chapitre 3 (gestion locative, gestion commerciale, gestion sociale, gestion des projets urbains, gestion sociale et urbaine, gestion de proximité), les bailleurs, les municipalités et les intercommunalités sont les principaux coresponsables de la gestion de proximité et c'est sur cette forme de gestion en particulier qu'il y a un sujet de débat. Comment se répartissent ces activités entre bailleurs et collectivités ? Il nous faut commencer par là avant de poursuivre nos réflexions sur les responsabilités de gestion partagées entre ces deux acteurs.

Chez le bailleur, nous avons vu que ce sont les gestionnaires de proximité qui ont la charge de l'entretien et de la gestion courante à l'échelle des espaces résidentiels. Au sein des collectivités, les intitulés des services chargés 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 au sein duquel se situent plusieurs espaces résidentiels du bailleur étudié (figure 23). 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, prend en charge la collecte des ordures ménagères et des encombrants. Pour distinguer clairement les responsabilités de gestion partagées entre ces trois acteurs, une opération de résidentialisation a été mise en œuvre, avec l'installation de grilles tout autour des espaces gérés par le bailleur et un système de contrôle d'accès à l'entrée de la résidence.

Au cours de l'enquête, 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 et de sa gestion, comme nous avons déjà pu le mettre en lumière dans le chapitre 3. Mais 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. C'est sur ce constat que repose une partie des attentes formulées à travers le PNRU sur le partage des responsabilités de gestion.

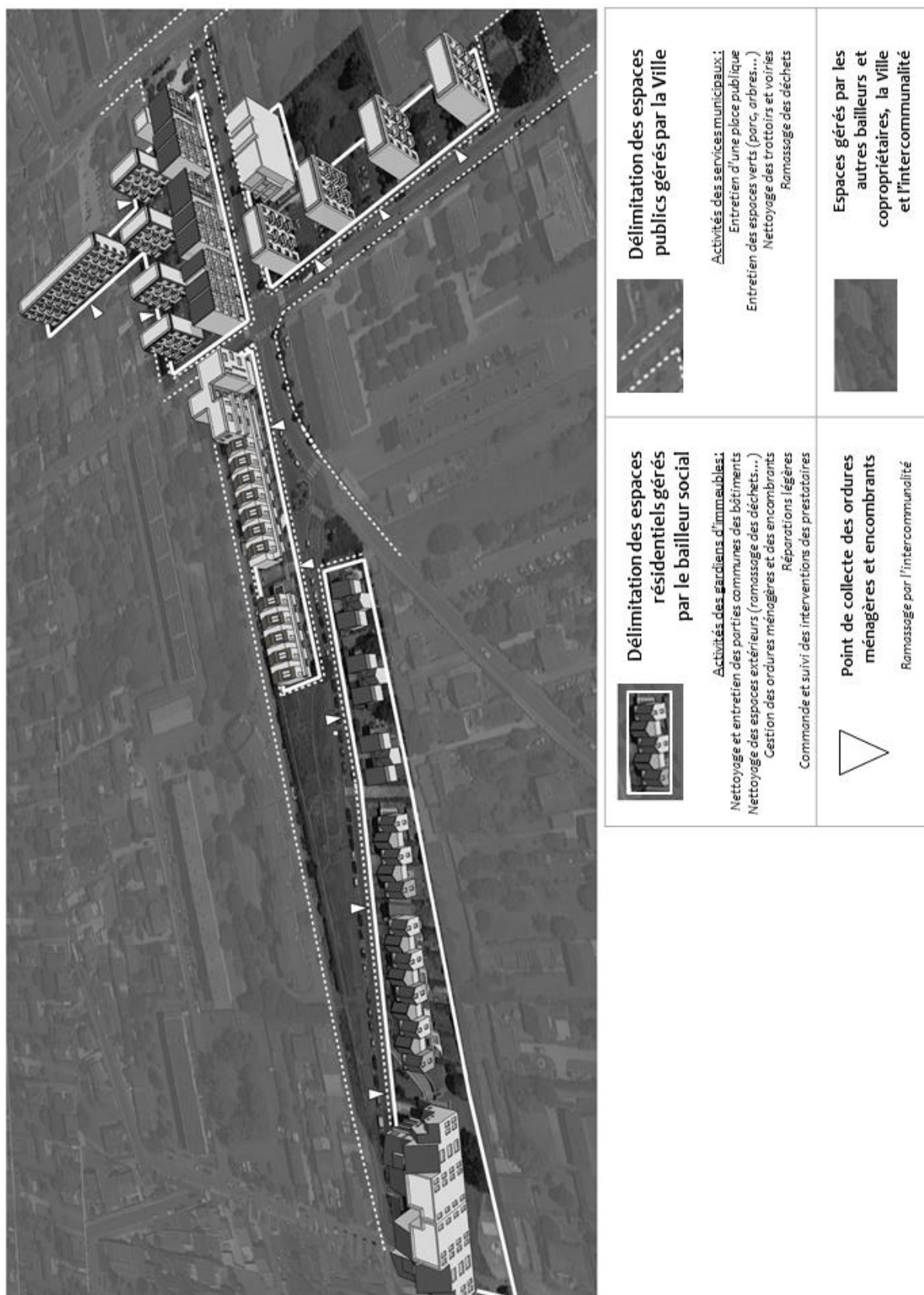


Figure 23. Représentation des activités de gestion de proximité partagées entre un bailleur, une ville et une intercommunalité au sein d'un quartier des Yvelines. Réalisation : A. Mille.

1.2) Gestion et clarification des domanialités publiques et privées

Dès les débuts du PNRU, les partenaires de la rénovation urbaine furent incités à adopter une lecture transversale des problèmes concentrés dans les quartiers. Il s'agissait alors pour l'ANRU de croiser l'approche globale des acteurs de l'agglomération, qui tendrait plutôt à considérer les quartiers sous l'angle de leurs dynamiques exogènes, et l'approche plus locale ou patrimoniale des bailleurs, qui auraient plutôt tendance à se concentrer sur les dynamiques endogènes des quartiers¹²⁹. Cette nouvelle approche défendue par l'ANRU devait permettre de réinsérer chaque quartier à l'échelle du territoire plus vaste, pour questionner son rôle actuel et celui qu'il pourrait jouer dans le développement du territoire. C'est l'une des raisons qui a poussé l'ANRU à désigner les collectivités (les intercommunalités dans le cadre du NPNRU), et non les bailleurs, en tant que « porteurs » des projets de rénovation urbaine. D'après un responsable à l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), derrière ce rôle de « porteurs », il faut entendre que l'ANRU considérait les collectivités comme les mieux placées pour garantir que les projets de rénovation urbaine ne représentent pas seulement une addition des projets patrimoniaux des bailleurs sociaux.

Les projets de rénovation urbaine ne doivent pas être « une somme de projets bailleurs »

« Les projets ANRU, ce n'est pas une somme de projets bailleurs, c'est un projet urbain et social porté par ceux qui ont une légitimité pour le faire, et qui ont la légitimité démocratique donc, de fait, les élus. C'est des projets complexes et multi-acteurs, donc il faut mettre d'accord les acteurs, parce que si vous voulez que le projet se réalise, il faut que les gens partagent la vision, l'objectif, et y adhèrent sinon ils font tout ce qu'il faut pour ne pas le faire. »

[...]

« Ce qui prime, c'est le projet urbain, c'est la vision de la collectivité à terme. Évidemment, cette vision, ce projet, doit être partagé(e) avec les bailleurs et on doit prendre en compte leur compréhension du fonctionnement du site et leur intérêt, mais la légitimité du fonctionnement urbain d'un territoire, c'est la collectivité. Donc c'est normal que la collectivité soit en première ligne et fasse ses arbitrages, et que les bailleurs s'inscrivent dedans. »

Entretien – Responsable au sein de la direction des politiques urbaines, Union Sociale pour l'Habitat, juillet 2018

¹²⁹ D'après une rencontre professionnelle co-organisée par le club Bat'im de l'Union Sociale pour l'Habitat et l'association Habitat social pour la Ville, le 15 mars 2016 sur le thème : « Comment favoriser la convergence entre les stratégies bailleurs et les attentes du NPNRU ? ».

L'approche globale des problèmes devait aussi permettre de prendre en considération non seulement les éléments se rapportant au logement et aux formes urbaines, mais aussi à l'école, à l'éducation, à l'emploi, au développement des activités économiques, à la sécurité, et à la culture. L'ANRU attendait ainsi des collectivités territoriales et des bailleurs qu'ils prennent en main ces sujets qui, certes, ne leur étaient pas inconnus mais qui devinrent, sous l'effet de la rénovation urbaine, l'objet d'une responsabilité partagée et négociée, et ce dès les premiers pas des projets. Par ce biais, le PNRU a mis l'accent sur un phénomène bien connu par les collectivités territoriales et les bailleurs, à savoir que les efforts des uns peuvent être mis à mal par le relâchement des autres. À ce titre, la clarification des domanialités foncières, en séparant clairement les espaces de domanialité publique gérés par les collectivités locales et les espaces de domanialité privée entretenus par les bailleurs, fut imposée par le PNRU comme un enjeu prioritaire pour améliorer la gestion et le cadre de vie des quartiers. La reconstitution des titres de propriété foncière, c'est-à-dire la clarification des domanialités réparties entre les collectivités publiques et les organismes HLM, a ainsi figuré en bonne place des sujets abordés entre ces deux acteurs au cours des projets de rénovation urbaine. Un responsable à l'USH, qui connaît bien le fonctionnement de l'ANRU pour y avoir travaillé, revient ci-après sur les enjeux associés à cette distribution des responsabilités de gestion entre bailleurs et collectivités. Précisons en préambule de la lecture de ces extraits d'entretien que, dans les grands ensembles d'hier, ces responsabilités n'allaient pas toujours de soi. En effet, avant la rénovation urbaine, il n'était pas rare de voir des bailleurs gérer de vastes espaces, voire des quartiers entiers au sein desquels ils occupaient un statut de « bailleur mono-propiétaire », ce qui signifie qu'ils étaient les seuls propriétaires des immeubles composant le quartier. Ces situations ont pu contribuer à créer des incertitudes sur les responsabilités de gestion incombant aux collectivités et aux bailleurs, mais aussi des situations où les uns prenaient à leur charge les responsabilités des autres, voire où les uns rejetaient ces responsabilités sur les autres.

Des responsabilités de gestion floues : « Ce n'est pas le métier des bailleurs sociaux de gérer des quartiers entiers »

« Au début de l'ANRU on se retrouve dans des situations avec des quartiers entiers gérés par les bailleurs et dont la collectivité considérait limite que ce n'était pas son territoire mais le territoire du bailleur. On a eu des discours comme ça : ce n'est pas chez moi, c'est chez le bailleur. Donc, tout le principe de l'ANRU a été de dire : il faut que dans ces quartiers on retrouve un fonctionnement urbain normal, ce qui passe par des actions lourdes d'interventions sur les bâtiments et sur l'espace public, mais il faut aussi qu'au-delà de l'action structurelle d'organisation des espaces et de fonction des espaces, que ça se traduise aussi en termes de recomposition foncière c'est-à-dire chacun dans son territoire, et en termes de gestion. »

[...]

« À l'occasion des projets ANRU, il faut qu'on distingue clairement (1) ce qui relève de l'espace privé relevant de la gestion du bailleur social quand c'est un bailleur social, (2) ce qui relève de l'espace public qui relève de la collectivité publique. [...] Le modèle poussé par l'USH, c'est de dire que ce n'est pas le métier des bailleurs sociaux de gérer des quartiers entiers. Ce n'est pas leur métier de gérer des espaces publics. Donc il faut qu'à l'occasion des projets [ANRU] on recrée les conditions pour que chacun soit dans son domaine. »

[...]

« Dans les grands ensembles, il y a un certain nombre de choses qui sont ambiguës, à la fois en termes d'usages, à quoi servent les espaces, et en termes de responsabilités, où est-ce que je suis et qui est responsable, ce qui n'est pas en déconnexion avec la façon dont une bonne partie des habitants vivent leur espace de vie. »

[...]

« En termes d'entretien et de gestion, ce que nous [l'USH et l'ANRU] on plaide c'est qu'il faut clairement séparer les choses, il faut que chacun soit dans son domaine. Les espaces privés, résidentiels, c'est le bailleur qui doit en être responsable en termes d'entretien, de gestion et de relation avec les usagers que sont les habitants. Les espaces publics, c'est la collectivité et c'est elle qui est responsable de son entretien, de sa gestion au quotidien et des relations avec les habitants s'il y a un problème un jour. Ce qui n'exclut pas que les gens [bailleurs et collectivités] se parlent. »

Entretien – Responsable au sein de la direction des politiques urbaines, Union Sociale pour l'Habitat, juillet 2018

Derrière cette volonté de séparer strictement les domanialités, il y a l'idée que « le bon fonctionnement en gestion va influencer également sur le bon fonctionnement social du quartier » (responsable au sein du département de gestion urbaine et sociale des quartiers, Union Sociale pour l'Habitat, août 2017). Autrement dit, les acteurs de la rénovation urbaine et ceux du logement social sont convaincus que la manière dont les quartiers sont gérés influence la façon dont les habitants vont pratiquer leur environnement.

Dans certains quartiers en difficulté, les bailleurs sociaux ont pu prendre l'habitude de gérer des phénomènes de dégradation du cadre de vie sans lien avec la collectivité concernée. Dans cette perspective, la rénovation urbaine a contribué à remettre sur la table les responsabilités de chaque acteur face à ces phénomènes que les bailleurs n'ont pas à prendre en charge seuls. Si les bailleurs représentent des acteurs essentiels de la gestion du cadre de vie, le PNRU rappelle que celle-ci dépasse leurs seules attributions et les espaces qu'ils gèrent. Un responsable au sein de l'USH considère que les missions d'un bailleur social se déploient « de la porte palière à l'arrêt de bus », et que dans cet espace bien circonscrit : « On est sur des enjeux de parties communes, les espaces collectifs, les espaces verts, et le lien entre les espaces résidentiels et les espaces publics » (responsable au sein du département de gestion urbaine et sociale des quartiers, Union Sociale pour l'Habitat, août 2017). Pour ce responsable, au-delà du premier arrêt de bus, on est dans l'espace public et « ça ne regarde plus le bailleur » (*ibid.*).

Le cadre de vie, une échelle qui dépasse les seules responsabilités du bailleur

« Dans la vision HLM, le cadre de vie c'est je sors de mon logement et j'arrive dans la rue, et le cadre de vie c'est ce parcours-là. Ça peut être : je suis dans mon logement, je descends dans la cage d'escalier, je sors de ma résidence, je vais dans la rue, je vais jusqu'à la gare pour aller à mon travail, ça peut être ça. [...] C'est une notion assez large qui, de fait, dépasse très largement les missions d'un bailleur social. [...] Le cadre de vie, c'est quelque chose auquel les organismes de logement social contribuent mais dont ils ne sont pas les seuls tributaires. Encore moins les seuls responsables. »

Entretien – Responsable au sein de la direction des politiques urbaines, Union Sociale pour l'Habitat, juillet 2018

D'après ce même responsable, la dégradation des quartiers est un phénomène désormais bien connu des bailleurs sociaux. L'USH observe même « des situations dégradées qu'on n'arrive pas à améliorer quoiqu'on fasse » dans les quartiers les plus sensibles, au point que « les personnels de terrain sont tellement habitués à la non-qualité qu'ils ne la voient plus »¹³⁰. Cette situation complexifie la recherche des causes des dysfonctionnements par les bailleurs et les collectivités. Pour cela, le département de gestion urbaine et sociale de l'USH s'est donné pour mission d'accompagner les bailleurs, en premier lieu leurs agents de la gestion de proximité, dans la recherche des causes de la dégradation et dans la résolution de ces situations.

De l'importance (et de la difficulté) de trouver les causes des dysfonctionnements

« Il ne faut pas seulement relever les dysfonctionnements, il faut aller rechercher les causes parce que les causes ça peut être une mauvaise organisation de l'organisme, une occupation sociale, un conflit avec un certain type de population. Les causes, elles sont diverses. Ça peut être un partenaire qui ne fait pas son boulot. Sur les encombrants typiquement, on a de gros soucis entre les villes et les bailleurs sur les responsabilités respectives. Après, ça peut être un problème d'aménagement, des espaces mal aménagés, des espaces mal occupés, occupés par des populations qui ne sont pas celles visées au départ. Un manque d'animation des pieds d'immeubles : ça, les pieds d'immeubles, c'est un gros sujet également. Après, c'est ce qu'on dit à chaque fois, il faut aller chercher les causes des dysfonctionnements. Ce n'est peut-être pas qu'une question de l'équipe de gestion. Ça peut être bien différent. »

Entretien – Responsable au sein du département de gestion urbaine et sociale des quartiers, Union Sociale pour l'Habitat, août 2017

En définitive, la clarification des responsabilités de gestion de proximité est un moyen d'améliorer le cadre de vie des habitants mais cela ne suffit pas. Les retours sur le premier programme de rénovation urbaine sont à ce titre révélateurs, puisque des problèmes persistent alors même que les acteurs ont pris au sérieux l'enjeu de cette clarification qu'ils ont appliquée à grande échelle. Aussi, au-delà de leurs seules responsabilités domaniales, l'ANRU incite les bailleurs et les collectivités à réinterroger leurs pratiques de gestion en coordonnant leurs actions dans le cadre d'un « projet de gestion ».

¹³⁰ Comme vu dans le chapitre 3, l'enquête a révélé que la plupart des gestionnaires de proximité exerçant dans des sites sensibles ne font plus remonter certains phénomènes de dégradation sur les plateformes dédiées ou auprès de leurs responsables hiérarchiques dès lors que ces actes deviennent trop fréquents.

1.3) Les projets de gestion comme outil d'anticipation coordonné entre bailleurs et collectivités

En tirant les enseignements du PNRU, il est apparu pour l'ANRU et d'autres responsables de la rénovation urbaine, que la question de la gestion future des quartiers rénovés n'avait pas été suffisamment intégrée au cours des premiers projets de rénovation urbaine. C'est ainsi que l'ANRU a rendu obligatoire la mise en œuvre d'un « projet de gestion » conclu entre les bailleurs et les collectivités territoriales pour chaque projet de rénovation urbaine du NPNRU (Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain). Le contenu des projets doit être explicité dans l'article 8.1 de la Convention pluriannuelle type de renouvellement urbain relative au NPNRU (figure 24). L'intérêt de ces projets pour les collectivités et les bailleurs est de s'accorder sur le partage de leurs responsabilités de gestion et sur un moyen d'anticiper des problèmes potentiels et des enjeux de gestion en amont des projets. La création des projets de gestion s'inscrit notamment dans la continuité des réflexions du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) dont l'activité principale est centrée sur l'accompagnement et la formation des acteurs, ainsi que sur la certification et l'évaluation. L'un des membres du CSTB, le sociologue Michel Bonetti, prédisait en 2007 la reprise du processus de dégradation des quartiers rénovés dans le cadre du PNRU, en raison d'une insuffisante prise en compte des problématiques associées à leur gestion. Il estimait alors que, sans une refonte préalable des systèmes de gestion, « il y a de fortes chances que les processus de dégradation antérieurs se reproduisent. [Et] même si les nouveaux bâtiments peuvent être préservés des turbulences qui agitaient ces lieux, ces turbulences ont de fortes chances de se déplacer dans les espaces environnants » (Bonetti, 2007a, p. 4). Selon cet auteur, la simplification des modes de gestion (dont la complexité est une conséquence des choix d'aménagement passés qui ont donné naissance aux grands ensembles) est nécessaire pour ne pas voir les quartiers se dégrader quelques années seulement après leur rénovation. Pour Bonetti, toute la difficulté réside dans le fait que les professionnels chargés de la conception des projets de rénovation urbaine n'avaient pas conscience de la réelle complexité qui caractérisait alors la gestion des grands ensembles.

Article 8. L'accompagnement du changement

Article 8.1 Le projet de gestion

Conformément au règlement général de l'Anru relatif au NPNRU, et en lien avec les orientations du contrat de ville, le porteur de projet en lien avec les acteurs concernés s'engage à mettre en place un projet de gestion partenarial, pluriannuel et territorialisé, articulé au contenu et au phasage du projet de renouvellement urbain et coconstruit avec les habitants et usagers du ou des quartier(s) concerné(s). L'objectif est d'améliorer la gestion urbaine du ou des quartier(s) concerné par le projet de renouvellement urbain dans l'attente de sa mise en œuvre, d'intégrer les enjeux de gestion, d'usage et de sûreté dans la conception des opérations d'aménagement et immobilières, d'accompagner le déploiement des chantiers et d'anticiper les impacts du projet urbain sur les usages, les responsabilités, les modalités et les coûts de gestion des gestionnaires. Ainsi, le projet de gestion interroge la soutenabilité financière des modes de gestion et l'adaptation des organisations des gestionnaires compte tenu des transformations urbaines et des opérations portées par le projet de renouvellement urbain, et vise à en favoriser l'appropriation et la pérennisation.

À rédiger

Décrire les impacts prévisionnels du projet de renouvellement urbain sur les domanialités, les usages et les responsabilités de gestion du(des) quartier(s) en renouvellement urbain.

Décrire les orientations du projet de gestion sur les quartiers en renouvellement urbain : enjeux et secteurs prioritaires, objectifs stratégiques, articulation avec le phasage et le contenu du projet de renouvellement urbain, lien avec l'exonération de TFPB et les démarches de GUP du contrat de ville etc.

Décrire en particulier les orientations du projet de gestion pour :

- *Améliorer la qualité de la gestion du quartier dans l'attente du démarrage des opérations de renouvellement urbain,*
- *Favoriser la prise en compte des enjeux de gestion, d'usage et de sûreté dans la programmation et la conception des opérations d'aménagement et des programmes immobiliers,*
- *Limiter les nuisances liées aux travaux (circulations, sécurité des chantiers, utilisation des friches...) et assurer une bonne qualité de la gestion temporaire du site,*
- *Anticiper et accompagner l'évolution des responsabilités, des modalités et des coûts de gestion lié au projet de renouvellement urbain, compte tenu des évolutions des domanialités, des nouvelles configurations des espaces publics et résidentiels et des transformations des équipements publics, en vue de favoriser leur appropriation et pérennisation par les usagers et les gestionnaires.*

Le porteur de projet et les acteurs concernés devront préciser la gouvernance, notamment les conditions d'implication des habitants et les moyens mis en œuvre pour piloter, suivre et évaluer le projet de gestion.

Le cas échéant, à l'initiative du porteur de projet, ou à la demande de l'Anru une convention spécifique plus détaillée pourra être élaborée. Elle figurera en annexe D2.

Figure 24. Article 8.1 « Le projet de gestion » de la Convention pluriannuelle type de renouvellement urbain relative au NPNRU. Version approuvée par le Conseil d'Administration du 30 novembre 2017 (délibération n°2017-25) et actualisée le 15 octobre 2018. Source : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

C'est donc pour prévenir ce risque de dégradation que l'ANRU a rendu obligatoire la mise en œuvre d'un projet de gestion partagé entre bailleurs et collectivités dès l'élaboration des conventions de rénovation urbaine. L'objectif à terme est d'éviter que bailleurs et collectivités cessent toute interaction une fois les projets terminés, comme cela a pu être observé dans certains quartiers ayant bénéficié du premier volet de la rénovation urbaine : en effet, « il y a des endroits où dès que le projet [PNRU] s'est terminé, chacun a repris sa gestion de son côté » (responsable au sein du département de gestion urbaine et sociale des quartiers, Union Sociale pour l'Habitat, août 2017). Le témoignage d'un adjoint au Maire associé au PNRU va aussi dans ce sens : « La rénovation urbaine, ça a été une relation au quotidien avec les bailleurs. Dans la mesure où on n'était pas encore à l'époque un EPCI [Établissement Public de Coopération Intercommunale], c'est la Ville qui s'est cogné la direction de projet. [...] On rencontrait les bailleurs une fois par semestre, tous ensemble avec le Maire. Quand ça chiotait quelque part, on n'hésitait pas, on se rencontrait pour débloquer un peu le truc, déverrouiller. Franchement, c'était un projet qui était vraiment harmonieux du point de vue des relations bailleurs-ville. La rénovation étant terminée, chacun rentre chez soi et voilà » (entretien avec un Adjoint au Maire chargé de la vie associative, octobre 2018).

Pourtant, les conventions de Gestion Urbaine de Proximité (GUP) remplissent déjà ce rôle de coordination collectivités/bailleurs en ce qui concerne la préservation et l'amélioration de la vie quotidienne ainsi que la résolution des dysfonctionnements dans les quartiers. Selon un responsable à l'USH, l'essoufflement et les limites de la GUP, plus que jamais rendus visibles avec le PNRU, ont conduit l'ANRU à opter pour un autre dispositif d'anticipation et de veille sur la gestion des quartiers : « Il y a eu plein de conventions GUP mais ça n'a pas obligatoirement donné des choses concrètes. Ça a souvent été un peu des coquilles vides » (responsable au sein du département de gestion urbaine et sociale des quartiers, Union Sociale pour l'Habitat, août 2017). C'est pourquoi l'ANRU a prévu l'instauration des projets de gestion en remplacement des conventions de GUP dans le but d'apporter un souffle nouveau au partenariat entre collectivités locales et bailleurs en matière de gestion de proximité des quartiers. Les projets de gestion devront aider les collectivités et les bailleurs à coordonner, et même anticiper, leurs futures actions en faveur de la gestion du cadre de vie et de la résolution des éventuels dysfonctionnements qui perdureraient dans les quartiers en dépit de leur rénovation. De plus, contrairement à la GUP, le projet de gestion prévoit que chaque acteur, avant d'opter pour l'installation d'un équipement public ou le développement d'un espace vert, par exemple, commence désormais par s'interroger sur leurs modalités futures de gestion et les coûts d'entretien générés. Ce principe de précaution résulte d'un constat de l'ANRU selon lequel des collectivités et des bailleurs ne sont déjà plus en capacité d'entretenir de vastes espaces verts ou équipements programmés dans le cadre du PNRU. Un responsable de l'USH qui a travaillé pour l'ANRU explique ainsi que : « Il y a quand même eu des projets ANRU où les espaces publics étaient beaucoup trop larges dans des endroits qui sont des quartiers assez résidentiels, avec une gigantesque place au milieu qui aurait été très bien dans un secteur avec plein de flux sauf que ce n'est pas le cas du quartier vu sa situation et que ça ne sera jamais le cas, et qu'on a juste créé de l'espace qui sert à rien, qui est compliqué à gérer et limite anxiogène » (juillet 2018). M. Bonetti avait également pointé du doigt cette tendance au financement de places publiques surdimensionnées dans le cadre du premier volet des projets de rénovation urbaine : « Certains projets proposent de créer des places, des "cœurs de quartier", sans se demander si les habitants ont des raisons d'y passer pour faire leurs courses, emmener les enfants à l'école, participer à des activités de loisirs. De ce fait nombre de ces places s'avèrent surdimensionnées et

se transforment en gigantesques parkings déserts et glauques dès que la nuit tombe » (Bonetti, 2007a, p. 10). Avec les projets de gestion, l'entretien futur des espaces verts publics et privés et des équipements publics deviennent des sujets déterminants de négociation entre collectivités et bailleurs, ce qui permet de rompre avec des habitudes passées qui consistaient pour chacun à gérer plus ou moins ses propres espaces.

De la GUP aux projets de gestion

« La Gestion Urbaine de Proximité, ça peut être compris, de manière assez réductrice, comme la gestion des espaces publics à la fois résidentiels éventuellement mais surtout extra-résidentiels [...]. Ce dont s'est rendu compte l'ANRU, c'est que, c'est quelque chose qui a trait un peu aux bailleurs mais surtout aux collectivités, même sur la partie bâtiments parfois il y a une problématique de gestion, soit parce qu'on a conçu des bâtiments très bien sur le papier et qu'on n'avait pas anticipé les questions de gestion [...]. On a eu des cas de collectivités qui [...] investissent dans des équipements publics et après n'ont pas la capacité de les entretenir ni d'avoir les effectifs pour les animer. Donc l'idée du projet de gestion, c'est de dire au-delà de la seule gestion urbaine de proximité qui était très cantonnée au sujet des espaces publics et des relations collectivités/bailleurs, il doit y avoir une prise en compte globale de la gestion du quartier à la fin des projets [NPNRU] et on doit s'assurer d'avoir réuni toutes les conditions pour que ça marche. »

Amandine : « Donc, les projets de gestion, c'est mis en place à la fin du projet de rénovation urbaine ? »

Responsable USH : « Oui, mais ça s'anticipe en fait. L'ANRU dit : Monsieur le Maire, avant de me demander une médiathèque ou une piscine, trois écoles, est-ce que vous vous êtes posé la question de combien ça allait coûter en termes de gestion immobilière des bâtiments et est-ce que vous avez pensé à ce que ça allait vous coûter en termes de gestion humaine ? [...] Au-delà de la partie investissements purs, posez-vous la question de comment vous allez faire vivre ce quartier et ces équipements demain. »

Entretien – Responsable au sein de la direction des politiques urbaines, Union Sociale pour l'Habitat, juillet 2018

À l'occasion d'une rencontre organisée en octobre 2017 par le réseau national des professionnels du Développement Social et Urbain (DSU) (encadré 3), un représentant de l'ANRU –qui anime le réseau avec l'USH- informe ces derniers de la mise en œuvre obligatoire du projet de gestion pour chaque projet de rénovation urbaine retenu au titre du NPNRU. Pour autant, le rôle que ces professionnels du DSU pourraient jouer dans les projets de gestion n'est pas précisé au cours de cette réunion. D'après nos observations sur le suivi de l'élaboration de conventions NPNRU, force est de constater que ce sujet des projets de gestion est plus fréquemment pris en main par les agents des collectivités que par le bailleur social étudié qui n'a pas encore désigné des agents pour s'en occuper (nous manquons encore de recul à ce stade car les projets de gestion sont trop récents). L'extrait d'observation de cette réunion ci-après revient sur la manière dont l'ANRU présente et se représente les enjeux de gestion au fondement de la création des projets de gestion. Le projet de gestion attire l'attention des collectivités et des bailleurs sur trois temporalités de gestion : la gestion pendant les travaux, la gestion de proximité après la rénovation, et la veille pour prévenir la dégradation des quartiers. Ces trois temporalités doivent appeler pour l'ANRU des (ré)actions préventives et correctives de la part des acteurs.

Présentation des « projets de gestion » dans le cadre d'une réunion du réseau national « Développement Social et Urbain »

Date et lieu de la réunion : le 13 octobre 2017 au siège social de l'ANRU (Paris).

Objet de la réunion : actualités du NPNRU sur le relogement, les clauses d'insertion, et la gestion urbaine de proximité.

Préambule :

Les réunions du réseau Développement Social et Urbain sont peu fréquentes, leur préparation est chronophage et peu de personnes acceptent de s'en occuper. Lors de cette réunion, une cinquantaine de professionnels sont présents. Tous travaillent au sein d'un bailleur social dans un service dédié au développement social et urbain. Ils exercent dans différents territoires français et ont fait le déplacement jusqu'à Paris où a lieu la réunion.

Le dernier point à l'ordre du jour, « La gestion urbaine de proximité », est animé par un chargé de mission cohésion sociale et gestion urbaine à la direction de la stratégie et de l'accompagnement des acteurs, au sein de l'ANRU. Un extrait de la diapositive projetée sur ce point est retranscrit ci-après¹³¹ :

La gestion urbaine de proximité :

Si la pratique d'une gestion coordonnée ville/EPCI/bailleurs est l'un des enjeux mentionnés dans les contrats de ville, la loi du 21 février 2014 ne l'évoque formellement que dans le cadre des projets de renouvellement urbain :

- o Les attendus de l'ANRU en matière de gestion urbaine.
- o Quelle articulation avec la GUP dans sa mise en œuvre dans le cadre des projets de renouvellement urbain ?

Le représentant de l'ANRU (NB : il s'agit d'un ancien membre du CSTB) tient d'abord à souligner la montée en puissance de la veille et de la réaction en matière de Gestion Urbaine de Proximité. Les propos qui suivent entraînent des réactions dans la salle ; des échanges plus ou moins silencieux et murmurés entre des participants se font entendre. L'annonce faite par le représentant de l'ANRU est la suivante : l'ANRU se positionne en faveur du remplacement des conventions GUP par des projets de gestion.

Sur le support visuel projeté, il est écrit que les projets de gestion visent à « intégrer les enjeux de gestion et d'usage dans les aménagements et programmes immobiliers » ainsi que les questions de sécurité. Ils seront annexés aux conventions ANRU et articulés aux projets du NPNRU. Leur but est d'anticiper les coûts de gestion et les questions liées aux

¹³¹ Un support visuel était diffusé en même temps que la présentation, ce qui permet de retranscrire fidèlement le contenu qui suit.

usages. C'est « une évolution dans la doctrine ANRU » affirme le représentant de l'ANRU.

Les projets de gestion devront permettre aux bailleurs sociaux et aux collectivités territoriales « d'identifier et de localiser tous les problèmes de gestion [...] et d'analyser l'impact des aménagements et des programmes immobiliers (construction neuve, réhabilitation) sur les conditions d'exploitation et les usages ». Le contenu des projets de gestion est présenté sous la forme d'une liste d'enjeux et de points sur lesquels devront s'accorder les acteurs. Cette liste, retranscrite textuellement ci-après, a été établie d'après les retours d'expérience recueillis auprès de bailleurs et de collectivités territoriales ayant participé au PNRU, dans le cadre d'enquêtes réalisées par le CSTB :

- accès pendant les travaux et nuisances
- clarification des espaces
- adaptation des modes de gestion
- adaptation des coûts de gestion et fonctionnement des équipements publics
- transformation d'usages, appropriation des espaces neufs et restructurés
- développement d'initiatives d'habitants
- veille de la qualité de fonctionnement du site
- pilotage, suivi et évaluation des objectifs et actions ciblés
- gestion des secteurs transformés après les travaux : reprise en gestion après la livraison (comment je livre ?). Un enjeu : livrer une opération puis retourner sur le site pour voir comment « il vit »
- accessibilité des usagers
- aménagements correctifs
- veille dans le temps pour prévenir la dégradation

Pour justifier et clarifier les intentions de l'ANRU, le représentant de l'ANRU s'appuie sur un document publié en 2011 : « Rénovation urbaine : outil d'auto-évaluation des opérations livrées au regard de la gestion et des usages ». Ce rapport présente les résultats d'une enquête réalisée par le CSTB et coordonnée par la direction des politiques urbaines et sociales de l'USH. Photographies à l'appui, les auteurs du rapport exposent une série d'exemples de « conception pénalisante » relevés dans des quartiers ayant bénéficié d'un projet de rénovation urbaine du PNRU. Les auteurs présentent les risques et les difficultés que peuvent entraîner ces conceptions dites pénalisantes sur différents types d'espaces gérés par les bailleurs et les Villes, comme les escaliers et les paliers, les locaux de stockage des déchets ménagers et de la collecte sélective, les aménagements paysagers, les espaces publics, les voiries, les espaces de jeux, etc. Le représentant de l'ANRU revient plus particulièrement sur des exemples de « configurations pénalisantes » identifiées au niveau des halls des bâtiments. Le rapport de 2011 du CSTB et de l'USH se présente donc comme un guide pour pousser les acteurs à évaluer leurs projets et à engager -si la situation le justifie- des actions correctives, en vue d'obtenir des « conceptions favorables ».

Au moment de la réunion, des discussions sont en cours entre l'USH, le CGET (Commissariat Général à l'Égalité des Territoires) et l'ANRU pour lancer une démarche dite « expérimentale » autour de trois volets : l'éducation, l'emploi et la sécurité. Cette démarche serait d'abord lancée sur une dizaine de quartiers en France que le représentant de l'ANRU qualifie de « gangrénés » par des problèmes d'insécurité « qu'on ne maîtrise plus ».

Encadré 3. Observation d'une réunion du réseau Développement Social et Urbain, le 13 octobre 2017, au siège social de l'ANRU. Source : retranscription de notes prises à la main, réunion non enregistrée.

Le projet de gestion rendu obligatoire par le NPNRU se présente comme un outil d'anticipation coordonnée entre bailleurs et collectivités. Que les bailleurs et les collectivités le veuillent ou non, l'ANRU a ainsi institutionnalisé la négociation sur la gestion du cadre de vie autour de sept points que nous distinguons comme suit :

- La gestion du chantier (accès pendant les travaux et nuisances)
- La clarification des espaces publics/privés
- La gestion de proximité future des quartiers rénovés dont :
 - l'adaptation des coûts de gestion des ouvrages construits et réhabilités,
 - le fonctionnement des équipements publics,
 - le passage de la livraison à la gestion (les projets de gestion incitent notamment les agents de la maîtrise d'ouvrage à « retourner sur le site pour voir comment “il vit” » à l'issue de la livraison, au-delà de leurs seules responsabilités juridiques de parfait achèvement).
- Les usages dont :
 - l'appropriation des espaces neufs et réhabilités,
 - l'accessibilité des usagers.
- Le développement des initiatives d'habitants
- La mise en œuvre d'aménagements correctifs en cas de dysfonctionnements
- La veille dans le temps pour prévenir la dégradation

Les quatre premiers points rejoignent des sujets autour desquels les collectivités et les bailleurs ont l'habitude d'échanger, plus encore au cours des projets de rénovation urbaine : la gestion du chantier, la clarification du statut des espaces gérés, la gestion de proximité, et les usages. En revanche, le développement des initiatives d'habitants demeure peu présent dans les échanges que nous avons observés, de même que la veille sur les quartiers pour prévenir des processus de dégradation et mettre en place, quand la situation le justifie, des aménagements correctifs. À ce propos, il semblerait que des organismes HLM se saisissent fortement de ce dernier sujet depuis quelques années sans que cela ne devienne pour autant un objet de concertation avec les collectivités. En effet, des discussions informelles et des entretiens menés auprès de trois autres bailleurs que celui enquêté ont révélé que des organismes HLM ont constaté après la livraison des premiers projets de rénovation urbaine la persistance de dysfonctionnements dans des quartiers rénovés. Cela a conduit certains bailleurs à porter de nouveau leur attention sur des dispositifs de gestion pour solutionner ces problèmes et mettre en œuvre des « actions correctives » (entretien avec un chef de projets territorial, office public de l'habitat, décembre 2018). Cet intérêt renouvelé à l'égard des projets de gestion peut être daté au tournant des années 2016-2017 et ne repose pas uniquement sur une mise en conformité avec l'obligation faite par le NPNRU. En effet, les agents des bailleurs interrogés à ce sujet n'avaient pas nécessairement connaissance de cette décision de l'ANRU au moment où ils décidèrent de lancer un projet de gestion. Les entretiens réalisés avec des agents d'organismes HLM livrent deux enseignements. D'une part, la rénovation urbaine a plus ou moins directement influencé le nouvel intérêt des bailleurs vis-à-vis des dispositifs de gestion, la période étant propice à un meilleur recul sur les réalisations produites dans le cadre des premiers projets de rénovation urbaine et leurs résultats. D'autre part, cet intérêt dépend quoiqu'il en soit de l'importance que les bailleurs accordent aux enjeux de gestion, une importance bien souvent influencée par le niveau et le contenu des problèmes de gestion auxquels les organismes ont à faire face à un instant donné.

2) Le changement de peuplement, un accord implicite entre bailleurs et collectivités

La mixité sociale telle qu'elle est approchée par les bailleurs et les collectivités au cours des réunions observées sur les projets de rénovation urbaine, est chargée d'idées préconçues sur le peuplement des quartiers. Tout d'abord, la notion « mixité sociale » y est la plupart du temps délaissée, au profit d'autres termes jugés plus neutres comme l'organisation sociale ou le fonctionnement social. Les principales inquiétudes des collectivités et du bailleur investigué à ce propos figuraient dans le changement de peuplement, qu'ils espéraient obtenir par les départs des uns et leur remplacement par l'arrivée d'autres ménages, de préférence moins modestes. L'attractivité et l'image des quartiers se jouaient au cours de la rénovation urbaine, pour ces acteurs qui espéraient encore faire revenir dans les grands ensembles rénovés les regrettées classes moyennes qui les avaient désertés à la fin des années 1970. De ce point de vue, l'amélioration du cadre de vie est perçue comme un levier pour redorer l'image des quartiers et attirer de nouvelles populations avec des ressources plus élevées. L'ANRU elle-même a, dès le premier programme de rénovation urbaine, contribué à ériger la mixité sociale comme une solution vers laquelle tendre pour réduire les inégalités et les difficultés

concentrées dans les quartiers et pour améliorer durablement le cadre de vie des quartiers sensibles. C'est dans ce contexte que les acteurs de la rénovation urbaine ont établi un lien entre mixité sociale et amélioration du cadre de vie. D'un côté, le principe de mixité sociale est mis au service de l'amélioration du cadre de vie, au motif que les quartiers sont en difficulté parce qu'ils concentrent des ménages eux-mêmes en difficulté. Et d'un autre côté, l'amélioration du cadre de vie est un moyen d'atteindre le pari de la mixité sociale, au motif que tant que l'image des quartiers sera dévalorisée et stigmatisée, résider ou s'installer dans ces quartiers demeurera un choix par défaut ou ce que d'aucuns désignent comme un « logement subi ». Des publications sur la rénovation urbaine critiquant ce principe de mixité sociale ont rendu visible les non-dits de la mixité sociale autour du lien établi entre surreprésentation des populations en difficulté et dégradation du cadre de vie¹³².

Un rapprochement de longue date entre populations en difficulté et quartiers en difficulté

« L'existence d'une forte homogénéité ou proximité sociale au sein des quartiers populaires est aussi paradoxalement présentée comme un frein à la cohésion sociale ou à la vie communautaire. La concentration de populations paupérisées vues comme enfermées dans une culture de la pauvreté et de l'assistance conduirait à l'anomie ou à l'isolement social. [...] Pour lutter contre ces effets négatifs il faudrait encourager la mixité sociale et les pratiques de mobilité quotidienne et résidentielle. Il s'agit ainsi de faire venir des couches moyennes dans ces quartiers, engageant alors des dynamiques de gentrification et remettant en cause une forme de proximité sociale, de disperser la pauvreté par des "rééquilibrages" de peuplement, et, dans les projets de développement social et urbain, d'engager les individus à quitter leur quartier et à pratiquer largement l'espace urbain. »

Bacqué, 2005, p. 228-229

Il n'est pas rare de voir les professionnels impliqués dans la rénovation urbaine eux-mêmes opérer à leur tour un rapprochement entre « des quartiers qui sont en difficulté » et le fait qu'ils concentrent des ménages en difficulté, ou encore entre des ménages en difficulté et des dégradations intentionnelles fréquentes sur certains sites. Un responsable à l'USH pense par exemple que « la concentration de populations en difficulté génère rarement, en tout cas pas toujours, des effets positifs », justifiant ainsi de la part de l'ANRU ce que nous interprétons comme un appel à la mixité sociale en parallèle d'un appel à la mobilité des plus modestes. Selon ce même responsable à l'USH, l'attractivité des quartiers d'habitat social dépend de deux principales responsabilités qui incombent aux bailleurs et aux collectivités : le peuplement et la qualité de l'entretien. Mais là encore, un rapprochement est établi avec les habitants qu'il présente comme co-responsables de la (non-) qualité et de l'état (dégradé) de leur environnement.

¹³² Voir par exemple Donzelot, 2012, p. 45 ; Epstein, 2012, p. 58-59.

Un rapprochement opéré entre la dégradation du cadre de vie et la population des quartiers

« On a des quartiers qui sont en difficulté parce qu'ils concentrent des populations à faibles ressources, et/ou à faible capital social, et/ou avec plus de difficultés que les autres, ce qui n'est pas mal parce que c'est quelque part la vocation du parc social en grande partie. Néanmoins, la concentration de populations en difficulté génère rarement, en tout cas pas toujours, des effets positifs quoi. Donc un des enjeux des projets ANRU, c'est de limiter les phénomènes qui concourent à la concentration de populations en difficulté, ce qui veut dire deux choses. La première, c'est limiter la part du parc social dans ces quartiers donc il faut le mettre ailleurs, il y a plein de territoires où la commune n'est pas la bonne échelle pour réallouer le parc social, la Seine-Saint-Denis étant le meilleur exemple. À la Courneuve il y a plein de logement social partout. Si on démolit la Courneuve, il ne faudrait pas récupérer la Courneuve. [...] D'où les EPCI [Établissements Publics de Coopération Intercommunale] qui ont la main sur la politique de l'habitat, de plus en plus les politiques urbaines avec le PLU, donc c'est à eux de le faire. Le deuxième enjeu c'est qu'il faut redonner envie [...] à des ménages de venir dans ces quartiers, pour certains ils y allaient quand ils n'avaient vraiment pas le choix. »

[...]

« Il faut avoir la palette des arguments pour que ce soit agréable. Donc il faut des bâtiments en bon état, bien entretenus, une offre de qualité d'habitat [...]. Il faut que les espaces extérieurs soient de qualité et bien entretenus, il faut que je n'aie pas trop de dysfonctionnements de diverse nature, sociaux, urbains, etc. Là encore, ce n'est pas que la compétence d'un bailleur social. Si [...] le bailleur social fait des superbes réhabilitations BBC [Bâtiment Basse Consommation], tout ce que vous voulez, avec des loggias et des balcons, mais que les espaces extérieurs sont dégueulasses, et que la ville passe une fois par mois pour ramasser les ordures ménagères, personne ne voudra y aller, voilà. »

[...]

Amandine : « De qui dépend l'entretien des quartiers pour vous ? »

Responsable USH : « Ça dépend de tout le monde. Ça dépend des collectivités, des propriétaires immobiliers, mais ça dépend aussi des habitants quelque part. Ce sont les premiers usagers, ils contribuent à leur bon fonctionnement et parfois à leur dégradation. Quand vous avez des gens qui balancent des ordures par les fenêtres, ça n'aide pas. »

Entretien – Responsable au sein de la direction des politiques urbaines, Union Sociale pour l'Habitat, juillet 2018

Comment les bailleurs et les collectivités locales abordent-ils cette question du peuplement au cours des projets de rénovation urbaine ? Fait-elle consensus ou génère-t-elle des désaccords ? La mixité sociale appelle des préoccupations sur la gestion du cadre de vie pour le bailleur comme pour les collectivités. Si des négociations peuvent avoir lieu sur ce sujet, ce n'est pas ici que l'on observe des conflits entre ces deux acteurs ; on observe plutôt un accord tacite autour de la mixité sociale entre les bailleurs et les collectivités. C'est d'autant plus le cas en ce qui concerne les projets de rénovation puisque les règles édictées par l'ANRU orientent largement les débats sur la mixité, comme « la règle du 1 pour 1 » qui implique que tout logement démolit doit être reconstruit. Chaque logement reconstruit doit l'être en dehors de la commune du logement démolit, voire en dehors de l'agglomération ; s'il s'agissait là d'un idéal à atteindre dans le cadre du PNRU, le NPNRU a rendu cet objectif obligatoire (sauf cas dérogatoires). Le foncier dégagé par les démolitions doit ainsi

permettre d'attirer de nouvelles constructions du secteur privé pour favoriser la mixité sociale. Certaines collectivités ont pu, à ce titre, se montrer particulièrement incitatives à l'égard du bailleur enquêté pour que celui-ci accompagne la promotion de la mixité sociale dans les quartiers rénovés. Leurs débats ont parfois pu prendre une tout autre tournure dès lors qu'il s'agissait de démolir une partie du patrimoine social que le bailleur souhaitait conserver. Les accords implicites autour de la mixité sociale ont alors laissé la place à des points de vue moins partagés, la démolition et la gestion du cadre de vie se présentant comme un objet de négociation à géométrie bien plus variable.

3) La démolition et la gestion du cadre de vie, un objet de négociation à géométrie variable

3.1) La procédure du NPNRU pour désigner les immeubles à démolir

Dans le cadre du NPNRU, l'ANRU a rendu obligatoire une période de dix-huit mois au tout début des projets, dédiée au déroulement des études urbaines, sociales et techniques. Désignée sous l'appellation « protocole de préfiguration », l'objectif de cette période était de permettre aux partenaires de la rénovation urbaine de prendre le temps de définir les besoins et les attentes des territoires concernés par la rénovation urbaine. Prendre le temps pour ne pas se précipiter comme cela a pu être fait dans le cadre des tout premiers projets. Durant la période du protocole de préfiguration, les agents des bailleurs et ceux de l'intercommunalité devaient donc faire réaliser par des cabinets d'assistance à maîtrise d'ouvrage une série d'études en vue de construire progressivement et collectivement leur projet de rénovation urbaine. Sur la base des résultats issus de ces études, bailleurs et collectivités envisagent divers scénarios pour redessiner les quartiers, optent pour une stratégie de communication auprès des habitants (simple information ou réelle concertation), programment un volume minimum et maximum de démolitions et de réhabilitations, négocient et, finalement, s'accordent sur des compromis.

Le NPNRU recommandait fortement aux intercommunalités et aux bailleurs sociaux de commencer par s'accorder sur un volume de démolitions et de réhabilitations. Pour les y aider, l'ANRU et l'USH ont élaboré une « grille d'arbitrage urbain et patrimonial »¹³³. Cette grille d'analyse multicritères du patrimoine social est un outil d'aide à la co-décision, mais tous les partenaires des projets de rénovation urbaine ne s'en sont pas saisis. Le but était de croiser trois dimensions, à savoir le bâti, le social et l'urbain, pour décider si tel patrimoine devait être réhabilité ou démoli. Collectivités et bailleurs¹³⁴ ont eu à renseigner, pour chaque immeuble compris dans le périmètre du projet, trois rubriques sur ses caractéristiques, son peuplement et son fonctionnement social, ainsi que la qualité et la conception des bâtiments :

¹³³ USH, 2015b.

¹³⁴ Du côté du bailleur étudié, ce travail a mobilisé plusieurs services issus de la direction de la gestion du patrimoine (gestion locative et gestion de proximité), de la direction de la maîtrise d'ouvrage, et de la direction des finances.

- La rubrique « Peuplement et fonctionnement social » contenait des données chiffrées sur le taux de vacance et de rotation, la part des familles monoparentales et des familles nombreuses, les ressources des ménages selon le plafond PLUS, les dettes de loyers, ainsi que les dépenses de la gestion de proximité liées aux dégradations volontaires.
- La rubrique « Qualité et conception des bâtiments » portait sur l'aspect technique des bâtiments (typologies, étiquettes énergétiques, chauffage, qualité acoustique, accessibilité des personnes à mobilité réduite, capacité de transformation¹³⁵, état du bâti...).
- La rubrique « Valeur foncière et approche urbaine » concernait ce qui était désigné comme « le potentiel d'évaluation des bâtiments » et leur « compatibilité » avec le projet urbain : organisation spatiale, valeur architecturale, potentiel de mètres carrés libérés si démolition, valeur du secteur, etc.

Ce travail a donné lieu à des discussions sur la nature et la concentration des difficultés sociales dans les quartiers, sur le confort des logements et les effets du vieillissement sur le bâti, ainsi que sur le fonctionnement urbain et social des quartiers. Le remplissage de cette grille a généré, la plupart du temps, une confrontation entre les intérêts et les représentations des bailleurs et ceux des collectivités. En effet, avec la rénovation urbaine des quartiers, les représentations et les intérêts des acteurs qui y contribuent se font jour, se rejoignant ou s'opposant. Par exemple, pour défendre une réhabilitation plutôt qu'une démolition, les bailleurs en appelaient à la rentabilité d'un immeuble qu'ils évaluaient au regard du faible pourcentage des impayés de loyers et/ou de l'amortissement atteint des emprunts. Mais il est aussi arrivé que les collectivités et les bailleurs s'entendent sur la nécessité de démolir une tour ou une barre souffrant de stigmatisation, faisant l'objet de trafics, ou encore générant un sentiment d'insécurité pour des raisons diverses chez les locataires de l'immeuble et alentour.

3.2) Accords et désaccords sur le recours à la démolition pour améliorer un cadre de vie dégradé

L'analyse des échanges entre bailleurs et collectivités a fait émerger la démolition comme l'un des objets de négociation sur la gestion du cadre de vie. Ce sujet peut faire l'objet de vifs débats entre ces deux principaux acteurs de la rénovation urbaine. Parmi eux, certains ont envisagé la démolition (très bien prise en charge par l'ANRU) des bâtiments leur posant le plus de difficultés de gestion ou contribuant selon eux à renvoyer une image négative du quartier. Des acteurs observés et interrogés à ce sujet en appellent alors au changement de peuplement par la démolition en revendiquant un choix en faveur de l'amélioration du cadre de vie des quartiers en difficulté. Cette pratique, démolir des logements pour améliorer le cadre de vie, traduit le passage d'une démolition tabou il y a encore quelques années à une démolition désormais prescriptive et encadrée comme l'a très bien montré la thèse d'Agnès Berland-Berthon (2012). Elle demeure pour autant peu étudiée dans la recherche et dans la littérature en dehors du champ académique, qui continuent de mettre

¹³⁵ Cette sous-rubrique a posé de nombreuses difficultés aux bailleurs enquêtés, qui déclaraient ne pas être en mesure d'évaluer les capacités de transformation de leurs immeubles.

en avant les motifs techniques et patrimoniaux de la démolition. En amont ou en parallèle d'une concertation avec une collectivité au sujet d'une démolition, des discussions entre les agents du bailleur ont révélé que des motivations autres que l'état technique (la vétusté) d'un bâtiment peuvent justifier sa disparition. La démolition peut en effet être saisie comme un dernier recours par le bailleur qui est confronté à un phénomène de dégradation du cadre de vie bien installé et qu'il juge irréversible. Précisons qu'une telle situation peut se produire dans le cadre comme en dehors d'un projet de rénovation urbaine. Lorsque la démolition l'emporte sur la réhabilitation sans justification technique, cela signifie généralement que la démolition est activée comme l'ultime recours face à une situation devenue trop complexe à gérer, comme par exemple un trafic d'armes ou de drogue qui tend à s'amplifier. « C'est une verrue » est une expression souvent entendue pendant des réunions, ou même lue dans des comptes rendus, pour désigner un patrimoine dégradé.

Quand la démolition est envisagée pour quitter un quartier touché par un trafic d'armes :

Directeur d'une agence de gestion : « Il y a une circulation d'armes importante sur le site et une localisation qui fait que c'est plus facile pour les dealers d'intervenir que pour nous. »

Directeur de la Gestion du Patrimoine : « Le trafic d'armes sur [Ville], c'est une tradition (rires). »

Directeur d'une agence de gestion : « Après il faut savoir si on a envie de rester dans le quartier, parce que les trafics vont rester. »

Directeur du Renouvellement Urbain : « Il y a quelque chose qu'on exclut, c'est la reconquête du site ».

Directeur d'une agence de gestion : « Si, on a essayé, mais on sent qu'on est une cible ».

Observation de réunion, Comité Renouvellement Urbain, septembre 2018

« Se débarrasser de tout » :

Dans le cadre d'un NPNRU, le bailleur social a mandaté un bureau d'études pour définir des scénarios d'intervention sur un autre site (environ 4 000 logements sociaux) dont les principaux problèmes mis en évidence par les acteurs sont les suivants : trafic de drogue, sentiment d'insécurité, enclavement, délinquance. Le bureau d'études vient présenter trois scénarios proposant chacun de faibles volumes de démolition au regard des attentes initiales du bailleur. À l'issue de la présentation, le directeur du renouvellement urbain fait part de sa déception et déclare : « Sinon il y a un autre scénario, radical, qui serait de se débarrasser de tout, de démolir tous les logements. »

Observation de réunion, mars 2019.

Il est fréquent que de telles situations de dégradation découragent les équipes de proximité voire provoquent, dans les cas les plus graves, leur retrait des sites gérés. En général, c'est le directeur de l'agence de gestion qui vient présenter un projet de démolition au Comité de Renouvellement Urbain, soit pour solliciter une autre option auprès des services de maîtrise d'ouvrage, soit pour obtenir une autorisation de démolir de la part du directeur général. Bien souvent, ce n'est pas la première fois que la démolition est envisagée, d'autres solutions ayant d'abord été testées. « On a tout essayé » est une phrase souvent employée au cours de ce type de réunions, les professionnels évoquant « une seconde » ou « une énième chance » qui a tourné court. Plusieurs mois, voire plusieurs années, peuvent s'écouler avant que l'avenir de ce même patrimoine soit de nouveau mis à l'ordre du jour pour examiner de nouveaux scénarios jusqu'à l'acceptation de sa démolition.

Il arrive que la démolition d'un immeuble soit perçue par le bailleur social enquêté comme un aveu de faiblesse, un échec dans la gestion du site concerné : « Ce n'est pas satisfaisant de se dire qu'on va démolir parce qu'on ne sait pas tenir un site [...] mais la démolition avait déjà été envisagée l'an dernier, c'est pas comme si on n'avait pas envisagé la démolition » (directeur général, Comité de Renouvellement Urbain, septembre 2018). La démolition peut alors être activée à la fois comme un instrument de gestion et comme un levier pour améliorer le cadre de vie des habitants restants (lorsque que le bailleur détient effectivement d'autres patrimoines que l'immeuble voué à la démolition, ce qui n'est pas toujours le cas).

La démolition d'un immeuble, plus encore lorsqu'elle est invoquée au motif d'améliorer le cadre de vie, fait toujours l'objet d'une négociation avec les Villes. Elle n'est pas toujours proposée par le bailleur à la collectivité, l'inverse est aussi possible lorsqu'une collectivité suggère au bailleur (voire incite fortement) la démolition d'un ou plusieurs immeuble(s) : « À un moment donné, le Maire ne voulait plus voir la barre » (directeur de la Gestion du Patrimoine, Comité de Renouvellement Urbain, mai 2019). De telles propositions ont été soumises au bailleur au cours de plusieurs projets de rénovation urbaine, auquel cas elles furent généralement consenties par celui-ci puisqu'il pouvait alors bénéficier de financements avantageux. Mais une telle suggestion peut aussi se présenter en dehors des projets de rénovation urbaine, créant ainsi davantage de réticences de la part du bailleur qui doit engager des fonds propres. Cela s'est notamment produit en ce qui concerne des patrimoines générant d'importants efforts d'investissement de la part du bailleur pour faire face à des dégradations intentionnelles. Dans un courrier, un Maire réclame par exemple la démolition d'immeubles qui « font tache » à proximité immédiate d'un secteur économique et résidentiel requalifié (courrier évoqué lors d'un Comité Renouvellement Urbain, octobre 2016). Néanmoins, le bailleur estime avoir engagé suffisamment de fonds propres pour tenter d'inverser la dégradation de ce patrimoine et se refuse à déboursier de nouveau pour le démolir. Dans un autre cas similaire et pour le même motif, la direction générale du bailleur se prononce en faveur de la vente d'un patrimoine que le Maire souhaite voir démoli. La vente se fera au profit d'un promoteur ou d'un office public de l'habitat présent sur la commune : « On est prêt à le céder pour quasiment rien, si derrière on n'a pas de frais de démolition et de relogement » (directeur général, Comité de Renouvellement Urbain, septembre 2018). La vente comme la démolition peuvent ainsi être saisies par le bailleur pour se désinvestir d'un site dont la dégradation du cadre de vie est forte et génère des difficultés de gestion que le bailleur estime ne plus être en capacité de supporter tant financièrement que d'un point de vue organisationnel. Des extraits de courriers échangés entre le

bailleur et une collectivité témoignent ci-dessous de cette hypothèse sur la démolition comme instrument de gestion et rend compte une fois encore de la manière dont la gestion du cadre de vie peut se révéler être un objet négocié entre bailleurs et collectivités.

Au nom de l'amélioration du cadre de vie, la démolition négociée entre bailleurs et collectivités :

Objet : Courrier d'un Maire suggérant au bailleur la démolition de deux tours de 168 logements, octobre 2015

« Le présent courrier s'inscrit dans le cadre de la transformation engagée sur [Ville] depuis 2009 au travers notamment du Programme de Rénovation Urbaine. Cet effort de transformation durable du visage socio-urbain de ce secteur à fort enjeux et potentiels va se poursuivre dans les années à venir [...] à proximité immédiate de votre patrimoine [...]. Aussi, si je reviens vers vous aujourd'hui, c'est dans la perspective de trouver un levier d'action afin d'envisager une amélioration significative du cadre de vie autour des deux tours sis [nom de la rue]. Dans le contexte actuel, il paraîtrait opportun de s'orienter vers une démolition complète de ce patrimoine posant de vraies problématiques de sûreté urbaine. »

Objet : Réponse du directeur de l'agence de gestion du bailleur, novembre 2015

« Monsieur le Maire, [...] vous avez souhaité attirer mon attention sur la nécessité d'améliorer le cadre de vie autour de nos deux tours [nom de la rue], en nous orientant vers une démolition complète de ce patrimoine posant des problématiques de sûreté urbaine. Je suis [...] favorable à l'étude de la démolition des deux tours, si celles-ci pouvaient être raccrochées au programme NPNRU 2. »

Conclusion

La gestion du cadre de vie est une responsabilité partagée entre plusieurs acteurs. Dans les quartiers d'habitat social, les bailleurs sociaux et les collectivités locales jouent un rôle de premier plan. L'investigation sur la gestion du cadre de vie de ces quartiers a révélé que sa prise en charge est distribuée dans l'organisation du bailleur d'une part, et qu'elle fait l'objet de négociations interacteurs (entre bailleurs et collectivités) et interprofessionnelles (entre maîtrise d'ouvrage et gestion) d'autre part.

Dans l'organisation du bailleur, les relations entretenues entre les gestionnaires du cadre de vie (gestionnaires de proximité et chargés de Gestion Sociale et Urbaine) et les chefs de projets urbains ont été identifiées comme un paramètre essentiel de la gestion du cadre de vie. Leur coopération, bien qu'elle représente un enjeu très ancien pour les bailleurs sociaux, a été remise sur le devant de la scène avec la montée en puissance de la rénovation urbaine depuis le début des années 2000. Seulement, les projets de rénovation urbaine ont plus que jamais mis en évidence que des freins perdurent et nuisent à cette coopération. En effet, un résultat de l'exploration sur la gestion du cadre de vie est que celle-ci représente une épreuve pour ses gestionnaires et ses producteurs qui doivent affronter leurs relations au cours des projets urbains. La mise en œuvre des projets de rénovation urbaine intensifie ainsi le sentiment d'une coopération inachevée, et si la faiblesse de leur collaboration pose problème, l'expérience des projets de rénovation urbaine montre que c'est avant tout parce qu'elle peut avoir des effets négatifs sur les projets urbains et, à terme, sur le cadre de vie des quartiers et sur l'activité de gestion du cadre de vie elle-même. Les obstacles et les résistances à la coopération sont liés aux contraintes qui s'imposent à chacun, à la divergence de leurs priorités, à des conflits de finalités, ou encore à la défense d'un territoire professionnel qui se traduit par l'exclusion de ceux qui n'en font pas partie.

La direction du bailleur a pourtant tenté d'organiser la rencontre entre maîtrise d'ouvrage et gestion en amont des projets, en dressant la liste des sujets à évoquer entre les gestionnaires de proximité et les chefs de projets constructions. Ces sujets, par ailleurs encadrés par le cahier des charges (laissant de fait peu de marges de manœuvre aux gestionnaires pour émettre des avis contradictoires), sont constitutifs de la gestion du cadre de vie :

- l'aménagement des espaces extérieurs et des parties communes ;
- les accès, les circulations et le stationnement au sein des espaces résidentiels ;
- le mobilier urbain ;
- et l'éclairage intérieur et extérieur.

En analysant cette organisation de la rencontre entre gestionnaires de proximité et chefs de projets, deux constats sur la gestion du cadre de vie se font jour :

➤ Dans la pratique, leur négociation autour de la gestion du cadre de vie porte plutôt sur :

- la gestion des ordures ménagères par les gardiens ;
- les usages au sein de l'espace résidentiel ;
- la configuration des parties communes ;
- l'accès aux espaces résidentiels ;
- et le stationnement aérien et souterrain.

Les gestionnaires de proximité, plus encore que les chefs de projets, cherchent à orienter la négociation sur ces sujets qu'ils abordent avant tout sous l'angle de leurs conditions de travail, davantage qu'en termes d'amélioration du cadre de vie pour les habitants.

➤ Cette manière d'organiser la coopération entre chefs de projets et gestionnaires de proximité (celle proposée par la direction du bailleur tout comme celle que les professionnels eux-mêmes cherchent à mettre en place) ne permet pas de traiter tous les problèmes de gestion du cadre de vie qui pourraient se présenter à l'issue d'un projet urbain. La coopération n'empêche pas la persistance ou l'apparition de problèmes. Ce constat remet en cause la nécessité de débattre de tous les sujets relevant de la gestion du cadre de vie en amont des projets, puisqu'une partie d'entre eux revêt un caractère imprévisible ou difficile à anticiper.

À une autre échelle, la gestion du cadre de vie apparaît comme « une affaire négociée » entre bailleurs et collectivités. Leurs principaux sujets de négociation à ce propos ont été mis en lumière par le suivi des projets de rénovation urbaine. Ils sous-tendent un certain nombre de problématiques comme la distribution des responsabilités de gestion de proximité, des accords tacites autour de la mixité sociale, ou encore des désaccords voire des conflits sur la démolition des logements sociaux. L'ANRU, en les incitant à échanger sur ces objets plus ou moins controversés, a contribué à l'institutionnalisation des projets de rénovation urbaine comme arène de négociation autour de la gestion du cadre de vie entre bailleurs et collectivités.

Dans le cas du bailleur enquêté, la faible intégration des gestionnaires de proximité et des chargés de GSU aux projets de rénovation urbaine explique pour partie la création d'une nouvelle arène de discussion et de décision sur le cadre de vie et sa gestion. Il s'agit des projets de gestion initiés à l'issue des premières opérations de rénovation urbaine et pilotés par des chargés de Gestion Sociale et Urbaine qui y associent des gestionnaires de proximité. Ces projets de gestion permettent aux gestionnaires de confronter et de partager des points de vue ainsi que des retours d'expérience sur les aménagements réalisés, au sein de nouvelles instances de décisions qu'ils ont eux-mêmes créées. Après avoir démontré que la prise en charge de la gestion du cadre de vie est à la fois distribuée et négociée, nous allons désormais décrypter comment cela se manifeste dans le cas d'un projet de gestion.

PARTIE 3

Les gestionnaires du cadre de vie en action. Le cas des Projets de Gestion de Site

Au sein de l'organisation du bailleur social, dans différents services de gestion et de maîtrise d'ouvrage, des agents contribuent à l'objectif de qualité du cadre de vie et de sa gestion. Et pourtant, la gestion du cadre de vie est toujours -y compris en interne- beaucoup moins identifiée que les activités de gestion locative, d'entretien du patrimoine, et de construction qui sont au cœur du métier des bailleurs. La partie 2 a ainsi révélé que la gestion du cadre de vie, chez le bailleur, est distribuée entre trois catégories de professionnels (chargés de Gestion Sociale et Urbaine, gestionnaires de proximité, chefs de projets urbains), de façon plus ou moins directe ou indirecte, et même plus ou moins formelle ou informelle. L'investigation a aussi montré que la gestion du cadre de vie est un objet de négociation entre le bailleur et les collectivités locales au moment de la conception des projets de rénovation urbaine pour les seconds.

Aussi, alors que les projets de rénovation urbaine sont apparus comme une arène de discussion et de décision institutionnalisée par l'ANRU autour du cadre de vie et de sa gestion, on voit émerger au sein du bailleur une nouvelle arène portée par les gestionnaires du cadre de vie. Le « Projet de Gestion de Site » (PGS) se présente ainsi comme un projet expérimental pour tester une nouvelle méthode de travail dans le but d'améliorer et de préserver le cadre de vie des espaces résidentiels les plus dégradés du bailleur. Pour y parvenir, il met à l'épreuve une coopération renforcée entre les chargés de Gestion Sociale et Urbaine et les gestionnaires de proximité.

Le **chapitre 6**, « La gestion du cadre de vie, une question d'échelle ? », revient tout d'abord sur la manière dont le PGS est appréhendé par le bailleur et par les gestionnaires du cadre de vie : quelles influences et quelles intentions le PGS est-il censé servir, et à quels problèmes doit-il répondre ? Les réponses à ces questions mettent en évidence que cette arène collective se déploie autour d'une seule échelle : celle du bailleur et de ses espaces résidentiels. Ce repli du bailleur à l'échelle de ses seuls espaces résidentiels pour traiter la question du cadre de vie interpelle : la gestion du cadre de vie au sein du patrimoine social (re)devient-elle (comme dans les quartiers HLM d'hier) « l'affaire du bailleur » ?

Enfin, le **chapitre 7**, « La gestion du cadre de vie, de l'instabilité de l'objet à la fragilité de l'action », analyse plus en détails la manière dont les gestionnaires du cadre de vie qualifient la dégradation du cadre de vie et la façon dont ils se saisissent de l'expérimentation du Projet de Gestion de Site pour inverser ce processus. Cette étude éclaire une boîte noire entrouverte tout au long du manuscrit, celle du référentiel d'actions de la gestion du cadre de vie, ainsi que les représentations et les croyances professionnelles qui y sont associées. Elle met aussi en évidence les incertitudes des professionnels et la fragilité de leur action face au caractère instable de cet objet qu'est la gestion du cadre de vie.

CHAPITRE 6

La gestion du cadre de vie, une question d'échelle ?

Introduction

Dans le cadre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU)¹³⁶, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) a institutionnalisé un nouvel outil d'anticipation coordonné entre les bailleurs et les collectivités autour du cadre de vie des quartiers HLM : les projets de gestion¹³⁷. En procédant ainsi, l'ANRU a contribué à orienter les sujets de négociation mis sur la table au moment de la conception des projets urbains entre ces deux institutions. Mais le bailleur que nous avons investigué n'a pas attendu cette injonction pour réinterroger ses pratiques de gestion du cadre de vie. C'est ainsi que les chargés de Gestion Sociale et Urbaine (GSU), que nous avons identifiés comme des gestionnaires du cadre de vie, ont initié la mise en œuvre d'un projet de gestion dédié à l'amélioration du cadre de vie : le Projet de Gestion de Site (PGS). Ce projet est présenté par ces professionnels comme un moyen de résorber des phénomènes de dégradation avancés au sein d'espaces résidentiels pourtant rénovés dans le cadre du premier Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU)¹³⁸. Avec le PGS, les chargés de GSU interviennent dans des quartiers qu'ils ont pu investir par le passé de manière moins approfondie et à mettre en pratique une méthode de travail qui vient se greffer à leurs méthodes conventionnelles. Cela les conduit à réinterroger leurs compétences, à revoir leurs périmètres d'intervention et leurs moyens d'action. Sans doute pour se prémunir d'un droit à l'erreur, le PGS a été annoncé dès ses débuts comme une expérimentation par la direction du bailleur. Nous verrons alors, à travers son analyse, comment la gestion du cadre de vie peut être investie en tant qu'objet

¹³⁶ Pour rappel, le NPNRU a été lancé par la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Il doit permettre, d'ici à 2030, la rénovation de 450 quartiers prioritaires situés dans 98 départements en France métropolitaine et d'Outre-mer (site officiel de l'ANRU).

¹³⁷ Voir chapitre 5.

¹³⁸ Pour rappel, le PNRU a été institué par la loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

expérimental. Comme d'autres expérimentations, le PGS n'a pas été conçu de façon *ex nihilo*. Aussi, sans que cela soit explicitement revendiqué par les chargés de GSU, les influences de ce projet se situent à plusieurs niveaux : dans les projets de gestion du NPNRU présentés dans le chapitre 5 ; dans les projets de rénovation urbaine déjà explorés tout au long du manuscrit ; dans la gestion urbaine de proximité ; ou encore dans des réflexions plus anciennes, datées du début des années 1990.

Dans ce chapitre 6, il s'agira donc de porter l'attention sur la mise en œuvre d'un projet expérimental dédié à l'amélioration du cadre de vie des espaces résidentiels parmi les plus dégradés du patrimoine du bailleur. Ce projet s'est déployé en réaction aux projets de rénovation urbaine auxquels les gestionnaires du cadre de vie estiment avoir été trop faiblement associés. Avec le PGS, les chargés de GSU s'associent aux gestionnaires de proximité (responsables de site, chefs de secteur, gardiens) pour créer une nouvelle arène de décision et de discussion autour de la gestion du cadre de vie. Pour rappel, les responsables de site sont chargés de garantir l'entretien du patrimoine, la sécurité sur les sites et la qualité de service. Ils encadrent des équipes composées chacune d'un chef de secteur et de gardiens, qui s'occupent localement de l'entretien courant (nettoyage et réparations) et de la gestion de la maintenance (prestations dans les logements et parties communes)¹³⁹.

Ce chapitre poursuit une réflexion engagée dans les précédents sur l'échelle de la gestion du cadre de vie : existe-t-il une « bonne échelle » pour agir sur le cadre de vie et sa gestion ? Pour répondre à cette question, le chapitre s'articule autour de trois sections.

La première section, « Les influences du Projet de Gestion de Site, un projet expérimental dédié à l'amélioration du cadre de vie », plonge dans le passé des Projets de Gestion de Site en retraçant l'histoire de l'une de ses influences, qui a participé de l'impulsion des PGS chez le bailleur et qui n'a pas encore été abordée dans ce manuscrit : les projets de gestion qui précèdent l'injonction du NPNRU.

La deuxième section, « L'expérience du Projet de Gestion de Site chez le bailleur : intentions et réactions », revient sur les desseins que le bailleur et ses agents de la gestion sociale et urbaine projettent à travers le Projet de Gestion de Site. Nous verrons ensuite pourquoi ce projet, dont l'une des vocations affichées est de venir en aide aux gestionnaires de proximité, n'a pas reçu l'accueil escompté auprès des gardiens d'immeubles.

La troisième section, « La dégradation du cadre de vie dans le parc social : d'abord "l'affaire du bailleur" ? », clôture le chapitre sur un constat pour le moins alarmant sur le périmètre privilégié par le bailleur pour appréhender l'enjeu de la gestion du cadre de vie à travers le Projet de Gestion de Site.

¹³⁹ Voir chapitre 3.

I. Les influences du Projet de Gestion de Site, un projet expérimental dédié à l'amélioration du cadre de vie

Le Projet de Gestion de Site mis en œuvre par le bailleur enquêté constitue certes un dispositif récent (son lancement date de 2016), mais son histoire est fondée sur des influences bien plus anciennes et plurielles, qui font leur apparition au sein des organismes HLM au tournant des années 1990.

1) Un précédent aux Projets de Gestion de Site : les réflexions du CSTB sur la gestion urbaine

Au début des années 1990, des situations de dégradation urbaine ont été mises en lumière dans certains quartiers français en difficultés (quartiers HLM, villes nouvelles, centres anciens). Des membres du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB)¹⁴⁰ ont joué un rôle central dans la prise de conscience des acteurs et la compréhension de ces phénomènes. À partir d'enquêtes et de missions de conseil, d'accompagnement et de conduite du changement réalisées auprès de nombreux organismes HLM, un petit groupe de spécialistes a publié une quarantaine de rapports et réalisé des présentations dans le cadre de séminaires professionnels. Ce groupe était composé de membres du Laboratoire de Sociologie Urbaine Générative rattaché au CSTB, et d'autres professionnels qui partageaient alors leurs réflexions. On peut citer Barbara Allen et Michel Bonetti¹⁴¹, Éric Amanou¹⁴², Jean Bouvier¹⁴³, Brigitte Guigou¹⁴⁴, l'architecte Jean-Didier Laforgue, ou encore Christophe Pallot¹⁴⁵. En alertant les bailleurs sociaux sur ces situations de dégradation, leur objectif était de les inciter à modifier leurs pratiques. Michel Bonetti a rédigé son premier article sur ce sujet en 1995. Rencontré en entretien, Jean Bouvier se souvient des réactions diverses des bailleurs et des collectivités locales à qui s'adressait ce texte, certains acteurs étant déjà sensibles à ces questions, d'autres ne partageant pas les constats de M. Bonetti (entretien, juin 2017). Dans ce texte, Bonetti mentionne pour la première fois la notion de « gestion urbaine », reprise ensuite dans la plupart de ses publications. Il y définit la gestion urbaine comme « le système formé par l'ensemble des organisations dont se sont dotées les institutions pour intervenir dans [les] quartiers [...] ». Ce système [...] comprend les services de gestion de l'habitat et des espaces urbains, les

¹⁴⁰ Pour rappel, l'activité principale du CSTB est centrée sur l'accompagnement et la formation des acteurs, ainsi que sur la certification et l'évaluation.

¹⁴¹ Michel Bonetti (sociologue) et Barbara Allen (psychosociologue) étaient directeurs de recherche au CSTB jusqu'en 2012-2013. Ensemble, ils ont fondé le bureau d'études *Le Sens Urbain*, où ils sont désormais chercheurs consultants.

¹⁴² Éric Amanou est socio-urbaniste, il a fondé et dirige le collectif *La Condition Urbaine* qui accompagne les acteurs impliqués dans des projets de renouvellement urbain sur diverses thématiques comme la gestion urbaine et les démarches participatives.

¹⁴³ Jean Bouvier est consultant indépendant au sein de *La Condition Urbaine* depuis octobre 2013. Il intervient notamment sur la gestion urbaine de proximité auprès des Villes et des bailleurs sociaux. Il participe aussi à la formation des professionnels sur ce qu'il qualifie de « Projets de Gestion Urbaine de Site ».

¹⁴⁴ Brigitte Guigou exerce au sein de l'Institut Paris Région (ex-IAU).

¹⁴⁵ Christophe Pallot est directeur au sein du groupe HTC (Habitat & Territoires Conseil), filiale de l'Union Sociale pour l'Habitat.

services et les équipements scolaires, sociaux, culturels, commerciaux, sans oublier la police » (Bonetti, 1995, p. 3)¹⁴⁶. En s'appuyant sur le cas des programmes conduits dans le cadre de la Politique de la Ville dans les années 1990¹⁴⁷, il observe ce qu'il nomme « un déficit de gestion urbaine », une critique directement adressée aux concepteurs qui, selon lui, n'intègrent pas suffisamment les problématiques de gestion dans leurs projets urbains. M. Bonetti oppose alors deux critiques sur la façon dont on intervient à l'époque dans les quartiers HLM.

La première critique s'adressait aux responsables politiques et aux dirigeants des organismes HLM impliqués dans ces dispositifs. Elle portait sur la façon dont ces acteurs ont identifié et caractérisé les problèmes des quartiers, en les homogénéisant et en appliquant de façon indifférenciée des programmes de travaux dans le but de débloquer des aides financières. Cette tendance à l'homogénéisation des problèmes et des interventions apparaissait en contradiction avec les principes de la Politique de la Ville qui valorisaient déjà dans les années 90 le fait d'adapter les interventions aux spécificités locales des sites à requalifier. Pour Bonetti, les attentes et le vécu des habitants et des agents de terrain ont été placés au second plan au profit des représentations portées par les dirigeants à l'égard des problèmes dans les quartiers. Parmi ces représentations, Bonetti a soulevé celles fondées sur un rapprochement entre les formes urbaines et les problèmes sociaux, rapprochement théorisé par les travaux de l'Ecole de Chicago. Cela explique en partie pourquoi c'est à travers le traitement de l'urbain que des acteurs ont espéré résoudre les problèmes sociaux auxquels étaient confrontés les habitants des quartiers. Bonetti ne remettait pas en cause la capacité de ces actions sur l'urbain à améliorer le cadre de vie des quartiers et à augmenter, de fait, le confort et la satisfaction des habitants. Il a cependant montré que cela ne suffisait pas et que la primauté alors accordée aux interventions sur l'urbain s'expliquait par les représentations que les acteurs avaient de leurs propres responsabilités vis-à-vis de ces quartiers, dont le traitement des problèmes sociaux était exclu (Bonetti, 1995, p. 9). Cette théorie soulève des interrogations encore d'actualité sur les missions et les responsabilités qui relèvent ou non du bailleur social et d'autres institutions présentes dans les quartiers.

La seconde critique formulée par Bonetti en 1995, cette fois à l'égard des concepteurs de projets urbains, portait sur la moindre importance qu'ils accordent selon lui à l'exploitation et à la maintenance des ouvrages. L'auteur a fait le même constat des années plus tard au sujet des projets de rénovation urbaine, en rappelant que si ces activités apparaissent à première vue « extrêmement simples : nettoyage des rues, ramassage des déchets, réparation des fuites d'eau dans les immeubles, etc... » (Bonetti, 2007b, p. 4), elles ne le sont pas et font intervenir « tous les corps d'état du bâtiment : plomberie, chauffage, réparation des toitures, gestion de l'éclairage et de l'ensemble des réseaux d'eau, contrôle des ascenseurs, gestion des espaces verts, etc... » (*ibid.*, p. 4).

En s'appuyant sur ces deux principales critiques, Bonetti invitait les acteurs impliqués dans la transformation des quartiers à faire évoluer leur organisation. Parmi les acteurs concernés par cette évolution, il distinguait le groupe des acteurs opérationnels qui élaborent des propositions et les mettent en œuvre, et le groupe des décideurs composé des responsables des organisations

¹⁴⁶ Cette définition évoluera avec les années pour finalement désigner « l'ensemble des activités qui concourent à l'entretien de l'habitat, des espaces, des équipements urbains et qui plus largement assurent le fonctionnement social urbain » (Bonetti, 2007b, p. 4).

¹⁴⁷ Ces programmes visaient en priorité à améliorer l'accès et l'installation de services et d'équipements publics dans les quartiers HLM.

(collectivités locales et bailleurs) qui valident ces propositions. Il identifiait aussi un troisième groupe, celui des habitants, qui devaient selon Bonetti être « positionnés de manière à ce que leurs demandes puissent être prise en compte, mais en évitant de les leurrer sur leur rôle, en ne leur faisant pas croire qu'ils prennent les décisions, alors que les plus importantes sont prises ailleurs » (Bonetti, 1995, p. 14-15). L'auteur proposait une refonte des modes d'interventions de ces trois groupes d'acteurs autour de trois temps forts. Dans un premier temps il s'agissait de commencer par prendre le temps de déconstruire les représentations des acteurs et des habitants sur la situation de leur quartier, afin de s'interroger sur ce qui pose problème et sur les causes réelles de ces problèmes. Dans un deuxième temps seulement, les acteurs devaient selon Bonetti réfléchir aux perspectives souhaitées pour le quartier, avant d'envisager –dans un troisième temps– des actions pour atteindre ces objectifs (Bonetti, 1995, p. 15). Cette façon de faire s'opposait aux modes d'interventions couramment pratiqués à cette période, qui ont pu conduire les acteurs à ne pas s'interroger en amont sur les effets de leurs actions et sur la manière dont celles-ci étaient susceptibles d'améliorer les conditions de vie et le cadre de vie des habitants.

Ces réflexions ont conduit Michel Bonetti et d'autres à imaginer une méthode de travail pour accompagner les acteurs dans la lutte contre les phénomènes de dégradation urbaine, donnant ainsi naissance aux « projets de gestion » au cours des années 1990. Cette méthode de travail a été rédigée par un groupe de travail constitué à l'initiative du CSTB. Ce document (que nous désignerons ensuite en tant que « référentiel du CSTB » pour faciliter la lecture) a pris le nom de « Qualirésidence(s) » au moment de sa certification par l'organisme Certivéa¹⁴⁸ en 2006¹⁴⁹. La certification est toujours délivrée aujourd'hui aux organismes HLM qui en font la demande et la méthode des projets de gestion continue d'être enseignée aux agents des bailleurs.

2) Les bailleurs sociaux : une appropriation cyclique et un intérêt renouvelé récemment à l'égard des projets de gestion

2.1) Dans les années 1990, une diffusion différenciée entre les bailleurs selon les problèmes de gestion rencontrés

Les projets de gestion ont été accueillis et appropriés de manière différenciée selon les bailleurs depuis leur naissance dans les années 1990. Cette appropriation revêt également une dimension que l'on peut qualifier de cyclique, avec des périodes (des cycles) caractérisées tantôt par un intérêt plus ou moins marqué, tantôt par une relative indifférence à ces projets, et ce depuis les années 1990. La plupart des expérimentations, peu nombreuses, menées au cours de ces années furent influencées par le référentiel du CSTB. Ces expérimentations n'ont pas toutes été élaborées sous l'intitulé de projets de gestion, et certaines ont pu donner lieu à d'autres appellations. Outre « projet de gestion », les appellations les plus répandues sont « projet de site », « projet de résidence » ou encore « projet de gestion de site ». Ces appellations peuvent varier selon les termes utilisés par les

¹⁴⁸ Certivéa est une filiale du CSTB qui délivre des certifications sur les performances (environnementales, économiques...) des bâtiments non résidentiels (bureaux, équipements sportifs, établissements scolaires, commerces, etc.).

¹⁴⁹ La dernière mise à jour de la certification « Qualirésidence(s) » date de 2008.

bailleurs pour désigner les espaces résidentiels qu'ils gèrent, et que certains nomment des résidences, quand d'autres lui préfèrent le terme « sites ». Ces appellations ont pu varier également sous l'influence des formations professionnelles dispensées aux bailleurs, par des bureaux d'études par exemple. La diversité des appellations est un indice d'appropriation et d'adaptation des projets de gestion par les bailleurs qui ont dû faire évoluer leurs pratiques pour intégrer cette méthode de projet. Dans certains cas, la modification de l'appellation originelle « projet de gestion » a pu s'accompagner d'adaptations plus ou moins mineures, concernant par exemple les profils de professionnels impliqués et le portage du dispositif.

Il faut cependant garder à l'esprit que les bailleurs sociaux ont toujours eu conscience de l'existence de problématiques de gestion et qu'ils n'ont donc pas attendu le travail des membres du CSTB pour essayer de trouver des solutions. Dès les débuts de la Politique de la Ville, que l'on associe généralement au dispositif Habitat et Vie Sociale de 1977, des bailleurs ont par exemple travaillé à l'adaptation et au renforcement de la gestion. Ces enjeux et les démarches expérimentales conduites par des bailleurs apparaissent dans des comptes rendus de la commission de développement social des quartiers dès le début des années 1980. Finalement, l'intérêt porté par les bailleurs à ces projets est fonction de leurs sensibilités à l'égard des enjeux de gestion de proximité, et dépend également de l'ampleur des problèmes de gestion rencontrés au sein de leur patrimoine, ce qui peut varier d'un organisme à un autre mais aussi, pour un même organisme, d'un territoire à un autre.

À la fin des années 1990, une dizaine de bailleurs ont lancé des projets de résidence en revendiquant leur caractère expérimental. C'est le cas par exemple de Logement Français¹⁵⁰ (bailleur considéré dans le milieu du logement social comme un pionnier en matière d'actions sur la gestion urbaine dans ces années). D'après Jean Bouvier, la forme la plus aboutie et correspondant le mieux aux projets de gestion tels qu'ils furent imaginés par le CSTB est l'expérience conduite par le bailleur Habitat Marseille Provence au cours des années 1990 alors que cet organisme rencontrait des problèmes majeurs de gestion sur son patrimoine (entretien, juin 2017).

2.2) Au début des années 2000, un intérêt renouvelé... mais limité par la concurrence avec la Gestion Urbaine de Proximité

Au début des années 2000, la diffusion des projets de gestion au sein des organismes HLM s'est essouffée, et les quelques projets de gestion lancés n'ont pas été menés jusqu'au bout : « il n'y a pas eu un grand succès globalement car la méthode est exigeante », affirme J. Bouvier (entretien, juin 2017). La diffusion des projets de gestion apparaît en effet freinée au cours des années 1990-2000 par la méthode de travail qu'ils valorisent et qui s'oppose aux pratiques traditionnelles des bailleurs. Jusqu'à une période très récente, la majorité des bailleurs ont privilégié les « démarches qualité » qui impliquent de reproduire à l'identique toutes les interventions et prestations en matière de qualité de service, et ce sans diagnostic approfondi préalable pour caractériser le contexte urbain, les conditions et les modes d'habiter, ou encore les besoins réels des habitants. Les professionnels des organismes HLM s'appuyaient alors sur les mêmes critères pour définir la qualité des prestations et renseignaient les mêmes lignes budgétaires. Cette façon de procéder, particulièrement

¹⁵⁰ Le groupe Logement Français est connu sous le nom « 1001 Vies Habitat » depuis le 1^{er} juillet 2018.

rigide, a pu conduire par exemple « à réaliser différents programmes de travaux du même type sur toute une partie du patrimoine (par exemple changement des chaudières, des cabines d'ascenseurs ou des menuiseries), au lieu d'élaborer des programmes particuliers intégrant différentes formes d'intervention pour chaque groupe de bâtiments en fonction des problèmes spécifiques qui s'y posent » (Bonetti, 2003, p. 7). Les projets de gestion proposent une approche inverse qui consiste à adapter les interventions au contexte urbain et social : « Mes enjeux sont différents, je ne fais pas les mêmes efforts partout, on fait différemment d'un endroit à l'autre » (entretien avec J. Bouvier, juin 2017). Il ne s'agit donc pas d'une recette à appliquer partout sans différenciation.

Un autre obstacle au développement des projets de gestion, encore d'actualité, peut expliquer pourquoi les projets de gestion ont été délaissés par les bailleurs au cours des années 2000 : il s'agit de la Gestion Urbaine de Proximité. Les deux intitulés, Gestion Urbaine de Proximité et projets de gestion, sont proches, créant de fait une ambiguïté. Pour les acteurs, l'intérêt de lancer un projet de gestion sur un site bénéficiant déjà d'un dispositif de Gestion Urbaine de Proximité n'était (et n'est toujours) pas évident.

3) Ce que le projet de gestion n'est pas : divergences et complémentarités avec la Gestion Urbaine de Proximité et les Projets de Rénovation Urbaine

Encore aujourd'hui, il n'est pas rare qu'un rapprochement entre les projets de gestion et la gestion urbaine de proximité fasse son chemin dans les représentations. Il est vrai que les projets de gestion se sont (en partie) nourris de la gestion urbaine de proximité. Il subsiste cependant des différences entre ces deux dispositifs, que nous relevons ici pour lever toute ambiguïté sur ce point. À cela, nous ajoutons également les points de divergence et de convergence avec les Projets de Rénovation Urbaine, qui ont également joué un rôle moteur dans la réapparition des projets de gestion chez les bailleurs sociaux.

Tout d'abord, la Gestion Urbaine de Proximité a fait l'objet d'une reconnaissance officielle parue dans une note de cadrage en 1999. Son acronyme « GUP » est désormais bien connu des collectivités locales et des bailleurs sociaux français. La GUP est donc un dispositif cadré et normalisé, dont la procédure bénéficie d'une reconnaissance nationale. Les Projets de Rénovation Urbaine (PRU) puisent quant à eux leur reconnaissance juridique dans la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Tandis que les projets de gestion ne présentent aucun cadre juridique, aucune reconnaissance officielle. Il s'agit d'une méthode de projet dont les influences sont multiples et les applications variées puisque, comme nous l'avons vu, si le CSTB a fait certifier le dispositif « projet de gestion », son référentiel ne constitue pas la seule méthode inventoriée jusqu'à présent. La manière de mener un projet de gestion est effectivement librement interprétée par les bailleurs qui s'en saisissent (et on ne peut pas affirmer que chacun d'eux ait par ailleurs connaissance du référentiel du CSTB).

Ensuite, GUP, PRU et projets de gestion ne poursuivent pas tout à fait les mêmes objectifs, même si ces dispositifs se rejoignent quelque peu sur les problèmes auxquels ils s'intéressent :

• la GUP a pour objectifs de surveiller l'évolution des sites et de prévenir tout risque de dégradation. On peut classer les thématiques qui préoccupent la GUP (sans ordre de priorité) en trois grandes catégories¹⁵¹ :

- la gestion technique, c'est-à-dire : les activités d'entretien, de maintenance, et de réhabilitation des logements et des espaces extérieurs (espaces verts, voirie, éclairage...) ; la qualité des espaces extérieurs (propreté, aménagement...) ; la qualité de service réalisée et attendue (les prestations réalisées dans et aux abords des logements) ainsi que ses répercussions sur le montant des charges locatives payées par les locataires. La gestion technique est élargie à d'autres activités de la gestion de proximité, à savoir le nettoyage des immeubles et des espaces extérieurs et le traitement des ordures ménagères et des encombrants.
- la gestion sociale, c'est-à-dire : l'accompagnement social des habitants et l'intégration de leurs attentes, de leurs idées, ou encore de leurs préoccupations ; le soutien aux associations locales et aux initiatives des habitants ; la tranquillité résidentielle ; la qualité de leur cadre de vie et de leurs conditions de vie ;
- la gestion des équipements, des commerces et des services de proximité ainsi que des espaces structurants du quartier (terrains de sport, places publiques...) et les usages qui s'y développent.

À noter qu'avec le PNRU et le NPNRU, une autre préoccupation a fait son entrée dans les dispositifs de GUP, celle du maintien de la qualité du cadre de vie pendant les travaux de rénovation urbaine (usuellement désigné sous l'appellation « gestion des chantiers » dans les conventions de GUP). L'articulation entre les projets de rénovation urbaine et la GUP a par ailleurs été érigée par l'ANRU -et d'autres acteurs de la GUP et du PNRU- comme une condition pour requalifier durablement les quartiers. Cette articulation a représenté un enjeu particulièrement fort au début des années 2000¹⁵².

• les PRU visent la transformation urbaine des quartiers classés en zone urbaine sensible et d'autres quartiers présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues. Les enjeux au cœur des PRU, plus ou moins explicites ou implicites dans le Règlement général de l'ANRU, dépassent l'amélioration des conditions de logement et du cadre de vie des habitants, en intégrant aussi : la mixité sociale et fonctionnelle, la cohésion sociale, le désenclavement urbain, l'accès aux commerces et aux services de proximité, la création d'équipements publics, le développement économique, l'image et l'attractivité des quartiers, la tranquillité résidentielle (abordée sous l'angle de la sécurité, entre autres) (Kertudo *et alii*, 2018, p. 8).

¹⁵¹ Ces catégories sont issues du rapport suivant sur la GUP : Montanola, 2001. Leur contenu a été quelque peu revu en prenant appui sur des notes de cadrage de l'ANRU (2006a ; 2010), une publication récente (Kertudo *et alii*, 2018), ainsi que des conventions partenariales de GUP signées par le bailleur investigué.

¹⁵² Voir à ce titre les publications de l'ANRU sur l'articulation entre GUP et PRU (2006b, 2006c, 2006d). Voir aussi la note de cadrage du Secrétariat général du Comité interministériel des villes, 2012, « Gestion urbaine de proximité. Évolution des enjeux et des pratiques d'acteurs », mai.

- les projets de gestion se concentrent sur les facteurs de la dégradation du cadre de vie des territoires les plus sensibles (l'une des thématiques investies par la GUP), et nous verrons plus loin ce que cela implique. Ils ne poursuivent pas un objectif de veille préventive comme c'est le cas de la GUP, mais ont une approche plutôt corrective ou curative des problèmes observés dans les quartiers d'habitat social par les bailleurs sociaux. La différence entre les projets de gestion et les projets de rénovation urbaine est encore plus marquée, puisque la rénovation urbaine implique une transformation urbaine des quartiers à travers des opérations de démolition-reconstruction, résidentialisation, et réhabilitation, ce qui n'est pas le cas des projets de gestion.

GUP, PRU et projets de gestion n'impliquent pas non plus les mêmes acteurs :

- la GUP est un outil de coordination des partenaires de la gestion de proximité des quartiers. Ce dispositif est porté par la collectivité (élus et services chargés de la GUP dans les communes et intercommunalités)¹⁵³ qui associe *a minima* les bailleurs et les services déconcentrés de l'Etat (délégués du Préfet, police, justice, Éducation nationale...). Les habitants et les acteurs associatifs sont aussi censés être associés au dispositif mais des entretiens avec des représentants municipaux et des observations lors de journées professionnelles ont appris que ce n'est pas toujours le cas¹⁵⁴.
- dans le cadre des PRU, les bailleurs sociaux sont des partenaires essentiels aux côtés des collectivités dans le cadre du PNRU, puis des intercommunalités qui portent les projets du NPNRU.
- les projets de gestion sont destinés à être portés par les bailleurs qui associent les habitants à la démarche. L'implication des collectivités est fortement recommandée mais leur rôle attendu n'est pas aussi moteur que dans le cadre d'une GUP ou d'un projet de rénovation urbaine.

¹⁵³ La GUP est portée par les maires ou, comme le prévoit l'évolution des compétences des collectivités poussée par le législateur, par les présidents d'intercommunalités.

¹⁵⁴ Au sujet de la place des habitants, « discrète et floue », dans le cadre des GUP, voir Brugere, 2008, p. 8.

Des différences entre GUP, PRU et projets de gestion sont également à noter en ce qui concerne leur échelle d'intervention. En effet, la GUP se déroule généralement à l'échelle d'un quartier, le plus souvent classé en géographie prioritaire de la Politique de la Ville en raison de l'articulation croissante entre GUP et PRU. Il est difficile d'établir, pour les GUP, un nombre moyen de logements par quartier tant leur taille varie dans notre pays ; en région francilienne, cette moyenne pourrait se situer autour des 500 logements d'après la lecture de quelques conventions GUP signées par le bailleur enquêté. Un Projet de Rénovation Urbaine dépasse généralement (ou dans certains cas, coïncide avec) l'échelle d'une GUP, en intégrant plusieurs quartiers eux-mêmes rattachés à plusieurs communes (rattachée à une même intercommunalité en général). Le périmètre des projets de gestion, quant à lui, ne concerne pas un territoire administratif aussi établi que les quartiers, les communes et les intercommunalités. Les projets de gestion, dans la méthode du CSTB, privilégient des « sites » ou des morceaux de quartiers qui ne doivent pas excéder 250-300 logements sociaux (pour simplifier, cela représente au moins un espace résidentiel au sein d'un quartier, mais jamais un quartier entier).

Enfin, GUP, PRU et projets de gestion diffèrent en matière de temporalité. Les projets de gestion et les projets de rénovation urbaine ont une fin programmée (trois ans pour les premiers et une temporalité beaucoup plus longue et variable pour les seconds), ce qui n'est pas le cas de la GUP (des conventions pluriannuelles sont signées et renouvelées par les acteurs) bien que sa pérennité ne soit pas pour autant garantie.

La GUP, le projet de rénovation et les projets de gestion sont donc différents et ne doivent pas être confondus (cf. tableau récapitulatif ci-après). Mais si la GUP et les PRU ont largement sollicité l'attention¹⁵⁵, les projets de gestion sont moins connus alors qu'ils ambitionnent pleinement de contribuer à la lutte contre la dégradation des quartiers d'habitat social, en tous cas de ceux désignés comme « sensibles » par le bailleur.

¹⁵⁵ Sur la rénovation urbaine, voir par exemple les auteurs qui ont contribué à l'ouvrage dirigé par Jacques Donzelot, 2012, « À quoi sert la rénovation urbaine ? » : Jean-Claude Driant (sur la démolition) ; Noémie Houard (mixité sociale) (voir aussi Houard, 2009) ; Renaud Epstein (critique de la politique de rénovation urbaine) ; Thierry Oblet et Agnès Villechaise (habitants des quartiers rénovés) ; Barbara Allen et Hervé Duret (transformations urbaines) ; Christine Lelévrier et Christophe Noyé (changement de peuplement et déconcentration du logement social). Sur la GUP et les projets de rénovation urbaine, voir aussi les publications de l'ANRU, l'USH, FORS-Recherche Sociale (2009), ou encore Profession Banlieue.

	Gestion Urbaine de Proximité (GUP)	Projets de Rénovation Urbaine (PRU)	Projet de gestion (d'après le référentiel du CSTB)
Définition	Un dispositif Politique de la Ville : note de cadrage en 1999	Des projets intercommunaux : institutionnalisation par le Programme National de Rénovation Urbaine en 2003	Une méthode de projet : interprétation variable selon bailleurs
Objectifs	Surveiller l'évolution des sites et prévenir tout risque de dégradation	Rénover durablement les quartiers sensibles de la géographie prioritaire de la Politique de la Ville	Inverser des processus de dégradation des sites désignés comme sensibles par les bailleurs
Acteurs	Pouvoirs publics (porteur), bailleurs, services de l'Etat	Intercommunalité, bailleurs, partenaires divers	Portage et initiative par les bailleurs, en concertation avec les habitants
Agents du bailleur participant à ces dispositifs	Agents de la gestion de proximité (en premier lieu les responsables de site et les chefs de secteur) Direction de l'agence de gestion concernée	Agents de la maîtrise d'ouvrage (services dédiés au suivi et montage des projets urbains) Agents de la gestion locative et commerciale (et dans une moindre mesure, agents de la gestion de proximité)	Direction générale du bailleur Direction de l'agence de gestion concernée Agents de la gestion de proximité, gestion locative et gestion sociale
Échelle d'intervention	Quartier	Intercommunalité	Espace résidentiel au sein d'un quartier (250-300 logements sociaux)
Temporalités	Conventions pluriannuelles renouvelables	Conventions ANRU	3 ans

Tableau 3. Principales différences entre GUP, PRU et projet de gestion. Réalisation : A. Mille.

II. L'expérience du Projet de Gestion de Site chez le bailleur : intentions et réactions

Le Projet de Gestion de Site a été mis en œuvre par le bailleur enquêté au moment d'une période de creux entre le premier et le second programme national de rénovation urbaine, également marquée par l'essoufflement de la Gestion Urbaine de Proximité dans certains territoires. Quels desseins est-il censé servir et à quels problèmes est-il censé répondre ? Outil efficient au service de l'amélioration du cadre de vie ou perte de temps face à des situations de dégradation (trop) ancrées ?

1) L'origine du lancement des Projets de Gestion de Site (PGS) chez le bailleur

1.1) *Des intentions variées selon les professionnels*

À partir de 2016, le bailleur enquêté fait partie des quelques organismes qui décident de lancer ce qu'il qualifie de « Projets de Gestion de Site » (PGS). Trois grandes directions et un service ont joué un rôle déterminant dans le lancement de ces projets (figure 25) :

- Les directions de chaque agence départementale de gestion en lien avec les gestionnaires de proximité, en alertant sur la persistance de situations de dégradation au sein de certains espaces résidentiels sensibles du bailleur.
- La direction générale du bailleur en lien avec la direction de la Gestion du Patrimoine, en cherchant des leviers pour résoudre durablement ces problèmes.
- Le service de la Gestion Sociale et Urbaine en proposant un levier, le Projet de Gestion de Site, et en suggérant un pilotage conjoint de ce dispositif par les chargés de GSU (supervisés par un responsable au sein du service de GSU) et les gestionnaires de proximité (sous la responsabilité hiérarchique de la direction de l'agence de gestion concernée).

Précisons ici que le service de GSU et le personnel rattaché aux agences de gestion (soit, de fait, les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité) n'entretiennent aucun lien hiérarchique. Ils sont en revanche placés sous la même responsabilité hiérarchique, celle de la direction de la Gestion du Patrimoine.

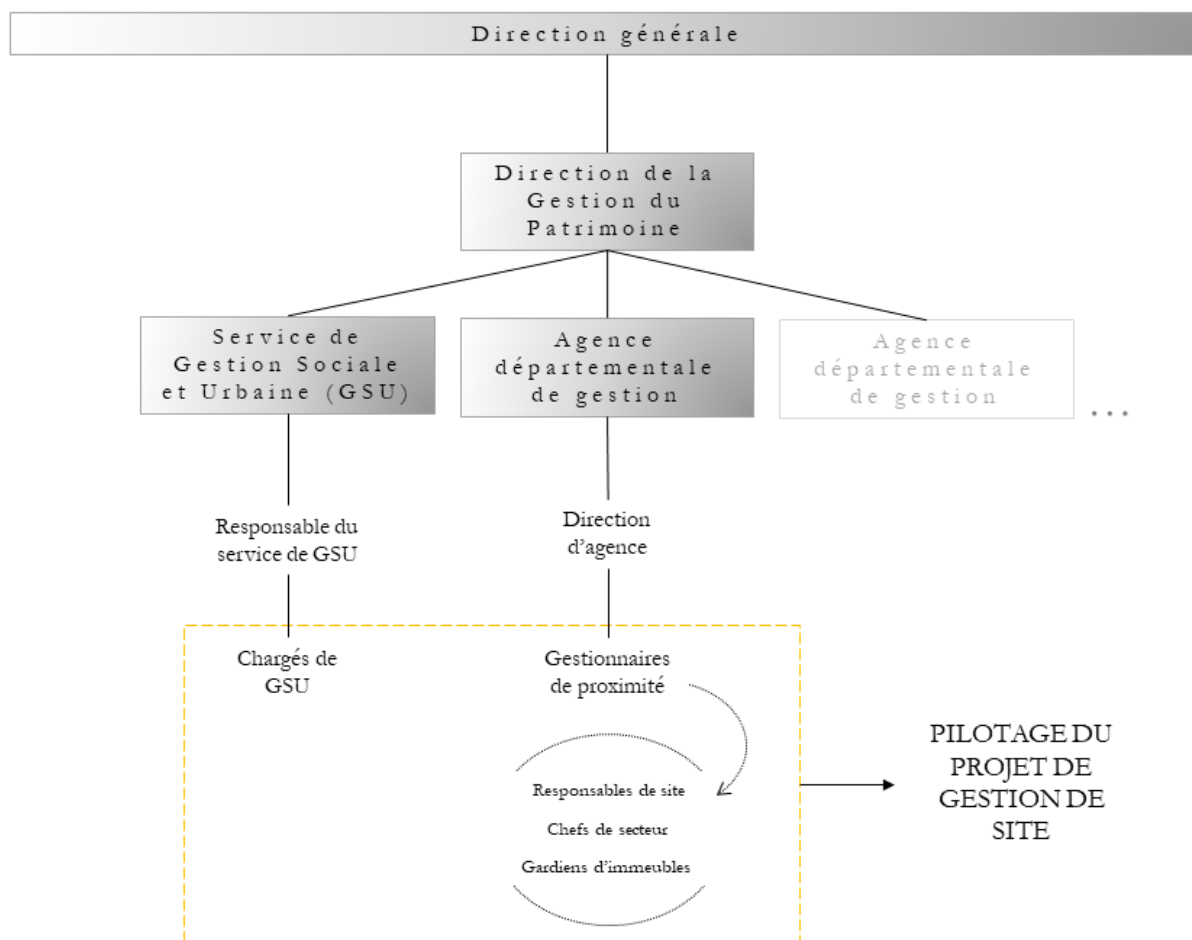


Figure 25. Directions et agents du bailleur impliqués dans le lancement des Projets de Gestion de Site.
Réalisation : A. Mille.

Pour ce bailleur en particulier, le Projet de Gestion de Site a été déployé en réaction aux Projets de Rénovation Urbaine mis en œuvre dans le cadre du PNRU. En effet, quelques années après leur achèvement, les directions des agences départementales de gestion du bailleur, elles-mêmes alertées par les équipes de la gestion de proximité présentes sur le terrain, informent leur direction générale de la persistance ou de la réapparition de ce qu'elles qualifient de dysfonctionnements ou désordres urbains dans des espaces résidentiels pourtant récemment rénovés. Parmi les exemples cités, les gestionnaires de proximité signalent des usages détournés du nouveau mobilier urbain, des problèmes d'entretien liés aux matériaux choisis, ou encore une reprise à la hausse des détériorations intentionnelles. D'après les directions des agences de gestion, ces désordres ont des effets négatifs sur les conditions de travail des gestionnaires de proximité et sur le cadre de vie des habitants (observations de réunions). Un responsable au sein du service de Gestion Sociale et Urbaine (GSU) propose alors de monter un projet dont la vocation serait d'accompagner les gestionnaires de proximité dans la recherche de solutions à ces désordres. La direction générale du bailleur y voit un moyen de pérenniser les améliorations obtenues dans le cadre du PNRU, un enjeu

mis en avant par l'ANRU, tout en éradiquant les dysfonctionnements que les projets n'ont pas permis d'effacer -du moins durablement.

L'analyse des Projets de Gestion de Site a montré que les chargés de GSU poursuivent des objectifs supplémentaires à celui de la direction générale. À travers le PGS, ils souhaitent en effet questionner leurs pratiques, mais aussi réaffirmer leur expertise et leur légitimité professionnelle en termes d'interventions sur le cadre de vie et la gestion de proximité, auprès de leurs collègues de la maîtrise d'ouvrage. En effet, les représentations de ces derniers à leur égard sont fréquemment associées aux fêtes de voisinage et à l'installation de jardins partagés, ce qui est loin de recouvrir l'ensemble de leurs activités. Avec le PGS, les professionnels de GSU espèrent faire évoluer les représentations sur leurs pratiques et être reconnus comme des experts du lien social et de l'amélioration du cadre de vie urbain. Pour eux, un objectif important est d'être reconnus comme légitimes pour être davantage associés en amont des opérations de réhabilitation et de résidentialisation (entretien avec un responsable au sein du service de Gestion Sociale et Urbaine, avril 2018).

Le PGS révèle ainsi des enjeux de légitimité professionnelle et de repositionnement organisationnel portés par le bas, par des professionnels qui revendiquent et cherchent à prouver leur expertise en matière de traitement des problèmes qu'ils perçoivent comme des facteurs de dégradation du cadre de vie. Pour atteindre l'objectif qu'ils partagent avec leur direction générale et celui qu'ils se sont eux-mêmes fixés, ils associent à leur démarche les gestionnaires de proximité, qui vont jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre des Projets de Gestion de Site.

1.2) À quels problèmes les Projets de Gestion de Site sont-ils censés répondre ?

Les sites retenus pour y développer un PGS, six au moment de l'enquête, ont été choisis par la direction du service de GSU sur proposition des directions des agences de gestion qui travaillent au plus près des sites et des gestionnaires de proximité qui les gèrent. Tous sont qualifiés de sites sensibles et inclus dans la géographie prioritaire de la Politique de la Ville, mais aucun ne fait l'objet d'un dispositif de Gestion Urbaine de Proximité -ou alors celui-ci n'a pas été activé depuis plusieurs mois, voire années. Les gestionnaires de proximité qui travaillent sur ces sites déclarent être démunis face aux problèmes qu'ils rencontrent : vandalisme et incivilités, trafics illégaux, insécurité, dépôts sauvages d'encombrants et d'ordures ménagères, problèmes techniques récurrents à l'intérieur des logements, des problèmes qui auraient pu être traités dans le cadre d'une GUP. Ces problématiques sont connues dès le lancement des projets, d'autres viendront au fur et à mesure de leur progression¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Voir chapitre 7.

Après la désignation des sites retenus pour y lancer un PGS, les chargés de GSU réalisent des présentations du dispositif auprès des équipes de la gestion de proximité concernées. Les chargés de GSU leur présentent le projet comme une solution pour leur « venir en aide »¹⁵⁷ en améliorant leurs conditions de travail, et pour impulser la réversibilité d'un processus de dégradation du cadre de vie. Le PGS est aussi décrit par les chargés de GSU comme un moyen de questionner leurs propres pratiques, et de tester ce qu'ils présentent, avec ce projet, comme une nouvelle manière d'intervenir sur le cadre de vie. Quant à l'enjeu de repositionnement organisationnel qu'ils poursuivent, celui-ci n'est pas dévoilé aux gestionnaires de proximité. C'est ainsi que le PGS a conduit les gardiens à devenir malgré eux des acteurs clés d'un changement organisationnel souhaité par les professionnels de GSU. Parce qu'ils n'ont pas connaissance de ce changement qui se prépare au niveau de l'organisation des chargés de GSU, certains gardiens n'en prennent pas la mesure et n'ont pas conscience du rôle qu'ils y jouent.

Améliorer les conditions de travail des gestionnaires de proximité et améliorer le cadre de vie des habitants : cette double vocation, au cœur des PGS, est-elle conciliable et comment les gestionnaires du cadre de vie (les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité) vont-ils s'y prendre pour atteindre ces deux objectifs ? Ce constat ouvre une réflexion qui sera traitée dans le prochain chapitre sur les actions du projet : le PGS sert-il plutôt des objectifs d'amélioration du cadre de vie pour les habitants ou d'amélioration des conditions de travail des gestionnaires de proximité ? Où les chargés de GSU placent-ils le curseur de la gestion du cadre de vie ?

2) Réactions et positionnement des gardiens à l'égard des Projets de Gestion de Site

Les gardiens associés aux PGS ont tous développé des habitudes de travail antérieures à ce dispositif avec des chargés de GSU (pas nécessairement ceux qui pilotent le PGS en question), principalement à travers des animations en pieds d'immeubles et des fêtes de voisinage. Pourtant, ce dispositif de gestion de site constitue une découverte à plusieurs niveaux pour ces deux catégories de professionnels. Le PGS est en effet une occasion pour les gestionnaires du cadre de vie d'expérimenter une nouvelle méthode de travail : une méthode qui se veut collaborative, une méthode dite de « projet », dont la vocation est explicitement tournée vers l'amélioration du cadre de vie. Cette méthode vient ainsi bousculer la division du travail traditionnelle des gestionnaires du cadre de vie, une organisation relativement compartimentée entre les gardiens, les chefs de secteur, les responsables de site, et les chargés de GSU, et caractérisée par des activités très hétérogènes - comme on a pu le voir dans le chapitre 3. La nouvelle façon de faire apportée par le PGS n'est pas toujours perçue de façon positive par les gardiens d'immeubles. Il est alors intéressant d'étudier leurs réactions et leur positionnement face aux Projets de Gestion de Site car cela enseigne notamment sur la façon dont ils se représentent les sites gérés et leur dégradation. Puisque les gardiens sont des acteurs essentiels des PGS, nous ouvrons là une réflexion qui sera poursuivie

¹⁵⁷ Cette formulation « venir en aide » a souvent été entendue pendant les réunions en lien avec les Projets de Gestion de Site. Elle a même été reprise par un responsable du service de Gestion Sociale et Urbaine au cours d'un entretien (avril 2018).

dans le chapitre suivant sur la manière dont leurs représentations ont pu influencer la mise en œuvre de ces projets. Une grande partie des gardiens impliqués dans un Projet de Gestion de Site perçoivent la dégradation de l'espace résidentiel qu'ils gèrent comme irréversible. D'autres encore établissent une relation entre la dégradation du cadre de vie et la dégradation de leurs conditions de travail. Pour ces gardiens, les tentatives pour inverser ces situations sont vaines et ils se représentent le PGS comme une perte de temps (2.1). Pour autant, la plupart d'entre eux jouent le jeu et acceptent que les décisions qu'ils prennent pour faire face aux problèmes constatés soient décortiquées, et même remises en cause, par des professionnels extérieurs à l'activité de gestion de proximité (2.2).

2.1) Un projet vécu comme une perte de temps par les gardiens

Les réactions des gardiens face au PGS peuvent varier entre enthousiasme, indifférence, critique, opposition, et désillusion. Ils se rejoignent, pour la plupart, lorsqu'il s'agit de qualifier le PGS de perte de temps et de le vivre comme un « surplus de travail » (entretiens avec des gardiens d'immeubles, avril 2018). Il arrive même que certains d'entre eux regrettent de participer au projet et s'y sentent obligés par leur hiérarchie, en premier lieu le responsable de site et le chef de secteur. Trois raisons expliquent que le PGS soit vécu ainsi par les gardiens.

La première raison est liée aux actions du projet pour lesquelles ils sont sollicités, à savoir la distribution de tracts dans les boîtes aux lettres des locataires, l'affichage dans les parties communes, ou encore l'accueil des prestataires mandatés par exemple pour l'installation de caméras de surveillance, la remise en peinture des halls, et des travaux sur les aires de stationnement, ainsi que le suivi et le contrôle de ces prestations. Si ces actions demeurent proches de leurs activités traditionnelles, elles viennent s'ajouter à un planning déjà bien rempli et les contraignent parfois à réaliser des heures supplémentaires : « [Le chargé de GSU] envoie des sociétés, il faut gérer tout ça, ça m'a pris sept heures. C'est une charge de travail en plus » (entretien avec un gardien d'immeubles, avril 2018).

La deuxième raison découle de la première puisqu'elle interroge le rôle et le degré d'implication attendus des gardiens dans le PGS. Quelles sont les attentes, implicites ou explicites, des chargés de GSU à leur égard ? Sont-ils instrumentalisés, mis au service d'une volonté de changement -ou plus précisément, de repositionnement- organisationnel qui les dépasse ? Les gardiens ont des difficultés à comprendre ce que l'on attend d'eux (entretiens avec des gardiens d'immeubles, avril 2018). Ce sentiment peut s'expliquer et être renforcé par le fait que les chargés de GSU et leur direction, eux-mêmes, n'ont pas d'idée précise à ce sujet ; leurs réflexions sur le rôle des gardiens sont hésitantes et se font par tâtonnement. Il est vrai que le PGS s'appuie pour beaucoup sur les informations des gardiens sur les usages, les habitants et les territoires car celles-ci permettent aux membres du projet de mieux comprendre les problématiques et le fonctionnement urbain et social du site concerné. Pour autant, les chargés de GSU tendent à les maintenir à distance des étapes stratégiques du projet, comme le choix des actions à entreprendre, prétextant ne pas être habitués à faire autrement : « On n'a pas forcément l'habitude de solliciter des gardiens sur des choses très opérationnelles. On va lui demander son retour sur son sentiment, sur sa perception du territoire,

sa relation aux locataires » (entretien avec un responsable au sein du service de Gestion Sociale et Urbaine, avril 2018). Le gardien reste cantonné, dans les représentations des chargés de GSU, à une fonction de nettoyage, de maintenance, et de relations avec les locataires. Eux, comme d'autres collègues de la gestion et de la maîtrise d'ouvrage¹⁵⁸, ne s'attendent pas (et ne poussent pas) à ce qu'ils occupent un rôle plus stratégique dans les décisions sur la transformation des espaces résidentiels. Pourtant, en évoquant les problèmes rencontrés au quotidien au cours du projet, certains gardiens sont tentés de partager des solutions auxquelles ils ont parfois longuement réfléchi. Seulement, les décisions sur lesdites solutions à mettre en œuvre ne seront prises que dans un second temps, auquel ils ne sont pas invités à participer, par les seuls pilotes du projet : le responsable de site et le chargé de GSU. Ces deux derniers considèrent que ce processus relève de leurs compétences et responsabilités propres. Une fois rédigé, le plan d'actions est présenté auprès de l'équipe projet, mais seules des modifications mineures sont prises en compte au motif qu'il faut avancer et ne pas perdre de temps. Aussi, à mesure que le projet avance, les gardiens éprouvent le sentiment d'être progressivement relégués vers un rôle moins actif, de simple exécutant des actions du PGS.

Enfin, la troisième raison s'explique par le temps long du projet et la démarche de projet elle-même. Participer à un tel projet constitue une nouveauté pour les gardiens : 1) bien que certains aient déjà participé à des actions de gestion sociale et urbaine, cette forme d'action collective organisée autour des gestionnaires du cadre de vie, dans le cadre du PGS, est une découverte pour la majorité des gardiens ; et 2) le PGS se déroule sur trois ans et c'est la première fois qu'ils sont associés à un projet sur un temps aussi long. L'analyse des projets a révélé que cette temporalité inhabituelle pour les gardiens a des effets sur l'évolution de leur sentiment de désillusion : celui-ci croît à mesure de l'avancée du projet. En effet, pendant la première année (voire les deux premières années) du projet, il est rare (sauf cas urgents) que des interventions soient prescrites et cela contribue à nourrir chez les gardiens un sentiment d'incompréhension. En ne constatant aucun changement significatif sur l'espace résidentiel qu'ils gèrent, les gardiens commencent à perdre espoir et doutent que le PGS parvienne à améliorer leur situation. Ainsi, des gardiens interrogés ont reconnu avoir développé des attentes fortes à l'égard du PGS, renouant avec l'espoir de voir s'améliorer leurs conditions de travail et la situation urbaine et sociale du site, mais cet espoir s'estompe progressivement, d'autant plus si les gardiens sont en désaccord avec les actions envisagées. C'est le cas par exemple d'un gardien qui, après avoir constaté que ses propositions n'ont pas été intégrées au plan d'actions définitif, confie : « Je ne vois pas ce que le PGS peut m'apporter, j'essaie de parler mais je parle dans le vent » (entretien, juillet 2017).

Des gardiens déclarent même ne pas savoir que certaines actions mises en œuvre sur le site qu'ils gèrent s'inscrivent dans le cadre du PGS auquel ils ont pourtant contribué (interactions informelles, 2018-2019). Une telle situation peut se produire car il est courant que les pilotes du projet ne les informent plus de l'avancée du projet, à tel point que certains gardiens interrogés à des étapes avancées d'un PGS pensaient que le projet avait été abandonné. De plus, les gardiens et les chefs de secteur ne sont pas toujours contactés pour faire le bilan de ces actions ; les chargés de GSU ne sollicitent pas nécessairement leur retour d'expérience pour mesurer les effets, positifs comme négatifs, des actions mises en œuvre dans le cadre du PGS. Pourtant, il arrive que certaines interventions entraînent des désordres. C'est le cas d'un site sur lequel des abris pour les ordures

¹⁵⁸ Voir chapitre 5.

ménagères ont été installés et verrouillés avec des clés pour anticiper les éventuels actes de vandalisme. Seulement, aucun responsable n'a été désigné pour conserver les clés de ces abris. Ces derniers sont donc verrouillés depuis leur installation, et personne ne peut y accéder, y compris les services intercommunaux chargés du ramassage des ordures.

Nonobstant, tous les gardiens ne critiquent pas vivement le PGS et il est arrivé que certains s'en saisissent comme une opportunité, par exemple pour pacifier des relations conflictuelles avec des locataires qui font peser sur les gestionnaires de proximité, interlocuteurs les plus proches et représentants des organismes HLM dans les quartiers, le ressentiment qu'ils éprouvent à l'égard du bailleur. Les gardiens s'appuient alors sur le projet pour montrer aux locataires que le bailleur se préoccupe de la qualité de leur cadre de vie et que celle-ci est amenée à s'améliorer. De plus, les moments de discussions autour du PGS sont parfois l'occasion pour les gardiens de faire pencher la balance vers eux, de se sentir écoutés, et de se réapproprier la réunion en tant que dispositif participatif. D'autres gardiens encore ont pu se servir du PGS pour exercer une pression sur leurs responsables hiérarchiques, en profitant du projet et des problèmes mis au jour devant témoins, pour leur transmettre une demande de mutation ou de déménagement¹⁵⁹ jadis rejetée, ou qu'ils n'avaient pas encore osé formuler.

2.2) Une remise en cause des pratiques de gestion du cadre de vie des gardiens ?

Le Projet de Gestion de Site met en jeu et en lumière des cultures professionnelles différentes et révèle parfois des mésententes sur la façon d'aborder et de qualifier les problèmes observés au sein des espaces résidentiels. Cela est particulièrement visible lorsque se déroule une étape décisive du PGS que nous désignons comme l'étape de qualification des problèmes. Les désaccords mis au jour par ce moment clé seront explorés plus en détails dans le chapitre suivant car ils constituent des indicateurs précieux sur les représentations du cadre de vie et de sa gestion chez le bailleur. Concentrons-nous ici sur la position particulière qu'occupent les gardiens durant ce processus de qualification des problèmes. Au cours de cette étape qui a lieu au tout début du projet¹⁶⁰, chaque gardien est invité par le chargé de GSU à faire état de « ce qui fonctionne » et de « ce qui ne fonctionne pas » (pour reprendre des termes employés par les chargés de GSU) sur l'espace résidentiel géré, et ce devant l'équipe projet qui devra prendre en charge la mise en œuvre du Projet de Gestion de Site. Cette façon de procéder est assez éloignée des pratiques traditionnelles des gardiens (et même, plus globalement, des gestionnaires de proximité), qui n'ont pas pour habitude d'aborder ainsi les problèmes qu'ils rencontrent dans le cadre de leurs activités. Les gardiens partagent alors leurs connaissances sur les problématiques relatives à la gestion de proximité et à la maintenance (fuites d'eau récurrentes, pannes d'ascenseurs, par exemple), les incivilités et les détériorations intentionnelles, les habitants et leur profil socio-économique (réel ou fantasmé) et, plus globalement, l'espace tel qu'il est pratiqué selon eux par les locataires. Ces connaissances sont précieuses pour l'équipe projet ; les gardiens leur révèlent des informations auxquelles les membres

¹⁵⁹ Dans le cas du bailleur social enquêté, les gardiens sont domiciliés au sein du quartier où ils exercent leur activité (sauf cas dérogatoires accordés à titre exceptionnel).

¹⁶⁰ Le chapitre 7 reviendra plus spécifiquement sur le déroulement et les étapes du Projet de Gestion de Site.

de l'équipe n'auraient pas nécessairement eu accès sans eux. Contrairement aux autres acteurs de la chaîne de gestion du logement social présents dans l'équipe projet, les gardiens et les chefs de secteur ont développé des connaissances fines sur ce qu'ils nomment « le terrain » en raison de leur présence au quotidien sur les sites gérés (y compris les jours de repos en ce qui concerne les gardiens logeant sur place). Les tâches qu'ils accomplissent au quotidien leurs confèrent un statut de « rouage clef de la vie quotidienne » dans les quartiers HLM (pour reprendre le titre d'un article de Marchal et Stébé, 2003) et, de fait, une fonction centrale dans le PGS. Leurs témoignages ne portent pas seulement sur les caractéristiques et les problématiques du site. Sur demande du chargé de GSU, les gardiens évoquent aussi les réponses qu'ils apportent aux problèmes rencontrés et l'équipe projet (en dehors du chef de secteur et du responsable de site) porte un jugement sur ces réponses. Comme cela a déjà été expliqué, les actions des gardiens sont guidées par des « process » qu'ils appliquent de manière systématique lorsqu'un problème survient (Ughetto, 2011a, p. 53)¹⁶¹. En laissant des professionnels extérieurs à la gestion de proximité réinterroger ces automatismes, les gardiens sont placés, au cours des Projets de Gestion de Site, « en position exotopique à l'égard de [leur] travail et face à des choix ou des dilemmes qu'il redécouvre dans [leur] activité », une posture que l'on retrouve dans les méthodes dites d'autoconfrontation étudiées par la recherche en psychologie du travail (Clot et Leplat, 2005, p. 308). Dès lors, le déroulement du projet produit un bouleversement chez les gardiens, pour qui « ce qui était opération incorporée et réponse automatique redevient question » (*ibid.*).

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. 307). L'équipe projet réinterroge les réponses qu'ils ont incorporées pour faire face aux problèmes. Parmi ces réponses, certaines ne figurent pas dans les *process* auxquels peuvent recourir les gestionnaires de proximité. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, ces derniers sont bien souvent contraints d'improviser en ce qui concerne les détériorations intentionnelles. Pour autant, l'observation de leurs pratiques a montré que certains automatismes finissent par se stabiliser, même pour ce qui est de la gestion du cadre de vie, comme le fait de réparer dans les plus brefs délais une porte vandalisée pour échapper à « la théorie de la vitre brisée » (cf. *supra*). Les membres de l'équipe projet, des professionnels extérieurs à la gestion de proximité et à la gestion sociale et urbaine, ne se contentent pas d'écouter les témoignages des gardiens mais les confrontent à d'autres réponses possibles : « vous devriez plutôt faire *comme ça* » ou « pourquoi ne pas essayer en faisant plutôt *comme ci* », avons-nous pu entendre en réunion. Cette expérience est mal vécue par certains gardiens qui perçoivent les critiques des autres participants comme une incrimination, comme s'ils ne faisaient pas ce qu'il fallait et que cela, d'une manière ou d'une autre, avait contribué -et contribuait encore- à la dégradation du site. Ce moment qui doit conduire à qualifier les problèmes sur les sites est intéressant au regard de notre questionnement pour au moins deux raisons. D'une part, les réactions des gestionnaires de proximité et des chargés de GSU face aux commentaires du reste de l'équipe projet et aux propositions faites pour améliorer la situation donnent à voir ce qu'eux-mêmes perçoivent ou non comme des facteurs de dégradation du cadre de vie. D'autre part, les moments d'autoconfrontation décrits ci-avant reconsidèrent l'efficacité des *process* instaurés par la direction du bailleur et des *process* que les gestionnaires de proximité ont eux-mêmes construits sur la base de retours d'expérience collectés au fil du temps. Or ces réponses

¹⁶¹ Voir chapitre 3.

automatiques sont censées contribuer (entre autres) à réduire le caractère imprévisible de la gestion du cadre de vie. Aussi, leur remise en cause dans le cadre du Projet de Gestion de Site pourrait influencer l'évolution même des pratiques de gestion du cadre de vie.

III. La dégradation du cadre de vie dans le parc social : d'abord « l'affaire du bailleur » ?

A. Mille : « Avez-vous associé la Ville à vos Projets de Gestion de Site ? »

« Non, pas encore [...]. D'abord, on lave notre linge sale en famille. »

**Responsable de développement social et urbain,
Office public de l'habitat, décembre 2018**

Une équipe projet qui ne réunit que des gestionnaires de l'organisme HLM, et dont l'échelle de réflexion et d'intervention est elle-même circonscrite au seul périmètre des espaces résidentiels : le Projet de Gestion de Site apparaît comme un projet très centré sur le bailleur. Faut-il craindre, alors, qu'il laisse de côté des aspects essentiels de la gestion du cadre de vie qui reposeraient sur les épaules d'autres professionnels, d'autres institutions ? Faut-il y voir, aussi, une tendance au renfermement du bailleur qui, malgré les incitations à la coopération et à la co-responsabilisation de la rénovation urbaine, continue de penser que la dégradation du cadre de vie dans son patrimoine de logements sociaux ne regarde que lui (sinon lui avant quiconque) ?

1) L'équipe projet des PGS : les gestionnaires du cadre de vie

Pour le bailleur enquêté, le Projet de Gestion de Site doit être porté par ses agents de la gestion, quel que soit le service auquel ils appartiennent (gestion locative, accompagnement social, gestion comptable...) ; cela s'oppose quelque peu aux préconisations du CSTB dont les travaux (entre autres) ont influencé la méthode de travail enseignée au service de GSU. La manière dont l'équipe projet des PGS est constituée interpelle au regard de notre problématique. Elle interroge sur le contrôle exercé par les chargés de GSU pour définir le cadre de vie et les pratiques de gestion qui y sont associées, mais aussi pour désigner, à travers ce projet, qui est compétent et qui est légitime pour intervenir sur ce champ d'action.

1.1) Ce que dit le référentiel du CSTB sur l'équipe projet

Que conseille la méthode du CSTB¹⁶² mentionnée plus haut au sujet des professionnels à associer aux projets de gestion ? Dans ce référentiel, il est préconisé que les projets de gestion soient portés par la direction générale du bailleur ou, *a minima*, par la direction d'une agence de gestion. Interrogé à ce sujet, Jean Bouvier estime que le soutien et le portage du projet par la plus haute sphère hiérarchique possible dans l'organisation doivent garantir l'apport de moyens suffisants (principalement en termes d'effectifs et de budgets) pour que le projet soit mené à terme. Aux côtés de la direction qui porte le projet, le suivi des interventions et de la mise en œuvre du projet est assuré par un « responsable de gestion proche du terrain » ; il faut entendre par là une fonction de

¹⁶² Ce qui suit s'appuie sur le référentiel du CSTB « Qualirésidence(s) » (2006, 2008).

manager des gestionnaires de proximité (les responsables de site, dans le cas du bailleur enquêté). Un comité de pilotage est ensuite créé pour définir les grandes orientations du projet et les résultats attendus, allouer les moyens nécessaires au projet, et participer à son évaluation. Le comité de pilotage réunit des représentants issus des services de gestion financière, de qualité, de gestion technique, et de contrôle de gestion. Sur ce point, on retrouve le principe d'une équipe projet exclusivement composée de gestionnaires. En revanche, contrairement à ce qu'on observe dans le PGS du bailleur investigué, le CSTB conseille que l'animation du comité soit tenue par la direction générale de l'organisme HLM ou, le cas échéant, la direction de l'agence de gestion, c'est-à-dire le porteur du projet.

En plus du comité de pilotage, le référentiel prévoit un second comité dont le rôle est d'assister le responsable de gestion de proximité dans la mise en œuvre concrète du projet de gestion. Dans ce second comité, les services de gestion sont là encore placés au premier plan par le CSTB, et plus particulièrement ceux de la gestion locative et de la gestion sociale (chargés d'accompagnement social) alors que les activités de ces professionnels sont, comme vu dans le chapitre 3, très éloignées des questions de gestion du cadre de vie. Le CSTB recommande également de faire participer les habitants et les autres « usagers du site » (sans apporter davantage de précisions sur le contenu de cette catégorie) : ils participent idéalement aux discussions sur le plan d'actions, et sont *a minima* informés de son contenu.

En définitive, dans ce guide, aucune mention n'est faite sur l'intégration des gardiens d'immeubles ou encore d'un autre responsable de gestion de proximité équivalent aux chefs de secteur, ni même (plus surprenant encore puisque ce sont eux qui ont pris en main le projet chez le bailleur enquêté) des professionnels de la gestion sociale et urbaine.

1.2) Ce que dit le bailleur sur l'équipe projet

Pour former son équipe à la mise en œuvre d'un projet de gestion, un responsable au sein du service de Gestion Sociale et Urbaine a commencé par solliciter un prestataire. En juin 2015, Jean Bouvier et Éric Amanou (cf. *supra*) du cabinet *La Condition Urbaine* ont ainsi réalisé une formation de deux jours auprès des chargés de GSU. S'inspirant de la méthode du CSTB à laquelle ils ont contribué, ils ont élaboré spécifiquement pour cette formation un guide méthodologique du Projet de Gestion de Site, simplifié et adapté à l'organisation du service. À l'issue de cette intervention, l'équipe s'est agrandie avec l'accueil d'un nouveau chargé de GSU dont l'activité principale consistait à accompagner ses nouveaux collègues dans la mise en œuvre de ce projet.

Pour mener à bien les PGS, une « équipe projet » a tout d'abord été constituée sur chaque site. Les fonctions des professionnels qui composent cette équipe sont hétérogènes et ils travaillent tous ensemble pour la première fois. Les gestionnaires de proximité concernés par le périmètre du PGS et le chargé de GSU désigné par la direction de son service sont les seuls professionnels dont la présence au sein de l'équipe projet constitue un invariant d'un PGS à un autre. Pour chaque projet, le personnel de la gestion de proximité est représenté par un responsable de site, un chef de secteur et une équipe de gardiens d'immeubles (en général, deux ou trois en fonction du périmètre retenu). Ensemble, le chargé de GSU et le responsable de site sont les pilotes du PGS : ils assurent le suivi,

l'animation et la coordination de l'équipe projet, au sein de laquelle ils sont les seuls détenteurs d'un pouvoir décisionnel. Outre les gestionnaires de proximité et le chargé de GSU, l'équipe projet réunit des profils de professionnels qui varient d'un projet à un autre. Leur point commun est leur appartenance à un autre service de gestion (extérieur à la gestion de proximité) dans l'organisation du bailleur. La composition de l'équipe projet est établie par le responsable de site et validée par le chargé de GSU. Le responsable de site choisit de solliciter ces professionnels en fonction des compétences qu'il estime utiles pour mener à bien le projet. C'est ainsi que les PGS ont réuni des chargés de gestion locative, des comptables, des assistants de direction, ou encore des chargés d'accompagnement social, autour du noyau constitué par les gestionnaires de proximité. Les modalités de constitution de ces équipes projet interpellent au moins à deux niveaux.

D'une part, l'équipe projet est constituée avant l'évaluation exhaustive des problématiques rencontrées sur l'espace résidentiel et pour cette étape décisive, le responsable de site n'associe pas toujours les chefs de secteur et ne consulte jamais les gardiens. Pourtant, les responsables de site ont une connaissance moins fine que les chefs de secteur et les gardiens sur les problèmes qui se développent au sein des espaces résidentiels. Le choix du responsable de site pour intégrer un professionnel plutôt qu'un autre repose alors essentiellement sur les courriers de réclamations des locataires et sur les remontées d'informations que les gardiens et le chef de secteur effectuent quand un problème survient ou prend une ampleur qui nécessite l'intervention de leur responsable hiérarchique. Au fur et à mesure de l'avancée des projets, tous les problèmes observés sur les sites se font jour et une fois ce diagnostic exhaustif établi, il n'est pas rare que la présence de certains professionnels au sein de l'équipe projet soit remise en question, car leurs activités sont très éloignées de la gestion du cadre de vie ; par exemple, les chargés d'accompagnement social ont une activité davantage centrée sur la gestion sociale (comme on a pu le voir dans le chapitre 3), ce qui a nécessairement des incidences sur leurs propositions de solutions pour améliorer les conditions de vie des habitants, et non le cadre de vie des espaces résidentiels dégradés. Pour autant, aucun professionnel ne rejoint l'équipe projet au cours du projet après son lancement officiel ; les chargés de GSU semblent considérer le maintien de la même équipe de professionnels du début à la fin du projet comme une garantie de stabilité.

D'autre part, ces professionnels extérieurs à la gestion de proximité qui sont intégrés au PGS disposent de connaissances très limitées en matière de gestion urbaine et sociale, de projet urbain, et de « quartiers sensibles ». Ils n'ont généralement aucune connaissance sur l'espace résidentiel retenu qu'ils découvrent pour la première fois grâce au PGS, bien que ce site fasse partie du patrimoine géré par l'agence de gestion à laquelle ils sont rattachés. Et c'est précisément au motif de bénéficier d'un « regard extérieur et neuf » (une expression employée par les responsables de site et les chargés de GSU) qu'ils sont sollicités. Ils seront donc invités à apporter un avis sur un site qu'ils découvrent et sur des sujets qu'ils ne maîtrisent pas nécessairement, et l'avis qu'ils fourniront est susceptible d'avoir un impact sur la manière de gérer les sites et le cadre de vie des habitants. Pour pallier cette difficulté afférente à la méconnaissance des membres de l'équipe projet extérieurs à la gestion de proximité, les chargés de GSU peuvent compter sur les gestionnaires de proximité pour obtenir des informations sur les sites. Leur témoignage permet d'avoir accès à tout ce qui n'est pas nécessairement observé et observable par les autres membres de l'équipe, d'autant qu'au cours des trois années du projet, ces derniers ne se rendent qu'une seule fois sur le terrain, lors d'une visite du site programmée au tout début du projet.

En définitive, les Projets de Gestion de Site tels qu'ils sont appliqués par les chargés de GSU incluent uniquement les gestionnaires qui exercent au sein de l'organisme HLM, et ce quelle que soit leur spécialisation en matière de gestion (locative, sociale, comptable...). Les gestionnaires de proximité et les chargés de GSU occupent quant à eux une place centrale dans ce projet dédié à l'amélioration du cadre de vie, ce qui n'est guère critiquable compte tenu de leur position de gestionnaires du cadre de vie au sein de l'organisation du bailleur social. En revanche, les acteurs du PGS exclut une catégorie de professionnels HLM dont on a vu qu'ils jouent pourtant un rôle clé en matière gestion du cadre de vie : les chefs de projets urbains¹⁶³. En dehors de l'organisation du bailleur social, les gestionnaires du cadre de vie ont également tenu à distance les collectivités territoriales, avec qui le bailleur a pourtant développé des relations de coopération dans le cadre des projets de rénovation urbaine déployés sur les sites retenus. Comment l'expliquer et quelles incidences cette exclusion a-t-elle sur les projets et leurs objectifs d'amélioration du cadre de vie ?

2) Le périmètre du PGS : les espaces résidentiels du bailleur

2.1) L'amélioration du cadre de vie, un prétexte pour servir d'autres objectifs gestionnaires ?

De manière générale, les projets de gestion tels qu'ils ont été projetés par les membres du CSTB s'adressent avant tout aux bailleurs sociaux. Ils les positionnent effectivement comme les principaux responsables de la qualité de la gestion urbaine et du devenir des quartiers HLM. Quant aux collectivités territoriales, les projets leur prêtent plutôt un rôle de partenaires des bailleurs. Les projets de gestion du CSTB doivent ainsi répondre à trois objectifs qui reposent essentiellement sur la fonction du bailleur social¹⁶⁴ :

- Le premier objectif est d'améliorer les activités d'entretien et de maintenance qui relèvent de la gestion de proximité.
- Le deuxième objectif est d'augmenter et de maintenir durablement la satisfaction des habitants. Pour cela, les bailleurs doivent garantir une certaine qualité de service rendu (tranquillité résidentielle, sécurité, propreté...) et assurer une meilleure gestion des relations avec les locataires (en ce qui concerne la transmission d'informations, la gestion des conflits de voisinage, le traitement des réclamations et des demandes des locataires, le recouvrement des loyers et des charges, etc.).
- Le troisième objectif des projets de gestion du CSTB s'inscrit dans la continuité du deuxième objectif puisqu'il est question d'améliorer les relations entre le bailleur et ses partenaires en vue d'augmenter la satisfaction des habitants. On imagine, même si cela n'est pas explicité dans le document, que cet objectif intègre le fait que les partenaires puissent exercer dans les meilleures conditions et ne renoncent pas à intervenir sur les sites les plus sensibles.

¹⁶³ Voir chapitre 4.

¹⁶⁴ D'après le référentiel du CSTB, « Qualirésidence(s) » (2006, 2008).

Dans le référentiel du CSTB, les sites sur lesquels il est conseillé de déployer un projet de gestion présentent tous les mêmes caractéristiques : la fréquence des actes d'incivilités et de vandalisme entraîne des difficultés de gestion. Au cours de la formation dispensée auprès de l'équipe de GSU du bailleur, les membres de *la Condition Urbaine* ont insisté sur deux conséquences auxquelles les bailleurs s'exposent avec ces problèmes : la perte d'attractivité du site et la démobilisation des gestionnaires de proximité. Les problèmes décrits dans les projets de gestion sont alors abordés en tant que problème du point de vue du bailleur, plus qu'ils ne le sont du point de vue de l'habitant et son cadre de vie. Quand il est fait mention des habitants, c'est d'abord pour parler du départ des populations les moins modestes, un point qui inquiète tout particulièrement le bailleur au regard des problématiques de vacance que ces départs pourraient causer (ce qui n'est pas sans effet sur ses recettes). Pourtant, la vocation affichée d'un projet de gestion est bien d'améliorer le cadre de vie des habitants. Dans le cas du bailleur enquêté, on retrouve la même ambiguïté : le Projet de Gestion de Site est présenté comme un projet d'amélioration du cadre de vie alors que les chargés de GSU se sont appuyés sur les indicateurs suivants pour désigner les sites retenus :

- les indicateurs de gestion atteignent des niveaux préoccupants : par exemple, vacance ou difficultés à relouer les logements (2 refus ou plus par logement) ; peu ou pas de candidats adressés par les réservataires du 1% ; taux de rotation élevé (supérieur à 12%) ;
- des dégradations et des incivilités récurrentes sont relevées (niveau élevé des réparations dues au vandalisme) ;
- l'équipe de proximité a des difficultés à faire face à la situation (absentéisme important et demandes de mutation des personnels de proximité ; agressions des gardiens).

Quel rapport ces indicateurs entretiennent-ils avec l'enjeu du cadre de vie ? Deux principaux indicateurs de gestion locative, sur lesquels s'appuient les agences de gestion pour évaluer leurs performances annuelles, sont ici mentionnés (taux de vacance et taux de rotation des logements sociaux) alors que leur effet sur le cadre de vie n'est pas démontré. Les dégradations et les incivilités sont ensuite abordées au regard de leurs incidences sur le budget des gestionnaires de proximité. Quant au dernier indicateur, sur l'absentéisme -entre autres- de l'équipe de proximité, il se rapporte avant tout aux conditions de travail des gardiens. Un premier réflexe, face à un tel constat, est de se demander si l'amélioration du cadre de vie n'est pas un prétexte pour agir sur d'autres enjeux pour le bailleur : améliorer les conditions de travail des gestionnaires de proximité (notamment pour réduire le recours au droit de retrait de ceux qui exercent sur les sites les plus sensibles), économiser sur le budget dédié aux réparations suite à des détériorations intentionnelles, lutter contre la vacance résidentielle, ou encore augmenter l'attractivité résidentielle des quartiers. Mais on trouve aussi, dans les arguments avancés par les chargés de GSU pour orienter la désignation d'un site, des thématiques plus proches de notre questionnement sur la qualité des espaces urbains gérés par le bailleur, à savoir :

- les difficultés liées à l'entretien des parties communes et des espaces extérieurs (saleté, difficultés à les maintenir propres...) ;

- des dépôts sauvages d'encombrants et de déchets dans les immeubles et au niveau de leurs abords ;
- des usages non désirés par le bailleur : des espaces accaparés par des groupes (souvent des jeunes) ;
- une absence d'usage elle aussi non désirée (espaces extérieurs sous-valorisés, espaces résiduels...) ;

Ces thématiques donnent à voir comment les chargés de GSU appréhendent le cadre de vie à travers trois prismes principaux : l'activité de nettoyage des gestionnaires de proximité, les incivilités et les détériorations volontaires, ainsi que les usages sur lesquels ils ont une idée très précise de ce qui doit être et ne pas être.

Les objectifs des Projets de Gestion de Site ainsi que les indicateurs sur lesquels ils reposent pour évaluer l'état de dégradation des sites sont susceptibles d'avoir un impact sur la conduite des projets, à commencer par la manière dont le bailleur va délimiter son périmètre d'intervention.

2.2) Une échelle d'action resserrée autour des périmètres de gestion du bailleur

« Le périmètre [du PGS], c'est pas plus de 300 logements. Moi ce qui m'intéresse c'est de travailler plutôt à l'échelle d'une unité urbaine, une unité de gestion », a affirmé un responsable au sein du service de GSU au cours d'un entretien (avril 2018). L'échelle privilégiée d'un PGS n'est pas celle du quartier, encore moins de la ville ou de l'agglomération, mais bien celle d'une « unité de gestion », que le bailleur désigne aussi par le terme « site ». Un « site » au sens du bailleur est un morceau de quartier placé sous sa responsabilité de gestionnaire ; un site inclut à la fois des bâtiments et les espaces extérieurs qui le bordent et qui appartiennent au bailleur, dont il a la charge en matière d'entretien. De plus en plus, les sites du bailleur sont délimités dans l'espace par une ou plusieurs résidentialisations (autrement dit, par des fermetures plus ou moins marquées dans l'espace). Chaque site retenu par les chargés de GSU pour lancer un PGS compte entre 200 et 300 logements. Ce ratio de 200-300 logements est largement influencé par les conseils du CSTB et de *La Condition Urbaine*, d'après qui les situations de dégradation seraient la plupart du temps circonscrites sur une résidence, quelques immeubles, voire une ou deux cages d'escalier. Les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité intégrés aux PGS ne remettent pas en cause ce périmètre et y trouvent une justification dans leurs propres pratiques gestionnaires : ce découpage a du sens pour eux car ils peuvent le rapporter chaque fois à des difficultés de gestion particulières : ce site-là (ou ce bâtiment, ou cette cage d'escalier) présente tels problèmes, cet autre site nous pose telles difficultés.

Les schémas ci-après, issus de documents internes du bailleur, représentent les périmètres délimités pour deux Projets de Gestion de Site différents. Ces schémas illustrent la manière dont les chargés de GSU ont procédé pour délimiter une zone d'intervention du PGS ; les sites sont découpés et détachés du quartier au sein duquel ils sont insérés à une plus grande échelle. Dans l'exemple 1, le plus classique, le périmètre PGS inclut des immeubles proches qui comptent près de 200 logements au total (figure 26). Dans l'exemple 2, moins fréquent, le périmètre PGS comprend des espaces résidentiels non contigus, éloignés les uns des autres, ce qui a conduit les professionnels à délimiter des « sous-secteurs » regroupant 250 logements au total (figure 27).

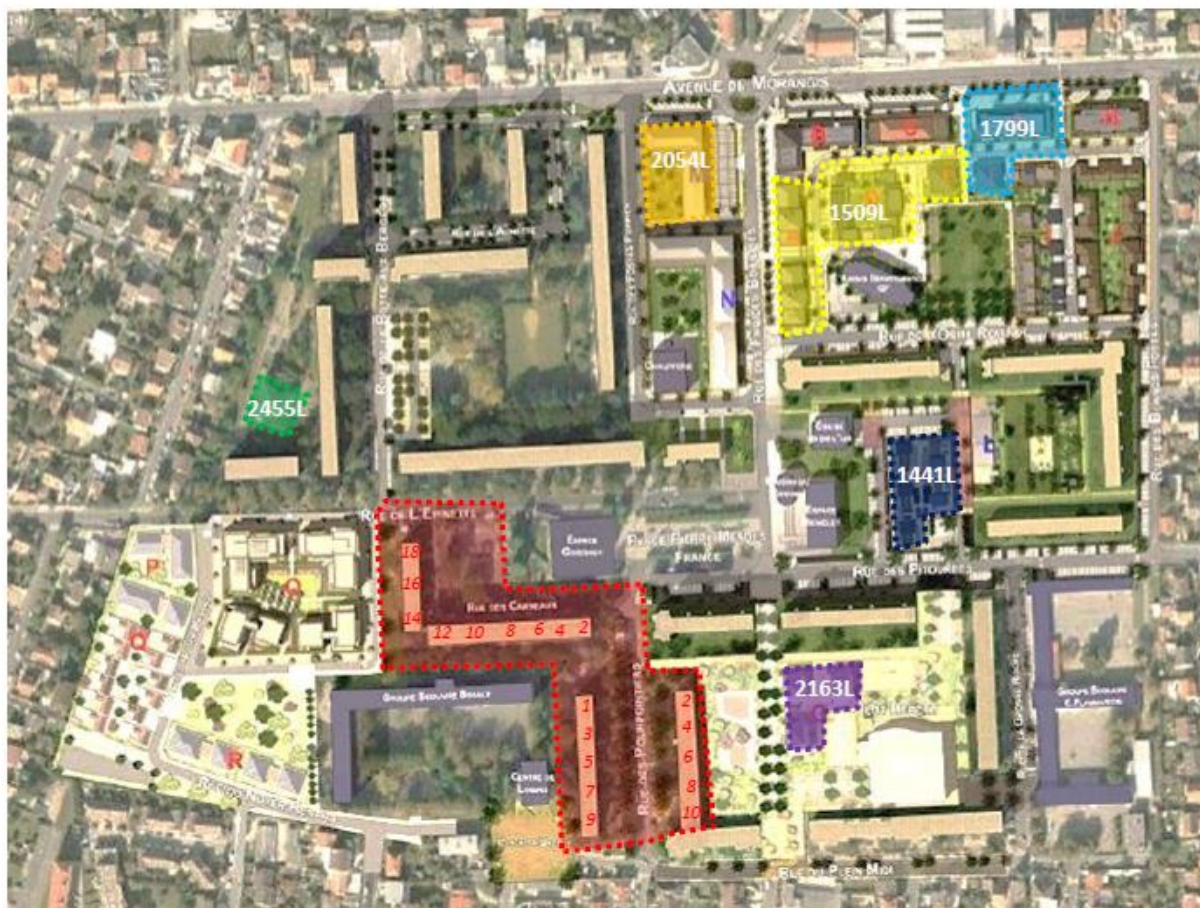


Figure 26. Exemple 1 – Périmètre d'un Projet de Gestion de Site (délimité par des pointillés rouges), document interne du bailleur, diffusion restreinte en octobre 2016.



Figure 27. Exemple 2 – Périmètre d'un Projet de Gestion de Site redécoupé en sous-secteurs. Réalisation : A. Mille (d'après un document interne du bailleur).

Une seule domanialité semble alors en jeu à travers les PGS, celle des bailleurs sociaux. Si les gestionnaires du cadre de vie ne débordent pas ce périmètre, il faut s'attendre à ce que le projet mette de côté d'autres dimensions du cadre de vie de leurs locataires qui dépassent les seules responsabilités et compétences du bailleur-gestionnaire.

3) L'échelle du PGS : une stratégie d'évitement des collectivités locales ?

Nous avons vu que le système d'acteurs construit autour du PGS se différencie de celui qui est constitué dans le cadre des projets de rénovation urbaine (PRU) du PNRU et du NPNRU. En effet, le système d'acteurs autour des PRU, côté bailleur, est principalement organisé autour de la maîtrise d'ouvrage HLM qui compose avec d'autres acteurs impliqués dans le projet¹⁶⁵. Tandis que le PGS réunit des professionnels du bailleur issus de la gestion sociale et urbaine ainsi que de la gestion de proximité autour d'un projet de gestion ; il est centré sur la coopération interne au bailleur et plus encore interne aux seuls services de gestion. Les chefs de projets urbains rattachés aux services de maîtrise d'ouvrage du bailleur ne sont pas du tout intégrés au sein des PGS, et ne savent pas qu'une telle démarche a été instaurée à l'issue des projets de rénovation urbaine qu'ils ont réalisés. Les collectivités locales (Villes et intercommunalités) sont, quant à elles, peu sollicitées et faiblement intégrées et informées de la démarche de projet, alors même que les Villes sont des partenaires privilégiés des chargés de GSU dans le cadre de leurs pratiques conventionnelles et que le bailleur a développé des liens étroits de coopération avec les intercommunalités au cours de la rénovation urbaine. La question du périmètre du PGS n'est pas neutre car ce dernier exclut de fait

¹⁶⁵ Voir chapitre 5.

les collectivités locales en traçant un trait tout autour des espaces résidentiels, juste devant les trottoirs, les voiries et les espaces publics entretenus par les pouvoirs publics. Il faut aussi signaler que les collectivités n'ont pas toujours été avisées qu'un tel projet se préparait sur leur territoire. Que faut-il penser de cette stratégie et qu'est-ce que cela nous enseigne sur la prise en charge de la gestion du cadre de vie telle que le bailleur se la représente et la projette à travers les PGS ?

Une première hypothèse se rapporte à la coopération -peu ou prou aboutie- entre le bailleur et les collectivités intercommunales dans le cadre du PNRU. Les agents des deux institutions ont noué des relations propres au montage et au suivi des projets de rénovation urbaine sur ces sites - rappelons que tous les sites des PGS ont été rénovés dans le cadre de ce programme. Aussi, il semblerait que le passage d'une coopération fondée sur un projet urbain à une coopération autour de questions de gestion *stricto sensu* n'aille pas de soi : les professionnels qui s'en occupent, de même que les sujets abordés, varient d'un projet urbain à un projet de gestion. Aussi, ce n'est pas parce que les agents de la maîtrise d'ouvrage publique et ceux de la maîtrise d'ouvrage HLM ont développé des habitudes de travail le temps d'un projet de rénovation urbaine, qu'il faut s'attendre à ce que cela se reproduise du côté des services gestionnaires, dont on a vu par ailleurs que certains (côté bailleur, *a minima*) dénoncent une faible intégration à ces projets. Pourtant, l'enquête a révélé que les discussions des membres du PGS débordent bien souvent le périmètre des espaces résidentiels. En effet, ils intègrent, à un moment ou à un autre du projet, des espaces et des installations situés aux abords du site mais en dehors des espaces résidentiels. Ces espaces et ces installations ne relèvent pas de la responsabilité du bailleur mais incombent aux pouvoirs publics :

- les espaces publics de domanialité publique : trottoirs, voiries, aires de jeux, places, espaces de loisirs, espaces verts, etc. ;
- les équipements publics ;
- les aires de ramassage des ordures ménagères.

Les membres de l'équipe projet abordent ces espaces en questionnant leur état, leur entretien, leur accès, leur valorisation et les usages qui s'y développent (sont-ils suffisamment mis en valeur ? ; leur fonction initiale est-elle suffisamment claire et respectée ?), sont des questions que se posent les membres des PGS), leur propreté, ou encore leur dégradation (naturelle et intentionnelle). Sur ces points, plusieurs équipes projets soulignent des faiblesses et des points à revoir, bien qu'elles laissent de côté d'autres points essentiels comme l'accès à ces espaces et à ces équipements par les locataires du bailleur, et d'autres espaces constitutifs de leur cadre de vie comme les commerces et les services de proximité. Dans des documents de présentation sur les PGS, on retrouve alors des photographies d'espaces publics légendés comme peu qualitatifs, sous-valorisés, ou encore faiblement entretenus. Et pourtant, aucun PGS ne prévoit une action commune avec la collectivité concernée. Les chargés de GSU ont privilégié la recherche de solutions en interne (entre gestionnaires) au lieu d'associer la collectivité concernée à leurs réflexions. Nos observations ont dévoilé que la direction générale de l'organisme HLM, la direction du service de GSU, et la direction de la gestion du patrimoine, y ont consenti.

Cette réflexion amène à formuler une seconde hypothèse selon laquelle le périmètre du PGS pourrait traduire une stratégie d'évitement des collectivités locales. Tout porte à croire que le bailleur considère que la dégradation du cadre de vie de son patrimoine le concerne en priorité. La recherche de solutions face à de tels processus de dégradation apparaît comme un défi à mener seul, sans déborder (ou alors en dernier recours, ou à titre informatif uniquement) l'échelle de son organisation. C'est ainsi qu'un chargé de GSU, interrogé au sujet de l'absence des collectivités dans les PGS, a déclaré qu'il n'était pas prévu, dès l'origine des PGS, de leur demander plus qu'un éventuel « petit coup de main », en prenant l'exemple d'une intercommunalité à qui il a demandé d'augmenter la fréquence du ramassage des ordures ménagères (interaction informelle, mars 2018). Mais sur la faible qualité des espaces publics, les espaces résiduels non entretenus, les difficultés d'accès aux équipements publics, l'offre peu diversifiée des commerces de proximité (ou encore les pôles commerciaux désertés), l'état dégradé des trottoirs, l'entretien défaillant du mobilier urbain, etc. : ce sont là des facteurs directs ou indirects de la dégradation du cadre de vie des quartiers HLM, encore d'actualité malgré la rénovation urbaine, et ces sujets ne sont pas abordés avec les collectivités locales au cours des PGS. Nous retranscrivons, dans le chapitre 5, cet extrait d'entretien avec un responsable de l'Union Sociale pour l'Habitat : « Au début de l'ANRU on se retrouve dans des situations avec des quartiers entiers gérés par les bailleurs et dont la collectivité considérait limite que ce n'était pas son territoire mais le territoire du bailleur. On a eu des discours comme ça : ce n'est pas chez moi, c'est chez le bailleur » (juillet 2018). Avec le PGS, tout se passe comme si le bailleur social fonctionnait de nouveau de manière autonome sur ses espaces résidentiels comme du temps où il était monopropriétaire de morceaux de quartiers plus vastes, voire de quartiers entiers. En se gardant de commenter le travail des services gestionnaires de la municipalité auprès de celle-ci, le bailleur se préserve dans un même temps des commentaires que pourrait faire la collectivité sur sa façon de gérer ses espaces résidentiels. Le PGS, en excluant de fait les Villes et les intercommunalités, les prive de leur droit de regard sur leur propre territoire. Il faut dire qu'il n'est pas forcément dans l'intérêt du bailleur, dont l'activité dépend notamment de l'accroissement de sa présence sur les territoires, que les collectivités locales aient connaissance de ses difficultés à gérer son patrimoine et à maintenir un cadre de vie agréable.

Conclusion

Depuis 2016, le Projet de Gestion de Site met autour de la table des professionnels qui comptent parmi les acteurs essentiels de la gestion du cadre de vie (les chargés de Gestion Sociale et Urbaine et les gestionnaires de proximité : responsables de site, chefs de secteur, gardiens d'immeubles), en éclairant leurs pratiques et les problèmes auxquels ils sont confrontés. Le PGS a été construit de manière à renforcer la coopération entre les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité, tout en les positionnant conjointement à une fonction clé de pilotage d'un projet dédié à l'amélioration du cadre de vie et de sa gestion. Dans un même temps, l'intégration des Villes et des intercommunalités dans le cadre des PGS apparaît limitée, leur rôle est réduit alors qu'elles jouent un rôle essentiel en matière de gestion du cadre de vie des quartiers HLM¹⁶⁶. Le PGS reconnaît la responsabilité du bailleur social en matière de cadre de vie mais cela en privilégiant un renfermement de celui-ci à l'échelle de ses espaces résidentiels. Cette tendance s'oppose pourtant à l'un des enjeux forts des politiques de renouvellement urbain des années 1990 et même, plus récemment, des années 2000 avec les projets de rénovation urbaine. Ces politiques valorisent en effet les mécanismes de coopération entre bailleurs et collectivités locales en reconnaissant leur contribution et leurs responsabilités à l'égard de la transformation et de la préservation du cadre de vie des quartiers HLM. De plus, le bailleur ne cherche pas non plus à associer des bailleurs voisins (qui rencontrent peut-être des problèmes analogues) en leur proposant un projet commun autour de leurs espaces résidentiels respectifs¹⁶⁷. C'est le cas même lorsque des occasions de développer des axes d'intervention communs ou complémentaires avec un bailleur voisin se présentent, à l'instar d'un quartier où un autre bailleur a lancé un projet de gestion sur un site limitrophe en même temps que celui investigué.

L'enquête a révélé qu'au moins un autre projet mis en œuvre par le bailleur a été conduit de la même façon que le Projet de Gestion de Site : le projet « 25 ECV » mentionné dans le chapitre 4, qui visait à requalifier des espaces extérieurs dégradés au sein du patrimoine du bailleur. Cette fois, il s'agissait d'un projet piloté par ses agents de la maîtrise d'ouvrage : les chefs de projets réhabilitations. Là encore, on est face à un projet en lien avec le cadre de vie auquel les collectivités locales n'ont pas été associées. En retour d'expérience, les chefs de projets regrettent de ne pas les avoir consultées pour le choix des espaces extérieurs. Selon eux, cette absence de coordination a conduit à faire échouer certains projets, faute d'avoir réussi à impliquer les agents territoriaux par la suite : « Le choix des résidences n'a pas assez pris en compte les stratégies politiques des collectivités avec des opérations qui ont en conséquence été abandonnées » (compte-rendu de réunion, octobre 2012).

¹⁶⁶ Voir chapitre 1.

¹⁶⁷ Le principe de solidarité interbailleurs est pourtant encouragé dans le référentiel du CSTB sur les projets de gestion. Il a aussi représenté l'un des fers de lance de l'ANRU, en tout cas en ce qui concerne les relogements des ménages dont le logement doit être démoli dans le cadre de la rénovation urbaine.

Finalement, l'analyse des Projets de Gestion de Site est éclairante à plusieurs titres sur la gestion du cadre de vie :

- Sur les responsabilités en matière de gestion du cadre de vie :

Le PGS est né d'un constat selon lequel des dysfonctionnements, qui ont des effets néfastes sur le cadre de vie des habitants, persistaient dans des quartiers HLM pourtant rénovés ; le travail de requalification de ces territoires n'est donc pas achevé. Mais avec le PGS, c'est une division du travail bien éloignée des attentes des politiques de renouvellement urbain qui est instaurée par le bailleur autour de la gestion du cadre de vie. Une division du travail qui semble promouvoir le « chacun chez soi », où le bailleur s'occupe de ses affaires pourvu que la collectivité fasse de même. Ce constat interroge en ce qui concerne la « bonne échelle » de la gestion du cadre de vie. Finalement, le PGS laisse à penser que la gestion du cadre de vie est aussi une question d'échelle pour le bailleur social et que celle-ci se limite, en ce qui le concerne, à ses périmètres -juridiques- de gestion.

- Sur la division du travail instaurée par le PGS et ses effets sur la gestion du cadre de vie des quartiers HLM :

Quels sont les effets induits par un tel projet replié sur la seule échelle du bailleur sur le cadre de vie des quartiers dits sensibles ? Alors que les actions mises en œuvre avec les PGS doivent permettre d'améliorer le cadre de vie, celles-ci pourraient s'avérer limitées dès lors que le périmètre de réflexion se concentre sur les seuls espaces résidentiels propriété du bailleur, au détriment d'enjeux pour lesquels l'intervention des collectivités ou d'autres bailleurs cogestionnaires d'un quartier est essentielle, comme le renforcement de l'accès aux transports en commun et aux services publics, la qualité des aménités et de la propreté urbaine, ou encore la sécurité.

Ce chapitre a aussi ouvert d'autres réflexions qui seront traitées dans le dernier chapitre :

∟ Le PGS poursuit une double ambition dont la compatibilité n'est pas évidente : améliorer le cadre de vie des habitants et améliorer les conditions de travail des gestionnaires de proximité. Quel rapport entretiennent ces deux objectifs et comment les concilier : faut-il s'attendre à ce qu'ils peinent à s'imbriquer, voire à ce que l'un soit priorisé au détriment de l'autre ? Le chapitre suivant montrera comment cette double vocation se traduit concrètement dans les actions mises en œuvre pour inverser des processus de dégradation du cadre de vie.

∟ Le PGS apparaît comme une nouvelle arène de décision et de discussion sur le cadre de vie et sa gestion. Cette arène réunit des gestionnaires de différents services autour de deux temps forts qui seront détaillés dans le prochain chapitre : le premier consiste à qualifier les problèmes observés sur le site, et le second est la mise en œuvre d'actions pour les résoudre. Le chapitre suivant explorera le processus de qualification des problèmes et introduira une réflexion sur les croyances professionnelles que celui-ci met en évidence. Il exposera aussi

les incidences qu'un tel projet centré sur les gestionnaires du cadre de vie produit : 1) sur la manière de définir ce qui fait problème et participe de la dégradation du cadre de vie ; 2) sur le référentiel d'actions de la gestion du cadre de vie qui est mis en pratique à travers le Projet de Gestion de Site. Nous verrons dans un même temps en quoi le PGS sort des cadres connus par les gestionnaires de proximité, met à l'épreuve leurs représentations et soulève des tensions autour de croyances plus ou moins partagées sur la dégradation du cadre de vie et les moyens d'inverser ce processus.

CHAPITRE 7

La gestion du cadre de vie, de l'instabilité de l'objet à la fragilité de l'action

Introduction

La gestion du cadre de vie est investie à titre expérimental par le bailleur enquêté dans le cadre d'un projet d'amélioration du cadre de vie : le Projet de Gestion de Site (PGS). Ce projet expérimental se présente comme une démarche pluriannuelle qui consiste à prendre le temps de diagnostiquer les problèmes rencontrés sur des espaces résidentiels. À la suite de cette phase de diagnostic, un temps est consacré à la mise en œuvre d'actions dites correctives dans le but d'inverser une situation de dégradation plus ou moins installée. Les sites retenus présentent la particularité d'avoir bénéficié d'un projet de rénovation urbaine du PNRU¹⁶⁸, mais de demeurer malgré cela parmi les plus sensibles du patrimoine du bailleur. Pour inverser ces situations de dégradation, le PGS implique des discussions entre les gestionnaires du cadre de vie (les gestionnaires de proximité et les chargés de Gestion Sociale et Urbaine) qui sollicitent l'avis de collègues appartenant à d'autres services de gestion (locative, sociale, comptable...). Tout comme les projets de rénovation urbaine le furent dans les chapitres précédents, le PGS est analysé comme une arène de discussion et de décision sur le cadre de vie et sa gestion. Cette nouvelle arène s'est construite en réaction au système d'acteurs des projets de rénovation urbaine qui, d'après les gestionnaires du cadre de vie, les exclut ou ne les inclut pas suffisamment. Ce sentiment d'exclusion explique que derrière le PGS, il y a un enjeu de repositionnement organisationnel qui se traduit, au moins pour les chargés de GSU, par la volonté d'être reconnus par la direction générale de l'organisme et par leurs collègues de la maîtrise d'ouvrage comme des experts de l'amélioration du cadre de vie et non plus seulement comme des professionnels du lien social.

Derrière le qualificatif expérimental du PGS, c'est la promesse d'une nouvelle méthode de travail pour investir le cadre de vie et sa gestion qui se profile. Le référentiel d'actions de la gestion du cadre de vie, que les précédents chapitres ont déjà commencé à décortiquer, est ici mis en pratique

¹⁶⁸ Programme National de Rénovation Urbaine.

autant qu'il est bousculé par la volonté de « faire autrement » et de « faire mieux ». Dans la continuité des théories de Pierre Muller et Yves Surel, nous considérons que le référentiel d'actions et les systèmes de croyances qui y sont associés sont « des cartes mentales par lesquelles sont produites et légitimées des représentations, des croyances, des comportements » (Muller et Surel, 1998, p. 50). Muller décrit ces cartes mentales comme des cadres cognitifs à travers lesquels les acteurs¹⁶⁹ « perçoivent et construisent le réel en éliminant certains éléments et en en sélectionnant d'autres » (Muller, 2009, p. 63). Aussi, dans le cas qui nous intéresse, si les cartes mentales de la gestion du cadre de vie sont bel et bien rebattues au contact du Projet de Gestion de Site, il apparaît que c'est davantage pour conforter des activités traditionnelles que pour faire évoluer fondamentalement le référentiel de la gestion du cadre de vie. Ce référentiel d'actions ainsi construit est donc fait de stabilité, une stabilité qui tient aux procédures et aux routines (c'est-à-dire aux habitudes de travail) des chargés de GSU et des gestionnaires de proximité, autant qu'aux croyances professionnelles auxquelles se raccrochent ces professionnels pour justifier telle action plutôt qu'une autre. Pour commencer, le référentiel d'actions de la gestion du cadre de vie peut donc être défini comme une approche des problèmes et de leurs solutions :

- construite au fil des expériences par les professionnels,
- qui s'appuie sur des croyances,
- et qui guide plus ou moins leur action.

Mais nous verrons que l'instabilité du cadre de vie, c'est-à-dire le fait que son état puisse varier sensiblement et parfois même rapidement, tend à fragiliser l'action des gestionnaires du cadre de vie.

Le chapitre s'articule autour de trois sections.

La section 1, « Le PGS, une arène collective façonnée par les chargés de Gestion Sociale et Urbaine », montre comment les chargés de GSU orientent les débats des participants au projet et entend questionner les incidences d'une telle pratique sur le processus de qualification des problèmes relevant du cadre de vie et de sa gestion.

La section 2, « Des problèmes structurés par les conditions de travail et les pratiques des gestionnaires du cadre de vie », rend compte d'un processus de qualification des problèmes qui fait la part belle aux conditions de travail des gestionnaires de proximité.

La section 3, « Un référentiel d'actions à l'épreuve de la fragilité du cadre de vie », met en évidence les incertitudes des chargés de GSU et des gestionnaires de proximité sur les effets de leurs interventions et leur pérennité. Nous verrons que l'instabilité de l'objet « cadre de vie » n'est pas étrangère à ces incertitudes. Cette dernière section interroge aussi la place montante des habitants, appelés à lever les doutes des professionnels, dans le système d'acteurs de la gestion du cadre de vie.

¹⁶⁹ Pierre Muller a étudié les acteurs des politiques publiques, mais son propos se prête volontiers aux acteurs auxquels s'intéresse cette recherche.

I. Le PGS, une arène collective façonnée par les chargés de Gestion Sociale et Urbaine

Le Projet de Gestion de Site se caractérise par des étapes circonscrites dans le temps. Les chargés de GSU en présentent quatre auprès du reste de l'équipe projet, alors que notre enquête nous permet d'en identifier dix au total. Nous verrons ce qui a conduit les chargés de GSU à reléguer au second plan six étapes pourtant essentielles devant les participants au projet. Les chargés de Gestion Sociale et Urbaine présentent ainsi le déroulé suivant auprès de l'équipe projet : 1) l'engagement dans le projet ; 2) le diagnostic du site et les orientations du projet ; 3) le plan d'actions du projet ; et 4) la mise en œuvre du plan d'actions et l'évaluation du projet (figure 28).

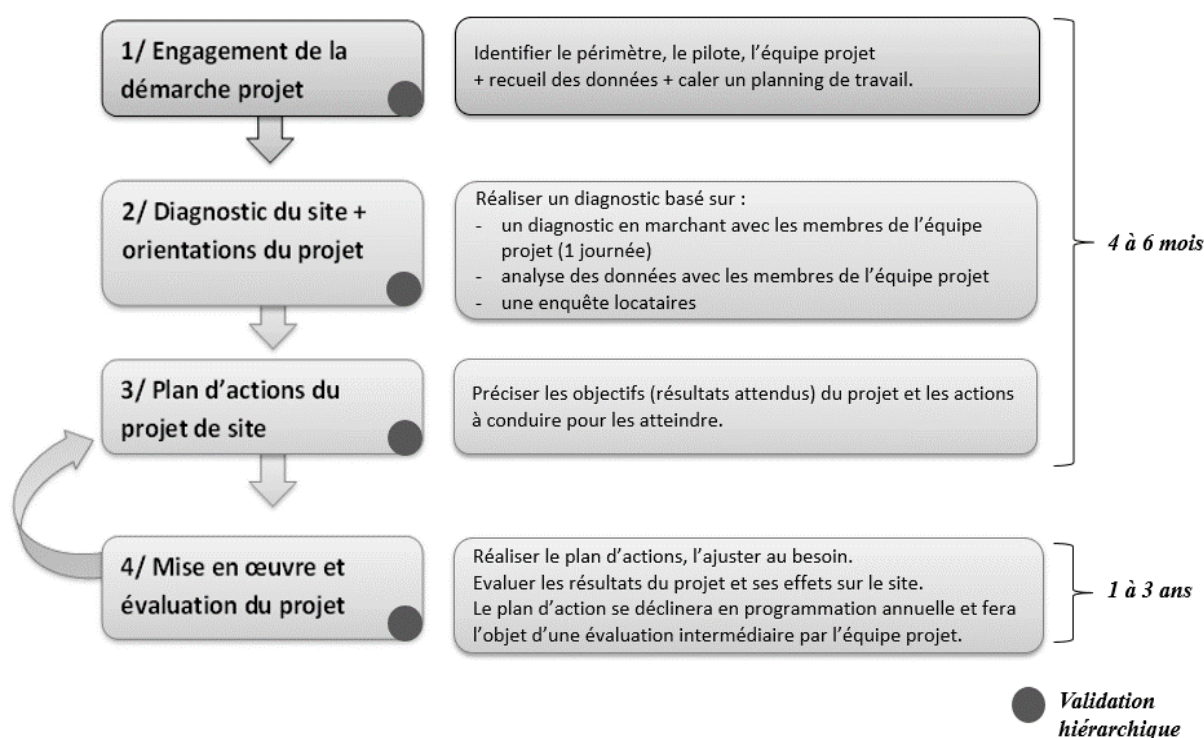


Figure 28. Le déroulement des Projets de Gestion de Site. Source : document interne du bailleur, conception par un chargé de mission Gestion sociale et urbaine en 2016-2017.

L'enquête sur ce projet a pourtant fait émerger un schéma quelque peu différent avec des étapes faisant ou non l'objet d'un débat. Certaines étapes conduisent l'équipe projet à interroger les pratiques des gardiens (1), tandis que d'autres étapes essentielles au projet demeurent entre les mains des chargés de GSU et des responsables de site, excluant de fait les autres participants du projet (2).

1) Du lancement du projet au « brainstorming » : les pratiques des gardiens en question

Le suivi des Projets de Gestion de Site a permis d'identifier non pas quatre étapes comme le prétendent les chargés de GSU, mais bien dix étapes au total. Des étapes font l'objet de discussions collectives mais d'autres pas, ce qui pourrait expliquer que certaines étapes soient mises en lumière par les chargés de GSU quand d'autres sont évincées du schéma établi par leurs soins pour décrire le déroulement du projet. Pourtant, l'ensemble de ces étapes doit conduire à déterminer, pour chaque site, les problèmes relevant du cadre de vie et de sa gestion.

Étapes 1 à 3 : lancement du PGS, équipe projet et diagnostic en marchant

La première étape correspond au lancement du projet. Elle implique des discussions entre un responsable au sein du service de GSU, un chargé de GSU désigné par ce dernier, la direction de l'agence de gestion et le responsable de site concerné (pour rappel, le niveau hiérarchique le plus élevé de la gestion de proximité). Leurs discussions portent sur la délimitation du périmètre une fois le site désigné. Une équipe projet est ensuite constituée pour mettre en œuvre le projet (deuxième étape). Elle réunit les gestionnaires de proximité, un chargé de GSU, et des professionnels extérieurs à la gestion de proximité et à la gestion sociale et urbaine¹⁷⁰. Leur première rencontre prend forme autour de ce que les chargés de GSU appellent un « diagnostic en marchant » (troisième étape). Cette méthode est généralement associée à la Gestion Urbaine de Proximité. La principale différence entre le diagnostic en marchant de la GUP et celui du PGS est de ne pas faire intervenir les mêmes professionnels : collectivités locales, bailleurs et partenaires pour la GUP ; uniquement des gestionnaires du bailleur pour le PGS. Au cours du diagnostic en marchant, les participants du PGS s'appuient sur une grille d'observation établie par les chargés de GSU. Alors même que les gestionnaires de proximité et les chargés de GSU déclarent attendre des autres gestionnaires « un regard neuf »¹⁷¹, force est de constater que cette grille d'observation oriente ce regard dès les débuts du PGS en direction de trois grandes thématiques :

- la conception : formes urbaines (espaces urbains, limites bâties, circulations...), espaces verts, aménagements, équipements... ;
- la gestion sociale et urbaine : propreté, entretien, maintenance, odeurs, signalétique, présence d'acteurs ;
- les usages : signes visibles d'appropriation, de dysfonctionnement, de conflits d'usages, de respect ou de dégradation¹⁷².

Avant le diagnostic en marchant, le chargé de GSU présente ces trois thématiques aux membres du projet en leur demandant d'y porter une attention particulière au cours de la visite du site à venir.

¹⁷⁰ Au sujet de l'équipe projet, voir le chapitre 6.

¹⁷¹ Une expression souvent entendue au cours des réunions du PGS.

¹⁷² Extrait de la grille d'observation constituée par les chargés de GSU dans le cadre du PGS.



Figure 29. Diagnostic en marchant au cours d'un Projet de Gestion de Site. À gauche, une équipe projet débordé le périmètre du PGS en parcourant l'espace public (document interne du bailleur, Projet de Gestion de Site, avril 2016) ; à droite, une équipe projet entre dans l'espace résidentiel du bailleur (A. Mille, avril 2017).

Durant la visite de site, ce sont généralement les gardiens qui guident les autres participants à travers l'espace résidentiel et les espaces publics qui le bordent ; le périmètre du PGS est donc débordé à ce stade -comme cela a été expliqué dans le chapitre 6. Les gardiens commentent cette visite, la ponctuent de quelques témoignages pour accompagner l'interprétation de certaines situations, et rendent visibles des problèmes qui pourraient échapper aux autres participants. Cette étape fait parfois naître des désaccords entre les gardiens et leurs responsables hiérarchiques. Ces désaccords s'articulent notamment autour de situations que les gardiens perçoivent comme étant problématiques et que leurs responsables tendent à nuancer. L'exemple décrit ci-après est à ce titre éclairant. Au cours d'un diagnostic en marchant, des membres extérieurs à la gestion de proximité pointent du doigt un manque de propreté dans un immeuble. Le responsable de site blâme alors, devant l'équipe, le travail réalisé par le gardien en charge du nettoyage dudit bâtiment, après quoi celui-ci se plaint de ne pas disposer du matériel adéquat. Le gardien en veut pour preuve le local insalubre qu'il ouvre devant nous et où sont stockés ses outils et produits de nettoyage. Le gardien en question nous confiera plus tard que son responsable de site lui avait demandé, ainsi qu'à ses collègues, de se lever plus tôt le jour de la visite pour « un grand nettoyage », afin que le PGS ne conclue pas à un problème relevant de leurs propres compétences à gérer le site (entretien avec un gardien, décembre 2017).

Étape 4 : le brainstorming

La quatrième étape consiste pour l'équipe projet à se réunir à l'issue du diagnostic en marchant pour commenter leurs observations. Les chargés de GSU nomment cette étape : « le brainstorming » en référence à la méthode du CSTB qui leur a été enseignée par le bureau d'études *La Condition Urbaine*¹⁷³ (voir chapitre 6). Les gestionnaires de proximité profitent du brainstorming pour témoigner des problématiques du site et, surtout, de leurs incidences sur leurs propres conditions de travail. C'est pourquoi nous analysons le brainstorming comme une étape à part entière, qui occupe une place bien particulière dans le déroulement du projet. En effet, cette étape représente un moment de bascule où les facteurs de dégradation du cadre de vie et les conditions de travail des gestionnaires de proximité sont confrontés, mais pas seulement. Leur organisation du travail elle-même (surtout celle des gardiens) est remise en cause. On l'aura compris, l'étape du brainstorming a tout particulièrement retenu notre attention car les pratiques de gestion du cadre de vie des gardiens y sont décortiquées et questionnées. Des gestionnaires de proximité ont émis des avis négatifs *a posteriori* sur cette étape. Cette réaction ne surprend pas ce responsable au sein du service de GSU, d'après qui ce moment de débats « cible des dysfonctionnements qu'ils [les gestionnaires de proximité] n'ont pas forcément envie de faire remonter. [...] L'intérêt du PGS, c'est aussi que ça a un peu remué [...] des personnes qui pouvaient se sentir dans un certain confort. Et là je pense plutôt aux équipes de [gestion de] proximité, le fait de faire l'objet d'un PGS ça permet de faire un focus sur le territoire et de faire remonter des choses qu'[elles] n'avaient pas forcément envie de rendre visibles. C'est positif pour nous [les professionnels de la gestion sociale et urbaine] parce que ça permet d'y travailler, et moins positif pour les personnes qui ont tendance à vouloir mettre des mouchoirs sur le problème » (responsable au sein du service de Gestion Sociale et Urbaine, avril 2018).



Figure 30. Une équipe projet débriefe au cours de l'étape dite de « brainstorming » à la suite d'une visite de site. Source : document interne du bailleur, 2016 (Projet de Gestion de Site).

¹⁷³ Pour rappel, le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) a publié un référentiel sur les projets de gestion en 2006. Le bureau d'études *La Condition Urbaine* a été mandaté par le bailleur pour enseigner cette méthode de travail aux chargés de Gestion Sociale et Urbaine.

Les chargés de GSU orientent donc les premiers débats sur les pratiques de gestion des gardiens d'immeubles, affirmant lever le voile sur des problèmes que les gestionnaires de proximité pourraient tenter de leur cacher, d'invisibiliser. Les gardiens ne rechignent jamais à témoigner sur les sites dont ils se prévalent d'être la mémoire : ils sont les garants de leur passé, de leur présent et du futur qu'ils projettent à leur rencontre. Les plus anciens de ces gardiens se remémorent l'histoire de leur dégradation, le moment où « tout a basculé ». Mais à l'issue de cette étape du brainstorming, les débats se font plus rares jusqu'à la fin du projet, et c'est là aussi une volonté des chargés de GSU.

2) Des étapes essentielles au projet non débattues ?

Exception faite des responsables de site, les chargés de GSU maintiennent les participants du projet en dehors de plusieurs étapes qui apparaissent pourtant comme des étapes-clés du projet. Tout d'abord, c'est le cas de trois étapes qui visent à recueillir le point de vue des habitants et qui ne sont pas ou peu discutées avec les autres membres du projet. Ensuite, la rédaction du diagnostic de site et la définition du plan d'actions, deux autres étapes-clés du PGS, n'intègrent que le chargé de GSU et le responsable de site, l'inclusion de tout autre professionnel étant présentée comme une potentielle perte de temps. Pourtant, ces étapes sont très attendues par les gardiens qui auront à jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre des actions. Ces constats ouvrent un questionnement qui sera traité ultérieurement : cette absence de discussion aura-t-elle des incidences sur le projet à terme ?

2.1) Le point de vue des habitants sur leur cadre de vie, un sujet non discuté ?

Étape 5 : l'analyse des données sociales

L'étape du brainstorming est suivie par trois étapes qui visent à recueillir les caractéristiques des habitants et leur point de vue sur leur cadre de vie. Ainsi, la cinquième étape du PGS est intitulée par les chargés de GSU : « l'analyse des données sociales ». Cette étape repose sur le postulat selon lequel le bailleur « est très peu sachant » en ce qui concerne « la typologie [des] locataires, les problématiques sociales, le fonctionnement même du site, les usages » (responsable au sein du service de Gestion Sociale et Urbaine, avril 2018). Cette méconnaissance entraîne des investissements conséquents pour le bailleur, investissements qui ne sont pas nécessairement adaptés aux problématiques des sites comme le relèvent certains professionnels : « Alors, ça m'ennuie d'être enregistré mais tant pis je le dis quand même. On [les agents du bailleur en général] méconnaît notre patrimoine. On méconnaît ses dysfonctionnements. Et du coup, on est souvent là à mettre en place des actions qui peuvent être parfois complètement inadaptées au diagnostic, enfin quand on en a un » (*ibid.*). Un objectif du PGS est donc de prendre le temps de poser un diagnostic des problèmes pour ne pas reproduire des erreurs jugées onéreuses et évitables.

Les données sociales collectées au cours du PGS sont principalement fondées sur les caractéristiques du peuplement (familles monoparentales ou non, plafonds de ressources, etc.) et les indicateurs de gestion locative (taux de rotation, taux de vacance et taux d'impayés de loyers) dont dispose le bailleur et qu'il met mis à disposition des services de gestion par le biais de logiciels internes. L'analyse de ces données est effectuée uniquement par les pilotes du projet, pour rappel le chargé de GSU et le responsable de site. Deux types de données recueillies en sus de celles sur la situation sociale des locataires et sur la gestion locative apportent des indices plus probants sur l'état du cadre de vie :

- les réclamations faites par les locataires par les circuits officiels (courrier et service client).
- des données sur la tranquillité résidentielle : nombre et nature des incidents répertoriés par les gestionnaires de proximité sur une plateforme interne dédiée ; interventions du chargé de sûreté (également rattaché au service de GSU, il n'est pas associé au PGS) ; les coûts et la localisation exacte des actes de détériorations dites intentionnelles.

Dans le cadre de l'analyse des données sociales, l'organisation du travail des gestionnaires de proximité est aussi décortiquée, puisque les pilotes du PGS y intègrent l'ancienneté des gardiens, le nombre moyen de logements gérés par chaque gardien et leur localisation, le taux de rotation du personnel, les tâches réalisées, ou encore l'absentéisme des gardiens. Si le rapport entre les deux points signalés ci-dessus (réclamations et tranquillité résidentielle) et la dégradation du cadre de vie est perceptible, cela est moins évident *a priori* en ce qui concerne l'organisation du travail des gestionnaires et le cadre de vie. Nous y verrons plus clair en détaillant la manière dont les données sociales orientent le projet. L'analyse des données sociales fait l'objet d'une brève présentation par le chargé de GSU au reste de l'équipe projet mais n'amène pas de discussion, sinon de la part des gardiens pour conforter leur avis sur l'occupation sociale, par exemple, sur le nombre de demandeurs d'emploi. À ce propos, les gardiens profitent aussi de cette présentation pour partager leur avis sur les jeunes et la dégradation du cadre de vie : d'après eux, ce sont « les jeunes qui n'ont pas de travail » qui « trainent et dégradent le quartier » (des formulations relevées au cours de plusieurs observations sur les PGS). Ces informations intéressent les chargés de GSU. À la suite de l'un de ces témoignages de gardiens, le chargé de GSU inscrira « la délinquance des jeunes de 11-25 ans en voie de marginalisation » en tant que problème à traiter dans le cadre du PGS (interaction non formelle, avril 2018).

Étape 6 : enquête de satisfaction auprès des locataires

L'analyse des données sociales est ensuite complétée par une enquête téléphonique de satisfaction auprès des locataires¹⁷⁴. Il s'agit, au cours de cette sixième étape, de saisir la manière dont les habitants perçoivent leur cadre de vie, des représentations auxquelles les professionnels ne peuvent pas accéder avec la seule analyse des données sociales. Cette enquête de satisfaction doit répondre à l'une des ambitions du PGS qui est de recueillir la satisfaction des locataires à l'égard de leur cadre de vie. Elle s'appuie sur un questionnaire rédigé par les chargés de GSU et découpé en deux parties : la première partie des questions porte sur le logement (confort, problèmes récurrents, etc.) ; la seconde partie prévoit quant à elle des questions sur leur cadre de vie, en se limitant à l'environnement extérieur au sein de l'espace résidentiel. Les habitants sont interrogés sur les facteurs de dégradation du cadre de vie qu'ils identifient, mais leurs réponses sont orientées puisqu'elles doivent nécessairement correspondre à des cases préétablies pour ce qui est de la localisation des problèmes qu'ils ont à signaler (hall, couloir, ascenseur, parking souterrain et aérien, locaux communs, espaces verts, voies piétonnes, circulations automobiles, aires de dépôt des ordures, aires de jeux). Leurs réponses sont également orientées en ce qui concerne la nature des problèmes, le questionnaire proposant toujours la même série de réponses quelle que soit la localisation du problème (nous en retranscrivons textuellement le contenu ci-après) :

- Des problèmes de conception (choix de végétaux inadapté, nombre de places de parkings insuffisant, cheminements mal positionnés...)
- Des incivilités (détritus, saletés, jets par les fenêtres)
- Des dégradations liées à des actes de vandalisme (équipements cassés, abimés...)
- La propreté (nettoyage, entretien)
- Des équipements manquants (absence de signalétique, manque de luminaires ou éclairage insuffisant...)
- L'accès aux transports, aux commerces et aux services (écoles...)
- Des problèmes de vétusté et d'usure

Pour chaque localisation, les problèmes ci-dessus sont listés un par un et l'habitant enquêté doit exprimer son degré de satisfaction ou d'insatisfaction (très satisfait, assez satisfait, peu satisfait, pas du tout satisfait). Il faut ajouter à cela des questions sur la relation avec les gardiens, des informations auxquelles ces derniers n'ont jamais accès (sauf si le responsable de site leur en fait part) puisque les résultats du questionnaire ne sont pas présentés aux membres de l'équipe projet.

Les réponses ainsi préformulées dans le questionnaire par les chargés de GSU renseignent bien sur les lieux où des problèmes pourraient se développer selon eux, ainsi que sur la manière dont ils perçoivent ce qui pourrait poser un problème aux yeux des habitants et dégrader leur cadre de vie.

¹⁷⁴ Les chargés de GSU escomptent une participation au questionnaire d'au moins 70% des habitants du site du PGS. L'enquête téléphonique se poursuit jusqu'à l'atteinte de ce taux (elle est complétée par une enquête de porte-à-porte si la prise de contact par téléphone ne suffit pas ou n'est pas adaptée).

Étape 7 : constitution du collectif d'habitants

La dernière question du formulaire appelle une implication des locataires dans le cadre du projet : « Seriez-vous prêt à vous impliquer dans l'amélioration du cadre de vie de votre résidence en devenant membre du collectif d'habitants¹⁷⁵ ? ». Cette question nous amène à la septième étape, qui consiste à mettre en place un collectif d'habitants sur la base d'un engagement volontaire (cette étape sera plus amplement discutée dans la suite du chapitre). Si plus de la moitié des habitants ont répondu positivement au moment de l'enquête, le nombre d'habitants finalement réunis au sein des collectifs fluctue entre zéro et une petite dizaine par projet.

Tout comme l'équipe projet, le collectif d'habitants est amené à conduire des actions financées par le bailleur. Le PGS ne prévoit toutefois pas de rencontre entre le collectif d'habitants et l'équipe projet ; les professionnels de la gestion sociale et urbaine tout comme ceux de la gestion de proximité s'en accommodent d'après nos interactions avec eux. En outre, si les locataires sont informés des actions mises en œuvre par les agents du bailleur, l'équipe projet n'a quant à elle pas connaissance des actions envisagées par les habitants. Cette absence d'informations sur les projets des habitants pourrait s'avérer contre-productive dans le sens où ces projets livrent des indications précieuses sur les attentes des locataires et sur les représentations qu'ils ont développées à l'égard de leur environnement.

Le PGS ambitionne de prendre en compte la satisfaction des habitants vis-à-vis de leur cadre de vie et de sa gestion. C'est pourquoi les chargés de GSU ont élaboré trois étapes afin d'évaluer cette satisfaction et d'inventorier les problèmes relevés par les habitants. Or les résultats de ces trois étapes ne sont pas discutés par l'équipe projet du PGS. Les pages suivantes examineront alors si la satisfaction et les problèmes du cadre de vie signalés par les habitants sont bien pris en compte comme cela était prévu par le PGS, et comment.

2.2) Du diagnostic urbain et social au plan d'actions : les chargés de GSU et les responsables de site en première ligne

Le Projet de Gestion de Site est ensuite marqué par trois étapes considérées comme clés par les chargés de GSU et très attendues par les gestionnaires de proximité, à savoir : 1) le diagnostic de site urbain et social (huitième étape) ; 2) l'élaboration d'un plan d'actions (neuvième étape) ; et 3) la mise en œuvre de ce plan d'actions (dixième étape). Les étapes décrites plus haut, qui précèdent le diagnostic, doivent permettre, au moins pour certaines, de conduire un processus progressif de qualification des problèmes du cadre de vie sur les sites. Une fois identifiés de la façon la plus exhaustive possible, les problèmes sont regroupés au sein d'un document, « le diagnostic de site urbain et social » dont l'élaboration constitue la huitième étape. La rédaction de ce document est assurée par un chargé de GSU en lien avec le responsable de site concerné, bien que les chargés de GSU reconnaissent avoir, la plupart du temps, des difficultés à impliquer ces superviseurs de la

¹⁷⁵ Le collectif d'habitants du PGS porte un autre intitulé qui a été modifié pour préserver l'anonymat du bailleur.

gestion de proximité qui jugent cet exercice trop chronophage. C'est pourquoi on reconnaît, dans ces documents, les représentations des chargés de GSU bien plus fréquemment que ceux des gestionnaires de proximité. Nous y reviendrons.

Étape 8 : élaboration du diagnostic de site

Le diagnostic de site est l'outil de travail principal des chargés de GSU qui ont l'habitude d'en rédiger¹⁷⁶. On le retrouve dans toutes leurs activités et c'est tout naturellement que ces professionnels ont commencé à le mobiliser le cadre du Projet de Gestion de Site. Celui-ci a toutefois évolué sous l'effet de ce projet, en incluant les résultats de l'enquête de satisfaction auprès des locataires. En dehors du PGS, il est rare que de telles enquêtes soient réalisées, sans doute pour des raisons de budget et de temps (dans le cadre du PGS, l'enquête auprès des locataires est réalisée par un prestataire rémunéré par le bailleur). Le diagnostic de site du PGS comporte en moyenne trente à quarante pages, elles-mêmes divisées en quatre parties qui reprennent les étapes précédentes du projet :

1. les points positifs et négatifs du site d'après le diagnostic en marchant et le brainstorming
2. une synthèse sur l'analyse des données sociales sur les locataires (le titre indiqué dans le diagnostic se garde bien de mentionner le recueil des informations sur les gardiens, alors que le corps du document reprend bien les résultats sur ce point)
3. une synthèse sur l'enquête de satisfaction auprès des locataires
4. les orientations du projet (qui aboutiront au plan d'actions *in fine*)

Si l'équipe projet fait des commentaires au cours de la présentation du diagnostic de site, ce document n'est pas modifié en conséquence. Toutefois, les chargés de GSU et le responsable de site s'engagent à les prendre en compte en élaborant le plan d'actions.

Étape 9 : élaboration du plan d'actions

À la suite de cette étape, les pilotes du projet s'isolent donc de nouveau, cette fois pour rédiger le plan d'actions. Ils établissent les actions à mettre en œuvre, identifient les problèmes et les secteurs sur lesquels intervenir et selon quel ordre de priorité, et définissent les objectifs à atteindre ainsi que les moyens à mobiliser pour y parvenir. Aucune aide extérieure provenant d'un autre membre de l'équipe n'est sollicitée pour établir ce plan. Une fois rédigées, les actions envisagées sont présentées à l'équipe projet et seules des modifications mineures sont acceptées par les pilotes pour des raisons de temps. Pourtant, la plupart des actions qui seront mises en œuvre dans le cadre du PGS nécessiteront l'intervention des gardiens d'immeubles, pour accueillir les prestataires (par exemple, pour l'installation d'un système de vidéosurveillance), pour suivre et contrôler les prestations, voire pour réaliser les actions eux-mêmes (affichage de notes d'informations, distribution de tracts, renseignements auprès des locataires, etc.). Comme nous l'avons vu dans le

¹⁷⁶ Voir chapitre 3.

chapitre 6, ces tâches qui viennent s'ajouter à un planning déjà bien rempli sont mal vécues par les gardiens qui les trouvent trop chronophages.

Le diagnostic et le plan d'actions sont ensuite présentés simultanément à deux hauts responsables de l'activité de gestion au sein de l'organisme, à savoir : le directeur de l'agence de gestion concernée et le directeur de la gestion du patrimoine. C'est un moment crucial pour les chargés de GSU qui ont besoin de l'aval de ces responsables pour poursuivre les projets.

Étape 10 : la mise en œuvre des actions

Enfin, la dixième étape correspond à la mise en œuvre des actions décidées, qui sera plus amplement détaillée dans la section suivante.

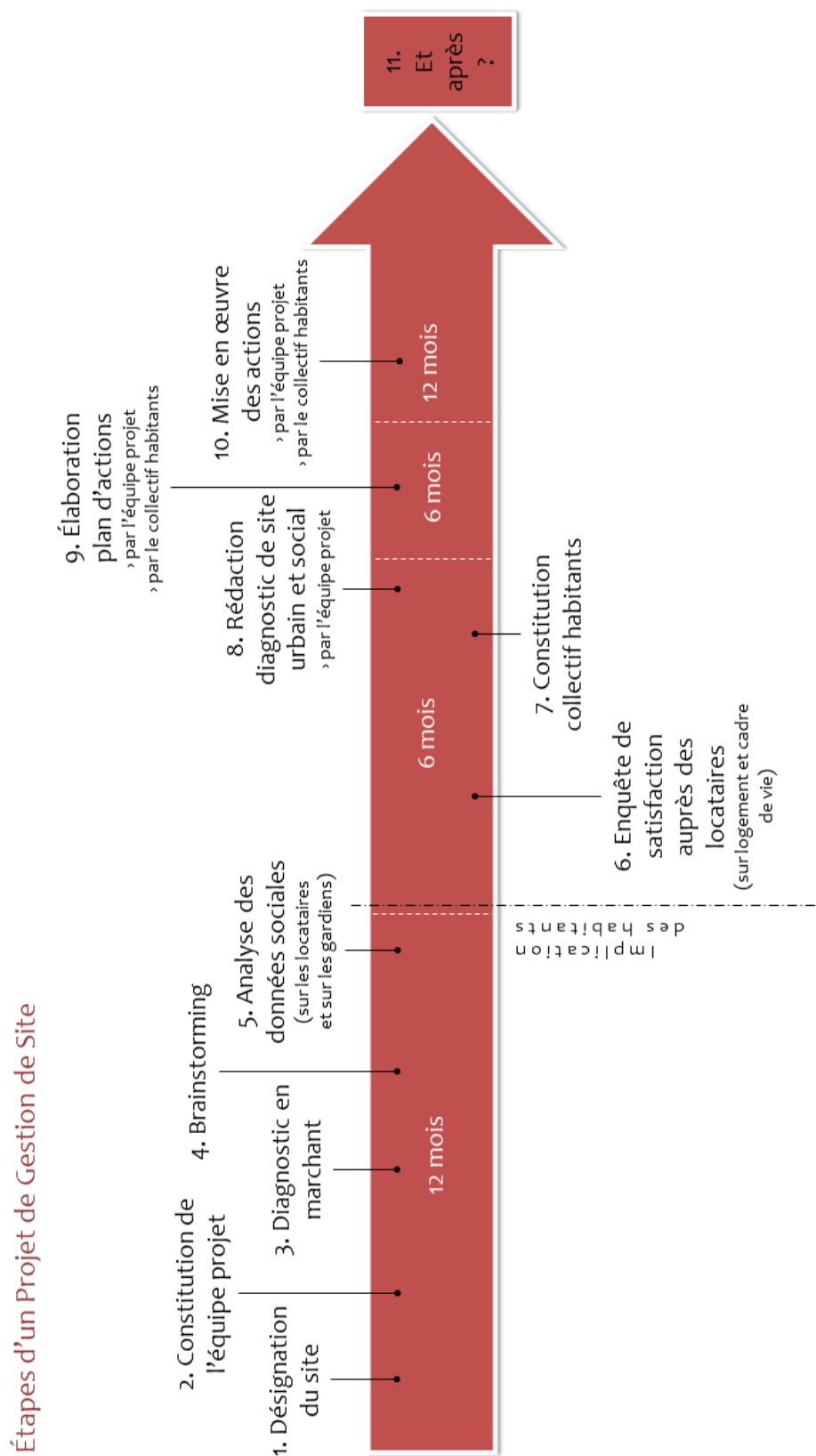


Figure 31. Les étapes d'un Projet de Gestion de Site d'après nos observations. Réalisation : A. Mille.

Les dix étapes que nous venons de décrire se succèdent selon un ordre bien établi pendant trois ans, ni plus ni moins (figure 31). Une année en moyenne se déroule avant que les habitants soient impliqués dans le projet (voire informés, dans certains cas, qu'un tel projet est en cours dans leur espace résidentiel). Il faut ensuite compter six mois pour la rédaction du diagnostic de site et pour la mise en place effective du collectif d'habitants. Six mois supplémentaires sont ensuite dédiés à la seule définition des actions puis un an pour leur mise en œuvre. Pour autant, cette temporalité, et plus exactement la fin programmée des PGS, pose question aux chargés de GSU. Après la dixième étape, le directeur de la gestion du patrimoine et le directeur de l'agence de gestion s'attendent à ce que les chargés de GSU organisent « l'après-projet de gestion de site », mais cette onzième étape est fortement appréhendée par ces derniers.

2.3) Dix étapes plus tard, un « après-projet » non concerté ?

Le Projet de Gestion de Site tend à bousculer les pratiques conventionnelles des chargés de Gestion Sociale et Urbaine en raison de sa durée, de sa méthode, et de la coopération avec des professionnels issus d'autres services de gestion. C'est un dispositif particulièrement chronophage pour les chargés de GSU qui vient s'ajouter à des activités plus ponctuelles qu'ils poursuivent sur d'autres sites moins dégradés.

Les étapes du PGS, décrites dans les sous-parties précédentes, se succèdent pendant trois années. Le choix de retenir précisément une période de trois années n'a pu être expliqué par aucun des agents rencontrés que ce soit de façon formelle ou informelle, et nous ne savons pas non plus l'interpréter. On peut seulement constater que cette période correspond à celle recommandée par le référentiel du CSTB (cf. *supra*), sans que celui-ci n'argumente cette temporalité.

Cette temporalité mérite pourtant d'être questionnée. En effet, mener un projet de gestion avec un début et une fin aussi éloignés ne va pas de soi pour les gestionnaires de proximité dont l'activité « est généralement conçue comme une activité répétitive assurée au fil de l'eau et [dont] les améliorations qui en relèvent sont souvent limitées à l'année à venir » (référentiel du CSTB, 2006, p. 7). Autrement dit, les activités de gestion de proximité ont été construites pour relever plutôt du court terme voire du traitement de l'urgence et ne s'inscrivent jamais dans un « projet ». Les chargés de GSU se demandent alors comment passer de l'exceptionnel (le projet) au plus durable (le quotidien), comme le signale l'étape n°11 sanctionnée par un point d'interrogation sur le schéma ci-avant (figure 31). Faut-il dès lors s'attendre au retour d'une gestion classique dès la fin du PGS ? Il semblerait que les chargés de GSU aient fondé leurs espoirs sur cette issue, puisque l'après-Projet de Gestion de Site n'est pas discuté avec le reste de l'équipe projet. D'après le référentiel du CSTB, le projet doit se clôturer par une évaluation qui consiste à vérifier l'atteinte des objectifs à travers des indicateurs, ses effets sur l'espace résidentiel, et l'évolution de la satisfaction des habitants et des partenaires. La satisfaction des habitants est donc bien inscrite dans le référentiel du CSTB, en même temps qu'elle est mise en avant par les chargés de GSU dans le cadre du PGS.

Seulement, à quelques mois de la fin des premiers PGS mis en œuvre, les chargés de GSU reconnaissent ne pas avoir défini en amont des indicateurs et/ou des objectifs à atteindre (le référentiel du CSTB n'en propose par ailleurs aucun pour accompagner cette étape). Ils ne sont donc pas en mesure d'évaluer les effets du PGS sur le cadre de vie des sites. De plus, en essayant d'identifier des critères d'évaluation en aval, les chargés de GSU s'aperçoivent qu'ils ne savent pas sur quoi s'appuyer pour qualifier le projet de réussite ou non. On perçoit ici toutes les difficultés qu'ont les chargés de GSU à déterminer précisément les objectifs du projet de gestion, mais aussi à définir des critères pour mesurer l'amélioration du cadre de vie.

Cette première section a montré que les chargés de GSU cherchent à modeler le Projet de Gestion de Site à plusieurs niveaux. Ce sont eux qui définissent les ambitions du PGS, parmi lesquels celui de s'attaquer aux problèmes vécus par les locataires comme des nuisances à la qualité de leur cadre de vie. Les chargés de GSU décident aussi quelles étapes feront ou non l'objet de débats avec le reste de l'équipe projet. Alors que la satisfaction des locataires fait partie des enjeux du projet, les participants ne sont pas invités (ou très marginalement) à discuter des résultats issus des trois étapes prévues pour identifier leurs profils, recueillir leurs avis, et les associer au projet. Au lieu de cela, les débats de l'équipe projet sont orientés vers les pratiques de gestion des gardiens. Aussi, tout porte à croire que les chargés de GSU cherchent à lever le voile sur une défaillance de ce point de vue. Pour y voir plus clair, la section suivante entend questionner de manière plus approfondie le moment crucial auquel doivent aboutir ces étapes, c'est-à-dire la qualification des problèmes sur le cadre de vie.

II. Des problèmes structurés par les conditions de travail et les pratiques des gestionnaires du cadre de vie

Les mots employés par les différents types de gestionnaires du cadre de vie pour caractériser ce qui fait problème aident à saisir le sens donné à ce qu'ils observent et comment ils l'observent. S'intéresser à leurs pratiques discursives permet ainsi de saisir ce qu'ils valorisent et, à l'inverse, ce qui semble concourir selon eux à la dégradation du cadre de vie. Autrement dit, il s'agit de mieux comprendre ce qu'est un cadre de vie dégradé à leurs yeux. Il y a un intérêt à s'y pencher car leurs représentations à ce propos influencent la manière dont ils vont investir les lieux pour tenter de résoudre les problèmes. Le choix des mots est en effet un puissant révélateur du sens que les acteurs confèrent à un espace :

« Les pratiques discursives [des acteurs sociaux, des usagers, des décideurs...] ne se limitent pas à verbaliser un espace qui leur préexisterait. Par le choix des formulations, des mises en mots ou des compositions qu'elles impliquent, elles lui confèrent un ordre, une intelligibilité, une structure propres : elles opèrent une mise en figures -une configuration- de l'espace. Elles produisent des [...] hiérarchisations et des distinctions, des effets de valorisation et de dévalorisation. » (Mondada, 2005, p. 197).

Nous avons vu dans le chapitre 3 que, ensemble, les gestionnaires de proximité et les chargés de GSU investissent cinq catégories d'action en lien avec la gestion du cadre de vie :

- la propreté et la gestion de la maintenance,
- les usages,
- l'embellissement des espaces extérieurs,
- la sécurité et la tranquillité résidentielle,
- le traitement des détériorations intentionnelles et des incivilités par la réparation, la prévention et la sensibilisation.

Nous avons aussi vu que, pour aborder le cadre de vie, les chargés de GSU ont pour particularité de morceler l'espace résidentiel, c'est-à-dire de le découper en plusieurs sous-espaces de manière à agir sur toutes les composantes du cadre de vie¹⁷⁷. Ainsi, le cadre de vie englobe pour ces professionnels à la fois :

- l'intérieur des immeubles : le hall, la cage d'escalier, etc. ;
- les espaces extérieurs gérés par le bailleur : les espaces verts, les aires de jeux, etc. ;
- les espaces extérieurs non gérés par les bailleurs, aux abords immédiats des espaces résidentiels : bordures, trottoirs, voirie, etc.

¹⁷⁷ Voir chapitre 3.

Dans le cadre du Projet de Gestion de Site, les chargés de GSU reproduisent cette façon particulière d'aborder le cadre de vie. Cela transparaissait déjà dans les sujets abordés dans le questionnaire de satisfaction rédigé par les chargés de GSU à destination des habitants (cf. *supra*). À ceci près que, comme cela a été explicité dans le chapitre 6, le périmètre du PGS se limite à l'échelle des espaces résidentiels du bailleur social. Cela signifie que les espaces extérieurs situés aux abords des espaces résidentiels et gérés par les pouvoirs publics sont laissés de côté, principalement dans une stratégie d'évitement de la collectivité locale (voir chapitre 6). Cette deuxième section propose d'entrer plus en détails dans le processus de qualification des problèmes du PGS en découpant l'espace résidentiel à la manière des chargés de GSU, c'est-à-dire en examinant comment les problèmes du cadre de vie sont qualifiés quand l'espace concerne : l'intérieur des immeubles (1) ou les espaces extérieurs gérés par le bailleur (2). Par ailleurs, la première section avait attiré notre attention sur le fait que les étapes mettant en jeu les habitants n'étaient pas débattues par l'équipe projet. Les pages suivantes permettront de déterminer si la qualification des problèmes par l'équipe projet intègre bien les problèmes signalés par les locataires (3). Enfin, il apparaît que les chargés de GSU observent des facteurs de dégradation du cadre de vie du côté du travail des gestionnaires de proximité, et nous expliquerons en quoi (4).

Pour clarifier le processus de caractérisation des problèmes, nous nous appuyons sur l'observation de leurs discussions et de réunions, sur des échanges informels avec les professionnels impliqués dans un PGS, et sur l'analyse des documents rédigés dans le cadre des projets (diagnostics de site, comptes rendus, plans d'actions, différents tableaux de suivi sur les actions). Les visites de site et les « débriefings » en particulier sont des étapes éclairantes pour notre recherche. Assister à leurs discussions, pendant et après les visites de site, donc en situation réelle d'exercice de leur activité, est un bon moyen d'accéder à la façon dont ils appréhendent effectivement les problèmes identifiés comme des sources de dégradation du cadre de vie et qu'ils cherchent à solutionner.

1) L'intérieur des immeubles : des usages non désirés qui nuisent au cadre de vie

Les chargés de GSU ont pour spécificité d'intégrer l'intérieur des immeubles dans leur définition du cadre de vie. Cela ne va pas de soi puisque le cadre de vie est généralement associé, dans les représentations des professionnels comme dans la recherche¹⁷⁸, à l'environnement extérieur. Cette manière de procéder est fondée sur l'idée selon laquelle des usages non désirés peuvent se développer à l'intérieur des immeubles et nuire à la qualité de vie des habitants (par exemple, des regroupements dans les halls, l'un des cas les plus fréquents). À l'intérieur des immeubles, les chargés de GSU s'intéressent avant tout aux parties communes : les cages d'escalier, les halls, et les locaux communs (locaux à ordures ménagères, encombrants, vélos et poussettes). En portant leur

¹⁷⁸ Il a été mis en évidence dans le chapitre 1 que le logement avait perdu sa fonction centrale dans la définition du cadre de vie : d'abord dans les sphères politiques puis citoyennes au cours des années 1970-1980, et dans le monde de la recherche depuis les années 2000. Dans le chapitre 5, une citation d'entretien d'un responsable au sein de l'USH va dans le même sens en considérant que le cadre de vie géré par le bailleur s'étend « de la porte palière [du logement] à l'arrêt de bus » (août 2017).

attention sur ces espaces dans le cadre du PGS, ils sont surtout interpellés par des problématiques liées aux usages (1.1) et à l'encombrement des parties communes (1.2).

1.1) Les usages non désirés dans les halls et les locaux communs

« Il y a des choses sur lesquelles on peut moins agir. [...] »
Les incivilités au sens large sont l'expression d'un logement subi.
Là c'est beaucoup plus dur d'agir »

Chargé de mission Gestion sociale et urbaine, janvier 2018

Les usages non désirés à l'intérieur des immeubles sont considérés par les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité comme des facteurs de nuisance à la qualité cadre de vie et à la tranquillité résidentielle des habitants. Les regroupements en particulier ne sont pas acceptés, surtout quand ils sont le fait de populations jeunes que les professionnels associent fréquemment, que cela soit avéré ou non, à des pratiques illicites (trafic de drogue, recel de biens volés, etc.). Les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité condamnent généralement tous les regroupements, estimant qu'il s'agit là d'une appropriation « non appropriée », d'un usage exclusif qui évincerait une (grande) partie des habitants. Mais ces pratiques sont encore moins acceptées à l'intérieur qu'à l'extérieur des immeubles où elles peuvent aussi se développer. Dans l'immeuble, il se trouve qu'elles se déroulent inévitablement sur le trajet vers le logement sans que l'habitant puisse y échapper. Il lui est difficile de détourner le regard et de faire comme si ces pratiques n'existaient pas. D'après nos observations, ce sont surtout les parties communes à l'intérieur des immeubles et les espaces souterrains des résidences qui concentrent l'attention des chargés de GSU, car ces lieux nourrissent un fort sentiment d'insécurité chez les habitants et les gestionnaires de proximité, dès lors que des regroupements, des incivilités et/ou des dégradations y sont constatés¹⁷⁹.

Dans les bâtiments, les halls et les locaux communs représentent pour les chargés de GSU les espaces les plus soumis à des problèmes d'insécurité. Dans la catégorie des locaux communs, les parkings souterrains arrivent en tête. Les regroupements dont ils font fréquemment l'objet dans les quartiers les plus sensibles alimentent le sentiment d'insécurité dans ces espaces en sous-sol, où l'obscurité est déjà une source d'appréhension pour certains habitants. Un autre type de local commun est désigné comme un espace à risque : le local à encombrants. Il arrive que les habitants n'utilisent plus les locaux à encombrants car ils sont « squattés » pour reprendre un terme souvent employé par les gestionnaires de proximité pour désigner des occupations plutôt nocturnes, avec l'installation de lits de fortune. Les gestionnaires de proximité dépensent du temps et une grande partie de leur budget à leur nettoyage, mais cela n'empêche pas leur dégradation. Ils profitent alors du PGS pour solliciter leur démolition lorsque cela est possible, c'est-à-dire quand ces locaux sont situés à l'extérieur des immeubles (figure 32). Quand ce n'est pas le cas et que de tels locaux sont dégradés à l'intérieur même de l'immeuble, les solutions sont plus limitées. Dans le cadre du PGS,

¹⁷⁹ Pour rappel, le terme « incivilités » renvoie à des comportements jugés inappropriés, comme les jets de détritus par les fenêtres et les dépôts sauvages d'ordures ménagères. Tandis que la notion de « dégradation » désigne plutôt des actes de casse et de détérioration matérielle (graffitis, vitres cassées...) (voir chapitre 3).

la fermeture de ces espaces (par des dispositifs anti-squat par exemple) l'emporte bien souvent sur leur remise en état, pour un autre usage par exemple. Les chargés de GSU ont d'abord imaginé une transformation de ces locaux en espaces de stockage ou en bureaux pour des associations locales ou des habitants qui en possèderaient donc les clés et en assureraient la gestion. Seulement, en dehors des activités commerciales, la direction du bailleur social s'oppose régulièrement à la mise en location ou à disposition de locaux qui lui appartiennent, y compris dans le cadre du PGS dont les participants ont fréquemment envisagé ce type d'alternative avant d'y renoncer, faute d'avoir convaincu la direction.



Figure 32. Dégradations dans un local commun régulièrement squatté. Source : document interne du bailleur (Projet de Gestion de Site).

1.2) L'encombrement des parties communes

D'autres pratiques non désirées retiennent l'attention des chargés de GSU qui observent régulièrement des encombrements de poussettes et de vélos dans les cages d'escaliers. Les participants du PGS notent leur non-conformité d'un point de vue réglementaire et de sécurité (prévention incendie, accessibilité des personnes à mobilité réduite). L'encombrement des parties communes est considéré par les chargés de GSU comme une incivilité contre laquelle il faut lutter. En recherchant la cause de ces pratiques, les chargés de GSU se sont aperçus que les immeubles concernés étaient dépourvus de local à poussettes et à vélos. Les professionnels expliquent cela par un manque de place à l'intérieur ou à proximité du bâtiment pour y installer un local, ou alors par un oubli de la part du concepteur (un cas plus rare mais qui s'est déjà présenté à plusieurs reprises au cours de notre investigation). L'installation d'un local est inenvisageable dans le cadre du PGS, pour des raisons de place mais pas seulement. Même lorsque l'accueil d'un local à poussettes et à vélos est possible, les chargés de GSU ne s'y engage pas car une telle décision relève des services de maîtrise d'ouvrage. Or ces derniers ne sont pas associés aux PGS. Alors, pour désencombrer les parties communes, les chargés de GSU optent plutôt pour un rappel des consignes à travers des affichages et des actions de sensibilisation.

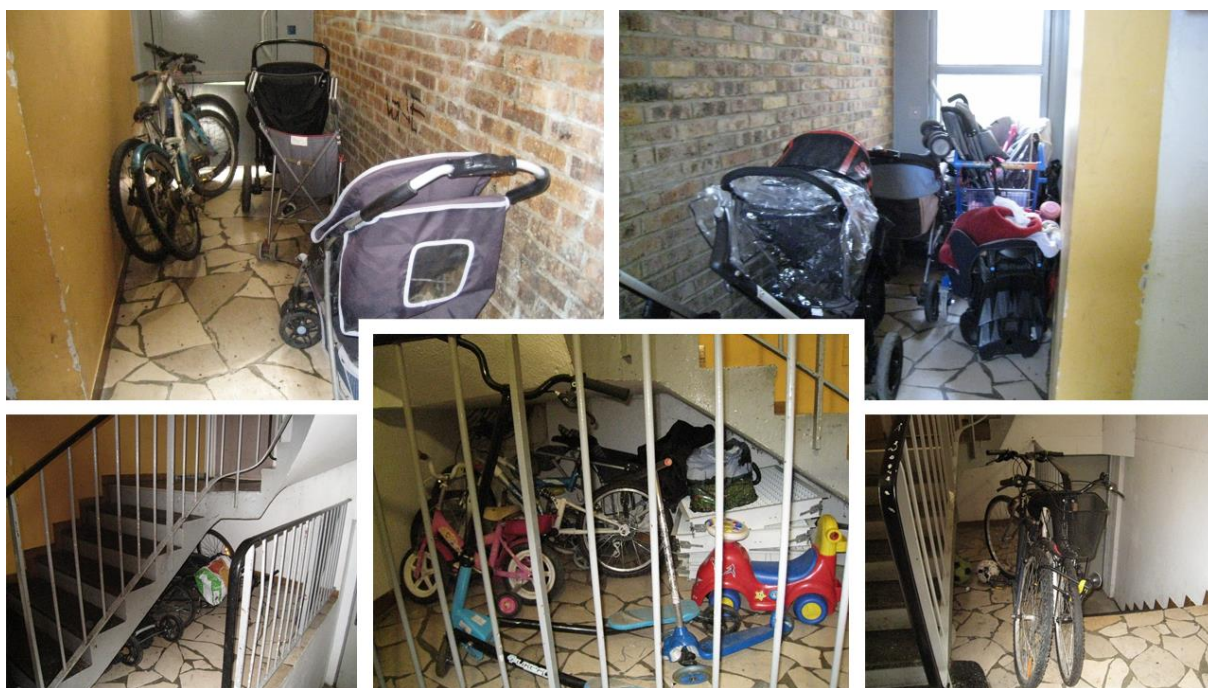


Figure 33. Encombrements des parties communes d'un immeuble. Source : document interne du bailleur (Projet de Gestion de Site).

2) Les espaces extérieurs gérés par le bailleur : des espaces dégradés difficiles à entretenir

Le Projet de Gestion de Site est aussi l'occasion de faire le point sur les espaces extérieurs que le bailleur a à gérer, à savoir : les pieds d'immeubles, les espaces verts, les circulations automobiles et le stationnement, les cheminements piétons, les accès à l'espace résidentiel, le mobilier urbain (éclairage et bancs), les espaces de jeux pour enfants et adolescents, ainsi que les locaux et les aires de dépôt extérieurs pour les ordures ménagères et les encombrants. Il ressort de nos observations que les problèmes sur lesquels les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité concentrent leur attention rejoignent pour partie les préoccupations de gestion du cadre de vie des chefs de projets chargés des constructions, des réhabilitations et des résidentialisations au sein des services de maîtrise d'ouvrage HLM.

Ainsi, on retient que les principaux problèmes relatifs aux espaces extérieurs (dans la limite de l'espace résidentiel) sur lesquels les gestionnaires du cadre de vie mettent l'accent sont :

- les incivilités et les détériorations intentionnelles.
- la gestion des ordures ménagères et des encombrements : propreté, dimensionnement des conteneurs, dépôts sauvages... (une préoccupation pour les chefs de projets constructions).
- ce que nous appelons « la gestion des flux » (voir chapitre 4) (une préoccupation pour les chefs de projets résidentialisations), c'est-à-dire :
 - les choix de résidentialisation et les contrôles d'accès à l'espace résidentiel ;
 - les circulations piétonnes au sein de l'espace résidentiel et la réorganisation du stationnement.
- la requalification des espaces verts extérieurs (une préoccupation pour les chefs de projets réhabilitations).

2.1) Les incivilités et les détériorations intentionnelles, au cœur des préoccupations des gestionnaires de proximité

Les incivilités et les détériorations intentionnelles représentent le premier facteur de dégradation du cadre de vie mis en avant par les gestionnaires de proximité. Les chargés de GSU se sont aussi appropriés ce sujet qui est particulièrement visible sur les sites sensibles du PGS. À l'intérieur comme à l'extérieur des immeubles, les exemples sont nombreux : détritiques qui jonchent le sol, dépôts sauvages d'ordures et d'encombrants, dégradations matérielles (traces d'incendies volontaires de poubelles et de voitures, graffitis, vitres et portes cassées, etc.) (figure 34). Ce sujet, déjà abordé à plusieurs reprises dans le manuscrit, sera de nouveau traité à la suite de ce chapitre car il est abordé sous différents angles par les gestionnaires de proximité et les chargés de GSU à l'occasion du PGS.



Figure 34. Des exemples de dégradations : un mur dégradé (parements décollés) et un mur tagué.
Source : A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).

2.2) Les ordures ménagères et les encombrants, des problèmes variés

Les ordures ménagères et les encombrants représentent une autre priorité du PGS en ce qui concerne les espaces extérieurs. Les problèmes qui y sont associés sont très variés. C'est tout d'abord une préoccupation pour les gestionnaires de proximité qui critiquent la localisation des aires de dépôts. Ils signalent par exemple des difficultés d'accès pour eux (dans l'un des sites du PGS, les gardiens doivent emprunter des marches d'escalier pour déplacer les poubelles jusqu'au trottoir pour le ramassage) et/ou pour les habitants. Une localisation trop éloignée des habitations

peut expliquer la multiplication de dépôts sauvages un peu partout dans l'espace résidentiel ou aux pieds des immeubles. L'entassement des déchets complique les conditions de travail des gestionnaires de proximité (le temps de venir à bout d'un tas, un autre se constitue ailleurs, déplorent certains gardiens au cours de discussions informelles). C'est pourquoi ils profitent du PGS pour alerter sur ce problème qu'ils ont du mal à résoudre seuls. Les chargés de GSU, quant à eux, pointent principalement l'image très négative que renvoient ces poubelles amoncelées au sein et aux abords des espaces résidentiels renvoient sur le quartier (figure 35).



Figure 35. Des dépôts sauvages d'ordures ménagères : l'image du quartier mise à mal aux yeux des chargés de GSU. Source : d'après des documents internes du bailleur social (Projets de Gestion de Site).

Un autre problème récurrent relevé au cours du PGS concerne les bornes enterrées. Depuis quelques temps, le bailleur (comme d'autres organismes HLM et des collectivités locales) s'aperçoit des problèmes d'utilisation dont ces équipements font l'objet (figure 36). Les abris à ordures ménagères sont aussi pointés du doigt avec le PGS. Ils font l'objet de dégradations fréquentes de la part de personnes qui cherchent à ouvrir les abris pour accéder aux poubelles au lieu d'ouvrir le couvercle au-dessus des abris. Sur plusieurs sites, des gestionnaires de proximité essuient aussi des problèmes dus au sous-dimensionnement des conteneurs. En effet, sur ces sites, les poubelles sont plus petites que les abris censés les contenir, et elles débordent rapidement quand les gens continuent (parfois sans le savoir, quand les abris sont fermés à clés) de jeter leurs détritrus alors que les poubelles sont pleines (figure 37).



Figure 36. Des bornes OM enterrées mal utilisées, un problème récurrent dans les quartiers. Source : A. Mille, septembre 2018 (bailleur enquêté, Hauts-de-Seine).



Figure 37. Les conteneurs à poubelles : dégradations et problèmes de sous-dimensionnement. Source : A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines et Essonne).

2.3) Une critique des choix de résidentialisation

La configuration urbaine du site est un sujet fréquemment abordé au début du PGS. Il est surtout évoqué par les gestionnaires de proximité pour critiquer les choix de résidentialisations pris sans les concerter dans le cadre du projet de rénovation urbaine. Les circulations piétonnes au sein de l'espace résidentiel, les accès à la résidence (la multiplication des contrôles d'accès) et le stationnement sont les principaux éléments pointés du doigt. Tout d'abord, il faut noter que ces sujets sont pris en charge, dans l'organisation du bailleur, par les chefs de projets résidentialisations dont on a montré qu'ils investissent les questions de gestion à travers une « gestion des flux ». Il est donc intéressant de retrouver cette forme de gestion au cœur des thématiques abordées par les gestionnaires du cadre de vie dans le cadre d'une arène qu'ils ont eux-mêmes créée pour agir sur le cadre de vie. Ensuite, il faut savoir que sur plusieurs sites du PGS, les contrôles d'accès, les portes et les portails (qui permettent, en même temps qu'ils symbolisent, la fermeture des espaces résidentiels) sont fréquemment vandalisés (figure 38).



Figure 38. Des portes et des contrôles d'accès vandalisés. Source : à gauche, A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines) ; à droite, document interne du bailleur, avril 2016 (Projet de Gestion de Site).

Pour les gestionnaires de proximité, ces dégradations sont l'expression d'un refus de la fermeture de l'espace résidentiel, vécue comme un enfermement par certains habitants. L'extrait ci-dessous issu d'une observation de réunion au cours d'un PGS est à ce titre particulièrement éclairant.

Des contrôles d'accès vandalisés : l'expression d'une fermeture du quartier non acceptée par les habitants ?

Date et lieu de la réunion : le 28 avril 2017, bureau du chef de secteur (salle de réunion).
Objet de la réunion : Projet de Gestion de Site, étape du « brainstorming ».

Après la visite de site, vient la phase de débriefing entre les différents membres de l'équipe projet. Le chef de secteur demande aux gestionnaires extérieurs à la gestion de proximité et à la gestion sociale et urbaine ce qu'ils ont pensé du site. Selon les espaces qui composent le site, les sentiments sont contrastés.

[...]

Chaque gardien gère un ou deux immeubles à lui seul. Un des gardiens m'a confié en *off* qu'il s'occupait de l'immeuble le plus difficile.

[...]

Rapidement, les gestionnaires de proximité évoquent les « partis pris du projet de renouvellement urbain » qu'ils ne partagent pas. Le chef de secteur, qui a participé à une ou deux réunion(s) du projet, explique que « l'ouverture du quartier » avait été envisagée avant d'être finalement abandonnée. Il était prévu d'après lui de créer des ouvertures dans l'ensemble du quartier, avec des cheminements traversants. Mais au cours du projet de rénovation urbaine, il a été décidé de « fermer complètement le quartier » pour des motifs sécuritaires. Une résidentialisation a alors été installée, avec des grilles et des contrôles d'accès. Rien que pour 60 logements, on peut désormais compter huit accès piétons, ainsi que trois autres accès pour deux parkings aériens et un parking souterrain. Ces grilles sont régulièrement vandalisées, fait que les gestionnaires de proximité attribuent au refus de cette fermeture par les habitants (« les habitants n'acceptent pas ça [cette fermeture] »). Ces actes de vandalisme impliquent des réparations fréquentes et coûteuses qui pèsent sur le budget alloué aux activités de gestion du patrimoine et sur le travail des gardiens et des chefs de secteur qui déclare en avoir « marre de [faire] réparer ».

[...]

Après avoir écouté les retours des participants du PGS, pour la plupart négatifs, le chef de secteur prend la parole : « Ça fait mal au cœur ce que vous dites [rires] parce qu'on a investi des milliers d'euros avec l'ANRU [Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine] ». Ce dernier était en effet présent aux réunions consacrées au projet de

rénovation urbaine, et il se remémore de nouveau les décisions prises : « le minimum a été fait sur le secteur D [secteur désigné comme le plus problématique par les gestionnaires de proximité] : une grille et un coup de peinture ». Il déclare avoir essayé d'éviter la résidentialisation mais ne pas avoir été écouté. Un gardien, présent également à une réunion, déclare à son tour : « les architectes sont arrivés avec leurs plans », « on leur a dit que ça ne marcherait pas ici ».

Encadré 4. Observation d'une réunion « brainstorming » dans le cadre d'un Projet de Gestion de Site, le 28 avril 2017. Source : retranscription de notes prises à la main, réunion non enregistrée.

Cependant, plus le projet avance dans le temps et plus les gestionnaires de proximité et les chargés de GSU considèrent certains éléments relevant de la configuration urbaine (les cheminements piétons, les accès, les choix de résidentialisation, les bâtiments...) comme intouchables, irréversibles, ne laissant d'autres choix que celui de composer avec eux. S'ils paraissent intouchables aux yeux des gestionnaires, c'est en grande partie pour les investissements financiers conséquents qu'ils ont impliqués pour le bailleur, dans le cas des sites du PGS (jusqu'à 136 millions d'euros de fonds propres pour un seul site). Par ailleurs, pour chaque site, la fin du PRU est très récente (entre 2013 et fin 2015). Investir de nouveau pour atténuer une résidentialisation, enlever des contrôles d'accès, voire démolir un immeuble par exemple reviendrait à reconnaître une erreur, à nourrir un sentiment d'échec, et cela n'est pas envisageable pour les gestionnaires du cadre de vie, encore moins pour la direction générale du bailleur.

2.4) Une critique des espaces verts « sous-valorisés »

« En termes de cadre de vie, on a pu faire la requalification des espaces verts. »

(à propos d'un Projet de Gestion de Site)

Chargé de mission Gestion sociale et urbaine, janvier 2018

Si les usages imprévus, détournés et non souhaités peuvent être désignés comme des problèmes, le PGS a montré que l'absence d'usage peut aussi déplaire aux gestionnaires du cadre de vie. Les chargés de GSU regrettent ainsi la sous-occupation de vastes espaces (des espaces de domanialité privée mais aussi publique) qui produisent selon eux un sentiment d'inachevé à la suite du projet de rénovation urbaine. Dans le cadre du PGS, ces questions, lorsqu'elles touchent à des espaces de domanialité publique, ont pu faire l'objet de discussions avec la commune concernée mais ces échanges restent peu fréquents (comme on l'a montré dans le chapitre 6) et n'ont pas permis d'aboutir favorablement pour les chargés de GSU. Ces derniers avaient par exemple identifié un espace propriété de la Ville, sous-occupé à leurs yeux (figure 39), pour accueillir une aire de jeux alors que le site en question n'en disposait pas et que les habitants s'en plaignaient. Cette proposition a été rejetée par la Ville.



Figure 39. La sous-valorisation des espaces aux yeux des chargés de GSU : un vaste espace public accueillant une exposition artistique temporaire, alors que le site ne compte aucune aire de jeux pour les enfants. Source : A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).



Figure 40. Des espaces sous-valorisés pour les chargés de GSU, des espaces résiduels (parfois inaccessibles) qu'il est difficile de maintenir propres pour les gestionnaires de proximité. Sources : en haut, document interne du bailleur (Projet de Gestion de Site) ; en bas, A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).

Des espaces extérieurs propriétés du bailleur peuvent aussi être perçus comme sous-utilisés et sous-valorisés, bien que ce cas de figure se présente moins fréquemment en raison d'un foncier généralement plus petit et plus densifié (particulièrement après un projet de rénovation urbaine) que ne le sont les espaces de domanialité publique dans ces territoires. Il peut s'agir d'espaces résiduels pour lesquels il n'a pas été trouvé de vocation (figure 40, en haut), ou encore de terrains vierges à la suite de la démolition d'un ou plusieurs immeubles, laissés en friche dans l'attente d'un projet urbain (figure 41 ci-dessous). Pour les chargés de GSU, le problème est que ces espaces sans vocation pourraient accueillir des usages récréatifs ou autres qui bénéficieraient aux habitants. Pour les gestionnaires de proximité, le problème de ces espaces résiduels est lié à leur entretien. Ils ont le plus grand mal à les entretenir ou à les faire entretenir par des prestataires, quand ils ne s'abstiennent pas tout simplement de les entretenir arguant que cette tâche ne relève pas de leurs fonctions. Il arrive par ailleurs que ces espaces soient difficiles d'accès ce qui ne facilite pas non plus leur entretien (figure 40, en bas). La dégradation de ces espaces en manque d'entretien peut alors s'accélérer rapidement, surtout s'ils sont situés sous des fenêtres : jets de déchets par les fenêtres, nuisances olfactives, pollution environnementale et visuelle, accumulation de mauvaises herbes, etc., sont alors de mise.



Figure 41. Depuis la livraison du projet de rénovation urbaine (fin 2015), un terrain en friche (propriété du bailleur) accueille fréquemment des dépôts sauvages d'encombrants. Source : A. Mille, septembre 2018 (bailleur enquêté, Hauts-de-Seine).

Ces situations peuvent donner aux habitants l'impression que le projet de rénovation urbaine n'a pas été mené jusqu'au bout. C'est le cas sur un site dans les Hauts-de-Seine, où les habitants ont vue, de leurs fenêtres, sur un terrain en friche depuis bientôt trois ans au moment du PGS. À ce jour, le bailleur n'a aucune idée de ce qu'il adviendra de ce terrain qui sert aujourd'hui de dépotoir pour toute sorte de déchets (figure 41). Les gardiens nettoient régulièrement ce lieu même s'ils estiment que celui-ci sort de leur périmètre de gestion et de leurs responsabilités. Les chargés de GSU pensent aussi qu'ils n'ont pas à intervenir sur ce terrain ; sa destination relèverait en effet des professionnels chargés du développement foncier au sein du bailleur. Dès lors, si le PGS prend acte de cette situation, aucune solution pour y remédier n'est envisagée pour autant.

Les réflexions sur les espaces extérieurs sont élargies aux aménagements et aux installations, comme les aires de jeux pour enfants. La photographie ci-après donne à voir une aire de jeux jugée de faible qualité par les chargés de GSU dans le cadre d'un PGS (figure 42). Cette appréciation se base sur l'aspect esthétique, l'état de dégradation et la saleté qui, en plus du manque d'entretien, signalent une faible résistance au temps de cet aménagement. Le PGS donne l'occasion aux chargés de GSU de juger la qualité des aménagements en fonction du vieillissement des matériaux, de leur état de propreté et de leur exposition (nord/sud). Ils évaluent aussi la fréquentation du lieu par les habitants ou d'autres usagers extérieurs si l'aire de jeux est ouverte au public. La fréquentation tout autant que l'absence de fréquentation des aires de jeux sont révélateurs des besoins et des attentes des habitants pour les chargés de GSU. Dans le cas présent, il est évident pour les chargés de GSU que ce lieu est fui par les habitants et que de nouveaux espaces récréatifs doivent être proposés. Il semblerait qu'une telle installation, malgré ses défauts apparents, n'ait pas retenu l'attention des décideurs dans le cadre du projet de rénovation urbaine. De cela, les chargés de GSU rendent responsables les chefs de projets qui ne les ont pas suffisamment associés aux projets de rénovation urbaine alors qu'eux auraient pu contribuer à résoudre ce type de situations¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Voir chapitre 5.



Figure 42. La faible qualité des aménagements aux yeux des chargés de GSU : une aire de jeux non requalifiée dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine. Source : A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).

L'analyse sur les problèmes qualifiés dans le cadre du PGS révèle qu'ils sont avant tout structurés par les pratiques conventionnelles des chargés de GSU et par les conditions de travail des gestionnaires de proximité. En effet, en morcelant l'espace, les chargés de GSU observent les problèmes comme ils ont l'habitude de le faire sur d'autres sites. Ainsi, dans les espaces intérieurs et extérieurs, l'attention des chargés de GSU se concentre avant tout sur la question des usages (usages inappropriés, absence d'usages...), autrement dit sur l'occupation de l'espace. Mais en intervenant sur des sites particulièrement dégradés, ils ont aussi à prendre en compte des problèmes d'insécurité à un niveau plus important que ce qu'ils traitent habituellement (rappelons à ce titre que les chargés de GSU interviennent généralement sur des sites moins dégradés). Les gestionnaires de proximité, quant à eux, mettent en avant les difficultés qu'ils ont à entretenir certains espaces, principalement en raison des détériorations intentionnelles et des incivilités dont ces lieux font l'objet, mais pas seulement. Ils ont aussi à entretenir des espaces résiduels ou en friche pour lesquels ils remettent en doute leur responsabilité. Aussi, pour résoudre ce problème, les chargés de GSU ont pris le parti de déléguer la prise en charge des espaces sans vocation et peu valorisés non pas à des prestataires comme ces professionnels ont l'habitude de le faire, mais aux habitants engagés dans le Projet de Gestion de Site.

3) Des problèmes structurés par les habitants ?

Les habitants ont, eux aussi, un rôle à jouer dans le cadre du PGS, mais leur implication ne signifie pas pour autant que leurs points de vue sur la dégradation de leur cadre de vie soient bien intégrés au projet.

3.1) *Les habitants, une responsabilité croissante dans l'amélioration des espaces verts*

Les habitants sont également partie prenante du PGS. Sur la base du volontariat, ils intègrent un collectif composé uniquement de locataires de l'espace résidentiel (ou des espaces résidentiels) concerné(s). Les collectifs d'habitants ne rencontrent jamais les équipes projets comme cela a déjà été stipulé. Ils mènent des actions de leur côté et sont accompagnés par un animateur mandaté par l'équipe de Gestion Sociale et Urbaine au cours de réunions dont la fréquence est décidée par les chargés de GSU, également présents pendant les échanges. Grâce à la mise à disposition d'un budget participatif par la direction du bailleur, les habitants ont choisi de mettre en œuvre des actions relevant de l'animation sociale (fêtes de voisins, sollicitation d'une association pour procéder à des dons de fournitures scolaires, cinéma en plein air, pour donner quelques exemples), de l'organisation de sorties culturelles, ou encore de la requalification des espaces verts (fleurissement, plantations...). Des collectifs d'habitants, sensibles à la précarisation d'une partie de la population des espaces résidentiels, ont plutôt privilégié le financement de séjours pour les enfants qui ont peu d'occasions de partir en vacances. Seulement, un responsable au sein du service de GSU s'est dit « déçu par les projets proposés par les locataires » dont il aurait aimé qu'ils relèvent « un peu moins du lien social » (avril 2018). Si ce responsable n'a pas opposé de refus face à ces actions qu'il qualifie de sociales, il avait des attentes bien précises à l'égard des habitants. À travers le PGS, les chargés de GSU et leur direction s'orientent en effet vers une co-responsabilisation croissante des habitants dans l'amélioration des espaces verts extérieurs. Il s'agit en premier lieu de leur faire prendre en charge les espaces dont nous avons montré qu'ils sont sous-valorisés aux yeux des chargés de GSU et difficiles à entretenir pour les gestionnaires de proximité. Pour parvenir à cet objectif, les professionnels de GSU ont fait part de leurs attentes à l'animateur du collectif pour qu'il les oriente dorénavant vers des actions plus « vertes » et moins sociales. Considérant la sensibilité des habitants aux problèmes d'insécurité et de dégradation de leur environnement, l'animateur a repris leurs arguments au cours d'une réunion pour les faire adhérer à un projet de jardin partagé plutôt qu'à un cinéma en plein air : « J'ai assisté à des miracles dans des quartiers dévastés grâce à des jardins partagés », essaie-t-il de les convaincre (animateur du PGS, réunion du collectif d'habitants, juin 2017). Dans les faits, le « miracle » des jardins partagés tient au fait qu'ils créent une occupation physique de l'espace. L'espace est donc occupé par des locataires dont les pratiques sont autorisées, acceptées, légitimées. Et il est attendu par le bailleur que cette occupation exerce une forme de contrôle (même si celui-ci est symbolique ou présumé) de l'espace de façon à dissuader les pratiques non désirées qui pouvaient avoir cours jusqu'alors sur ce lieu.

On retrouve cette théorie, selon laquelle les jardins partagés permettraient d'inverser des situations d'insécurité, dans les discours des chargés de GSU : « Il faut deux-trois ans pour que ça se calme après un projet de jardin partagé », affirmait ainsi un chargé de GSU (interaction non formelle, septembre 2018). Un autre chargé de GSU encore pense qu'un délai de cinq à huit mois suffit pour commencer à mesurer les bienfaits du jardin partagé et que, passé ce délai, il serait préférable de le désinstaller et de réfléchir à un autre type d'intervention (*ibid.*). « Pour que ça se calme » : le premier chargé de GSU cité pense qu'un jardin partagé contribue à renforcer les liens de voisinage, mais ce n'est pas la seule attente des professionnels de GSU. Si ces derniers s'appuient fréquemment sur les jardins partagés en raison de leur potentiel social supposé (renforcement du lien social entre voisins, valorisation du « vivre-ensemble » dans le logement collectif pour reprendre une expression courante dans le milieu du développement social et urbain), le PGS augure un léger basculement, davantage qu'une rupture nette. Bien que les anciennes croyances des professionnels subsistent sur ces questions de lien social, c'est surtout la responsabilisation des habitants en matière d'amélioration et de préservation de leur environnement qui est en jeu avec le PGS. Les chargés de GSU font peser sur eux des attentes qui viennent bousculer leur positionnement dans le système d'acteurs de la gestion du cadre de vie. Aussi, la place montante des habitants dans ce système ne se joue pas tellement au niveau des questions de propreté, d'usages, ou encore de sécurité ; celles-ci font habituellement l'objet de campagnes de sensibilisation à destination des locataires. La nouveauté apportée par le PGS se situe plutôt à un autre niveau de la gestion du cadre de vie, à savoir : la requalification des espaces verts appartenant au bailleur, pour lesquels aucune vocation n'a été anticipée (y compris dans le cadre des opérations de rénovation urbaine), et dont l'entretien pèse depuis sur les activités d'entretien des gestionnaires de proximité.

Enfin, le jardin partagé a le mérite de donner l'impression aux habitants que leur cadre de vie s'améliore. Ce ressenti s'observe d'autant plus lorsque ces derniers ont la charge de vastes espaces verts jusqu'alors peu qualitatifs, peu entretenus et dont l'existence rimait avec une perte de place pour les habitants (figure 43).



Figure 43. Un collectif d'habitants du PGS créé un jardin partagé sur un espace vert sous-utilisé et sous-valorisé au sein de leur espace résidentiel (février 2018). Sources : en haut, photographies issues un document interne du bailleur ; en bas, A. Mille, septembre 2018.

3.2) Les problèmes relevés par les habitants : quelle prise en compte dans le PGS ?

En observant le processus de qualification des problèmes, nous avons relevé qu'un problème, pour être qualifié comme tel, doit se répéter dans le temps et, surtout, qu'il doit avoir des effets négatifs sur les conditions de travail des gestionnaires de proximité et pas seulement sur le cadre de vie des habitants. Cela signifie que la qualification des problèmes au cours du PGS n'est pas toujours *a priori* fondée sur la question du cadre de vie. De plus, en étudiant les plans d'actions envisagées par les chargés de GSU et les responsables de site, il apparaît que ces professionnels cherchent à améliorer le cadre de vie en activant des leviers sur des thématiques proches de leurs catégories d'action conventionnelles. Ils ne s'éloignent donc que très peu des sujets qu'ils ont l'habitude de prendre en charge. Sur ce point, leur attention au cours du PGS se porte tout particulièrement sur les sujets suivants :

- certaines activités effectuées par les gardiens dans les parties communes à l'intérieur des immeubles et au niveau de leurs abords immédiats (propreté, ramassage des déchets, gestion des ordures ménagères...). La gestion de la maintenance n'est pas abordée, sûrement parce qu'elle relève pour une grande partie du choix des prestataires mandatés par le bailleur par le biais d'appels d'offres qui échappent en grande partie aux avis des gestionnaires de proximité (sauf en cas de problèmes répétés attribuables à la défaillance d'un prestataire, ce qui encore ne suffit pas toujours).
- la qualité des espaces extérieurs gérés par le bailleur (espaces verts, aires de jeux, jardins partagés, etc.) et les usages qui s'y développent.
- les détériorations intentionnelles et les incivilités.

Nous nous sommes alors demandé si la qualification des problèmes par les professionnels du PGS rejoignait (ou non) les problèmes définis par les habitants, puisque leur prise en compte est présentée comme un objectif du PGS. Ces derniers ont dû répondre à un questionnaire de satisfaction au début du PGS. Ce formulaire les interrogeait sur des problèmes définis au préalable par les chargés de GSU : la conception urbaine, les incivilités, le vandalisme, le mobilier urbain, les équipements et les transports, ou encore les soucis de vétusté, la propreté et leurs relations avec les gardiens. Si cette liste émane bel et bien des chargés de GSU, il n'en demeure pas moins qu'au cours des réunions avec les locataires ayant accepté de rejoindre ce que nous appelons le « collectif d'habitants du PGS », ces mêmes problèmes sont ressortis comme des facteurs de dégradation du cadre de vie aux yeux des locataires. C'est donc bien en ces termes que ces derniers approchent également la question du cadre de vie. Les habitants des PGS identifient la proximité des transports, des commerces et des équipements scolaires comme des éléments positifs de leur cadre de vie. Seulement, ces sujets relèvent davantage du ressort des pouvoirs publics que de celui du bailleur.

En ce qui concerne les facteurs de dégradation de leur cadre de vie, les habitants, cette fois, pointent du doigt les responsabilités du bailleur-gestionnaire. Ils dénoncent un manque criant de propreté dans certains espaces qui sont presque toujours les mêmes, à savoir : les parties communes, les aires de dépôt des ordures ménagères et encombrants, et les espaces extérieurs. Il ne faut pas en conclure que ce sont les espaces les moins propres dans les espaces résidentiels, mais plutôt que ce sont ceux

dont la dégradation est plus fréquemment perçue comme problématique par les habitants. Pour expliquer ces salissures récurrentes, les habitants accusent les gardiens de manquer de réactivité et de sérieux dans leurs tâches de nettoyage. Ils désignent également comme l'un des principaux facteurs de dégradation les détériorations intentionnelles et les incivilités (matériels urbains cassés, dispositifs de contrôles d'accès mis hors service, incendies volontaires...). Le sentiment d'insécurité revient aussi fréquemment dans les appréciations négatives des locataires pour décrire leur cadre de vie. Ce sentiment d'insécurité est généralement causé par les regroupements autour des immeubles que les habitants associent -à tort ou à raison- à un trafic de drogue. Ces trafics peuvent se dérouler à l'intérieur même des halls d'immeubles, ce qui accentue le sentiment d'insécurité. Ils peuvent aussi exposer les habitants à des scènes de violence parfois extrêmes (règlements de compte, agressions, interventions des forces de l'ordre). Sur un site très sensible du PGS, des locataires ont confié au cours d'une réunion que des dealers les empêchaient parfois de sortir et de rentrer chez eux. La peur est palpable, et la présence d'une économie informelle à proximité de leur lieu d'habitation participe fortement des perceptions négatives des habitants sur leur cadre de vie. D'autres problèmes sont évoqués au cours de réunions sur les projets. Ainsi, la mécanique sauvage, qui est une autre forme d'économie informelle, ne génère pas de sentiment d'insécurité comme c'est le cas des trafics de drogue. Elle est cependant perçue comme une pollution visuelle en raison des traces d'huile et des pièces détachées qui couvrent le sol (des parkings, le plus souvent), ou encore des voitures épaves abandonnées.

Des problèmes relevant de la gestion de la maintenance sont aussi enregistrés sur tous les sites du PGS, alors qu'ils ne figurent pas dans la liste de problèmes dressée par les gestionnaires du cadre de vie. De plus, en analysant les réponses apportées par le PGS aux problèmes mentionnés par les habitants, il apparaît que certains d'entre eux ne sont pas traités dans le cadre du projet : comment l'expliquer ?

En réponse aux problèmes de propreté, souvent dus à des incivilités fréquentes, les chargés de GSU proposent aux gestionnaires de proximité de suivre des formations sur le nettoyage et de renforcer la fréquence de nettoyage alors que les sites du PGS font déjà tous l'objet d'un « sur-entretien ». Le sur-entretien est un terme utilisé chez le bailleur pour désigner les tâches que les gardiens effectuent trop fréquemment au regard de la moyenne des interventions établie à l'échelle du patrimoine de l'agence de gestion. Les réparations dues à des actes de vandalisme et les séances de nettoyage fréquentes à la suite d'incivilités relèvent à ce titre du sur-entretien. Cette recommandation des chargés de GSU de nettoyer plus fréquemment est vivement décriée par les gestionnaires de proximité en attente d'autres solutions contre les incivilités, des solutions qui ne viendraient pas remettre en cause leur propre travail.

En réponse aux détériorations intentionnelles et aux incivilités, les chargés de GSU s'orientent vers des actions similaires à celles qu'ils déploient habituellement, à savoir les chantiers éducatifs. Ces chantiers visent à employer des jeunes du quartier, le plus souvent pour remettre en peinture des halls et des cages d'escaliers dégradés par le temps et/ou tagués. Derrière ces chantiers, se dissimulent au moins deux croyances professionnelles. La première croyance porte sur l'emploi des personnes éloignées du marché du travail : les chargés de GSU espèrent, à travers les chantiers, contribuer à leur insertion voire à leur réinsertion. La seconde croyance, plus en lien avec la gestion du cadre de vie, consiste à prédire que les jeunes employés sont aussi ceux qui dégradent habituellement : ainsi, les chargés de GSU sont convaincus que leur propension à dégrader sera

atténuée par le respect qu'ils porteront leur travail (interactions non formelles avec des chargés de mission Gestion sociale et urbaine ; entretiens en janvier 2018).

Les habitants mentionnent également des problèmes récurrents dans leurs logements, que le bailleur désigne sous l'appellation de « problèmes techniques » (c'est ainsi que les gestionnaires de proximité, et par transmission les chargés de GSU, les qualifient). Ils déplorent au sujet de ces problèmes techniques « un manque de réactivité, de disponibilité et d'efficacité de la part des gardiens » pour reprendre la formulation retenue dans le questionnaire. Ce point sera abordé plus longuement dans les pages suivantes du chapitre, lorsque sera évoqué le rôle attendu des habitants dans le cadre du PGS. À ce stade, retenons simplement que les habitants relèvent des défaillances en ce qui concerne les activités de gestion de la maintenance exercées par les gestionnaires de proximité. Pourtant, les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité n'ont pas intégré cette problématique dans la liste des problèmes à traiter avec le PGS. D'après nos observations, c'est là un choix délibéré car cela remet en cause le travail des gestionnaires de proximité. On perçoit que ces derniers puissent concevoir du ressentiment à l'idée que les habitants leur attribuent une part de responsabilité dans la dégradation de leur cadre de vie, quand les gestionnaires de proximité perçoivent tour à tour ces mêmes habitants comme les victimes ou les coupables des détériorations qu'ils auront la charge de réparer et de nettoyer à une fréquence jugée excessive.

Le tableau suivant résume le propos en reprenant les résultats des questionnaires distribués dans les quatre premiers sites du PGS. On y répertorie tous les points positifs et négatifs relevés par les locataires, ainsi que les actions définies par les chargés de GSU et les responsables de site, en principe dans le but d'y remédier.

Sites des PGS	Points positifs	Points négatifs	Actions du PGS
Site 1	Proximité des équipements scolaires et des commerces Desserte par les transports Relations avec les gardiens	Incivilités (70% du coût du sur-entretien résultait de ces actes au lancement du PGS) et vandalisme (portail électrique, espaces verts...) Manque de propreté dans les parties communes (salissures, poussières, incivilités : crachats, urines, détrit, tags...) Manque de propreté autour des bornes enterrées (OM)¹⁸¹ Nuisances sonores Insécurité Présence de dealers Problèmes techniques dans les logements (70% des réclamations des locataires)	Installation de la vidéosurveillance au niveau des accès au site, des extérieurs, des halls et des caves. Emploi des jeunes (chantiers pédagogiques comme la remise en peinture...) Requalification des espaces verts aux abords des immeubles Augmentation de la fréquence de nettoyage des bornes enterrées (OM)
Site 2	Proximité des équipements scolaires et des commerces Desserte par les transports	Incivilités, dégradations et manque de propreté dans les halls, caves et escaliers Dépôts sauvages d'encombrants Vétusté et manque de propreté autour des bornes enterrées (OM) Cheminements piétons insuffisamment éclairés Mécanique sauvage sur les places de parking Dysfonctionnements des contrôles d'accès Nuisances sonores Insécurité	Renforcement du nettoyage et de l'entretien des parties communes. Remise en peinture de certaines cages d'escalier. Nettoyage des bornes enterrées (OM) Ouverture de locaux de pré-tri pour la dépose d'encombrants

¹⁸¹ OM : Ordures Ménagères.

		Un manque de réactivité, de disponibilité et d'efficacité de la part des gardiens (problèmes techniques récurrents dans les logements)	
Site 3	Proximité des équipements scolaires et des commerces Desserte par les transports Requalification récente des espaces extérieurs Eclairage satisfaisant Aménagement satisfaisant des cheminements piétons et des espaces verts Relations avec les gardiens	Incivilités, dégradations et manque de propreté dans les halls, locaux OM, parkings et escaliers Manque de propreté autour des bornes enterrées (OM) Dépôts sauvages d'ordures et d'encombrants Nuisances sonores Insécurité	Installation de la vidéosurveillance Actions de sensibilisation au respect du cadre de vie Augmentation de la fréquence de nettoyage des bornes enterrées (OM) Programmation d'événements festifs pour favoriser le lien social entre voisins Accompagnement des locataires en difficultés financières Réfection de parties communes dans le cadre de chantiers éducatifs
Site 4	Proximité des transports	Incivilités, dégradations et manque de propreté dans les locaux OM et parkings souterrains Manque de propreté et d'entretien des espaces verts Nuisances sonores Insécurité Un manque de réactivité, de disponibilité et d'efficacité de la part des gardiens (problèmes techniques récurrents dans les logements)	Renforcement du nettoyage et de l'entretien des parties communes Remise en peinture de certaines cages d'escaliers et du parking souterrain Installation d'un système de contrôle d'accès aux parkings souterrains jusqu'alors accessibles à tous Fermeture renforcée des contrôles d'accès extérieurs

Tableau 4. Résultats des questionnaires de satisfaction distribués aux locataires de quatre sites du PGS en 2016-2017. Réalisation : A. Mille d'après des documents internes à diffusion restreinte.

Pour ce qui est de l'insécurité, qui apparaît comme l'un des principaux facteurs de dégradation du cadre de vie aux yeux des habitants, la solution la plus fréquemment mise en œuvre dans le cadre du PGS est la vidéosurveillance. Pourtant, nous avons vu dans le chapitre 5 qu'elle était fortement dépréciée par les gestionnaires de proximité qui : 1) remettent en cause son efficacité réelle en matière de réduction des actes de délinquance ; et 2) craignent des représailles et une hausse du vandalisme sur le matériel de surveillance de la part de certains usagers qui n'accepteraient pas d'être filmés au quotidien. Comment expliquer, alors, que ce soit l'une des seules options envisagées dans le cadre du PGS pour réduire l'insécurité ? Une première explication, étayée par des discussions informelles et des observations de réunions, tient à leur difficulté à concevoir des alternatives opérationnelles face à des situations de dégradation à l'évidence plus sensibles que celles auxquelles les chargés de GSU sont d'ordinaire confrontés. Sur ce point en particulier, ces professionnels peinent à faire évoluer leur référentiel d'actions qui se fonde habituellement sur deux types d'actions : les actions de sensibilisation et les actions de prévention auprès des locataires. Une deuxième explication tient à un constat dressé au cours des PGS, sur le lien entretenu entre l'insécurité, la dégradation du cadre de vie, et le renoncement des gestionnaires de proximité.

4) De l'insécurité à la dégradation du cadre de vie : un cercle vicieux ?

Selon la loi, un bailleur social est tenu d'assurer à ses locataires « la jouissance paisible des lieux » (article 1719 du Code civil). Cela signifie qu'il s'engage à ce qu'aucune de ses actions ne vienne troubler cette jouissance. En retour, le locataire doit « user paisiblement des locaux loués suivant la destination qui leur a été donnée par le contrat de location ». Il ne doit pas commettre d'abus de jouissance et s'engage notamment à ne pas dégrader les lieux. Parmi ses obligations légales, le bailleur est tenu de garantir la tranquillité résidentielle et la sécurité à ses locataires. Pourtant, en France, on observe fin 2015 que « les troubles générés par les occupations des espaces communs et halls d'immeubles sont une préoccupation majeure des habitants des quartiers. Leur persistance alimente chez les habitants un sentiment d'abandon tant par les institutions que par le bailleur ». C'est en tout cas ce que l'on peut lire dans un rapport communiqué en septembre 2015 par l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) au ministre de l'Intérieur -à l'époque, M. Bernard Cazeneuve¹⁸². Depuis une dizaine d'années, l'USH tient à ce que les organismes HLM, en premier lieu ceux qui exercent en région francilienne, soient reconnus comme des acteurs de la tranquillité résidentielle et des partenaires incontournables de la sécurité publique. Ces sujets préoccupent en effet de plus en plus les organismes HLM franciliens¹⁸³ qui mettent en œuvre des plans d'actions et organisent des partenariats avec les acteurs de la sécurité (comme les forces de l'ordre) pour y répondre. Chez les bailleurs sociaux, ces sujets sont généralement pris en charge par les professionnels du

¹⁸² Ce rapport a été présenté à huis clos au cours d'une « Commission quartier » du 8 septembre 2015 à laquelle nous avons pu assister en tant que stagiaire. Ce document est présenté comme un état des lieux sur les problèmes d'insécurité en Île-de-France. Il s'adresse au ministre de l'Intérieur, rencontré par responsables de l'USH quelques semaines plus tard, le 28 octobre 2015. Pour information, les commissions quartier sont des réunions organisées à une fréquence variable par l'USH, qui portent essentiellement sur des questions de sécurité et réunissent des représentants des bailleurs sociaux franciliens et des forces de l'ordre.

¹⁸³ Voir à ce propos USH, 2017b.

développement social et urbain. Pour ce qui est de l'organisme enquêté, le service de Gestion Sociale et Urbaine dispose d'un chargé de sûreté pour s'en occuper. Pourtant, ce professionnel n'a pas été associé au Projet de Gestion de Site alors que les sites retenus présentent des situations d'insécurité préoccupantes. Cela s'explique par le fait que, pour améliorer le cadre de vie, le responsable au sein du service de GSU qui s'est occupé des PGS s'attendait à ce que les chargés de GSU activent d'autres leviers que celui de la sécurité, parmi ceux qu'ils mobilisent habituellement (actions de sensibilisation, etc.). Seulement, le PGS a dévoilé des situations assez critiques du point de vue de l'insécurité et les chargés de GSU ont décidé de ne pas s'y soustraire, bien que leurs réponses ne s'avèrent finalement pas très éloignées des prévisions de leur responsable.

4.1) Mettre fin au nettoyage des « espaces insécures »¹⁸⁴ : une pratique courante

Au cours du PGS, les membres de l'équipe projet se rendent dans les halls, les escaliers, les locaux à ordures ménagères et encombrants, et s'il y en a, les locaux d'activités, les caves et les parkings souterrains. Les chargés de GSU vérifient alors si ces espaces sont globalement propres ou sales (présence de souillures, de saletés, de déchets jonchant le sol des parties communes) et en interrogent les causes. Ils se demandent si le manque de propreté est dû au travail réalisé par le gardien. Ils ne partagent ni cette interrogation ni les réponses qu'ils envisagent avec les autres membres de l'équipe projet, encore moins avec les gestionnaires de proximité. La remise en cause du travail des gardiens est un sujet très sensible dans le cadre du PGS, que les chargés de GSU évitent autant que faire se peut car ils n'entretiennent aucun lien hiérarchique entre les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité. Accuser une potentielle défaillance du côté des gestionnaires de proximité pourrait aussi, selon les chargés de GSU, engendrer des conflits et une rupture de la confiance instaurée entre les professionnels. Mais qu'ils le veuillent ou non, les chargés de GSU sont confrontés à cette problématique régulièrement, que cela vienne de leur évaluation des sites ou des responsables hiérarchiques des gardiens eux-mêmes. Par exemple, dans le cas d'un PGS, un responsable de site fait part au chargé de GSU de ses difficultés à remédier au découragement de son équipe de gardiens. Il reconnaît avoir « pris pour prétexte ce PGS pour recréer une dynamique d'équipe [...], pour remettre ses gardiens au travail » (entretien avec un responsable du service de Gestion Sociale et Urbaine, avril 2018¹⁸⁵). Sur les sites les plus sensibles, ce découragement des gardiens est palpable. Les incidences de ce découragement sur le cadre de vie ont été particulièrement renseignées par le PGS.

Dans les espaces souterrains (caves et parkings) en premier lieu, la récurrence des actes d'incivilités complique les tâches d'entretien. De plus, dans ces lieux en particulier, l'économie souterraine prospère à l'abri des regards, et les gestionnaires de proximité n'y sont pas les bienvenus. Très vite, ces espaces sont délaissés par les habitants qui ne participent pas à ces activités illicites et craignent d'y mettre les pieds. Ces espaces sont aussi délaissés par les gardiens qui ne les entretiennent plus.

¹⁸⁴ Pour rappel, le terme « insécure » est un anglicisme. Un « espace insécure » fait référence à un lieu qui génère un sentiment d'insécurité chez les individus (ici les habitants et les agents du bailleur) pour des raisons diverses.

¹⁸⁵ Ces propos ont été confirmés au cours d'une interaction non formelle avec le responsable de site en question (avril 2018).

Dans le cadre d'un PGS, un chef de secteur explique se rendre dans un parking souterrain tous les matins très tôt, vers 6 heures pour s'assurer de ne rencontrer personne, afin que les gardiens n'aient pas à effectuer de surveillance sur ce lieu plus tard dans la journée (ces derniers prennent généralement leur service entre 8 heures et 9 heures)¹⁸⁶. Les places de stationnement sont presque toutes vacantes depuis sa livraison cinq ans plus tôt en 2013, car ce parking et les escaliers qui y mènent depuis l'extérieur font l'objet de regroupements quotidiens (les gestionnaires de proximité parlent ici aussi de « squats ») liés à un trafic de drogue. L'entrée/sortie du parking se situant en plein cœur d'îlot, les dealers y bénéficient d'un point de vue idéal sur tout l'espace résidentiel pour surveiller les allées et venues qui pourraient déranger leurs échanges. De plus, si les services de police sont informés de ce trafic, leurs capacités d'intervention sont limitées car celui-ci se déploie à l'intérieur de l'espace résidentiel géré par le bailleur. Par mesure de précaution, le chef de secteur a ordonné l'interruption des activités de nettoyage et d'entretien du parking et des escaliers par les gardiens, de peur qu'ils assistent à des scènes pouvant leur valoir des représailles (transactions illégales, usages de stupéfiants, arrestations policières...). Depuis, la saleté et les débris s'y accumulent (figure 44). Une entreprise de nettoyage a été mandatée pour entretenir cet espace une fois par mois mais elle s'est retirée quelques mois plus tard. Faire appel à une entreprise pour réaliser des tâches de nettoyage en sus ou en remplacement des gardiens est une pratique courante dans les quartiers les plus sensibles. Le budget consacré aux interventions de ces prestataires relève du sur-entretien. Seulement, il arrive que les entreprises de nettoyage et de service (réparations des ascenseurs, par exemple) refusent (ou finissent par refuser) d'intervenir. Lorsqu'une telle situation se présente, les solutions pour tenter de maintenir malgré tout un certain niveau de qualité de service s'amenuisent. Dans le cas du parking mentionné plus haut, le PGS a acté la condamnation du parking, désormais inaccessible. La condamnation des espaces dits « insécures » (une expression empruntée aux chargés de GSU), c'est-à-dire des lieux qui génèrent un sentiment d'insécurité (ici chez les habitants et différents types de professionnels), est une pratique également observée ailleurs, dans le cas d'autres opérations menées par le bailleur. Cette condamnation peut donc être intégrée au référentiel d'actions de la gestion du cadre de vie en ce qui concerne la lutte contre l'insécurité.

Pour les agences de gestion du bailleur, le coût du sur-entretien est un indice probant de l'état des sites gérés, dans la mesure où il est souvent une réponse à des actes d'incivilités, de vandalisme et de dégradation matérielle. Plus les dépenses d'un site en matière de sur-entretien sont importantes, plus l'agence de gestion considère ce site comme particulièrement difficile ou sensible. Sur l'un des sites retenus en PGS, le coût dédié au sur-entretien rendu nécessaire par des actes de vandalisme est en augmentation depuis la fin du projet de rénovation urbaine en 2015. Sur tous les sites du PGS, le sur-entretien représente un budget conséquent, et c'est pourquoi cette donnée est devenue un indice de l'état de dégradation des sites. Le sur-entretien est aussi une source de découragement pour les gardiens qui ont pleinement conscience, dans leurs tâches quotidiennes et au-delà des questions budgétaires, de le pratiquer : « C'est pas du ménage ce qu'on fait, c'est du sur-entretien. [...] On n'a plus d'espoir sur ces quartiers. On veut juste faire notre boulot et rentrer chez nous » (entretien avec un gardien, décembre 2017).

¹⁸⁶ Voir chapitre 3 sur les « rondes » effectuées par les gardiens.

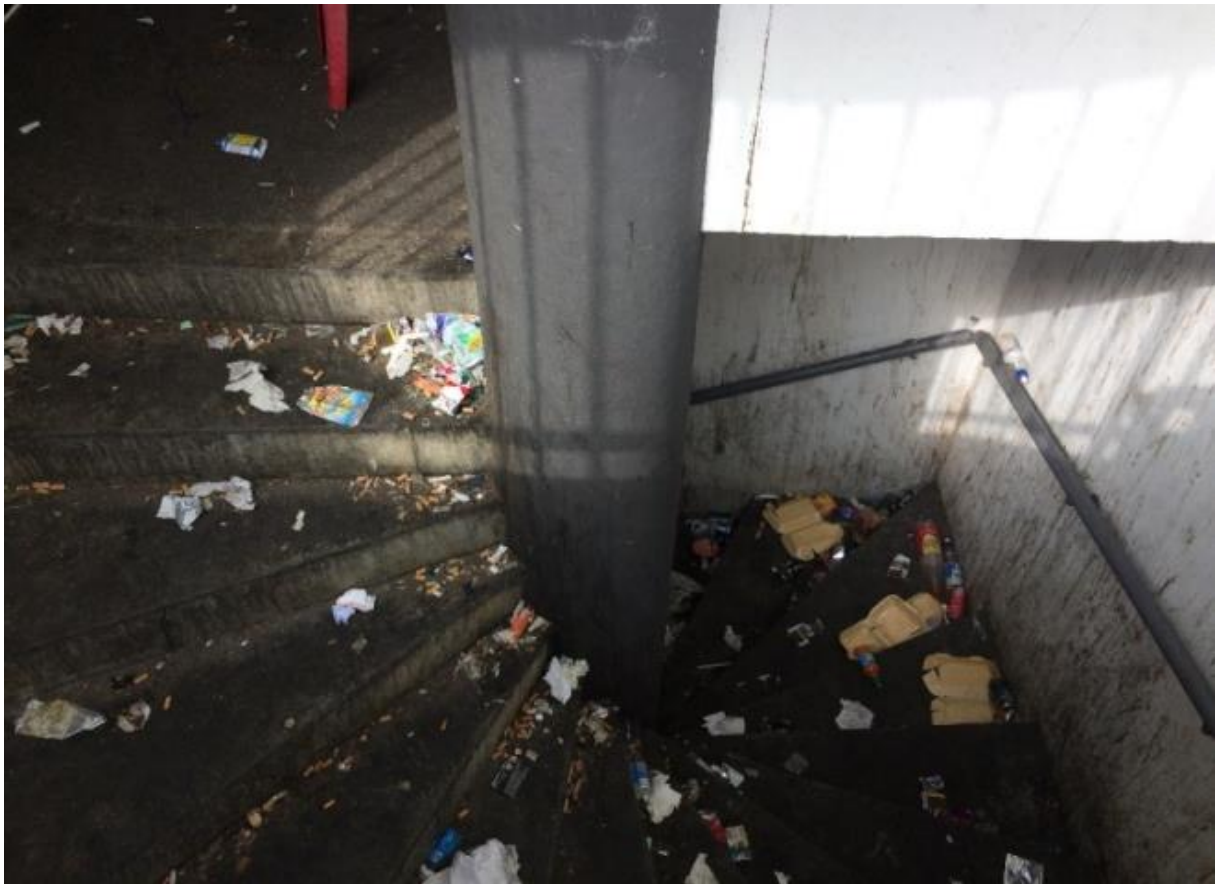


Figure 44. En raison de dégradations fréquentes liées à des regroupements, les gardiens mettent fin à leurs activités de nettoyage dans les escaliers vers un parking souterrain. Source : A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).

4.2) Un autre facteur de dégradation du cadre de vie : le renoncement des gestionnaires de proximité ?

La lutte contre les incivilités et les détériorations représente un enjeu important pour les gestionnaires de proximité car cela pèse sur leur travail. Les chargés de GSU, qui perçoivent les incivilités et les détériorations intentionnelles comme l'un des principaux facteurs de dégradation du cadre de vie, optent dans le cadre du PGS pour des actions de prévention de la délinquance dans le but de les réduire. Pourtant, ils ne parviennent pas à investir ces problèmes autant qu'ils le souhaiteraient. En effet, les chargés de GSU peinent à trouver des réponses aux problèmes d'insécurité : « Si on est sur un problème de sûreté, et exclusivement de sûreté, le PGS n'est pas quelque chose d'adapté parce que les réponses sont limitées. Il faut qu'on [...] soit sur plusieurs problématiques et que derrière, on puisse d'ores-et-déjà identifier des leviers. Si on est sur un site complètement plombé, ce n'est pas le PGS qui sera la solution miracle » (entretien avec un responsable du service de GSU, avril 2018). Les chargés de GSU n'ont pas l'habitude de traiter cette problématique à un niveau aussi important. En effet, en dehors du PGS, le champ de la sécurité n'est pas pris en charge par les chargés de GSU mais par un chargé de mission sûreté également rattaché au service de gestion sociale et urbaine. Or celui-ci n'a pas été associé au projet. Seulement, les chargés de GSU ne peuvent pas passer outre ces questions qui sont au cœur des problématiques des sites. Les problèmes d'insécurité peuvent créer un certain découragement chez

les gestionnaires de proximité, et leur renoncement à l'entretien de certains espaces jugés insécures pourrait entraîner ou aggraver la dégradation du cadre de vie des habitants. Ce constat a eu des incidences sur les PGS et leurs plans d'actions.

Tout d'abord, le PGS a mis en évidence le fait que des phénomènes d'insécurité peuvent conduire les gestionnaires de proximité à mettre fin à leurs activités de nettoyage et d'entretien sur certains espaces. Or, les activités de gestion de proximité, lorsqu'elles ne sont pas exercées de manière convenable ou lorsqu'elles ne sont plus exercées tout court, peuvent accélérer la dégradation du cadre de vie et renvoyer une image dévalorisante des quartiers. Les exemples relevés grâce aux PGS, comme celui du parking mentionné précédemment, sont nombreux.

Ensuite, les chargés de GSU, plus encore dans le cadre du PGS qu'au cours de leurs autres expériences, ont pris pleinement conscience que le manque de propreté peut –dans certains cas– occulter des questions d'insécurité particulièrement complexes. L'insécurité agit à ce titre comme un cercle vicieux : des espaces sont investis par des groupes (qui contribuent à les salir et à les dégrader) d'un côté, et désinvestis pour cette raison par les professionnels chargés de maintenir ces lieux propres d'un autre côté. Plus cette situation s'installe dans le temps, plus le cadre de vie se dégrade.

Finalement, le suivi des PGS a révélé que les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité approchent, à travers ce projet, six sujets qu'ils se représentent comme des dimensions essentielles du cadre de vie :

- la sécurité et la tranquillité résidentielle (activités illicites comme les trafics, détériorations intentionnelles, incivilités, nuisances) ;
- les contrôles d'accès à l'espace résidentiel et la conception des résidentialisations ;
- les circulations piétonnes au sein de l'espace résidentiel et la réorganisation du stationnement ;
- des activités relevant du gardien : propreté et nettoyage, gestion des ordures ménagères ;
- les espaces jugés insécures (caves, parkings souterrains et aériens) ;
- la qualité des espaces extérieurs gérés par le bailleur (espaces verts, espaces résiduels, aires de jeux, jardins partagés, etc.).

Ces sujets font fortement appel à leurs pratiques gestionnaires, aussi bien du côté de la gestion sociale et urbaine que de celui de la gestion de proximité. Il apparaît ainsi que les problèmes en lien avec le cadre de vie et désignés comme tels par ces professionnels sont surtout structurés par les conditions de travail des gestionnaires de proximité et par le référentiel d'actions habituellement mobilisé par les chargés de GSU (mettre en place de la vidéosurveillance pour réduire les dégradations, par exemple). Quant aux problèmes ayant fait l'objet de remontées par les habitants, ils doivent déjà faire partie des préoccupations des chargés de GSU et des gestionnaires de proximité. Aucun problème listé par ces professionnels n'est issu directement des motifs d'insatisfaction relevés par les locataires. Cette manière de procéder est facilitée par le choix des chargés de GSU de ne pas faire se rencontrer les équipes projets et les collectifs d'habitants et de ne pas discuter des résultats des questionnaires de satisfaction renseignés par les locataires avec les équipes projets. Les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité ont alors la mainmise sur le fait d'intégrer, ou non, les points de vue des locataires. Ainsi, les questions d'insécurité et de gestion de maintenance, pourtant au cœur des préoccupations des habitants, sont plus ou moins mises de côté car elles bousculent trop fortement les routines des chargés de GSU habitués à des situations moins insécures d'un côté, et parce qu'elles remettent en cause le travail des gestionnaires de proximité d'un autre côté.

Ces constats sur la structuration des projets apportent de nouveaux éclairages sur la gestion du cadre de vie telle qu'elle est pratiquée dans le PGS : 1) il apparaît que le PGS prend fortement appui sur les pratiques des chargés de GSU et des gestionnaires de proximité dès lors que celles-ci sont tendues vers la gestion du cadre de vie ; 2) la direction de GSU s'assure que le référentiel d'actions des chargés de GSU ne soit pas trop bousculé. Aussi, il se pourrait que le PGS n'apporte pas de changement sur leurs pratiques de gestion du cadre de vie, sinon une coopération renforcée entre les deux acteurs clés de la gestion du cadre de vie au sein du bailleur social ; et 3) ces observations interrogent sur la capacité de ces gestionnaires à faire évoluer le référentiel d'action de la gestion du cadre de vie, contrairement aux annonces initiales sur l'expérimentation d'une nouvelle manière d'intervenir sur le cadre de vie.

Pour autant, des changements, qui bousculent quelque peu le référentiel d'actions de la gestion du cadre de vie des agents du bailleur, sont à noter :

- Le PGS a conduit les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité à s'approprier de nouvelles thématiques qui relèvent généralement des chefs de projets rattachés aux services de maîtrise d'ouvrage, à savoir :
 - les choix de résidentialisation et les contrôles d'accès à l'espace résidentiel ;
 - les circulations piétonnes au sein de l'espace résidentiel et la réorganisation du stationnement (nous abordons la résidentialisation, les contrôles d'accès, et les circulations en termes de « gestion des flux » dans le chapitre 4).
 - les espaces jugés insécures (caves, parkings souterrains et aériens).
 - et la vocation des espaces résiduels.

Cette appropriation peut s'expliquer par le fait que ces sites ont déjà fait l'objet d'une rénovation urbaine pilotée par les chefs de projets mais que des dysfonctionnements persistent sur ces points. Or, étant donné que les agents de la maîtrise d'ouvrage HLM ont été maintenus à l'écart des Projets de Gestion de Site (voir chapitre 6), il revient aux gestionnaires du cadre de vie de se saisir de ces problématiques.

- La co-responsabilisation des habitants en matière de gestion du cadre de vie a été proclamée à travers le PGS par les professionnels de la gestion sociale et urbaine. Elle se traduit principalement par leur rôle croissant dans la revalorisation et la réappropriation des espaces verts sous-occupés au sein des espaces résidentiels. À ce propos, une croyance des chargés de GSU se dégage, selon laquelle la participation des habitants à un projet collectif comme les jardins partagés concourt autant à l'amélioration du cadre de vie qu'à un plus grand respect de leur environnement. Nous verrons dans la prochaine section que la place grandissante occupée par les habitants dans le système d'acteurs de la gestion du cadre de vie est aussi instrumentalisée pour réduire les incertitudes des professionnels face à l'instabilité du cadre de vie.

- Le suivi des PGS apporte aussi de nouvelles connaissances sur la gestion du cadre de vie en mettant en lumière la relation étroite entre l'insécurité qui accentue la dégradation du cadre de vie, elle-même aggravée par le renoncement des professionnels censés entretenir les espaces résidentiels.

III. Un référentiel d'actions à l'épreuve de l'instabilité du cadre de vie

Les sites retenus dans le cadre du PGS figurent parmi les plus dégradés du patrimoine du bailleur. Leur amélioration ne va pas de soi, elle met au défi les gestionnaires de proximité et les chargés de Gestion Sociale et Urbaine. Ces derniers doivent en plus composer avec une caractéristique intrinsèque du cadre de vie, que cette recherche dévoile et éclaire : son instabilité. En effet, l'état de dégradation du cadre de vie peut varier d'un état favorable à un état plus dégradé encore, et cela d'une manière plus ou moins rapide et imprévisible. Ce caractère instable du cadre de vie fragilise fortement l'intervention des gestionnaires de proximité et des chargés de GSU. Ces derniers vont même jusqu'à douter de leur référentiel d'actions. Grâce au suivi du PGS, nous avons ainsi identifié trois sources d'incertitudes pour les gestionnaires de proximité et les chargés de GSU, qui sont des conséquences directes de l'instabilité du cadre de vie :

- quelles actions mettre en place sur des sites plus dégradés que ceux sur lesquels les chargés de GSU interviennent habituellement ?
- comment mesurer les effets du Projet de Gestion de Site sur les sites : le cadre de vie est-il effectivement amélioré ?
- comment maintenir un certain niveau de qualité du cadre de vie sur les sites en question à l'issue du projet ? Autrement dit, comment veiller à ce que les sites ne se dégradent pas de nouveau ?

Nous verrons que les habitants jouent un rôle de premier plan pour aider les professionnels à lever leurs incertitudes, ce qui conduit à réinterroger leur position dans le système d'acteurs de la gestion du cadre de vie.

1) Des actions hiérarchisées selon l'état de dégradation du cadre de vie

L'analyse sur les PGS a montré que les gestionnaires de proximité et les chargés de GSU mettaient en œuvre des actions sur le cadre de vie en fonction de l'état de dégradation tel qu'ils le définissaient. Sur ce point, ils ne sont pas toujours d'accord entre eux et cette absence de consensus a des incidences sur le référentiel d'actions qu'ils mobilisent.

1.1) Trois états du cadre de vie

Si les opérations de rénovation urbaine ont montré que le basculement d'un cadre de vie dégradé à un cadre de vie amélioré est possible, le quotidien des professionnels de la gestion sociale et urbaine et de la gestion de proximité révèle combien, et à quelle vitesse, l'inverse peut également se produire. L'état du cadre de vie peut donc évoluer dans le temps de manière positive comme négative, ce qui complexifie fortement l'intervention des professionnels.

L'instabilité du cadre de vie, une épreuve pour les professionnels

« Chaque site a vraiment ses dysfonctionnements, et une situation qui se rétablit peut par la suite se dégrader. On peut aussi avoir des situations qui se dégradent ponctuellement. [...] On a nos attentes en interne, on sait en interne ce qu'on doit trouver et ce qu'on ne doit pas trouver. [...] J'essaie de me concentrer sur ce sur quoi on peut agir et ça peut porter ses fruits. Mais ce que vous pouvez gagner se casse plus vite la gueule et dans un délai beaucoup plus court que le temps qu'il vous a fallu pour rétablir une situation. »

Entretien – Chargé de mission Gestion sociale et urbaine, janvier 2018

Le référentiel d'actions mis en place dans le cadre du PGS est structuré par l'état du cadre de vie tel qu'il est perçu par les chargés de GSU et par les gestionnaires de proximité : les actions retenues dépendent de cet état. L'enquête a permis d'identifier trois états du cadre de vie :

- Stabilité du cadre de vie : l'état du cadre de vie est stable (ou stabilisé) et ne présente aucun signe visible de dégradation pour les professionnels.
- Dégradation relative ou « amorcée » du cadre de vie : les professionnels constatent les premiers signes d'une dégradation qui risque de se poursuivre et de s'aggraver s'ils ne parviennent pas à inverser le processus.
- Dégradation avérée du cadre de vie : la dégradation du cadre de vie est manifeste pour les professionnels qui constatent que cette dégradation s'est installée dans le temps.

Le cadre de vie peut évoluer d'un état vers un autre : d'un état dégradé vers un état stable ou d'un état stable vers un état dégradé. La dégradation du cadre de vie est en cela un processus, et non une situation figée. Un chargé de GSU revient sur cette instabilité du cadre de vie qui constitue une véritable épreuve pour les bailleurs sociaux : « Une situation qui se rétablit peut par la suite se dégrader. [...] Ce que vous pouvez gagner se casse plus vite la gueule et dans un délai beaucoup plus court que le temps qu'il vous a fallu pour rétablir une situation » (janvier 2018). L'état que nous nommons « dégradation amorcée du cadre de vie » est un état d'entre-deux. C'est pour cette raison que les professionnels le vivent comme une situation d'incertitudes plus forte encore que les deux autres états. En effet, quand les chargés de GSU interviennent sur cet état, ils s'attendent à

deux scénarios : soit le processus se poursuit et s'installe durablement (dégradation avérée), soit ils parviennent à une certaine stabilité qu'il s'agira alors de maintenir.

L'état du cadre de vie tel qu'il est évalué au cours du PGS donne lieu à des réponses différenciées. Autrement dit, les gestionnaires du cadre de vie ne vont pas envisager les mêmes actions selon l'état de dégradation du site en question. Seulement, les professionnels ne sont pas toujours d'accord sur l'état du cadre de vie des espaces résidentiels qu'ils gèrent. L'analyse conduite dans les chapitres antérieurs permet d'éclairer ces divergences dans l'appréciation de l'état de dégradation du cadre de vie. Les gestionnaires de proximité perçoivent généralement les sites qu'ils gèrent comme plus dégradés que les chargés de GSU. Les représentations des gestionnaires de proximité sur l'état du cadre de vie reposent à la fois sur une expérience des problèmes et sur une expérience des lieux. Les chefs de secteur et les responsables de site interviennent sur plusieurs sites. Ils sont donc en mesure de comparer les sites, de les classer selon la densité et la nature des problèmes qu'ils y rencontrent. Ils s'appuient sur une forme d'échelle des problèmes établie en fonction de leur gravité et de leurs conséquences potentielles, et construite au fur et à mesure de leur expérience. Quant aux gardiens, leurs activités sont circonscrites à un lieu à la fois ; ils n'ont pas d'autre point de comparaison (hormis ceux qui ont déjà exercé cette fonction ailleurs) ce qui n'aide pas à relativiser leur vécu et leurs perceptions sur les espaces gérés. Les chargés de GSU, pour leur part, ont des connaissances limitées sur les sites des PGS, ce qui peut s'expliquer par la transformation urbaine récente de ces derniers dans le cadre du PNRU, transformation dont ils n'ont pas toujours été les témoins. La manière dont ils perçoivent et qualifient le cadre de vie des sites repose donc moins sur une expérience des lieux que sur leur expérience des problèmes qui se traduit par l'incorporation au fur et à mesure de leurs activités de ce qui, dans leur esprit, est acceptable ou, à l'inverse, ne l'est pas.

Ces représentations divergentes sur le niveau de dégradation du cadre de vie peuvent entraîner des désaccords voire des conflits autour de croyances professionnelles non partagées sur les actions à mettre en œuvre.

1.2) Des actions conditionnées par l'état du cadre de vie

Il s'avère finalement que, dans le cadre du PGS, les chargés de GSU ont toujours le dernier mot sur l'état du cadre de vie. Puisque tous les sites du PGS sont en situation de dégradation (et non stables), nous avons identifié les indices qui les ont conduits à faire pencher la balance plutôt du côté de la dégradation amorcée ou de la dégradation avérée. Pour définir une dégradation avérée, les chargés de GSU doivent constater un budget dédié au sur-entretien conséquent et un niveau de délinquance (violences, dégradations, incivilités) particulièrement élevé. Le sentiment d'insécurité est aussi un indice de dégradation essentiel pour les chargés de GSU car il explique, la plupart du temps, que des prestataires (réparations d'ascenseurs, nettoyage...) refusent d'intervenir par peur d'être agressés, volés, ou empêchés de pénétrer dans les espaces résidentiels et les immeubles. L'insécurité peut aussi entraîner une perte d'attractivité : les logements libérés ne trouvent pas preneurs (des demandeurs de logement social refusent de venir y visiter des logements) et les

commerces souffrent d'un fort turn-over. Le PGS apporte un éclairage très instructif sur les leviers activés en cas de dégradation avérée. Comme nous l'avons montré dans ce chapitre, les chargés de GSU sont attachés à l'élaboration d'un diagnostic des problèmes, qui occupe une place centrale dans le PGS. Sur ce point, peu de désaccords sont à relever entre chargés de GSU et gestionnaires de proximité. Leurs conflits se situent à un autre niveau, au moment de l'élaboration d'un plan d'actions. Les chargés de GSU s'opposent alors aux gestionnaires de proximité en affichant le sur-entretien comme un moyen de lutter contre la dégradation, alors qu'ils ont mis un terme au nettoyage de certains espaces pour des raisons de sécurité. Pour répondre au sentiment d'insécurité, les propositions des chargés de GSU laissent un goût amer aux gestionnaires de proximité : la vidéosurveillance et les campagnes de sensibilisation ne sont pas des mesures pertinentes à leurs yeux. Il arrive toutefois que les gestionnaires de proximité influencent les décisions des chargés de GSU : on le verra par la suite, en exposant le tiraillement que cela crée chez eux, entre actions d'embellissement et mesures de dissuasion pour prévenir les actes intentionnels de détériorations.

Dans le cas d'une dégradation amorcée, trois axes d'intervention sont privilégiés par les chargés de GSU qui les mobilisent déjà dans le cadre de leurs activités conventionnelles : la sensibilisation (sur des comportements jugés inappropriés ou inadaptés, comme l'utilisation des conteneurs à ordures ménagères), la prévention (sur des comportements que le bailleur craint de voir apparaître), et la veille (pour prévenir l'évolution du cadre de vie). Ces axes sont proches de ceux privilégiés dans le cadre d'une gestion au fil de l'eau que l'on peut observer sur des sites moins ou non dégradés (cadre de vie stable). Ce qui change en revanche entre le maintien d'un cadre de vie stable et le traitement d'un cadre de vie dégradé, c'est l'apparition des habitants dans le processus de lutte contre la dégradation : la mobilisation des habitants est recherchée quand le cadre de vie est dégradé. Leur participation à des projets (jardins partagés, etc.) peut devenir un prétexte à leur co-responsabilisation dans l'amélioration et la gestion de leur environnement comme on a pu le voir.

Le schéma ci-dessous, « Un référentiel d'actions hiérarchisées selon l'état du cadre de vie défini par les chargés de GSU », synthétise ce qui vient d'être expliqué. Il reprend les problèmes identifiés par les chargés de GSU pour qualifier l'état du cadre de vie. Ce processus de qualification des problèmes et de l'état du cadre de vie oriente ensuite leurs actions, comme l'illustre le schéma. Grâce au PGS (pour ce qui est de la dégradation amorcée et de la dégradation avérée) et à l'observation de leurs pratiques conventionnelles (pour ce qui est de l'état de stabilité), on voit apparaître un référentiel d'actions hiérarchisées selon l'état du cadre de vie tel qu'il est perçu par les chargés de Gestion Sociale et Urbaine (figure 45).

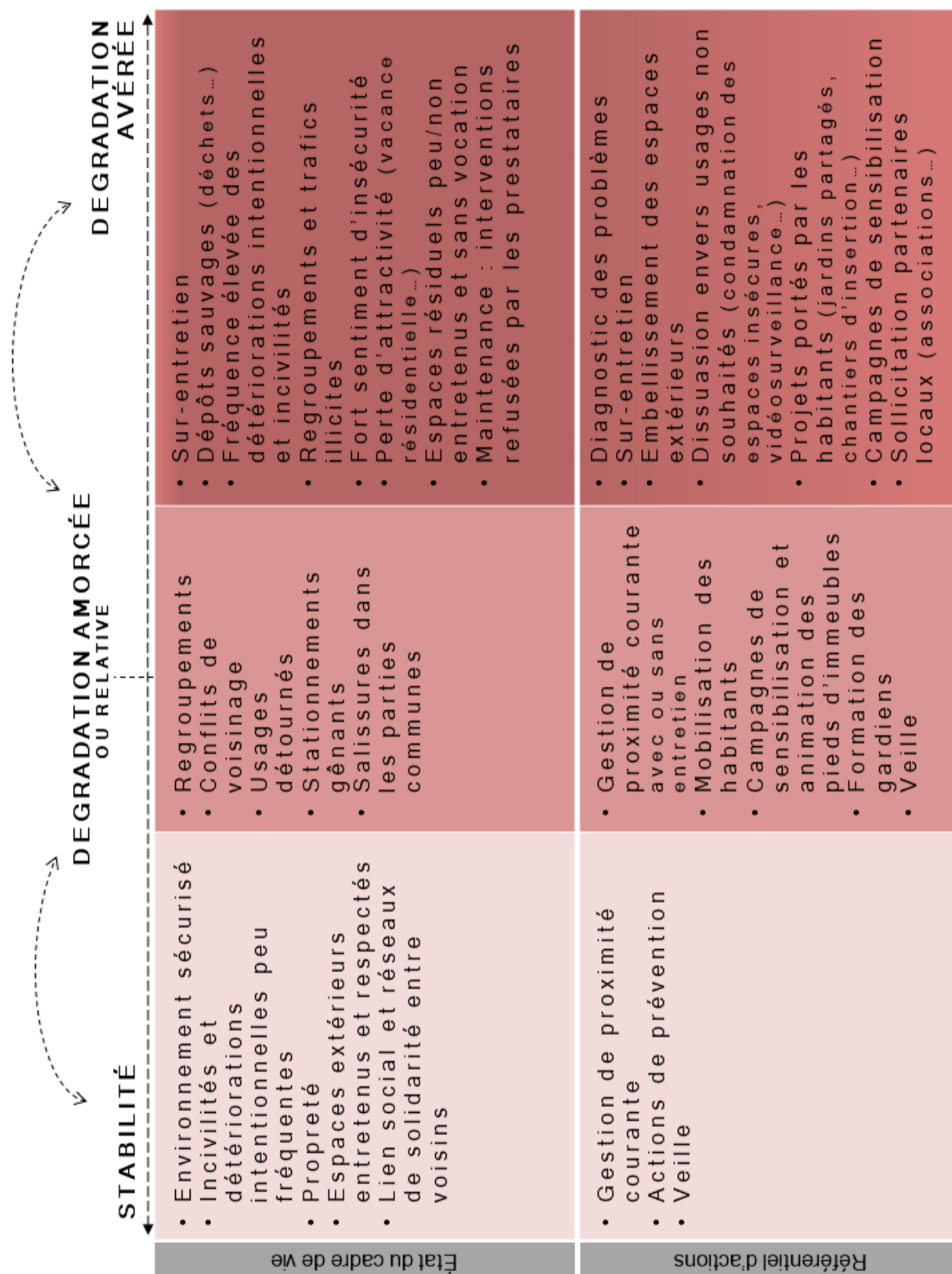


Figure 45. Un référentiel d'actions hiérarchisées selon l'état du cadre de vie défini par les chargés de GSU. Réalisation : A. Mille.

Une thématique demeure toutefois une grande source d'incertitudes pour les chargés de GSU et pour les gestionnaires de proximité en raison de son caractère imprévisible. Il s'agit de la prévention des détériorations intentionnelles. Les gestionnaires du cadre de vie peinent à trouver des moyens efficaces pour lutter contre ces phénomènes. Alors que les chargés de GSU se tourneraient plus favorablement vers des actions d'embellissement et des campagnes de sensibilisation, nous allons voir que les gestionnaires de proximité appellent de leurs vœux des aménagements dissuasifs. On perçoit alors, dans leurs moments de tiraillement entre embellissement et dissuasion, le pouvoir normatif que chacun d'eux est susceptible d'exercer sur la définition d'un usage acceptable (et plus encore, d'un usage inacceptable), à l'échelle du bailleur mais aussi à l'échelle même des territoires.

1.3) Les gestionnaires du cadre de vie, un pouvoir normatif sur les usages (in)acceptables ?

« Les pratiques ne se créent ou ne se transforment pas toujours de la manière escomptée ; elles évoluent même parfois à l'opposé de ce que les acteurs attendaient, jusqu'à détourner l'espace produit des fonctions pour lesquelles il avait été conçu »

Fleury, 2007, p. 107

La question des usages et de l'occupation de l'espace est centrale aux yeux des chargés de GSU. Elle est centrale dans le cadre général de leurs pratiques professionnelles, dont certaines activités visent à orienter les usages, les déplacer, les contraindre, les produire. Elle est tout aussi importante dans le cadre des PGS. Les chargés de GSU regardent comment sont entretenus et utilisés ces espaces, s'interrogent sur leur fonction actuelle et cherchent à connaître leur fonction initiale, prévue par les décideurs au moment de leur création. Les usages que les décideurs ont cherchés à imposer ou à induire se lisent parfois à travers les aménagements produits. Mais si les usagers sont les premiers destinataires de ces aménagements, ils sont aussi ceux qui détermineront leur fonction finale et il arrive que cela ne corresponde pas aux attentes du bailleur. Côté maîtrise d'ouvrage et côté gestion HLM, les usages peuvent être classés en trois grandes catégories :

- les usages attendus, qui sont perçus comme appropriés, acceptables, souhaitables ;
- les usages imprévus jugés acceptables : si certains usages imprévus peuvent être tolérés par les chargés de GSU, c'est moins souvent le cas concernant les gestionnaires de proximité qui acceptent rarement les usages non prévus et détournés ¹⁸⁷.
- et les usages imprévus jugés inacceptables à la fois par les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité ;

¹⁸⁷ Voir le chapitre 4 pour un autre exemple sur des usages imprévus que les gestionnaires de proximité n'acceptent pas, alors que les chefs de projets résidentialisations décident d'officialiser ces pratiques.

Lorsque des gestionnaires de proximité sont en désaccord avec le développement de certains usages qu'ils considèrent comme gênants et inacceptables, deux scénarios sont possibles dans le cadre du PGS pour agir sur les usages des espaces. Le premier scénario prend forme lorsque les chargés de GSU partagent leur ressenti. Ces derniers réfléchissent alors à un moyen de mettre fin ou de déplacer ces usages, voire d'en faire émerger de nouveaux plus acceptables aux yeux des gestionnaires. Le second scénario est celui qui se produit lorsque les chargés de GSU ne perçoivent pas ces usages comme un « problème ». Dans ce cas, soit ils ne l'intègrent pas dans le diagnostic de site et ne le prennent pas en compte dans le plan d'actions, soit ils officialisent ces usages non prévus parce qu'ils correspondent, selon eux, à un besoin exprimé par des habitants. C'est le cas par exemple d'une place publique installée dans le cadre d'un Projet de Rénovation Urbaine (figure 46). Sur cette place, des enfants viennent régulièrement jouer à des jeux de ballons. Or, initialement, la Ville avait prévu que cette place, dont la surface est relativement importante comparativement au quartier alentour, accueille un usage non récréatif, qui consisterait à simplement s'asseoir comme le laisse présager la présence des seuls bancs pour mobiliers. L'usage qui en est fait par les enfants est perçu comme détourné par tous les participants du PGS. La formule « usage détourné » ou « pratiques de détournement » est souvent utilisée au cours du PGS, à l'oral et dans les documents écrits. L'utilisation d'un espace, c'est-à-dire les usages qui s'y développent, est qualifiée de détournée par les professionnels de GSU et de gestion de proximité dès lors que la réponse à la question suivante est positive : est-ce que cet espace est utilisé pour y faire autre chose que la fonction qui lui a été attribuée initialement par les producteurs de cet espace ? Finalement, le PGS a révélé que les enfants ne disposaient d'aucun espace de jeux proche de leur lieu de résidence depuis la livraison du projet de rénovation urbaine, dans le cadre duquel il avait été décidé de retirer des cages de football que les enfants du quartier fréquentaient assidument. Alors que les chargés de GSU ont d'abord envisagé d'officialiser cette pratique de la place publique (avec des mesures de sécurisation et un rachat du foncier par le bailleur), les gestionnaires de proximité s'y sont opposés pour des raisons de nuisance et pour que cette place continue d'être entretenue par les services de gestion municipaux.



Figure 46. Une place publique qui accueille des usages détournés (jeux de ballon) et qui interpelle à ce titre les chargés de GSU au cours d'un Projet de Gestion de Site. Source : A. Mille, décembre 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).

Cet exemple, illustrant le fait d'accepter ou non une pratique détournée, est révélateur du pouvoir normatif que peuvent exercer les gestionnaires du cadre de vie pour définir ce qu'est un usage acceptable ou non. Cette situation interpelle en matière de gestion du cadre de vie : où placer, dès lors, le curseur de l'acceptabilité des usages imprévus et détournés ? Pour le bailleur, la réponse à cette question n'est pas évidente. Les gestionnaires du cadre de vie et leurs PGS d'un côté, et les chefs de projets et leurs projets urbains d'un autre côté, ont en commun d'être tiraillés entre des mesures d'embellissement et des mesures de dissuasion. Derrière les actions qu'ils entreprennent pour améliorer le cadre de vie, leurs hésitations, partagées entre la volonté de créer des lieux de convivialité et la crainte des regroupements, de l'insécurité et des usages non désirés, sont palpables. Antoine Fleury et Muriel Froment-Meurice (2014) ont bien montré comment se manifeste la rencontre entre ces deux types de mesures, l'embellissement et la dissuasion, dans l'espace public parisien. Ils vont plus loin encore sur le caractère normatif de ces interventions : « le type d'espace produit ressemble à des "closed-minded spaces"¹⁸⁸ qui ne tolèrent que certains usages et donc au bout du compte, que certains usagers. Quand on remplace des bancs par des chaises, le message est clair (ici on ne peut pas s'allonger), mais ce que l'on passe sous silence, c'est que si on ne *peut* (physiquement) pas s'y allonger, c'est d'abord parce qu'on ne *doit* pas le faire. On naturalise ainsi une construction sociale, on institutionnalise une norme » (Fleury et Froment-Meurice, 2014, p. 9-10). Ainsi, chez le bailleur comme chez les collectivités locales, des normes sont institutionnalisées en matière de gestion des espaces et, pour cette raison, l'amélioration du cadre de vie se heurte fréquemment aux impératifs sécuritaires. En conséquence, il arrive, comme on a pu le voir, que motivé par la régulation de comportements jugés déviants, le principe de précaution s'applique

¹⁸⁸ Les auteurs empruntent cette notion à : Walzer Michael, 1986, "Public space: Pleasures and costs of Urbanity", *Dissent*, vol. 33, p. 470-475.

délibérément, même quand cette régulation condamne une possible amélioration du cadre de vie. La suppression des assises citée par A. Fleury et M. Froment-Meurice et que l'on a par ailleurs aussi croisée dans un chapitre précédent illustre bien ce point.

Le suivi des PGS a révélé que des pratiques dissuasives étaient déjà appliquées par les gestionnaires de proximité (ou sur leur demande) sur les sites en question : retirer les bancs pour éviter les regroupements, désinstaller du mobilier urbain (éclairage, poubelles, etc.) régulièrement dégradé, désactiver les dispositifs de contrôles d'accès et laisser les portes ouvertes pour éviter qu'ils ne soient cassés... En constatant ces pratiques et leurs motifs sécuritaires, les chargés de GSU ont d'abord envisagé des mesures de sensibilisation et d'embellissement pour réduire les regroupements, les incivilités et les détériorations, dans le but de réinstaller le mobilier retiré et de réactiver les contrôles d'accès à terme. Mais les gestionnaires de proximité s'opposent à ces actions qu'ils jugent insuffisantes : selon eux, les groupes responsables de ces dégradations ne seront pas sensibles aux tentatives d'embellissement et n'assisteront pas aux campagnes de sensibilisation. Très vite, ces actions montrent effectivement leurs limites et, sous l'influence des gestionnaires de proximité (et ce malgré leur exclusion des instances de décision du PGS, exception faite des responsables de site), des mesures dissuasives sont prises : condamner des espaces au motif qu'ils sont occupés par des « usagers indésirables »¹⁸⁹, faire surélever les grilles d'une résidentialisation pour éviter que des individus (habitants ou non) pénètrent dans l'espace résidentiel en enjambant ces clôtures, installer des caméras de surveillance...

¹⁸⁹ Cette catégorie est empruntée à Muriel Froment-Meurice (2016) dont les recherches sont très éclairantes sur ce type de pratiques.

2) Des incertitudes liées aux effets du PGS sur le cadre de vie

« L'action professionnelle n'est pas à l'abri des échecs. »

Schön, 1994, p. 24

De manière générale, il apparaît que les chargés de GSU éprouvent des difficultés à mesurer les effets de leurs interventions, que ceux-ci soient positifs ou négatifs. Dans le cadre d'une opération d'amélioration du cadre de vie, les effets de leurs interventions sont d'autant plus difficiles à mesurer à un instant t , que le cadre de vie est un objet particulièrement instable et évolutif. Mais dans le cadre du PGS, trouver un moyen de mesurer les effets de leurs actions est devenu un enjeu prioritaire. En effet, le directeur de la gestion du patrimoine à laquelle est rattaché le service de Gestion Sociale et Urbaine a développé de fortes attentes à cet égard. Deux ans après le lancement du dispositif, la direction de la gestion du patrimoine est soucieuse de savoir si l'expérimentation mérite d'être poursuivie et demande des comptes au service de la gestion sociale et urbaine. Les chargés de GSU sont alors invités à s'interroger sur les effets concrets du Projet de Gestion de Site et à évaluer sa capacité à inverser des phénomènes de dégradation du cadre de vie. Certains chargés de GSU appréhendent les résultats qui pourraient émerger d'une telle enquête. L'un d'entre eux compare le PGS à « un bateau qui prend l'eau » : « C'est difficile pour moi car je ne peux être que conscient de courir après un train, ou de vouloir mettre des rustines sur une passoire » (janvier 2018). Pour ce professionnel en particulier, le PGS est d'abord un prétexte pour redonner aux habitants le sentiment que le bailleur fait quelque chose pour eux.

Le PGS : « mettre des rustines sur une passoire » ?

« Sur le PGS que je suis à [nom de la Ville], on court après le train, on est sur la survivance d'une barre qui est un peu d'une autre époque. Ce type de barre ne devrait plus être là suite à un ANRU [projet de rénovation urbaine]. On n'a pas jugé à l'époque... alors qu'elle cristallise depuis toujours les difficultés de gestion, les difficultés sociales. Le problème est plus que connu, la réponse à l'époque aurait été d'agir pour une démolition partielle ou totale. On est sur d'autres logiques, d'autres choix qui m'échappent. »

[...]

« Sur un site comme celui-ci où on a des représentations négatives persistantes même après l'ANRU [le projet de rénovation urbaine], les gens ont une perception négative de leur cadre de vie. [...] Le sur-entretien constitue 75% des dépenses. »

[...]

« Quand l'origine du problème est la structure même de quelque chose, c'est comme si vous étiez parti en mer avec un bateau qui prend l'eau, vous le saviez et vous essayez de réparer alors que vous êtes déjà très loin des côtes. Pour autant il faut faire, car il y a une attente, les gens sont là, les gens paient leur loyer, ils ont droit à un service, et on doit faire du mieux pour leur rendre ce service et le niveau des attentes. »

[...]

« C'est difficile pour moi car je ne peux être que conscient de courir après un train, ou de vouloir mettre des rustines sur une passoire. »

Entretien – Chargé de mission Gestion sociale et urbaine, janvier 2018

Pour évaluer les effets du PGS, les chargés de GSU ont entrepris d'interroger directement les professionnels qui y ont participé. Ces derniers ont été questionnés sur leur satisfaction vis-à-vis des actions alors envisagées et sur le point d'être mises en œuvre, sur les effets du PGS sur leurs pratiques professionnelles, et sur ce qu'ils pensaient de la méthode de travail afin de la réajuster le cas échéant. Seulement, pour ce qui est des effets concrets du PGS sur la dégradation des espaces résidentiels, les chargés de GSU manquent encore de recul et ont des difficultés à établir des critères d'appréciation.

À l'issue d'une présentation sur l'évaluation du PGS, le directeur de la gestion du patrimoine conclut que le PGS doit encore faire ses preuves. Il déclare être dans l'attente d'effets « plus visibles » et d'actions « plus ambitieuses » sur l'amélioration du cadre de vie, au regard de ce qui a pu être réalisé jusqu'à présent (entretien, février 2019). Alors que les chargés de GSU ont initié le PGS (entre autres) pour expérimenter, tester une nouvelle manière d'intervenir sur le cadre de vie, ils n'ont pas le droit à l'erreur. Ce dispositif est chronophage et coûteux pour le bailleur (environ 645 000 euros de dépenses au tout début du lancement des actions). Aussi, si les chargés de GSU ne parviennent pas à apporter des preuves tangibles d'une amélioration du cadre de vie apportée par ce dispositif, la direction de la gestion du patrimoine mettra fin à cette expérimentation (entretien, février 2019). Le problème pour les chargés de GSU est que les bénéfices retirés de leurs actions sont généralement difficiles à objectiver et à chiffrer, quand les autres agents du bailleur peuvent juger régulièrement de l'atteinte de leurs objectifs au moyen de données chiffrées (bilans financiers des opérations, nombre de logements construits, pour ne citer que quelques exemples). Ce problème est inhérent à l'activité de gestion sociale et urbaine dont les effets positifs sont bien souvent visibilisés lorsqu'on y met fin (d'après des observations de réunions qui donnent à voir l'évolution des espaces résidentiels désinvestis par le service de la GSU).

Des incertitudes persistent sur l'aptitude du PGS à pouvoir inverser des processus de dégradation incertitudes auxquels vient s'ajouter une certaine appréhension à l'égard des résultats à attendre. Les chargés de GSU craignent en effet que la capacité du PGS à améliorer le cadre de vie s'avère finalement assez limitée. L'utilisation du terme « expérimentation » pour désigner dès l'origine le PGS devient alors un moyen de dissimuler, derrière un concept plus valorisant, les incertitudes et les craintes que les professionnels nourrissent à l'égard des résultats qu'ils peuvent tirer de ces projets. D'autant qu'il n'est pas aisé d'attribuer un changement ressenti ou constaté sur un site à une action initiée par le PGS : par exemple, est-ce parce qu'un jardin partagé a été installé et est géré par des habitants que l'on voit se développer de nouveaux réseaux de solidarité au sein d'un quartier ? En outre, une intervention qui a fait ses preuves sur un site n'est pas nécessairement reproductible. Les chargés de GSU ont bien conscience de cette limite qui, à leurs yeux, ne fait qu'accroître la nécessité d'expérimenter sur les pratiques de gestion du cadre de vie.

Alors, afin de lever leurs incertitudes sur les effets du PGS, les chargés de GSU se sont tournés vers les principaux destinataires de ces projets : les habitants.

3) Le rôle attendu des habitants : de l'évaluation du PGS à la veille sur leur cadre de vie

« On ne sait pas travailler avec les locataires,
on n'en a pas très envie. »

Un responsable au sein du service de Gestion Sociale et Urbaine, avril 2018

Pour les aider à évaluer leurs actions dans le cadre du PGS, les chargés de GSU sollicitent les habitants. Cette manière de procéder n'est pas vraiment nouvelle, puisque les bailleurs ont pris l'habitude de faire appel à leurs locataires par le biais de questionnaires de satisfaction afin de déterminer leurs performances (Demoulin, 2014, p. 415). Seulement, un tournant progressif se dessine le PGS. Ce projet éclaire, autant qu'il accélère, la place montante des habitants dans la gestion du cadre de vie (3.1). On peut l'observer dans le triple rôle que les chargés de GSU attendent d'eux :

- Un rôle dans l'animation de leur cadre de vie : ils bénéficient pour cela d'un budget participatif à dépenser en priorité pour des actions de requalification des espaces verts sous-occupés, comme on a déjà pu le voir ;
- Un rôle dans l'évaluation des actions du PGS : pour lever les doutes des chargés de GSU quant à la capacité de ce dispositif à améliorer des situations dégradées ;
- Et un rôle dans la préservation d'un cadre de vie amélioré, en devenant des acteurs-clés de la veille sur le cadre de vie.

Cependant, quelques mois seulement après le lancement du projet, les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité s'inquiètent de la participation décroissante des habitants au PGS. Petit à petit, ils quittent les collectifs et se désinvestissent des actions prévues. Pour les gestionnaires du cadre de vie, cette faible participation s'explique par un intérêt moindre que les habitants des quartiers sensibles portent à la question du cadre de vie. Le suivi des collectifs nous permet d'envisager d'autres pistes pour expliquer ce désengagement progressif des locataires (3.2).

3.1) Les habitants : une place montante dans le système d'acteurs de la gestion du cadre de vie

On a déjà observé le rôle actif et croissant des habitants en évoquant leurs actions sur les espaces extérieurs dans le cadre du PGS. Mais leur rôle dans le projet ne se limite pas à cela ; il leur est aussi demandé de donner leur avis sur les actions des agents du bailleur d'une part, et de contribuer à prévenir la dégradation potentielle des sites d'autre part. L'évaluation des organismes HLM par leurs locataires n'est pas une pratique nouvelle en France. Depuis le milieu des années 1990, les bailleurs mènent des enquêtes de satisfaction auprès de leurs locataires pour évaluer leurs performances en matière de qualité de service :

« Un institut de sondages soumet un questionnaire par voie téléphonique à un échantillon d'habitants [...]. L'enquête de satisfaction renseigne les directions [...] sur le degré de satisfaction de la population hébergée au sujet des différents aspects de leurs prestations. Ce renseignement peut être une véritable découverte, entraînant la réorientation des efforts des équipes : par exemple, alors que l'on pensait que les locataires étaient mécontents du traitement de leurs réclamations, c'était, en fait, le manque de propreté qui paraissait motiver leur insatisfaction à l'encontre du bailleur » (Ughetto, 2011a, p. 52).

La nouveauté apportée par le PGS consiste en l'évaluation, par les collectifs d'habitants, des actions initiées par les gestionnaires du cadre de vie afin de lever leurs doutes sur les effets du dispositif, et de les accompagner dans la prévention d'une possible reprise du processus de dégradation à l'issue du projet. Sur ce dernier point, nous avons vu au début de ce chapitre que « l'après-PGS » posait question aux chargés de GSU, car ils ne parviennent pas à déterminer la meilleure transition pour passer de la gestion sous projet à une gestion plus classique. Là encore, il se trouve que les habitants ont à leurs yeux un rôle crucial à jouer. En effet, les chargés de GSU réfléchissent à des dispositifs de veille pour que les locataires puissent alerter le bailleur en cas de problème. Pourtant, les amicales de locataires occupent déjà une fonction similaire et des procédures dites de réclamation existent pour que les locataires prennent contact avec les responsables de la gestion de proximité, voire avec la direction de l'agence de gestion en cas de problème¹⁹⁰. Avec le PGS, les chargés de GSU attendent des gardiens et des chefs de secteur qu'ils leur fassent directement part des problèmes signalés par les locataires. Avant le PGS, les réclamations des locataires suivaient une procédure bien calibrée et rigide, et elles n'atterrissaient qu'en de rares occasions sur le bureau du service de Gestion Sociale et Urbaine. Cette procédure a bien souvent montré ses limites pour faire face à l'instabilité du cadre de vie, dont on a vu qu'il pouvait se dégrader rapidement. Un chargé de GSU déclare à ce propos que « le maintien d'un certain niveau d'exigences est très très fragile. [...] Il faut avoir une réactivité forte pour ne pas laisser des situations se dégrader » (janvier 2018). Aussi, les chargés de GSU profitent du PGS pour instaurer une procédure alternative permettant aux gestionnaires de proximité de les solliciter directement, là où hier ils avaient des difficultés à trouver un interlocuteur pour leur venir en aide lors de situations critiques. Cette procédure alternative a deux mérites : 1) elle assoit la position des chargés de GSU en tant qu'experts du cadre de vie, ambition qu'ils poursuivaient au travers de ce projet ; et 2) elle devrait accroître la réactivité du bailleur face à la dégradation du cadre de vie, en faisant intervenir des professionnels en quête d'expérimentations destinées à faire évoluer leur référentiel d'actions sur cet objet.

En définitive, le PGS (ré)affirme la nécessité de mettre en place des dispositifs de veille solides et positionne au cœur de ces systèmes trois acteurs-clés de la gestion du cadre de vie : les chargés de Gestion Sociale et Urbaine, les gestionnaires de proximité, et les locataires.

¹⁹⁰ Voir chapitre 3.

3.2) Le cadre de vie, une préoccupation secondaire pour les habitants des quartiers sensibles ?

« On est parti du postulat que les locataires allaient être hyper revendicatifs et qu'on allait s'en prendre plein la figure. Et finalement, on arrive à gérer quelques personnes qui peuvent être des excités »

Un responsable au sein du service de Gestion Sociale et Urbaine, avril 2018

(à propos des collectifs d'habitants dans le cadre des Projets de Gestion de Site)

Malgré les intentions des chargés de GSU, l'investissement des locataires dans la gestion du cadre de vie tel qu'ils l'avaient envisagé s'est avéré assez limité : très vite, les locataires se désengagent du PGS ou ne mènent pas jusqu'au bout les actions prévues. Les chargés de GSU l'expliquent par un désintérêt marqué à l'égard des questions de cadre de vie. Cette idée préconçue sur les habitants des quartiers sensibles avait déjà été relevée au moment de l'investigation conduite auprès des gestionnaires de proximité et des chargés de GSU. Selon eux, les habitants de ces quartiers ne se préoccupent pas de leur cadre de vie. Est-ce vraiment le cas ? Cette question, qui nous a poursuivie tout au long de cette recherche, sera traitée ici.

La participation des habitants est un sujet délicat pour l'organisme enquêté, qu'un responsable du service de Gestion sociale et urbaine présente lui-même comme « un bailleur très frileux dans le contact avec les locataires et dans l'implication des locataires ». Alors, quand ce responsable a proposé de constituer un collectif d'habitants dans le cadre de chaque PGS, celui-ci a bien cru se « faire jeter allégrement » par la direction du bailleur : « c'est quand même l'un des rares dispositifs où on [le bailleur] est allé aussi loin en allant chercher les locataires à travers une enquête téléphonique, la constitution d'un panel, une communication dédiée, à travers un budget participatif » (responsable au sein du service de GSU, avril 2018). Nonobstant, le Projet de Gestion de Site n'a pas attiré autant de participation qu'escompté par le service de GSU : peu d'habitants ont finalement accepté de rejoindre un collectif et ces rares habitants ont, la plupart du temps, fini par quitter le collectif. Pour les chargés de GSU comme pour les gestionnaires de proximité, si les habitants ont été attirés par le PGS dans un premier temps, leurs raisons étaient bien éloignées des objectifs d'amélioration du cadre de vie : ils l'ont fait « dans l'espoir que je leur permette de se voir attribuer un nouveau logement » affirme un chargé de GSU. « Vous voyez la misère ? », ajoute-t-il rhétoriquement (janvier 2018). Les chargés de GSU déclarent s'être attendus, et même préparés, à rencontrer des difficultés pour faire participer les habitants à un tel projet. D'autant que, sur les sites du PGS, les relations entre le bailleur et ses locataires sont, de chaque côté, qualifiées de conflictuelles. En témoignent les réactions d'une vingtaine d'habitants présents à la première réunion de constitution du collectif dans le cadre d'un PGS (octobre 2018). À cette occasion, le chargé de GSU est pris à parti : les habitants lui demandent des comptes sur le financement du PGS alors que des problèmes récurrents ne sont toujours pas réglés dans leurs logements. Les témoignages défilent sans que le chargé de GSU n'ait le temps de répondre : « les tuyaux sont pourris », « le gardien dépose les poubelles devant la fenêtre de ma cuisine ». Un autre habitant ajoute : « On est né ici, vous ne connaîtrez jamais le quartier aussi bien que nous », avant d'ironiser sur les pratiques de concertation du bailleur : « Vous avez l'habitude de prendre des décisions sans

nous, bon bah alors allez-y ». Les gestionnaires de proximité s'attendaient à de telles réactions, comme l'attestent les inquiétudes de ce chef de secteur qui a cherché à rencontrer un chargé de GSU avant que ne se tienne une réunion d'un autre collectif. En présentant au chargé de GSU une liste avec les noms de locataires rencontrant des problèmes dans leurs logements, le chef de secteur s'inquiète de les voir se présenter à la réunion « pour en découdre », et il tient donc à « mettre en garde [le chargé de GSU] sur les sujets qui fâchent » afin que celui-ci soit « en mesure de recadrer les habitants » (observation, septembre 2018). Les problèmes de ces locataires sont nombreux et durent depuis cinq mois : dégâts des eaux, baisse de la fréquence de nettoyage des parties communes et du parking souterrain pour des motifs sécuritaires, VMC défectueuse, prolifération de rats, pannes récurrentes des ascenseurs, et panne des contrôles d'accès à la résidence. Le chef de secteur assure au chargé de GSU que « d'un point de vue réglementaire, nous on [les gestionnaires de proximité] est dans les clous » et que « le PGS n'est pas le lieu pour évoquer ces problèmes techniques ». Ce cas n'est pas isolé, puisque ce chef de secteur n'est pas le seul gestionnaire à s'être assuré de l'impossibilité pour les locataires d'aborder les problèmes relevant de la gestion de proximité au cours du PGS. Les chargés de GSU, qui ont fait appel à un prestataire pour animer les réunions des collectifs, veillent à ce que les sujets pouvant remettre en cause le travail des gestionnaires de proximité (et, par extension, du bailleur) soient exclus des discussions avec les habitants. Ainsi, si les gestionnaires se disent prêts à demander aux habitants d'évaluer leurs actions, le PGS encadre strictement cette évaluation et, de fait, la parole des habitants. Ces derniers ne sont pas autorisés à faire part de réclamations dites « techniques » (qualificatif employé par les gestionnaires de proximité) liées aux logements, ni des défaillances qu'ils auraient pu constater (à tort ou à raison) sur l'entretien des parties communes et des abords des immeubles.

Cette volonté d'encadrer la parole des habitants, qui émane *a priori* des gestionnaires de proximité, est partagée par les chargés de GSU. En effet, cette demande les arrange pour au moins deux raisons. D'une part, ils 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. D'autre part, ils craignent un effet d'entraînement de l'ensemble du collectif dans un mouvement de revendications. Cette seconde raison rejoint une autre crainte des chargés de GSU relative à la présence des amicales de défense des locataires au sein du collectif. Derrière ces pratiques d'encadrement de la parole habitante, c'est une crainte de la participation qui se précise : « On peut avoir des habitants qui se servent du PGS comme d'une tribune pour casser du bailleur », assure un responsable du service de Gestion sociale et urbaine près de deux ans après le lancement du dispositif (entretien, avril 2018). Les chargés de GSU ne parviennent pas à (voire, n'essaient pas de) dépasser la procédure normalisée et balisée de la participation des habitants au sein des organismes HLM.

Reprenons notre question initiale : faut-il lire dans la faible participation des habitants un désintérêt de leur part quant à la dégradation de leur cadre de vie ? Avec le PGS, il apparaît, certes, que le cadre de vie n'est pas nécessairement une priorité pour ces habitants qui vivent dans des contextes dits défavorisés, sensibles et/ou dévalorisés. Mais si le cadre de vie est effectivement une préoccupation secondaire pour ces habitants, c'est en partie parce qu'ils rencontrent des problèmes récurrents dans leurs logements pour lesquels un traitement se fait attendre (alors même qu'ils ont vécu plusieurs années de travaux, accompagnés de promesses, avec la rénovation urbaine). Ils attendent de leur bailleur qu'il résolve en priorité et durablement ces problèmes qui relèvent d'une

gestion de la maintenance. En outre, la responsabilité de gestionnaire du bailleur est plus aisément associée par les locataires à cette gestion de la maintenance qu'à la gestion des espaces verts qu'il leur est par ailleurs demandé de prendre en charge dans le cadre du PGS. L'interdiction d'évoquer ces problèmes techniques figure alors une condition du projet qu'ils n'acceptent pas, et qui explique leurs départs précipités de cette arène consacrée à la gestion du cadre de vie, où aux débats strictement orientés semblent venir s'ajouter des stratégies visant à les responsabiliser. En ne renonçant pas à cette condition de la participation des habitants, les chargés de GSU mettent à distance des problèmes en lien avec la gestion de la maintenance, alors que : 1) parmi les tâches réalisées par les gardiens, la gestion de la maintenance a été identifiée dans cette recherche comme une activité relevant de la gestion du cadre de vie ; et 2) les habitants y voient un facteur de nuisance à la qualité de leur cadre de vie et cherchent à alerter les agents du bailleur dans le cadre d'un projet visant spécifiquement l'amélioration de leur cadre de vie.

Conclusion

Avec le Projet de Gestion de Site (PGS), la gestion du cadre de vie est investie à titre expérimental par des agents du bailleur que nous avons identifiés comme les gestionnaires du cadre de vie à l'échelle de cette organisation : les chargés de Gestion Sociale et Urbaine (GSU), ainsi que les gestionnaires de proximité (gardiens, chefs de secteur, responsables de site). L'une des ambitions affichées par les chargés de GSU, qui ont initié et qui pilotent ce dispositif, est de tester de nouvelles manières d'agir sur le cadre de vie et sa dégradation. C'est pourquoi il y avait un intérêt à se pencher sur ce projet, qui peut être lu comme une nouvelle arène de discussions et de négociations entre agents du bailleur sur la gestion du cadre de vie. L'analyse du Projet de Gestion de Site vient conforter et alimenter certaines observations tirées des précédents chapitres. Elle livre aussi de nouveaux enseignements.

• Sur les problèmes du cadre de vie

C'est un processus en dix étapes que doivent suivre les agents du bailleur pour déterminer les problèmes du cadre de vie sur un site au cours du PGS. Cependant, ce processus est scrupuleusement ajusté par les chargés de Gestion Sociale et Urbaine qui décident des points à débattre. Dès lors, l'équipe projet est invitée à interroger les pratiques de gestion du cadre de vie des gestionnaires de proximité qui mettent quant à eux l'accent sur des conditions de travail dégradées en raison de la fréquence des incivilités et des détériorations dites intentionnelles. À l'inverse, d'autres étapes essentielles du projet, comme celles qui visent à recueillir la satisfaction des locataires, ne sont pas discutées par les équipes projets. Pourtant, ces équipes donneront un avis susceptible d'orienter le projet vers telles ou telles actions, sans pouvoir interroger leur pertinence au regard des points positifs et négatifs relevés par les locataires sur leur cadre de vie. Cette pertinence ne peut être garantie que par les chargés de GSU qui sont les seuls membres du projet à avoir accès aux résultats issus du questionnaire destiné aux locataires.

Les résultats des formulaires renseignés par les locataires sont particulièrement éclairants en ce qui concerne leurs perceptions sur leur environnement. Ainsi, on y apprend que, quand les habitants évoquent les points positifs de leur cadre de vie, c'est avant tout pour parler des équipements gérés par les pouvoirs publics. Leurs témoignages convergent, la plupart du temps, vers la proximité des transports publics, des commerces et des écoles, sans pour autant juger de leur performance. Les appréciations négatives sur leur cadre de vie sont quant à elles plus nombreuses et visent, cette fois, des responsabilités qui relèvent du bailleur social.

Quand ils décrivent leur cadre de vie, les habitants font référence à des désordres variés. La saleté et le manque de propreté dans les parties communes (salissures, poussières, incivilités : crachats, urines, détritiques...), la vétusté des conteneurs d'ordures ménagères, les détériorations intentionnelles (matériel urbain vandalisé, tags et graffitis, dégradations des dispositifs d'accès comme les portes, les portails, et les interphones...), un éclairage dysfonctionnel voire absent, des nuisances sonores, la présence d'une économie informelle (trafics de drogue) qui peut devenir une pollution visuelle (mécanique sauvage), et l'insécurité, figurent parmi les principaux facteurs de dégradation du cadre de vie signalés par les habitants. Ces problèmes ne sont pas sans rappeler les

travaux de F. Paddeu sur « la crise urbaine de l'habiter » dans les quartiers en déclin (2015) ou encore l'analyse de N. Arab et Y. Miot (à paraître) sur la dégradation du cadre de vie des espaces vacants. Mais dans notre recherche, la dégradation du cadre de vie ne touche pas des quartiers *a priori* délaissés par les pouvoirs publics, parapublics et privés. Au contraire, elle concerne des sites requalifiés dans le cadre d'un vaste programme de rénovation urbaine. Le parc de logements a été réhabilité, les bâtiments sont propres et ne renvoient pas une image dégradée d'un point de vue architectural. Pourtant, ces points positifs sont relégués au second plan par les habitants, ce qui en dit long sur leurs représentations à l'égard de leur cadre de vie, des représentations très affectées par la persistance des problèmes susmentionnés.

Les gestionnaires de proximité et les chargés de GSU partagent le point de vue des habitants en ce qui concerne les incivilités, les détériorations intentionnelles et l'insécurité : ces sujets sont au cœur des préoccupations des professionnels comme des locataires. Les gestionnaires de proximité et les chargés de GSU ajoutent à la liste dressée par les habitants les problèmes suivants : des problèmes variés sur les ordures ménagères et les encombrants (dépôts sauvages de déchets, mauvaise utilisation des bornes enterrées, vandalisme et incendies, sous-dimensionnement des conteneurs...), des pollutions olfactives, des aires de jeux dégradées ou absentes, une végétation abondante dans les espaces résiduels, et des terrains en friche délaissés. En observant ces problèmes de plus près, l'analyse sur le PGS a mis en lumière des phénomènes de renoncement du côté des gestionnaires de proximité : le matériel cassé n'est pas toujours réparé, des espaces dégradés ne sont plus entretenus. Les habitants eux-mêmes accusent les gardiens de manquer de réactivité et signalent des défaillances affectant leurs activités principales : un manque d'entretien et une faible gestion de la maintenance (des problèmes récurrents dans les parties communes et dans les logements ne sont pas résolus ou alors des solutions y sont apportées dans des délais irraisonnables aux yeux des habitants). L'enquête sur les PGS a alors révélé que des problèmes d'insécurité génèrent ou accentuent la dégradation du cadre de vie par l'abandon (le renoncement) des professionnels qui sont supposés entretenir les lieux.

- Sur l'instabilité du cadre de vie et la fragilité de l'action qui en découle

En s'appuyant sur l'expérimentation du PGS, les chargés de GSU espèrent faire évoluer leur référentiel d'actions sur le cadre de vie. Quel est ce référentiel et pourquoi vouloir le faire évoluer ? Il est apparu, en observant leurs pratiques conventionnelles, que le référentiel d'actions des chargés de GSU est plutôt stabilisé dès lors qu'il s'agit pour ces professionnels d'intervenir sur un cadre de vie peu dégradé. Mais ce référentiel, qui s'appuie sur un triptyque sensibilisation-prévention-veille, s'avère inopérant en ce qui concerne les sites du PGS. En effet, ce projet les conduit à intervenir sur des sites présentant des situations de dégradation à l'évidence plus sensibles que celles qu'ils ont l'habitude de traiter. Leur référentiel d'actions se heurte alors à celui des gestionnaires de proximité qui exercent quotidiennement sur ces sites, et cette confrontation fait émerger des incertitudes qu'il leur est difficile de dépasser :

❧ Le référentiel d'actions construit autour du PGS se nourrit à la fois des pratiques et des croyances des chargés de GSU et de celles des gestionnaires de proximité. Or, ces pratiques et ces croyances ne sont pas toujours partagées (rappelons par exemple que les chargés de

GSU sont tiraillés entre leurs propres croyances sur l'embellissement des espaces résidentiels et celles des gestionnaires de proximité qui plaident plutôt en faveur de mesures de dissuasion). Dès lors, le référentiel d'actions qui se dessine dans le cadre du PGS apparaît structuré autour des conditions de travail des gestionnaires de proximité et des habitudes de travail des chargés de GSU, davantage qu'il ne l'est par les problèmes signalés par les habitants (ce qui ne signifie pas pour autant que les problèmes qualifiés par les gestionnaires ne rejoignent pas ceux identifiés par les locataires, comme cela a été rappelé plus haut).

➤ Le PGS a aussi mis en évidence (et en pratique) le rôle normatif des gestionnaires de proximité et des chargés de Gestion Sociale et Urbaine pour définir les usages acceptés ou non. En qualifiant les problèmes sur les sites, ils se sont intéressés aux usages d'une manière autrement plus accentuée que dans le cadre d'autres projets collaboratifs qu'ils ont pu conduire ensemble. Cette collaboration renforcée a fait apparaître des convergences et des divergences sur la façon d'aborder la question des usages. Quoiqu'il en soit, elle a surtout révélé tout le pouvoir normatif dont ces professionnels ont pu faire l'usage au cours des PGS pour qualifier une pratique : détournée ou non, imprévue ou attendue, désirée ou inacceptable, à officialiser, à favoriser ou au contraire à exclure.

➤ Les actions entreprises dans le cadre du PGS sont hiérarchisées en fonction de l'état de dégradation défini par les professionnels, mais là encore des désaccords se font jour. Les gestionnaires de proximité perçoivent généralement le cadre de vie des espaces qu'ils gèrent comme plus dégradé que ce qui est évalué par les chargés de GSU. Avec le PGS, les chargés de GSU s'appuient sur une forme d'échelle de la dégradation qu'ils affinent au fur et à mesure des indices de dégradation relevés sur les différents sites.

➤ L'analyse du PGS révèle combien l'action sur le cadre de vie et sa gestion, en particulier sur les sites dits sensibles, est fragilisée par l'instabilité du cadre de vie, qui peut évoluer plus ou moins rapidement, vers un état plus ou moins (dé)favorable. Les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité ne peuvent donc pas avoir de garantie sur les effets escomptés de leurs actions, ni même sur leur pérennité. Pour lever leurs incertitudes sur les effets de leur action, les professionnels examinent deux stratégies. La première stratégie consiste à repenser les systèmes de veille pour prévenir la reprise éventuelle des processus de dégradation une fois les sites améliorés grâce au PGS. La seconde stratégie, quant à elle, prend appui sur la satisfaction des locataires, une pratique courante chez les bailleurs pour évaluer leurs performances depuis les années 1990.

• Sur le système d'acteurs de la gestion du cadre de vie

Le PGS conforte la place centrale des chargés de GSU et des gestionnaires de proximité dans le système d'acteurs de la gestion du cadre de vie. Il accélère aussi la prise de responsabilités d'un autre acteur dans ce système : l'habitant. Cette évolution se fait surtout sous l'influence des chargés de GSU qui ont développé des attentes fortes à l'égard de la participation des habitants à ces projets. En leur affectant de nouvelles responsabilités, les chargés de GSU contribuent à façonner autant

qu'ils réinterrogent la position des habitants-locataires dans le système d'acteurs de la gestion du cadre de vie :

✚ Les chargés de GSU attendent des locataires qu'ils évaluent les actions initiées dans le cadre des projets, afin de lever leurs doutes sur les effets de ces interventions.

✚ Les chargés de GSU attendent des locataires qu'ils contribuent à animer leur cadre de vie. Ces derniers sont alors conduits, avec le PGS, à prendre en charge la requalification des espaces extérieurs appartenant au bailleur jusqu'alors sous-occupés, peu valorisés et, dans certains cas, difficiles à (faire) entretenir selon les gestionnaires de proximité.

✚ Enfin, les chargés de GSU attendent des locataires qu'ils jouent un rôle dans la préservation de leur cadre de vie, ce qui passe notamment par la surveillance de son évolution.

En faisant peser sur les habitants ces missions (évaluation, animation, veille) qui relèvent aussi des responsabilités d'un bailleur social, le PGS conforte la position des locataires en tant qu'acteurs-clés de la gestion du cadre de vie. Cependant, nos observations sur la participation des habitants dans le cadre du PGS dévoilent aussi des points plus critiquables :

✚ L'intégration des habitants aux PGS apparaît davantage comme une stratégie pour les responsabiliser, que comme l'occasion de participer pleinement à cette nouvelle arène collective sur la gestion du cadre de vie.

✚ La participation des habitants est strictement encadrée : leurs discussions sont balisées par les gestionnaires de proximité qui s'assurent auprès des chargés de GSU que les sujets pouvant remettre en cause leur travail en soient exclus.

✚ Les locataires n'acceptent pas cette condition car ils rencontrent des problèmes à l'intérieur de leurs logements, pour lesquels ils attendent une réponse de la part du bailleur. Alors, pour exprimer leur désaccord, ils se désengagent progressivement des collectifs constitués dans le cadre des projets. Les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité interprètent, plus ou moins à tort, ce désengagement comme le signe d'un désintérêt des habitants des quartiers sensibles à l'égard de leur cadre de vie. Dans les faits, les habitants attendent du bailleur social qu'il s'attache d'abord à résoudre durablement les problèmes qu'ils rencontrent dans leurs propres logements, avant d'investir les thématiques proposées par le Projet de Gestion de Site.

En définitive, l'analyse sur le Projet de Gestion de Site a mis en lumière des représentations plus ou moins convergentes entre professionnels et habitants sur les problèmes qui affectent le cadre de vie, des croyances plus ou moins partagées sur les causes de la dégradation urbaine et les solutions à mettre en œuvre, un référentiel d'actions hiérarchisées selon l'état (instable) du cadre de vie, des incertitudes et une fragilité de l'action, ainsi qu'un système d'acteurs en reconfiguration.

Conclusion générale

La « gestion du cadre de vie » : les premières pages de ce manuscrit visaient à convaincre qu'il y avait bien un intérêt à aller regarder de plus près ce qu'il se cache derrière cette notion. Cette recherche proposait pour cela de se concentrer sur un acteur dont l'histoire passée et actuelle démontre que la gestion du cadre de vie représente pour lui un enjeu ancien et fondamental : le bailleur social.

Pour moi, peut-être aussi pour le lecteur, il a fallu se départir des cadres de pensée habituels pour accepter l'exploration d'une notion moins familière que celles de la gestion urbaine de proximité, la gestion des espaces publics, la gestion de site ou encore la gestion urbaine. Dans le monde du logement social lui-même, la gestion du cadre de vie est beaucoup moins identifiée que d'autres formes de gestion, comme la gestion locative. Cette recherche s'est efforcée de reconstruire un puzzle dont les pièces semblaient avoir été éparpillées à plusieurs endroits de l'organisation. Il faut dire que, chez les bailleurs comme dans la littérature, toute autre forme de gestion que la gestion locative et patrimoniale est perçue comme une activité élargie des fonctions traditionnelles de gestion du logement social. Les pages qui composent ce manuscrit démontrent que c'est là une erreur de réduire la « gestion HLM » aux seules activités relevant de la location des logements et de l'entretien du patrimoine.

Ce travail conduit à plusieurs points de conclusion. Il est proposé de revenir ici sur cinq résultats transversaux, issus du croisement de chaque chapitre. Ces résultats prennent forme autour de :

- la définition du cadre de vie alimentée par cette recherche ;
- l'instabilité de l'objet « cadre de vie » et la manière dont cette instabilité fragilise l'activité de gestion ;
- les représentations et les incertitudes des agents du bailleur qui limitent la gestion du cadre de vie à une gestion des problèmes et du désordre ;
- un basculement discret et progressif des responsabilités du bailleur vers une responsabilisation des locataires pour lever les incertitudes des agents ;
- et la conceptualisation de la gestion du cadre de vie des quartiers d'habitat social à partir de l'analyse des pratiques d'un bailleur social.

De nouveaux éléments de définition sur le cadre de vie

Une définition de départ sur « la gestion du cadre de vie » a été posée en introduction de ce manuscrit. Nous faisons alors l'hypothèse, aux débuts de l'enquête, que la gestion du cadre de vie faisait référence à :

Un ensemble de pratiques de gestion diverses, tendues vers la transformation et la préservation du cadre de vie entendu comme l'environnement quotidien des individus, un enjeu de la qualité urbaine dont on ne sait pas encore ce qu'il recouvre précisément.

Un objectif de cette recherche visait à conforter, à faire évoluer, ou à invalider cette hypothèse de définition. Seulement, en parcourant la littérature sur le cadre de vie, une première difficulté s'est imposée. Dans la recherche, toutes disciplines confondues, le cadre de vie est une notion floue, rarement théorisée par les auteurs qui la mobilisent, et dont la plupart reconnaît l'ambiguïté. Cette notion n'est pas conceptualisée, ses contours ne sont pas balisés, et elle demeure imprécise.

Un travail d'analyse de la littérature a donc été mené en vue de faire émerger des traits caractéristiques sur la notion de cadre de vie. Il est ressorti de cette investigation que le cadre de vie est constitué à la fois de propriétés urbaines plus ou moins objectivables, ainsi que de propriétés plus sociales et subjectives qui relèvent de perceptions individuelles. Cette recherche ne revient pas sur cette distinction. En revanche, l'observation des pratiques d'un acteur du cadre de vie, le bailleur social, a conduit à faire évoluer ce qu'il faut entendre par « propriétés urbaines ». Dans la littérature, on apprend que le cadre de vie est composé d'équipements et d'espaces publics, d'infrastructures de transports, d'immeubles résidentiels et de bureaux, de services, de commerces, d'espaces verts et de paysages naturels. À l'échelle du bailleur, la majorité de ces composantes ne reflète que très partiellement la manière dont il investit le cadre de vie et sa gestion. En effet, les activités de gestion du cadre de vie du bailleur se déploient essentiellement au sein de ses périmètres juridiques de gestion, qu'il ne déborde qu'à de rares occasions. Dans ces périmètres, désignés dans cette recherche par l'appellation « espaces résidentiels », on ne retrouve pas la plupart des composantes susmentionnées.

Un espace résidentiel comprend les immeubles et leurs abords dont le bailleur est propriétaire et gestionnaire. En étudiant finement toutes les activités effectuées par les agents au sein des espaces résidentiels, la manière dont le bailleur approche et se représente le cadre de vie s'est précisée tout au long du manuscrit. Ainsi, la gestion du cadre de vie par le bailleur s'étend de l'intérieur des immeubles (gestion de la maintenance dans les logements, configuration des halls, nettoyage...) jusqu'à l'espace public de domanialité publique et/ou privée, en passant par les espaces publics relevant de la domanialité du bailleur. Dans l'espace public sous responsabilité des pouvoirs publics, le bailleur estime être avant tout concerné par le dépôt des ordures ménagères en vue de leur collecte par les services municipaux et intercommunaux. En outre, le bailleur a à gérer ses propres espaces extérieurs. Chaque espace résidentiel comprend en effet, en plus des immeubles de logements sociaux, des espaces extérieurs communément désignés sous le terme « abords » dans la littérature comme dans le vocabulaire des bailleurs. Ces abords peuvent accueillir divers usages et fonctions, qui appellent des activités d'entretien et d'aménagement variées. Il peut s'agir d'espaces

verts, de parcs, d'espaces dits résiduels (c'est-à-dire sans vocation apparente), d'espaces en friche (dans l'attente d'un projet urbain, par exemple), d'aires de jeux, de cheminements piétons, de mobilier urbain, ainsi que d'autres types d'aménagements et d'installations (bacs à fleurs, poubelles, éclairage...).

La manière dont le cadre de vie est abordé dans la littérature peut donc être enrichie par les spécificités du cadre de vie des quartiers HLM mises en évidence par cette recherche. Ainsi, le cadre de vie d'un quartier d'habitat social est composé d'espaces plantés (espaces verts, jardins partagés, arbres...), d'espaces de loisirs et de rencontre (parcs, aires de jeux...), d'espaces dédiés aux circulations piétonnes et automobiles (cheminements piétons, stationnement...), de mobilier urbain, mais aussi d'espaces extérieurs dont la vocation est moins évidente (espaces résiduels, friches urbaines...). Le cadre de vie d'un quartier d'habitat social a pour spécificité d'intégrer également des espaces à l'intérieur des immeubles propriétés des bailleurs sociaux, que ces derniers désignent généralement sous l'appellation de « parties communes » (halls, cages d'escalier, locaux à vélos et à poussettes, locaux à ordures ménagères et à encombrants, caves, parkings souterrains, autres types de locaux). L'enquête a fait émerger que ces parties communes occupaient une place centrale dans les préoccupations sur la gestion du cadre de vie (risques de regroupements, problèmes d'encombrement, vandalisme, salissures, etc.).

La gestion du cadre de vie des quartiers d'habitat social par le bailleur social

Un protocole d'enquête élaboré pour analyser des pratiques de gestion sous-étudiées

Cette recherche prend appui sur une immersion au sein d'un bailleur social pour étudier les pratiques des agents qui contribuent à la qualité du cadre de vie et à sa gestion. En introduction de ce manuscrit, j'ai tenu à signaler que cette investigation s'était ouverte sur une énigme. En étudiant l'histoire de ce bailleur, il est apparu que celle-ci était très marquée par son engagement dans la maintenance et la gestion de proximité de son patrimoine, dans le traitement sans délai des réclamations des locataires, et plus récemment dans la rénovation urbaine. Ce triple engagement signalait un certain investissement du bailleur dans la question du cadre de vie. Mais, étrangement, on ne retrouve pas de trace visible de cet engagement dans son organigramme : aucun intitulé de service et aucune fonction n'y fait référence au cadre de vie ou à d'autres notions proches. Dès lors, il s'est agi de découvrir quels agents prenaient en charge la gestion du cadre de vie et comment ils s'y prenaient.

Où se cache la gestion du cadre de vie chez le bailleur social ? La question est *a priori* simple mais sa réponse ne l'est pas. D'autant que, alors qu'ils semblent devoir jouer un rôle essentiel, les pratiques des bailleurs sont peu étudiées dans la littérature sur le cadre de vie. Et réciproquement, la littérature sur les bailleurs sociaux, pourtant abondante, s'est peu intéressée à leur rôle de garants

de la qualité du cadre de vie des quartiers qu'ils contribuent à développer et à gérer. Les travaux sur les quartiers d'habitat social n'éclairent pas davantage la manière dont le bailleur investit la gestion du cadre de vie de ces espaces urbains.

Dès lors, compte tenu des rares publications sur l'organisation singulière des organismes HLM et sur leurs responsabilités en matière de cadre de vie, la recherche empirique a occupé une place centrale dans ce travail de thèse. Un protocole d'enquête a été construit à partir des travaux ethnographiques et différentes techniques ont été combinées pour répondre à la question de recherche. Ce protocole repose sur une analyse de l'organisation interne du bailleur, des observations lors de réunions, des visites de site, des observations participantes auprès de gardiens, des entretiens et des interactions moins formalisées, l'étude de documents institutionnels et de projet, ainsi que le suivi des pratiques des agents au cours de projets urbains et de gestion.

Inspirée des réflexions méthodologiques de Becker (2016 [2014]), notre démarche a consisté à procéder à l'inspection minutieuse d'un cas pour explorer une boîte noire dont une grande partie était à découvrir. Ce raisonnement à partir d'un cas s'est fondé sur une épistémologie inductive comprise comme un processus de découverte pas à pas : « dans une perspective inductive, l'objet de recherche ne se construit pas en amont du terrain et de façon indépendante, il se co-construit avec lui, se développe en même temps que le travail exploratoire et se redéfinit en interaction avec l'enquête » (Rostaing, 2012, p. 52). L'induction analytique consiste à recueillir, comparer et typifier des données en multipliant les contextes, les observations et les observés. En procédant de cette façon, il est apparu que certains agents du bailleur investigué étaient régulièrement confrontés à la question du cadre de vie et de sa gestion, sans que cette confrontation soit toujours officielle et directe. Cela signifie que le bailleur a contribué, au fil du temps, à faire peser la gestion du cadre de vie sur certains de ses agents, sans que cette affiliation se soit nécessairement traduite dans leurs fiches de poste ou dans d'autres notes de cadrage internes (comme les projets d'entreprise et les rapports annuels d'activité), ni même dans l'organigramme.

Le protocole d'enquête ainsi établi a permis d'approfondir les connaissances sur l'organisation du bailleur social, ses arènes de discussion et de décision sur les choix d'aménagement, et sur la manière dont les agents du bailleur observent et font face à l'évolution du cadre de vie du patrimoine social.

Des pratiques distribuées dans l'organisation du bailleur social

L'enquête par l'observation des pratiques des agents a fait apparaître que trois catégories de professionnels sont impliquées dans la gestion du cadre de vie au sein de l'organisation du bailleur social. Les uns appartiennent à des services de gestion, les autres à des services de maîtrise d'ouvrage. Les deux premières catégories de professionnels sont désignées comme des « gestionnaires du cadre de vie » dans cette recherche, à savoir les chargés de Gestion Sociale et Urbaine (GSU) et les gestionnaires de proximité (les gardiens d'immeubles et leurs responsables hiérarchiques : les chefs de secteur et les responsables de site). La troisième catégorie de professionnels regroupe, du côté de la maîtrise d'ouvrage, les chefs de projets chargés de mettre en œuvre des opérations urbaines.

Les activités de ces trois catégories de professionnels ne sont certes pas toutes dévolues à la seule gestion du cadre de vie. Mais la prise en charge de la gestion du cadre de vie ainsi distribuée entre ces agents leur permet d'investir plusieurs activités dont on a vu qu'elles relevaient bien de cette activité de gestion :

- la propreté
- la gestion de la maintenance
- la gestion des ordures ménagères et des encombrants
- la configuration des parties communes (halls, locaux...)
- la gestion des usages
- la gestion des flux (circulations, accès...)
- le stationnement aérien et souterrain
- l'embellissement des espaces extérieurs (espaces verts, jardins partagés...)
- l'aménagement des espaces de loisirs et de rencontre (aires de jeux, mobilier urbain...)
- la sécurité et la tranquillité résidentielle
- le traitement des détériorations intentionnelles et des incivilités par la réparation et par la prévention (actions de sensibilisation)

Ces activités, qui se déploient uniquement au sein des espaces résidentiels, reflètent ce à quoi la gestion du cadre de vie fait référence chez le bailleur social.

Dans différents services, d'une façon plus ou moins directe et formelle, des agents investissent donc la question du cadre de vie et de sa gestion, et ce de différentes façons. Du côté des services de gestion, les gestionnaires de proximité assurent au quotidien des activités relevant de la propreté et du nettoyage, de la gestion des ordures ménagères et des encombrants, de la gestion de la maintenance, ainsi que du traitement des détériorations intentionnelles et des incivilités. Les chargés de GSU interviennent à leurs côtés sur ces sujets et investissent en parallèle d'autres domaines, complémentaires, de la gestion du cadre de vie, à savoir l'embellissement des espaces extérieurs, la lutte contre les usages non désirés par le bailleur, ainsi que la sécurité et la tranquillité résidentielle.

Du côté des services de maîtrise d'ouvrage, des agents renommés « chefs de projets urbains » dans cette recherche sont aussi confrontés à la gestion du cadre de vie. Ces chefs de projets, qu'ils s'occupent de la requalification des espaces extérieurs, de la construction, de la réhabilitation ou bien de la résidentialisation des logements sociaux¹⁹¹, se posent tous la question du cadre de vie et de sa gestion au moment de la conception des projets urbains. Il a été observé au cours de l'enquête que ces agents avaient à suivre des « feuilles de route » (les cahiers des charges) en même temps qu'ils disposaient d'une certaine autonomie pour intégrer dans leurs projets des préoccupations de gestion du cadre de vie. On retient de cette investigation que, dans le cas des réhabilitations, l'action sur le cadre de vie passe essentiellement par la création et l'amélioration des espaces plantés, ainsi que par l'aménagement des espaces de loisirs et de rencontre qui est fermement encadré par les

¹⁹¹ Pour rappel, on a vu que les opérations de démolition telles qu'elles sont mises en œuvre par les chefs de projets n'impliquent pas des questions de gestion du cadre de vie. Les démolitions sont toutefois évoquées en tant que sujet de négociation entre le bailleur et les collectivités locales, car on a observé que c'est plutôt à ce niveau que des préoccupations sur le cadre de vie étaient en jeu.

cahiers des charges pour limiter les comportements et les usages non désirés. Dans le cas des résidentialisations, c'est l'approche sécuritaire qui l'emporte : le cadre de vie recherché par le bailleur est un environnement surveillé, clôturé, sécurisé, et dont l'accessibilité est limitée et contrôlée. Enfin, dans le cas des constructions, la question du cadre de vie est posée en termes de propreté dans les parties communes, de gestion des ordures ménagères, et d'usages.

La gestion du cadre de vie, de l'instabilité de l'objet « cadre de vie » à la fragilité de l'activité de gestion

L'instabilité du cadre de vie des quartiers d'habitat social, une épreuve pour les agents du bailleur

En avançant dans l'enquête, le cadre de vie s'est progressivement révélé comme un objet instable qui peut évoluer plus ou moins rapidement vers un état favorable ou défavorable. Sa dégradation ou sa stabilisation n'est donc pas une situation figée, mais un processus qui met à l'épreuve les capacités de réactivité du bailleur. L'enquête a permis d'identifier trois états du cadre de vie qui ont des effets sur l'activité de gestion :

- Stabilité du cadre de vie : l'état du cadre de vie est stable (ou stabilisé) et ne présente aucun signe visible de dégradation pour les agents du bailleur.
- Dégradation relative ou « amorcée » du cadre de vie : les agents constatent les premiers signes d'une dégradation qui risque de se poursuivre et de s'aggraver s'ils ne parviennent pas à inverser le processus.
- Dégradation avérée du cadre de vie : la dégradation du cadre de vie est manifeste pour les agents qui constatent que cette dégradation s'est installée dans le temps.

En analysant plus en détails les pratiques des agents du bailleur, il est apparu que ces derniers poursuivaient deux ambitions complémentaires : la préservation du cadre de vie d'une part, et la lutte contre sa dégradation d'autre part. L'une et l'autre ambition n'appellent ni les mêmes problèmes, ni les mêmes interventions. Les gestionnaires du cadre de vie, c'est-à-dire les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité, disposent d'un éventail de solutions dans lequel ils puisent en vue de préserver un cadre de vie ou bien d'inverser sa dégradation. L'étude de ces solutions a permis de reconstituer le « référentiel d'actions » des gestionnaires du cadre de vie chez le bailleur social. Ce référentiel d'actions guide leur action, il est nourri par des croyances et des représentations, qui se construisent elles-mêmes au fur et à mesure des expériences professionnelles. Ce référentiel varie aussi en fonction de l'état du cadre de vie tel qu'il est défini

par les agents du bailleur. Ces derniers n'optent pas pour les mêmes interventions en fonction des problèmes qu'ils observent et qui leur permettent de qualifier l'état du cadre de vie.

En puisant dans un référentiel d'actions, les agents incorporent des habitudes de travail, et des routines professionnelles se stabilisent. Mais, si l'enquête a mis en évidence les routines qui se stabilisent autour de la gestion du cadre de vie, on a aussi vu que cette dernière contenait une part d'improvisation, de fragilité, et d'incertitudes. L'instabilité du cadre de vie a en effet des incidences sur les pratiques des gestionnaires de proximité et des chargés de GSU. Elle fait naître des incertitudes chez ces professionnels. Leurs incertitudes concernent plus spécifiquement les actions à mettre en place face à un cadre de vie dégradé, les effets escomptés de ces actions, ainsi que l'enjeu de préservation du cadre de vie une fois amélioré. Les agents n'ont pas de garantie sur les effets de leurs actions, ni même sur leur pérennité. Et ils ont une forte conscience de cette incertitude irréductible, comme en témoigne cet extrait d'entretien : « Une situation qui se rétablit peut par la suite se dégrader. [...] Ce que vous pouvez gagner se casse plus vite la gueule et dans un délai beaucoup plus court que le temps qu'il vous a fallu pour rétablir une situation » (janvier 2018).

Ces constats sur l'instabilité du cadre de vie et la fragilité de l'activité de gestion qui en découle ont interpellé sur la manière dont le bailleur tente de prévenir l'évolution des quartiers et leur dégradation potentielle.

La multiplicité des acteurs comme facteur d'instabilité

Pour prévenir les problèmes liés au cadre de vie et anticiper l'évolution des quartiers, le bailleur social a organisé la rencontre entre les gestionnaires de proximité et les chefs de projets autour de sujets prédéfinis. En nous intéressant à leurs discussions, il est apparu que ces professionnels ne suivaient pas toujours à la lettre les prescriptions du bailleur et orientaient les échanges vers d'autres thématiques du cadre de vie. Ainsi, les gestionnaires de proximité et les chefs de projets débattent tout particulièrement autour de cinq points structurants de la gestion du cadre de vie :

- les usages au sein de l'espace résidentiel ;
- la gestion des ordures ménagères par les gardiens ;
- la configuration des parties communes ;
- l'accès aux espaces résidentiels ;
- et le stationnement aérien et souterrain.

Les gestionnaires de proximité et les chefs de projets se rejoignent pour considérer la question des usages sous l'angle de la sécurité. Mais sur les autres sujets (configuration des parties communes, accès aux espaces résidentiels et stationnement), leurs priorités et leurs intérêts divergent. Des problèmes de rivalités et des conflits de finalités se font jour. À titre d'exemple, les gestionnaires de proximité plaident plutôt en faveur du stationnement aérien pour éviter les risques de regroupements dans les parkings souterrains. Tandis que les chefs de projets privilégient généralement le stationnement en sous-sol pour gagner de la place en surface, par exemple pour des constructions de logements ou la création d'espaces de détente.

La manière dont les gestionnaires de proximité cherchent à orienter les discussions vers ces sujets en particulier résulte de la conscience de l'instabilité du cadre de vie. En agissant au plus près des territoires administrés, ces agents du bailleur ont en effet toute conscience que l'état du cadre de vie peut évoluer de manière positive comme négative, et ce plus ou moins rapidement. Sur ce point, ils sont vigilants vis-à-vis de la configuration des parties communes, de l'accès aux espaces résidentiels et du stationnement, car leur expérience a montré que c'est là que se jouent des problèmes du cadre de vie. Seulement, la coopération avec les chefs de projets n'empêche pas la persistance ou l'apparition de problèmes. Ce constat remet donc en cause la nécessité de débattre de tous les sujets relevant de la gestion du cadre de vie en amont des projets, puisqu'une partie d'entre eux revêt un caractère imprévisible ou difficile à anticiper.

La négociation du cadre de vie ne se joue pas seulement entre agents du bailleur. Elle prend également place entre ce dernier et les collectivités locales. À travers le PNRU¹⁹² et le NPNRU¹⁹³, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine a contribué à (ré)orienter la coopération entre les bailleurs et les collectivités locales autour de plusieurs sujets relevant (entre autres) de la gestion du cadre de vie. Cette recherche prolonge les nombreux travaux sur les projets de rénovation urbaine en les analysant comme une arène de négociation institutionnalisée sur la gestion du cadre de vie, un enjeu qui a été remis sur le devant de la scène par ces projets.

Là encore, les acteurs orientent la négociation vers des préoccupations plus ou moins éloignées de celles prescrites. On a ainsi vu que trois sujets sont particulièrement visibles dans les échanges entre le bailleur et les collectivités au cours des projets de rénovation urbaine :

- La distribution des responsabilités de gestion entre le bailleur et la collectivité locale (qualité des espaces publics, clarification du statut foncier des espaces publics et privés...)
- La mixité sociale et le peuplement
- La démolition des logements sociaux

¹⁹² Programme National de Rénovation Urbaine (institué par la loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine).

¹⁹³ Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (institué par la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine).

La distribution des responsabilités de gestion a impliqué pour le bailleur et les collectivités de dépasser des habitudes antérieures qui consistaient pour chacun à gérer plus ou moins ses propres espaces. Ces acteurs ont dû réinterroger leurs pratiques en matière de diagnostic et de résolution partagés des problèmes de gestion du cadre de vie. Cette évolution dans leurs relations de coopération ne va pas de soi, mais ce n'est pas autour de ce sujet que se cristallisent leurs désaccords les plus importants.

La question de la mixité sociale et du changement de peuplement implique, quant à elle, des accords tacites entre le bailleur et les collectivités locales qui y voient un levier pour améliorer le cadre de vie, prétextant que les quartiers sont en difficulté parce qu'ils concentrent des ménages eux-mêmes en difficulté. Ces accords tacites peuvent toutefois évoluer vers des situations de compromis, voire des conflits entre les acteurs. Au cours des projets de rénovation urbaine, il est arrivé que des collectivités se soient montrées particulièrement incitatives pour que le bailleur accompagne la promotion de la mixité sociale par la démolition de logements sociaux. De vifs débats ont pu éclater dès lors qu'il s'agissait de démolir une partie du patrimoine social que le bailleur souhaitait conserver.

Du côté de l'organisme investigué, la démolition a pu être saisie comme un dernier recours pour désinvestir un site dont la dégradation du cadre de vie générerait des difficultés de gestion que le bailleur estimait ne plus être en mesure de supporter financièrement et d'un point de vue organisationnel (on a vu que, dans certains cas, les situations d'insécurité pouvaient conduire les gestionnaires de proximité à exercer un droit de retrait).

La gestion du cadre de vie est aussi discutée en dehors de la rénovation urbaine, au cours d'un autre projet qui a également été identifié comme une arène de discussion et de négociation sur le cadre de vie : le Projet de Gestion de Site (PGS). Au sein du bailleur enquêté, depuis 2016, les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité sont positionnés conjointement à une fonction clé de pilotage de ce projet dédié à l'amélioration du cadre de vie et de sa gestion.

Finalement, cette recherche met en lumière que le bailleur social est impliqué dans trois arènes de décisions sur la gestion du cadre de vie, qui ont fait naître autant de « cercles des décideurs »¹⁹⁴ :

- au sein de l'organisation :

- ↘ Un cercle de décideurs, établi par le bailleur, réunit les gestionnaires de proximité et les chefs de projets dans le cadre des projets urbains (en premier lieu les projets de rénovation urbaine).

- ↘ Un cercle de décideurs s'est constitué dans le cadre d'un projet de gestion, en réaction au cercle constitué pour mettre en œuvre les projets de rénovation urbaine, car ce dernier est jugé déséquilibré par les chargés de GSU et les gestionnaires de proximité (ils ont le sentiment que les problématiques de gestion et leur avis sur les projets ne sont pas, ou insuffisamment, pris en compte par leurs collègues de la maîtrise d'ouvrage à qui il revient de prendre les décisions finales).

¹⁹⁴ En référence à : Berdoulay, Da Costa Gomes et Lolive, 2004, p. 16-17.

- entre le bailleur et les collectivités locales, avec qui l'organisme HLM partage des responsabilités afférentes à la qualité du cadre de vie. Ce cercle de décideurs est ancien. Leur coopération en matière de gestion des quartiers d'habitat social a évolué sous l'effet des différents dispositifs de la Politique de la Ville.

L'observation prolongée de ces arènes de décisions a fait émerger que la gestion du cadre de vie est un objet de négociations, de consensus et de désaccords, de conflits, de compromis, ou encore d'accords implicites. La multiplicité des acteurs qui prennent part à l'activité de gestion du cadre de vie vient s'ajouter aux facteurs d'instabilité en contribuant à fragiliser et à complexifier plus encore cette activité.

La gestion du cadre de vie des quartiers d'habitat social, une gestion du désordre ?

Les gestionnaires de proximité et les chargés de GSU, une approche de la gestion du cadre de vie réduite aux problèmes et aux désordres

On a vu que la gestion du cadre de vie recouvrait diverses activités. Pourtant, des agents du bailleur réduisent ces pratiques de gestion à une gestion du désordre. Pour certains gestionnaires de proximité et chargés de GSU, la gestion du cadre de vie se limite en effet à une maîtrise et à une surveillance des flux incontrôlés, à une condamnation des usages détournés et non désirés, ou encore au nettoyage et à la réparation du matériel vandalisé, détérioré ou sali.

Pour les gestionnaires de proximité en particulier, la gestion du cadre de vie convoque des aspects dévalorisants de leur travail qu'ils rapportent à une confrontation au sale et, plus exactement, au « sali » car derrière les dégâts qu'il faut nettoyer ou réparer, il y a d'abord, pour ces professionnels, des individus qui ont souillé, détérioré ou dégradé. Ce sentiment de dévalorisation des pratiques est d'autant plus criant chez les gestionnaires de proximité qui exercent dans des quartiers d'habitat social dits sensibles. Ces professionnels se représentent le traitement des détériorations intentionnelles et des incivilités comme un facteur de dégradation du cadre de vie qui fait partie intégrante de leur travail. Un budget spécifique de « sur-entretien » est à ce titre mis à leur disposition pour financer des tâches de nettoyage et de réparation dues à ces dégradations. En prévoyant un budget explicitement dédié au traitement de la dégradation du cadre de vie, l'organisation du bailleur reconnaît, d'une certaine manière, que ces gestionnaires ont à traiter des problèmes de gestion du cadre de vie à une échelle plus importante, plus coûteuse et plus fréquente, que d'autres agents sur des sites moins sensibles.

La manière dont les gestionnaires de proximité et, dans une moindre mesure, les chargés de GSU appréhendent le cadre de vie se pose, donc, en termes de détériorations intentionnelles. Ils pensent pouvoir agir sur ces problèmes en concentrant leurs efforts sur les questions afférentes aux usages et à l'occupation de l'espace. Ces questions figurent en effet parmi leurs principales préoccupations

et moyens d’actions, certaines de leurs activités visant à orienter les usages, les déplacer, les contraindre, les produire. L’analyse du Projet de Gestion de Site a, à ce titre, mis en lumière le pouvoir normatif exercé par les gestionnaires de proximité et les chargés de GSU pour qualifier les usages au sein et aux abords des espaces résidentiels : détournés ou non, imprévus ou attendus, désirés ou inacceptables. En officialisant, en favorisant, ou au contraire en supprimant certaines pratiques de l’espace urbain, ces gestionnaires du cadre de vie cherchent avant tout à éviter ce qu’ils se représentent comme du désordre.

Des phénomènes de renoncement comme facteurs d’accélération de la dégradation du cadre de vie

Cette recherche met en évidence que des problèmes d’insécurité génèrent ou accentuent la dégradation du cadre de vie par le découragement des professionnels qui sont chargés d’entretenir les quartiers d’habitat social. Ce résultat de l’enquête vient prolonger les théories qui ont mis en évidence le rôle de l’insécurité dans la dégradation urbaine (Skogan, 1990, 2015).

L’enquête a levé le voile sur des phénomènes de renoncement en matière de gestion du cadre de vie : le matériel cassé n’est pas toujours réparé, des espaces dégradés ne sont plus entretenus. Des gestionnaires de proximité déplorent que certains espaces, une fois nettoyés, ne demeurent pas très longtemps dans cet état de propreté. Au cours de l’enquête, un gardien a déclaré au sujet du ménage qu’il effectue dans les parties communes : « Aussitôt fait, aussitôt re-sali » (juillet 2017). Ce gardien a alors pris la décision de ne plus s’impliquer autant qu’avant dans les tâches de nettoyage en raison des dégradations fréquentes : « On [ses responsables hiérarchiques] m’accuse de laisser le site à l’abandon. Il y a une partie de vérité ». Ce cas n’est pas isolé. Ailleurs, un chef de secteur a déclaré, au sujet des gardiens qu’ils supervisent et de lui-même : « On a une part de responsabilité sur le manque d’entretien de certains espaces dégradés » (avril 2017).

Des gestionnaires de proximité renoncent donc à entretenir certains espaces en raison des dégradations fréquentes dont ils font l’objet et du sentiment d’insécurité qui en découle. Les professionnels imputent ces dégradations à des catégories de populations, en général des jeunes, dont les regroupements alimentent en plus un sentiment d’insécurité chez une partie des habitants et des gestionnaires. L’insécurité agit alors comme un cercle vicieux : des espaces sont investis par des groupes qui contribuent à les salir et à les dégrader, et désinvestis pour cette raison par les professionnels chargés de maintenir ces lieux propres. Plus cette situation s’installe dans le temps, plus le cadre de vie se dégrade.

Ces phénomènes de renoncement peuvent être observés à la lumière de la fragilité de l’action sur le cadre de vie. Le découragement, voire le renoncement, des gestionnaires de proximité apparaît alors comme un effet de la conscience de cette fragilité de l’activité. Conscients que leurs efforts pour maintenir un espace résidentiel dans un état jugé satisfaisant seront plus ou moins rapidement neutralisés par des dégradations intentionnelles et des incivilités, ils renoncent à poursuivre leurs activités de gestion du cadre de vie, *a minima* dans les lieux jugés les plus insécures et dégradés.

Des responsabilités du bailleur à la responsabilisation des locataires

Selon la loi, un bailleur social est tenu d'assurer à ses locataires « la jouissance paisible des lieux » (article 1719 du Code civil). Parmi ses obligations légales, le bailleur est tenu de garantir la tranquillité résidentielle et la sécurité à ses locataires. La gestion du cadre de vie relève donc d'un cadre réglementaire. Seulement, cette responsabilité juridique est éprouvée au sein de certains quartiers où le bailleur peine plus qu'ailleurs à offrir et à préserver une certaine qualité du cadre de vie. L'instabilité du cadre de vie accentue les difficultés du bailleur à maintenir un cadre de vie stable.

Les agents du bailleur font face à des incertitudes sur la capacité de leurs actions à inverser des processus de dégradation. Afin de lever ces incertitudes, les professionnels examinent deux stratégies qui ont été mises en évidence grâce à l'analyse des Projets de Gestion de Site. La première stratégie consiste à repenser les systèmes de veille pour prévenir la reprise éventuelle des processus de dégradation une fois les sites améliorés grâce au PGS. La seconde stratégie prend appui sur la satisfaction et la participation des locataires. L'évaluation de la satisfaction des locataires est une pratique courante chez les bailleurs pour évaluer leurs performances depuis les années 1990. Quant à la participation des habitants, elle est progressivement devenue un instrument de gestion au service du fonctionnement des organismes, au point de faire désormais partie de leur répertoire d'action (Demoulin, 2014).

Plusieurs travaux sur les habitants et le cadre de vie se sont avant tout intéressés aux modalités sous lesquelles ils coproduisent, se représentent et « consomment » cet environnement. Cette recherche complète ces études en déplaçant l'attention sur les représentations et les attentes des professionnels à l'égard des habitants et de leur rapport au cadre de vie.

Ce travail a mis en évidence une tendance à la responsabilisation des habitants en matière d'amélioration de leur cadre de vie. Cette responsabilisation n'est toutefois pas un fait nouveau ; elle représente d'ailleurs une forme de gestion dominante chez les bailleurs. En revanche, le Projet de Gestion de Site augure un basculement à deux niveaux sur ce point : 1) les locataires sont mobilisés pour investir des problématiques sur le cadre de vie qui relèvent traditionnellement du bailleur, et 2) les agents du bailleur attendent de cette mobilisation qu'elle réduise leurs incertitudes et, donc, la fragilité de leur action. Les habitants ciblés par ces agents pour investir la gestion du cadre de vie ne sont pas ceux « qui ne se comportent pas comme cela est attendu d'eux » (Demoulin), mais plutôt ceux qui se disent affectés par la dégradation de leur environnement. Ce sentiment est instrumentalisé pour faire peser sur les habitants trois missions qui relèvent habituellement des responsabilités du bailleur, à savoir l'évaluation des actions initiées sur les sites, la requalification des espaces extérieurs, et la préservation de leur cadre de vie. Le PGS annonce ainsi un glissement de ces responsabilités qui incombent au bailleur vers les locataires, sans pour autant que ce changement vienne se substituer aux pratiques classiques de gestion du cadre de vie.

Les agents du bailleur, en premier lieu les chargés de GSU, incitent les locataires à prendre en charge deux sujets qui figurent parmi leurs principales préoccupations et celles des gestionnaires de proximité, à savoir : l'occupation et la surveillance des espaces. La participation des habitants

est alors envisagée comme une réponse à la sous-valorisation des espaces verts et des espaces résiduels que les gestionnaires de proximité peinent par ailleurs à entretenir. C'est aussi une réponse aux usages qui se déploient sur ces espaces et que les agents du bailleur espèrent voir disparaître grâce à cette nouvelle occupation par les locataires.

Ainsi, le PGS conforte la place centrale des chargés de GSU et des gestionnaires de proximité dans le système d'acteurs de la gestion du cadre de vie, autant qu'il accélère la prise de responsabilités de l'habitant-locataire dans ce même système. Il apparaît, avec cette recherche, que le bailleur entend faire jouer un rôle nouveau aux locataires dans la lutte contre la dégradation du cadre de vie par l'occupation et la surveillance présumée et symbolique des espaces résidentiels. Ce rôle s'ajoute et dépasse les fonctions occupées par les locataires dans l'amélioration de leur cadre de vie jusqu'alors étudiées.

Conceptualiser la gestion du cadre de vie des quartiers d'habitat social

Notre enquête sur les agents du bailleur social, leurs activités et les représentations qui y sont associées, permet désormais de conceptualiser la gestion du cadre de vie des quartiers d'habitat social :

La « gestion du cadre de vie » des quartiers d'habitat social désigne l'ensemble des activités qui contribuent à apporter une certaine stabilité au cadre de vie d'un espace urbain (dont les limites sont définies par les professionnels), à stabiliser et à préserver un cadre de vie jugé satisfaisant, et à inverser des processus de dégradation (amorcée ou avérée). Le cadre de vie des quartiers d'habitat social étant un objet particulièrement instable (qui peut évoluer d'un état stable vers un état de dégradation, et inversement), sa gestion est une épreuve pour les agents qui, au sein de l'organisation des bailleurs sociaux, investissent la gestion du cadre de vie d'une manière plus ou moins directe et formelle.

En faisant varier les situations urbaines observées, un échantillon couvrant un large panel de situations représentatives des quartiers d'habitat social administrés par le bailleur a été constitué. Grands ensembles de tours et de barres, espaces résidentiels dédensifiés, paysage hérité de l'urbanisme sur dalle, quartiers rénovés ou en voie de requalification, cadre de vie agréable ou dégradé... Cette manière de procéder, « en multipliant les variantes, les contextes [mais aussi] les personnages » (Cefaï, 2010, p. 34), c'est-à-dire les agents enquêtés et observés, a fait émerger des questionnements sur le cadre de vie et sa gestion qui traversent l'ensemble des quartiers HLM en France. Les résultats de cette recherche mettent ainsi en évidence la singularité de la complexité qui caractérise la gestion du cadre de vie de ces quartiers. Cette activité de gestion s'est avérée être une épreuve pour les professionnels qui en ont la charge : elle les confronte à des problématiques de dégradation difficiles à résoudre et à des enjeux de préservation dont les réponses ne sont pas plus évidentes. L'instabilité de l'objet « cadre de vie » et la fragilité de l'activité sont des traits caractéristiques de la gestion du cadre de vie des quartiers d'habitat social qui, parce qu'ils concernent bien des quartiers dans bien des villes, sont susceptibles d'affecter bien des bailleurs.

Bibliographie

ABBOTT Andrew Delano, 1995, “Boundaries of social work or social work of boundaries? The *Social Service Review* Lecture”, *Social Service Review*, vol. 69, n°4, p. 545-562.

ALLEN Barbara, 2007, « Le quartier à l’articulation d’enjeux spatiaux temporels », in AUTHIER Jean-Yves, BACQUÉ Marie-Hélène et GUÉRIN-PACE France, *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte, Paris, p. 139-162.

ALLEN Barbara, 2001, « La gestion de proximité dans les organismes HLM, diversité des situations et conduite du changement », *Annales de la recherche urbaine*, n°90.

AMPHOUX, 2007, « La notion d’ambiance. Un outil de compréhension et d’action sur l’espace public », in CAPRON Guénola et HASCHAR-NOÉ Nadine, *L’espace public urbain : de l’objet au processus de construction*, Presses Universitaires du Mirail, p. 71-81.

ARAB Nadia, BONNEFOND Mathieu, DRIS Yasmina, LEFEUVRE Marie-Pierre et MIOT Yoan, 2020, « La production de la ville au prisme de ses acteurs et de leurs activités : des recompositions à explorer », in ADISSON Félix, BARLES Sabine, BLANC Nathalie, COUTARD Olivier, FROUILLOU Leïla et RASSAT Fanny, *Pour la recherche urbaine*, CNRS Éditions, Paris, p. 293-310.

ARAB Nadia et BOURDIN Alain (dir.), 2005, « L’espace public comme opérateur de coopérations interprofessionnelles dans les interventions urbaines », *Recherche réalisée pour le compte du PUCA et du Ministère de l’équipement, des transports et du logement*, octobre.

ARAB Nadia et MIOT Yoan, *à paraître*, « Le rôle des espaces vacants dans la dégradation du cadre de vie d’une ville décroissante ».

ARAB Nadia et MIOT Yoan (dir.), 2020, *La ville inoccupée. Enjeux et défis des espaces urbains vacants*, Ponts et Chaussées, 230 pages.

ARAB Nadia et MIOT Yoan, 2017, “Vacant spaces and degraded living environment: a new approach? The case of Roubaix (France)”, *AESOP Congress*, Lisbonne, Portugal.

ARAB Nadia, 2017, « L’élaboration collective des projets d’urbanisme : organiser l’intégration des acteurs et gérer l’incertitude des processus de conception », *Revue Internationale d’Urbanisme Riurba*, n°3.

ARAB Nadia, 2007, « Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme », *Management & Avenir*, vol. 2, n°12, p. 147-164.

ARBORIO Anne-Marie et FOURNIER Pierre, 2015 [4^{ème} éd.], *L'observation directe*, Armand Colin, 132 pages.

ARBORIO Anne-Marie, 2001, *Un personnel invisible. Les aides-soignantes à l'hôpital*, Paris, Anthropos-Economica, coll. Sociologiques.

ARGYRIS Chris et SCHÖN Donald A., 2002, *Apprentissage organisationnel : théorie, méthode, pratique*, Boeck Université.

AUTHIER Jean-Yves, 2008, « Les citadins et leur quartier. Enquêtes auprès d'habitants de quartiers anciens centraux en France », *L'année sociologique*, vol. 58, p. 21-46.

AUTHIER Jean-Yves, 2007a, « Les “quartiers” qui font l'actualité », *Espaces et sociétés*, vol. 1, n°128-129, p. 239-249.

AUTHIER Jean-Yves, 2007b, « La question des “effets de quartier” en France. Variations contextuelles et processus de socialisation », in AUTHIER Jean-Yves, BACQUÉ Marie-Hélène et GUÉRIN-PACE France, *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte, Paris.

AUTHIER Jean-Yves, GRAFMEYER Yves, LÉVY Jean-Pierre et LÉVY-VROELANT Claire, 2005, *La construction sociale des rapports résidentiels. Expériences, configurations, contextes*, Paris, PUCA, ministère de l'Équipement, des transports et du logement.

AVRIL Christelle, CARTIER Marie et SERRE Delphine, 2010, *Enquêter sur le travail*, La Découverte, Paris, 286 pages.

BACQUÉ Marie-Hélène et CARRIOU Claire, 2011, « Participations et politiques du logement, un débat qui traverse le vingtième siècle », in BACQUÉ Marie-Hélène et SINTOMER Yves, *La Démocratie participative. Histoire et généalogies*, Paris, La Découverte, p. 155-173.

BACQUÉ Marie-Hélène, 2005, « Les déclinaisons de la proximité dans les politiques de quartiers aux États-Unis, en France et au Québec », in BOURDIN Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre et GERMAIN Annick, *La proximité. Construction politique et expérience sociale*, L'Harmattan, coll. Villes et Entreprises, p. 221-234.

BALLAS Dimitri, 2013, "What makes a 'happy city'?", *Cities – The International Journal of Urban Policy and Planning*, 32, S39-S50.

BEAULIEU Elsa, 2004, « La notion de conditions de vie en sciences sociales : une exploration de la littérature », *Les Cahiers du CRISES*.

BECKER Howard S., 2002 [1998], *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Éditions La Découverte, Collection Grands Repères.

BECKER Howard S., 2016 [2014 pour l'édition originale], *La bonne focale. De l'utilité des cas particuliers en sciences sociales*, Éditions La Découverte, Paris.

BENELLI Nathalie, 2011, « Rendre compte de la méthodologie dans une approche inductive : les défis d'une construction *a posteriori* », *Recherches qualitatives*, Hors-Série, 11, p. 40-50.

BENIGNI Camille, 2014, « Les espaces intermédiaires et la densification des tissus périurbains », *Carnets de géographes*, n°7, « Les espaces de l'entre-deux ».

BERDOULAY Vincent, DA COSTA GOMES Paulo Caesar et LOLIVE Jacques, 2004, « L'espace public ou l'incontournable spatialité de la politique », in LOLIVE Jacques, BERDOULAY Vincent et DA COSTA GOMES Paulo Caesar, *L'espace public à l'épreuve. Régressions et émergences*, Presses de la MSHA, Bordeaux, p. 9-27.

BERLAND-BERTHON Agnès, 2012, « La démolition des immeubles de logement sociaux. L'urbanisme entre scènes et coulisses », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°107, p. 6-17.

BIDET Alexandra, 2010, « Qu'est-ce que le vrai boulot ? Le cas d'un groupe de techniciens », *Sociétés contemporaines* 2010/2 (n° 78), p. 115-135.

BLANC Maurice, 2007, « La « politique de la ville » : une « exception française » ? », *Espaces et sociétés*, n°128-129, p. 71-86.

BONETTI Michel, 2007a, « Chronique de la dégradation annoncée des opérations de rénovation urbaine liée au déficit de gestion urbaine », *Centre Scientifique et Technique du Bâtiment : Laboratoire de sociologie urbaine générative*.

BONETTI Michel, 2007b, « Le statut et l'enjeu politique de la gestion urbaine », *Centre Scientifique et Technique du Bâtiment : Laboratoire de sociologie urbaine générative*, avril.

BONETTI Michel, 2003, « La culture des organisations et la conception des démarches qualité », *Centre Scientifique et Technique du Bâtiment : Laboratoire de sociologie urbaine générative*, avril.

BONETTI Michel, 1995, « La reconstruction de l'espace public. L'enjeu de la gestion politique et de la gestion urbaine », *Les Annales de la recherche urbaine*, « Politiques de la ville. Recherches de terrains », n°68-69, p. 15-25.

BONNET François, 2012, « Contrôler des populations par l'espace ? Prévention situationnelle et vidéosurveillance dans les gares et les centres commerciaux », *Politix*, vol. 1, n°97, p. 25-46.

BOUDEGHDEGH Karim, LE DÛ Amélie et VALBON Sébastien, 2012, « La participation des habitants, un enjeu majeur de la Politique de la Ville », *Spécificités*, n°5, p. 99-112.

BOURDEAU-LEPAGE Lise, 2013, « Nature(s) en ville », *Métropolitiques*.

BOURDIN Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre, LELÉVRIER Christine et PANDOLFI Laurent (dir.), 2003, « Produire des lieux par la gestion. Gestion de site et renouvellement urbain », Rapport de recherche, Caisse des Dépôts et Consignations et Ministère de la recherche (ACI Ville), 198 pages.

BOURDIN Sébastien et CORNIER Thomas, 2017, « Au-delà de la mesure du bien-être en milieu urbain : quelle perception de la qualité de la vie dans les villes européennes ? », *Géographie, économie et société*, vol. 19, p. 3-31.

BRETESCHÉ Sophie, 2005, *Les bailleurs sociaux face à la question sociale : effervescence rationalisatrice et rapport moral au locataire*, Thèse de doctorat en Sociologie, Grenoble, Université Pierre Mendès France.

BRONCKART Jean-Paul, 2005, *Une introduction aux théories de l'action*, Genève : université de Genève, FPSE Publications.

BRONNER Géraud et STÉBÉ Jean-Marc, 2001, « Les gardiens-concierges : d'un métier à une profession », *Espaces et Sociétés*, « Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande », n°105-106, p. 211-227.

BRUGERE Maïa, 2008, « Evaluation des démarches de GSUP : un bilan mitigé », *Les Cahiers du DSU*.

BUCHER Rue et STRAUSS Anselm, 1992 [1961 pour l'édition originale: "Professions in process", *American Journal of Sociology*, vol. 66, n°4, p. 325-334], « La dynamique des professions », traduit par CHAPOULIE Jean-Michel, in STRAUSS Anselm (ed.), *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*, textes réunis et présentés par Isabelle Baszanger, Paris, L'Harmattan, p. 67-86.

BURLS Ambra, 2007, "People and Green Spaces: Promoting Public Health and Mental Well-Being through Ecotherapy", *Journal of Public Mental Health*, 6 (3), p. 24-39.

BUSQUET Grégory, 2007, *Idéologie urbaine et pensée politique dans la France de la période 1958-1981*, Thèse de doctorat en Géographie, Université Paris XII Val de Marne, sous la direction de Jean-Pierre Frey.

CARPENTIER Samuel, 2007, « Une analyse exploratoire des liens entre mobilité quotidienne et ancrage résidentiel : vers une approche écologique de la mobilité ? », *Articulo – Journal of Urban Research*, n°3.

CEFAÏ Daniel (dir.), 2010, *L'engagement ethnographique*, Éditions EHESS, Paris.

CERTU (Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques), 2006, « De la qualité de vie au diagnostic urbain : vers une nouvelle méthode d'évaluation. Le cas de la ville de Lyon ».

CHADOIN Olivier, 2010, « La notion d'ambiance. Contribution à l'examen d'une invention intellectuelle postmoderne dans le monde de la recherche architecturale et urbaine », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°106, p. 153-159.

CHAPOULIE Jean-Michel, 2000, « Le travail de terrain, l'observation des actions et des interactions, et la sociologie », *Sociétés contemporaines*, n°40, p. 5-27.

CHOAY Françoise et MERLIN Pierre (dir.), 2009 [1988], *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presses Universitaires de France.

CITRON Paul, 2016, *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et Urbanisme, Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, sous la direction de Sylvie Fol.

CLOT Yves et LEPLAT Jacques, 2005, « La méthode clinique en ergonomie et en psychologie du travail », *Le travail humain*, vol. 68, p. 289-316.

CORLAY-RÉTO Nathalie, 2002, « Les gardiens d'immeubles HLM : évolution d'une profession, mutations de la gestion de proximité », in Profession Banlieue, *Pour une gestion urbaine de proximité*, Les Cahiers de Profession Banlieue, mars.

CRENNER Emmanuelle, 1996, « Le cadre de vie, comment le perçoit-on ? », Division Conditions de vie des ménages, INSEE, n°476, juillet.

CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, 1977, *L'acteur et le système*, Éditions du Seuil.

D'ARCY François et PRATS Yves, 1985 « Les politiques du cadre de vie », in GRAWITZ Madeleine et LEGA Jean, *Traité de science politique*, PUF, p. 261-299.

DAMON Julien, 2010, *Questions sociales et questions urbaines*, PUF, 384 pages.

DAMON Julien, 2000, « Les "incivilités" », *Recherches et Prévisions*, n°62 « Villes et logements », p. 139-142.

DAVID Cédric, 2020, « Une histoire des HLM en banlieue populaire. Politique sous contrainte et genèse de discriminations ethno-raciales (1950-1990). Entretien avec Cédric David », *Métropolitiques*, 7 mai.

DAVID Cédric, 2016, *Logement social des immigrants et politique municipale en banlieue ouvrière (Saint-Denis, 1944-1995). Histoire d'une improbable citoyenneté urbaine*, Thèse de doctorat en Histoire contemporaine, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, sous la direction de Marie-Claude Blanc-Chaléard.

DAVID Jérôme, 2001, « Politique de la ville : chronologie », *Revue française des affaires sociales*, p. 15-22.

DE LAVERGNE Catherine, 2007, « La posture du praticien-chercheur : un analyseur de l'évolution de la recherche qualitative », *Recherches qualitatives*, Hors-série n°3.

DE L'ESTOILE Benoît, 2015, « Observer en réunion », *Genèses*, n°98, p. 3-6.

DEMAZIERE Didier et JOUVENET Morgan (dir.), 2016, *Andrew Abbott et l'héritage de l'école de Chicago*, Paris : Éditions EHESS.

DEMOULIN Jeanne, 2016, *La gestion du logement social. L'impératif participatif*, Presses Universitaires de Rennes, coll. Géographie sociale, 274 pages.

DEMOULIN Jeanne, 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, sous la direction de Marie-Hélène Bacqué.

DESJARDINS Xavier, 2008, « La qualité urbaine, une notion relative dans le temps », *Les cahiers de l'IAU* (Institut Paris Région, anciennement Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France), « Envies de villes », n°149, décembre, p. 9-12.

DONZELOT Jacques, 2012, *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Collection La Ville en Débat, Presses Universitaires de France.

D'ORAZIO Anne, 2017, *S'associer pour habiter et faire la ville : de l'habitat groupé autogéré à l'habitat participatif en France (1977 – 2015). Exploration d'un monde en construction*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et Urbanisme, Université Paris-Nanterre, sous la direction de Marie-Hélène Bacqué.

DUARTE Paulette (dir.), 2010, *Les démolitions dans les projets de renouvellement urbain. Représentations, légitimités et traductions*, L'Harmattan, 261 pages.

DUARTE Paulette, 2000, « Les représentations de la dévalorisation urbaine chez les professionnels de la politique de la ville », *Les Annales de la recherche urbaine*, « Des métiers pour la ville », n°88, p. 30-38.

DUBEDOUT Hubert, 1983, « Ensemble refaire la ville : Rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers », *La Documentation française*, 122 pages.

DULAURANS Marlène, 2015, « Cifre : parcours de compétences d'une thèse annoncée », *Revue française des sciences de l'information et de la communication*.

DULAURANS Marlène, 2012, « Une recherche dans l'action : le cas d'une CIFRE en collectivité territoriale », *Communication et organisation*.

EPSTEIN Renaud, 2013, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po.

EPSTEIN Renaud, 2012, « ANRU, Mission accomplie ? », in DONZELOT Jacques (dir.), *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, Presses Universitaires de France, p. 51-97.

FAVRET-SAADA Jeanne, 2009, *Désorceler*, Paris, Éditions de l'Olivier, coll. « Penser/Rêver », 172 pages.

FLAMANT Nicolas, 2005, « Observer, analyser, restituer. Conditions et contradictions de l'enquête ethnologique en entreprise », *Terrain*.

FLAMANT Nicolas et JEUDY-BALLINI Monique, 2002, « Le charme discret des entreprises. L'ethnologie en milieu industriel », *Terrain*, n°39, p. 5-16.

FLEURY Antoine, 2007, *Les espaces publics dans les politiques métropolitaines. Réflexions au croisement de trois expériences : de Paris aux quartiers centraux de Berlin et Istanbul*, Thèse de doctorat en Géographie, Université Panthéon-Sorbonne – Paris I, sous la direction de Thérèse Saint-Julien.

FLEURY Antoine et FROMENT-MEURICE Muriel, 2014, « Embellir et dissuader : les politiques d'espaces publics à Paris », in DA CUNHA Antonio et GUINAND Sandra, *Qualité urbaine, justice spatiale et projet. Ménager la ville*, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 67-79.

FORS Recherche Sociale, 2009, « La gestion urbaine de proximité dans les projets de rénovation urbaine. Rapport d'étude mars 2009 ».

FOURNIER Pierre, 1996, « Des observations sous surveillance », *Genèses*, 24, Trajectoires, p. 103-119.

FRANCFORT Isabelle, OSTY Florence, SAINSAULIEU Renaud et UHALDE Marc, 1995, *Les mondes sociaux de l'entreprise*, Desclée de Brouwer, coll. Sociologie Économique.

FRIEDBERG Erhard, 1997 [1993], *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris : Seuil.

FRIEDBERG Erhard, 1992, « Les quatre dimensions de l'action organisée », in *Revue française de sociologie, Organisations, firmes et réseaux*, 33-4, p. 531-557.

FRIEDBERG Erhard, 1988, « L'analyse sociologique des organisations », *Pour*, n°28.

FROMENT-MEURICE Muriel, 2016, *Produire et réguler les espaces publics contemporains : Les politiques de gestion de l'indésirabilité à Paris*, Thèse de doctorat en Géographie, Université Paris-Est.

GALLENGA Ghislaine, 2008, « L'empathie inversée au cœur de la relation ethnographique », *Journal des anthropologues*, p. 145-161.

GENARD Jean-Louis et ROCA I ESCODA Marta, 2010, « La "rupture épistémologique" du chercheur au prix de la trahison des acteurs ? Les tensions entre postures "objectivante" et "participante" dans l'enquête sociologique », *Ethique publique*, vol. 12, n°1.

GLASER Barney G. and STRAUSS Anselm, 2006 [1967], *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago, IL, Aldine Transaction.

GOSSELIN Camille, 2015, « La rénovation urbaine et le modèle de "l'espace défendable" : la montée en puissance des enjeux sécuritaires dans l'aménagement », *Métropolitiques*, 04 novembre.

HAMMOUCHE Abdelhafid, 2012, *Politique de la ville et autorité d'intervention. Contribution à la sociologie des dispositifs d'action publique*, Presses Universitaires du Septentrion, Collection Espaces politiques.

HATCHUEL Georges et POQUET Guy, 1992, « Indicateurs sur la qualité de vie urbaine et sur l'environnement », *Cahier de Recherche*, CRÉDOC, n°36, mai.

HOUARD Noémie, 2009, *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, L'Harmattan.

IAU (Institut Paris Région, anciennement Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Ile-de-France), 2018, « L'investissement croissant des bailleurs sociaux dans le domaine de la sécurité », *Note rapide*, n°777, juin.

IAU (Institut Paris Région), 2016, « Acteurs de la tranquillité, partenaires de la sécurité. Les bailleurs sociaux dans un rôle à dimension variable », avril.

JACOBS Jane, 2012 [1961 pour l'édition originale : *The Death and Life of Great American Cities*], *Déclin et survie des grandes villes américaines*, Parenthèses, coll. Eupalinos.

JAILLET Marie-Christine, 2003, « La politique de la ville en France : histoire et bilan », *Regards sur l'actualité*, n°296, décembre, p. 5-23.

JEUDY-BALLINI Monique, 1991, « Une expérience d'ethnographie en entreprise », *Journal des anthropologues*, n°43-44, *Ethnologie de l'entreprise*, p. 45-56.

JOIN-LAMBERT Odile et LOCHARD Yves, 2005, « 17. L'invention du "cadre de vie" dans la France des années 1960 et 1970 », in CHATRIOT Alain, CHESSEL Marie-Emmanuelle et HILTON Matthew, *Au nom du consommateur*, La Découverte « Espace de l'histoire », p. 295-311.

JOLIS Sébastien, 2013, « Du logement au cadre de vie. Mobilisations associatives et vie sociale dans les grands ensembles (1968-1973) », *Hypothèses*, p. 33-43.

KAUFMANN Jean-Claude, 2016 [2004], *L'entretien compréhensif*, Armand Colin.

KERTUDO Pauline, PETIT Clémence, VAN HILLE Julien, VANONI Didier, BONETTI Michel et LAFORGUE Jean-Didier, 2018, « Les effets de la rénovation urbaine sur la gestion urbaine de proximité et la tranquillité publique (I) », *FORS-Recherche Sociale*, vol. 1, n°225, p. 5-96.

KOKOREFF Michel et LAPEYRONNIE Didier, 2013, *Refaire la cité. L'avenir des banlieues*, Éditions du Seuil et La République des Idées.

LAÉ Jean-François, 2015, *Dans l'œil du gardien*, Seuil, Collection Raconter la vie, 103 pages.

LAGRANGE Hugues, 2003, *Demandes de sécurité. France, Europe, États-Unis*, Paris, Seuil, « La République des idées ».

LANÇON Georges et BUCHOUD Nicolas, 2003, *Ces banlieues qui nous font peur. Une stratégie d'action pour transformer la gestion des quartiers d'habitat social*, L'Harmattan.

LECLERCQ Benjamin, 2017, « Devenir des intermédiaires ordinaires. L'ajustement des locataires à l'injonction participative des organismes HLM », *Terrains & travaux*, n°30, p. 121-142.

LEFEUVRE Marie-Pierre et LELÉVRIER Christine, 2002, « Gestion de site, gestion de patrimoine », in SEGAUD Marion, BRUN Jacques et DRIANT Jean-Claude (dir.), *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Armand Colin, p. 203-207.

LELÉVRIER Christine et GUIGOU Brigitte, 2005, « Les incertitudes de la résidentialisation. Transformation des espaces et régulation des usages », in HAUMONT Bernard et MOREL Alain (dir.), *La société des voisins. Partager un habitat collectif*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, Ministère de la culture, Collection Ethnologie de la France, p. 51-68.

LÖW Martina, 2015, *Sociologie de l'espace*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.

MARCEL Jean-François, OLRÉY Paul, ROTHIER-BAUTZER Eliane et SONNTAG Michel, 2002, « Les pratiques comme objet d'analyse », *Revue Française de Pédagogie*, n°138, p. 135-170.

MARCHAL Hervé, 2007a, « Les gardiens d'immeubles : le présent conjugué au passé », *Formation emploi*, n°97, p. 95-107.

MARCHAL Hervé, 2007b, « Sous le "client", la qualité ? Les gardiens d'immeubles de l'habitat social », *Revue du MAUSS*, n°29, p. 351-376.

MARCHAL Hervé, 2006, *Le petit monde des gardiens-concierges. Un métier au cœur de la vie HLM*, Logiques Sociales, L'Harmattan.

MARCHAL Hervé, 2005a, « Gardiens HLM d'aujourd'hui, concierges d'hier », *Ethnologie française*, vol. 35, p. 513-519.

MARCHAL Hervé, 2005b, « Rubrique – Gros plan sur les gardiens d'immeubles », *Informations sociales*, n°123, p. 80-81.

MARCHAL Hervé, 2004, *La construction de l'identité sociale et professionnelle des gardiens-concierges du secteur HLM*, Thèse de doctorat en Sociologie, Université Nancy 2, sous la direction de Jean-Marc Stébé.

MARCHAL Hervé et STÉBÉ Jean-Marc, 2003, « Les gardiens-concierges dans l'habitat social. Un rouage clef de la vie quotidienne », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°94, p. 53-61.

MARINOT Laurent, 2016, *Regards sur nos quartiers*, Rennes : Arkea banque entreprises et institutionnels.

MARTINEAU Stéphane, 2005, « L'observation en situation : enjeux, possibilités et limites », Actes du colloque *L'instrumentation dans la collecte des données*, Hors-Série n°2, UQTR, 26 novembre 2004, p. 5-17.

MAURIN Éric, 2004, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Éditions du Seuil et La République des Idées.

- MAURY Yan, 2001, *Les HLM. L'Etat providence vu d'en bas*, Logiques Politiques, L'Harmattan.
- MAURY Yan, 2000, « Profession logeur social », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°88, décembre, p. 105-116.
- MENGIN Christine, 1999, « La solution des grands ensembles », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n°64, octobre-décembre, *Villes en crise ?*, p. 105-111.
- MERLIN Pierre, 2010, *Les Grands Ensembles. Des discours utopiques aux « quartiers sensibles »*, La Documentation française, 209 pages.
- MILLE Amandine, 2020, « La coopération des professionnels HLM à l'épreuve de la rénovation urbaine », *Métropolitiques*.
- MILLE Amandine, 2015, « Le bailleur social en France : un monde professionnel en mutation », Mémoire de fin d'études, Mention Urbanisme, Institut Français d'Urbanisme, 82 pages. Mis en ligne sur le site du GRIDAUH : https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/A.MILLE_Le_bailleur_social_en_France_un_monde_professionnel_en_mutation.pdf (dernière consultation le 01/04/2021)
- MONDADA Lorenza, 2005, « Chapitre XVII. Pratiques discursives urbaines et modes d'émergence de figures de la ville », in POUSIN Frédéric (dir.), *Figure de la ville et construction des savoirs*, CNRS Éditions, Collection Espaces et milieux, p. 195-203.
- MONTANOLA Anne, 2001, *La gestion urbaine de proximité : nouvel enjeu de la politique de la ville*, Délégation interministérielle à la ville, *La Documentation française*, octobre.
- MULLER Pierre, 2009 (10e édition), *Les politiques publiques*, PUF.
- MULLER Pierre et SUREL Yves, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, Collection Clefs, 153 pages.
- NESSI Hélène, 2013, « Influences du contexte urbain et du rapport au cadre de vie sur la mobilité de loisir », *Les Annales de la recherche urbaine*, « Figures nouvelles, figures anciennes du commerce en ville », n°108, octobre, p. 128-131.
- NESSI Hélène, 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, sous la direction d'Olivier Coutard.
- NEWMAN Oscar, 1972, *Defensible Space: People and Design in the Violent City*, Londres, Architectural Press.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 1993, « Le développement comme champ politique local », *Bulletin de l'APAD*, n°6, Marseille, p. 11-18.
- OWENS Ann, 2013, "Perceptions of Disorder, Violence, and Safety Amid the Transformation of Assisted Housing", *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, vol. 15, no. 3.

PADDEU Flaminia, 2015, *De la crise urbaine à la réappropriation du territoire. Mobilisations civiques pour la justice environnementale et alimentaire dans les quartiers défavorisés de Detroit et du Bronx à New York*, Thèse de doctorat en Géographie, Université Paris 4 Sorbonne, sous la direction de Cynthia Ghorra-Gobin.

PADIOLEAU Jean G., 1986, *L'ordre social. Principes d'analyse sociologique*, Logiques Sociales, L'Harmattan.

PERRIN-JOLY Constance, 2010, « De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche », *SociologieS*.

PEYRAT Didier, 2002, *Habiter, cohabiter. La sécurité dans le logement social*, Rapport à Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'État au Logement.

Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), 2011, « Qualité et sûreté des espaces urbains », Cahiers n°2 – Atelier de Nantes, avril.

PRÉTECEILLE Edmond, 1973, *La production des grands ensembles*, Paris-La Haye, Mouton, coll. « La Recherche urbaine ».

RAMADIER Thierry, 2007, « Mobilité quotidienne et attachement au quartier : une question de position ? », in AUTHIER Jean-Yves, BACQUÉ Marie-Hélène et GUÉRIN-PACE France (dir.), *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, La Découverte, Paris, p. 127-139.

RAMADIER Thierry, 2002, « Rapport au quartier, représentation de l'espace et mobilité quotidienne », *Espaces et sociétés*, vol. 1, n°108, p. 111-132.

RIZK Cyril, 2004, « Pauvreté et qualité du cadre de vie », in *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale : 2003-2004*, p. 331-365.

RODE Sylvain, 2017, « La conception de projets d'aménagement urbain comme processus collectif », *Espaces et sociétés*, p. 145-161.

ROSTAING Corinne, 2012, « L'ethnographie d'un lieu singulier est-elle une démarche comparative ? Réflexions à partir d'enquêtes en milieu carcéral », *Terrains & travaux*, n°21, p. 37-54.

ROY Simon N., 2003, « Chapitre 7. L'étude de cas », in GAUTHIER Benoît (dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, Presses de l'Université du Québec, p. 199-225.

SAMPSON Robert J. and RAUDENBUSH Stephen W., 1999, "Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods", *American Journal of Sociology* 105, no. 3: 603-651.

SCHEIN Edgar H., 1985, *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass, 358 pages.

SCHÖN Donald A., 1994, *Le praticien réflexif. À la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel*, Montréal : Éditions Logiques.

SEDEL Julie, 2009, « La contribution des sociologues à l'existence d'un débat public sur "l'insécurité", *Savoir/Agir*, n°9, p. 41-52.

SEGAUD Marion, BRUN Jacques et DRIANT Jean-Claude (dir.), 2002, *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Armand Colin.

SKOGAN Wesley, 2015, "Disorder and Decline: The State of Research", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 52 (4): 464-485.

SKOGAN Wesley, 1990, *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Cities*, New York, The Free Press, 218 pages.

SOULÉ Bastien, 2007, « Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches qualitatives*, vol. 27, p. 127-140.

STRAUSS Anselm and CORBIN Juliet, 1994, "Grounded Theory Methodology: An Overview", in DENZIN Norman K. and LINCOLN Yvonna S. (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publications, Thousand Oaks, p. 273-285.

SUDANT Pierre et STÉBÉ Jean-Marc (dir.), 2002, *Les gardiens d'immeubles au cœur de la ville. Figures, métamorphoses et représentations*, Perspectives immobilières, Éditions De Boeck Université.

TELLIER Thibault, 2017, « Humaniser le béton ou les politiques publiques au service de l'humanisation de la ville. L'exemple de la politique de la ville à ses origines, 1975-1985 », *Histoire urbaine*, n°48, p. 117-131.

TELLIER Thibault, 2008, « Le fonds Valéry Giscard d'Estaing aux Archives nationales. La présidence de la République et l'urbanisme de 1975 à 1981 », *Histoire urbaine*, n°21, p. 127-136.

THOMAS Hélène, 1997, *La production des exclus*, PUF.

TISSOT Sylvie, 2007, *L'Etat et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*, Coll. Liber, Éditions du Seuil.

TISSOT Sylvie, 2004, « Identifier ou décrire les "quartiers sensibles" ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville », *Genèses*, vol. 1, n°54, p. 90-111.

TORRE André et BOURDEAU-LEPAGE Lise, 2013, « Quand l'agriculture s'installe en ville... Désir de nature ou contraintes économiques ? », *Métropolitiques*.

TORRES Emmanuel, 2002, « Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche-qualité », *Développement durable et territoires*, Dossier 1.

TORRES Emmanuel, 1998a, *Le cadre de vie urbain : essai d'une économie de la qualité*, Thèse de doctorat en Sciences économiques et sociales, Université des Sciences et Technologies de Lille, sous la direction de Jean Gadrey.

TORRES Emmanuel, 1998b, « Deux problématiques de l'environnement urbain, deux voies pour son analyse économique », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 6, n°4, p. 41-49.

TRIBOUT Silvère, 2015, *Les concepteurs en agence d'architecture, d'urbanisme et de paysage à l'épreuve du développement durable*, Thèse de doctorat en Aménagement de l'espace et Urbanisme, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, sous la direction de Marie-Hélène Bacqué et Frédéric Dufaux.

UGHETTO Pascal, 2014, « Les organisations et leur récit des temps d'hier. De la stratégie au travail », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 2014/1 Vol. 8, n°1, p. 71-95.

UGHETTO Pascal, 2011a, « Les organismes HLM en lutte contre les dépôts intempestifs d'encombrants et les locataires qui dégradent. Une qualité de service impossible ? », *Gérer et comprendre*, n°105, p. 50-58.

UGHETTO Pascal, 2011b, « Gardien d'immeuble : sentir et ressentir », *Communications*, n°89, p. 89-101.

VALLET Bertrand, 2014, « Itinéraire, réception et mise en projet de l'idée de résidentialisation », in DEBOULET Agnès et LELÉVRIER Christine, *Rénovations urbaines en Europe*, Collection Espace et Territoires, Presses Universitaires de Rennes, p. 303-315.

VENTURINI Patrice, 2012, « Action, activité, "agir" conjoints en didactique : discussion théorique », *Education et didactique*, n°1, vol.6, p. 127-136.

VIEILLARD-BARON Hervé, 1996, *Les banlieues*, coll. Dominos, Flammarion.

VILLETTE Michel, 2014, « Ethnographie dans l'entreprise », *Annales des Mines – Gérer et comprendre*, n°117, p. 4-9.

WACQUANT Loïc, 2007, *Parias urbains. Ghetto, banlieues, Etat. Une sociologie comparée de la marginalité sociale*, La Découverte, coll. La Découverte.

WARIN Philippe, 1995, « Les HLM : impossible participation des habitants », *Sociologie du travail*, n°2, « La ville : habiter, gouverner », p. 151-176.

WEBER Florence, 1989, *Le travail à côté. Étude d'ethnographie ouvrière*, Paris, Institut national de la recherche agronomique (INRA) et École des hautes études en sciences sociales (EHESS), « Recherches d'histoire et de sciences sociales », 35, 212 pages.

WEILL-FASSINA Annie, 2016, « Activité », in VALLÉRY Gérard, BOBILLIER-CHAUMON Éric, BRANGIER Éric et DUBOIS Michel, *Psychologie du Travail et des Organisations*, Dunod, p. 25-31.

WILSON James and KELLING George, 1982, "Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety", *The Atlantic Monthly*, p. 29-38.

AUTRES SOURCES ET DOCUMENTS INSTITUTIONNELS

Rapports des Congrès nationaux HLM (archives de l'Union Sociale pour l'Habitat, consultées en juillet 2017)

45ème Congrès national HLM, Montpellier, 25-28 mai 1984, « Les HLM dans une société en mutation »

46ème Congrès national HLM, Nancy, 10-13 mai 1985, « Moderniser pour mieux servir »

51ème Congrès national HLM, Marseille, 15-17 juin 1990, « La qualité au quotidien, notre projet »

55ème Congrès national HLM, Rennes, 22-25 juin 1994, « HLM aujourd'hui, service de l'habitat, service de l'habitant »

Publications de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH)

USH, 2020, « Chiffres-clés du logement social. Édition nationale 2020 ».

USH, 2017a, « Traitement des situations de “non qualité”. Présentation du dispositif », juin.

USH, 2017b, « La tranquillité résidentielle et le partenariat de sécurité publique », *Repères*, n°37.

USH, 2015a, « Construire pour gérer : une spécificité de la maîtrise d'ouvrage Hlm. Regards croisés des acteurs », n°1 Perspectives Maîtrise d'Ouvrage.

USH, 2015b, « Grille d'arbitrage urbain et patrimonial. Analyse du potentiel de requalification d'un immeuble dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain ».

USH, 2013, *Le développement social et urbain dans un organisme d'Hlm*, Collection « Eléments de méthodes et repères », n°5, novembre.

USH et Caisse des Dépôts, 2011, « Rénover et gérer les quartiers. Métiers Hlm en évolution », Synthèse du colloque du 17 novembre 2011 à l'Institut du Monde Arabe, Paris.

USH, 2011, « Rénovation urbaine : outil d'auto-évaluation des opérations livrées au regard de la gestion et des usages », dir. Michel Bonetti et Alice Collet, coord. Béatrix Mora et Isabelle Sery, Paris : La Documentation française, mai, 77 pages.

USH, 2005, « Prendre en compte la gestion et les usages dans les projets de renouvellement urbain », *Les Cahiers d'Actualités habitat*, n°97.

Publications de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)

ANRU, 2015, « Règlement général relatif au Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain », Version validée par le conseil d'administration du 16 juillet 2015.

ANRU, 2010, « Élaborer une convention de Gestion Urbaine de Proximité. Éléments de méthode à destination des professionnels des sites en rénovation urbaine », *Note de cadrage*, janvier.

ANRU, 2006a, « Gestion Urbaine de Proximité et Projets de Rénovation Urbaine. Intégrer les usages et la gestion ultérieure dès la conception du projet », *Fiche repères n°2*, septembre.

ANRU, 2006b, « La gestion urbaine de proximité : une composante indispensable au projet de rénovation urbaine », *Note de cadrage*, septembre.

ANRU, 2006c, « Fiche expérience n°2 : Gestion urbaine de proximité et projets de rénovation urbaine. Intégrer les usages et la gestion ultérieure dès la conception du projet », septembre.

ANRU, 2006d, « La gestion urbaine de proximité », *Fiches repères*.

Publications du Comité d'Evaluation et de Suivi de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (CES ANRU)

CES ANRU, 2014, *La gouvernance de la rénovation urbaine à l'épreuve des territoires*, La Documentation française.

CES ANRU, 2013a, *Des quartiers comme les autres ? La banalisation urbaine des grands ensembles en question*, dir. BONETTI Michel et ALLEN Barbara, La Documentation française.

CES ANRU, 2013b, *Politiques de peuplement et logement social. Premiers effets de la rénovation urbaine*, Paris, La Documentation française.

Table des illustrations

Figures

Figure 1. Représentation schématique d'un « espace résidentiel » au sein d'un quartier. Réalisation : A. Mille.....	35
Figure 2. Représentation schématique de « l'espace résidentiel » d'un bailleur social. Réalisation : A. Mille.....	36
Figure 3. Liste des indicateurs retenus dans les années 1970 par des experts de l'OCDE pour mesurer la qualité de vie. Source : D'après OCDE, 1976, Mesure du bien-être social. Progrès accomplis dans l'élaboration des indicateurs sociaux, Paris, cité par Hatchuel et Poquet, 1992, p. 20.....	54
Figure 4. Le cadre de vie (environnement urbain) défini au début des années 1990.	55
Figure 5. Le système d'acteurs du cadre de vie en France. Réalisation : A. Mille.	67
Figure 6. La direction de la Gestion du Patrimoine au sein de l'organisation du bailleur social étudié (représentation simplifiée). Réalisation : A. Mille.	110
Figure 7. La gestion chez les bailleurs sociaux, une activité plurielle. Description et répartition (agences de gestion et siège social) des activités de gestion représentées au sein d'un organisme de logement social francilien. Réalisation : A. Mille.	112
Figure 8. Représentation-type de l'organisation des gestionnaires de proximité au sein du bailleur social étudié. Réalisation : A. Mille.....	137
Figure 9. L'accueil des locataires ou la contribution des gardiens à des activités de gestion sociale. De gauche à droite et de haut en bas : affichage des horaires d'ouverture ; comptoir d'accueil ; bureau partagé des gardiens ; carnet de bord d'un gardien. Source : A. Mille, avril et décembre 2017.	144
Figure 10. La direction de la Maîtrise d'Ouvrage au sein de l'organisation du bailleur social étudié (représentation simplifiée). Réalisation : A. Mille.	158
Figure 11. Répartition des chefs de projets urbains au sein des différentes directions de la maîtrise d'ouvrage du bailleur social enquêté. Réalisation : A. Mille.	159
Figure 12. Quelques exemples sur les espaces extérieurs gérés par un bailleur social. De haut en bas, de gauche à droite : espace vert, cheminement piéton, aire de jeux au sein d'un espace résidentiel, parking, deux espaces verts. Source : A. Mille, avril 2017, septembre 2018 (bailleur enquêté, Yvelines, Hauts-de-Seine).....	171
Figure 13. Entrée typique d'un espace résidentiel rénové dans le cadre du PNRU. Source : A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).....	179

Figure 14. Une résidentialisation atténuée par des végétaux plantés devant les grilles à l'intérieur des espaces résidentiels. Source : A. Mille, septembre 2018 (bailleur enquêté, Hauts-de-Seine).	181
Figure 15. Une résidentialisation moins marquée dans l'espace pour clarifier les responsabilités de gestion entre bailleur et collectivité. Source : A. Mille, septembre 2018 (bailleur enquêté, Hauts-de-Seine).	181
Figure 16. Une ancienne barre redécoupée en plus petits immeubles : multiplier les contrôles d'accès et favoriser un sentiment de privatisation de la résidence. Source : A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).	183
Figure 17. Exemple de traitement d'un espace résidentiel pour orienter les usages par l'aménagement (cheminement piéton, mobilier urbain, espaces verts). Source : A. Mille, avril 2016 (bailleur enquêté, Essonne).	186
Figure 18. Résidentialiser pour contraindre l'accès à des espaces et ainsi réduire les risques d'usages non souhaités par le bailleur (1/2). Source : A. Mille, septembre 2018 (bailleur enquêté, Hauts-de-Seine).	187
Figure 19. Résidentialiser pour contraindre l'accès à des espaces et ainsi réduire les risques d'usages non souhaités par le bailleur (2/2). Source : A. Mille, septembre 2018 (bailleur enquêté, Hauts-de-Seine).	188
Figure 20. Des dépôts sauvages sur un espace résiduel devant l'entrée/sortie d'un espace résidentialisé. Source : photographies à diffusion restreinte, document interne du bailleur social, avril 2016 (Essonne).	189
Figure 21. Les acteurs de la gestion du cadre de vie chez le bailleur social. Réalisation : A. Mille.	205
Figure 22. La direction du renouvellement urbain au sein de la maîtrise d'ouvrage du bailleur social étudié. Réalisation : A. Mille.	230
Figure 23. Représentation des activités de gestion de proximité partagées entre un bailleur, une ville et une intercommunalité au sein d'un quartier des Yvelines. Réalisation : A. Mille.	234
Figure 24. Article 8.1 « Le projet de gestion » de la Convention pluriannuelle type de renouvellement urbain relative au NPNRU. Version approuvée par le Conseil d'Administration du 30 novembre 2017 (délibération n°2017-25) et actualisée le 15 octobre 2018. Source : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.	240
Figure 25. Directions et agents du bailleur impliqués dans le lancement des Projets de Gestion de Site. Réalisation : A. Mille.	271
Figure 26. Exemple 1 – Périmètre d'un Projet de Gestion de Site (délimité par des pointillés rouges), document interne du bailleur, diffusion restreinte en octobre 2016.	285
Figure 27. Exemple 2 – Périmètre d'un Projet de Gestion de Site redécoupé en sous-secteurs. Réalisation : A. Mille (d'après un document interne du bailleur).	286
Figure 28. Le déroulement des Projets de Gestion de Site. Source : document interne du bailleur, conception par un chargé de mission Gestion sociale et urbaine en 2016-2017.	295
Figure 29. Diagnostic en marchant au cours d'un Projet de Gestion de Site. À gauche, une équipe projet débord le périmètre du PGS en parcourant l'espace public (document interne du bailleur, Projet de Gestion de Site, avril 2016) ; à droite, une équipe projet entre dans l'espace résidentiel du bailleur (A. Mille, avril 2017).	297
Figure 30. Une équipe projet débrieife au cours de l'étape dite de « brainstorming » à la suite d'une visite de site. Source : document interne du bailleur, 2016 (Projet de Gestion de Site).	298

Figure 31. Les étapes d'un Projet de Gestion de Site d'après nos observations. Réalisation : A. Mille.....	305
Figure 32. Dégradations dans un local commun régulièrement squatté. Source : document interne du bailleur (Projet de Gestion de Site).	311
Figure 33. Encombres des parties communes d'un immeuble. Source : document interne du bailleur (Projet de Gestion de Site).	312
Figure 34. Des exemples de dégradations : un mur dégradé (parements décollés) et un mur tagué. Source : A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).	314
Figure 35. Des dépôts sauvages d'ordures ménagères : l'image du quartier mise à mal aux yeux des chargés de GSU. Source : d'après des documents internes du bailleur social (Projets de Gestion de Site).	315
Figure 36. Des bornes OM enterrées mal utilisées, un problème récurrent dans les quartiers. Source : A. Mille, septembre 2018 (bailleur enquêté, Hauts-de-Seine).	316
Figure 37. Les conteneurs à poubelles : dégradations et problèmes de sous-dimensionnement. Source : A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines et Essonne).	316
Figure 38. Des portes et des contrôles d'accès vandalisés. Source : à gauche, A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines) ; à droite, document interne du bailleur, avril 2016 (Projet de Gestion de Site).	317
Figure 39. La sous-valorisation des espaces aux yeux des chargés de GSU : un vaste espace public accueillant une exposition artistique temporaire, alors que le site ne compte aucune aire de jeux pour les enfants. Source : A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).	320
Figure 40. Des espaces sous-valorisés pour les chargés de GSU, des espaces résiduels (parfois inaccessibles) qu'il est difficile de maintenir propres pour les gestionnaires de proximité. Sources : en haut, document interne du bailleur (Projet de Gestion de Site) ; en bas, A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).	321
Figure 41. Depuis la livraison du projet de rénovation urbaine (fin 2015), un terrain en friche (propriété du bailleur) accueille fréquemment des dépôts sauvages d'encombrants. Source : A. Mille, septembre 2018 (bailleur enquêté, Hauts-de-Seine).	322
Figure 42. La faible qualité des aménagements aux yeux des chargés de GSU : une aire de jeux non requalifiée dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine. Source : A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).	324
Figure 43. Un collectif d'habitants du PGS créé un jardin partagé sur un espace vert sous-utilisé et sous-valorisé au sein de leur espace résidentiel (février 2018). Sources : en haut, photographies issues un document interne du bailleur ; en bas, A. Mille, septembre 2018.	327
Figure 44. En raison de dégradations fréquentes liées à des regroupements, les gardiens mettent fin à leurs activités de nettoyage dans les escaliers vers un parking souterrain. Source : A. Mille, avril 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).	336
Figure 45. Un référentiel d'actions hiérarchisées selon l'état du cadre de vie défini par les chargés de GSU. Réalisation : A. Mille.	344
Figure 46. Une place publique qui accueille des usages détournés (jeux de ballon) et qui interpelle à ce titre les chargés de GSU au cours d'un Projet de Gestion de Site. Source : A. Mille, décembre 2017 (bailleur enquêté, Yvelines).	347

Tableaux

Tableau 1. Les techniques d'enquête mobilisées pour cette recherche.	100
Tableau 2. La gestion du cadre de vie, un objet négocié entre les chefs de projets constructions et les gestionnaires de proximité.....	225
Tableau 3. Principales différences entre GUP, PRU et projet de gestion. Réalisation : A. Mille.	269
Tableau 4. Résultats des questionnaires de satisfaction distribués aux locataires de quatre sites du PGS en 2016-2017. Réalisation : A. Mille d'après des documents internes à diffusion restreinte.	332

Encadrés

Encadré 1. La prise en charge des espaces extérieurs en dehors des projets de réhabilitation.	166
Encadré 2. La répartition des tâches entre les chefs de projets au cours des opérations de construction.....	193
Encadré 3. Observation d'une réunion du réseau Développement Social et Urbain, le 13 octobre 2017, au siège social de l'ANRU. Source : retranscription de notes prises à la main, réunion non enregistrée.....	245
Encadré 4. Observation d'une réunion « brainstorming » dans le cadre d'un Projet de Gestion de Site, le 28 avril 2017. Source : retranscription de notes prises à la main, réunion non enregistrée.....	319

Table des matières

REMERCIEMENTS.....	5
SOMMAIRE	11
LISTE DES SIGLES	12
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	13
OBSERVER UN ACTEUR MAJEUR DU CADRE DE VIE DES QUARTIERS D'HABITAT SOCIAL : LE BAILLEUR SOCIAL	13
<i>Les bailleurs sociaux, une organisation singulière</i>	14
<i>Le cadre de vie, une préoccupation ancienne et montante pour les bailleurs sociaux</i>	15
<i>Des évolutions dans l'organisation des bailleurs pour améliorer le cadre de vie des quartiers HLM.....</i>	17
<i>L'action sur le cadre de vie et les bailleurs sociaux, un tournant récent avec la rénovation urbaine</i>	19
EN FRANCE, LA DÉVALORISATION DES GRANDS ENSEMBLES COMME DÉFI PERMANENT DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	21
LE CADRE DE VIE COMME CATÉGORIE D'ANALYSE ET CATÉGORIE DE L'ACTION.....	22
<i>Du cadre de vie aux acteurs du cadre de vie</i>	22
<i>Le « cadre de vie », une notion non conceptualisée.....</i>	23
CONCEPTUALISER « LA GESTION DU CADRE DE VIE »	25
<i>Ce que la gestion du cadre de vie n'est pas : gestion urbaine de proximité, gestion de site, gestion des espaces publics</i>	25
<i>Une hypothèse sur « la gestion du cadre de vie »</i>	28
ANALYSER DES PRATIQUES DE GESTION DU CADRE DE VIE CHEZ LE BAILLEUR SOCIAL.....	28
<i>Une immersion au sein d'un organisme HLM.....</i>	28
<i>Des structures aux agents : une échelle fine de l'observation.....</i>	30
DES GRANDS ENSEMBLES AUX « ESPACES RÉSIDENTIELS ».....	33
LES PROJETS DE RÉNOVATION URBAINE ET LES PROJETS DE GESTION, DES ARÈNES SUR LE CADRE DE VIE	37
ORGANISATION DE LA THÈSE	37
AVERTISSEMENT	41

PARTIE 1 : OBJET ET MÉTHODES DE RECHERCHE 43

CHAPITRE 1 - LA GESTION DU CADRE DE VIE COMME OBJET DE RECHERCHE.45

INTRODUCTION	45
I. L'ÉVOLUTION DES PRÉOCCUPATIONS SUR LE CADRE DE VIE DANS LES SPHÈRES MILITANTES ET POLITIQUES.....	47
1) <i>L'émergence des militants du cadre de vie dans les années 1960-1970</i>	47
2) <i>Une appropriation politique au cours des années 1970-1980</i>	48
II. LA NOTION DE « CADRE DE VIE » DANS LA LITTÉRATURE.....	51
1) <i>Quand d'autres notions éclairent « le cadre de vie »</i>	51
1.1) La « qualité de vie » et le « cadre de vie », des notions interchangeables dans la recherche.....	52
1.2) La qualité de vie dans la recherche des années 1970 : logement, emploi, environnement social	52
1.3) La qualité de vie dans la recherche des années 1990 : une impulsion urbaine et sécuritaire	55
2) <i>Le cadre de vie, des propriétés urbaines et sociales</i>	57
2.1) Le cadre de vie, des composantes urbaines et objectivables.....	58
2.2) Des composantes moins objectivables du cadre de vie.....	59
2.3) Le cadre de vie, une construction individuelle.....	60
III. LE SYSTEME D'ACTEURS DU CADRE DE VIE.....	63
1) <i>Les habitants, au cœur de la littérature sur le cadre de vie</i>	63
2) <i>Les producteurs et les gestionnaires du cadre de vie, des acteurs locaux ?</i>	64
IV. L'ENJEU DE LA DÉGRADATION DU CADRE DE VIE DES QUARTIERS HLM.....	68
1) <i>Des connaissances limitées sur le bailleur comme acteur responsable du cadre de vie</i>	68
2) <i>La dégradation du cadre de vie des quartiers HLM, un enjeu sous-exploré</i>	69
2.1) Les grands ensembles d'hier, un objet d'études très documenté	69
2.2) La dégradation des quartiers HLM : un problème encore d'actualité	70
CONCLUSION.....	73

CHAPITRE 2 - LES COULISSES DE LA RECHERCHE : IMMERSION DANS UN ORGANISME HLM.....75

INTRODUCTION	75
I. AVANTAGES ET DIFFICULTÉS DE L'IMMERSION	77
1) <i>Négocier l'accès au terrain</i>	77
2) <i>Les avantages de la CIFRE</i>	79
2.1) Une connaissance approfondie sur un cas.....	79
2.2) Un accès facilité à la littérature grise et aux outils de travail des professionnels	82
2.3) Compléter l'enquête par des points de comparaison avec d'autres bailleurs	83
3) <i>Une difficulté de la CIFRE : construire une (des) postures(s) à destination des collègues et des acteurs externes</i>	84
3.1) Les relations avec les enquêtés.....	85
3.2) Entre observation participante et observation directe.....	87
3.3) Observation à découvert ou incognito ?	88
II. LA CONSTRUCTION D'UN PROTOCOLE D'ENQUÊTE.....	89
1) <i>Différents lieux d'observation</i>	89
1.1) Les réunions, des arènes de décision sur le cadre de vie	89

1.2) Les visites de site.....	92
1.3) L'observation participante auprès des gardiens	92
2) <i>Saisir la parole de l'acteur à travers des entretiens et des interactions informelles</i>	93
2.1) Les « enquêtes » des entretiens et des interactions informelles	94
2.2) Une méthode d'entretien adaptée au profil de l'enquêté.....	95
2.3) Les entretiens, de l'engagement à la distanciation	96
3) <i>Le suivi des pratiques au cours de projets urbains et de gestion</i>	97
3.1) Le suivi des projets de rénovation urbaine et de renouvellement urbain	97
3.2) Le suivi des Projets de Gestion de Site	99
4) <i>Observer des situations urbaines représentatives des quartiers HLM</i>	100
CONCLUSION.....	102

PARTIE 2 : OÙ SE CACHE LA GESTION DU CADRE DE VIE CHEZ LE BAILLEUR SOCIAL ? 105

CHAPITRE 3 - DE LA GESTION LOCATIVE AUX GESTIONNAIRES DU CADRE DE VIE..... 107

INTRODUCTION	107
I. LE BAILLEUR SOCIAL ET LA GESTION, UNE HISTOIRE ANCIENNE ET PLURIELLE	109
1) <i>La gestion HLM : des activités plurielles réparties entre agences départementales et siège social</i>	110
2) <i>La gestion des logements sociaux</i>	113
2.1) Le service du développement de la clientèle	113
2.2) Le service de la gestion locative.....	114
3) <i>La gestion sociale des locataires</i>	114
3.1) Le service du recouvrement locatif et de la prévention des impayés de loyers.....	114
3.2) Le service de l'accompagnement social.....	115
4) <i>La gestion des projets urbains</i>	116
4.1) En première ligne de la conception des projets de rénovation urbaine côté bailleur : les attachés de renouvellement urbain.....	116
4.2) Les attachés de renouvellement urbain, des activités avant tout centrées sur le relogement, l'équilibre budgétaire et le phasage des opérations.....	117
II. LES CHARGÉS DE GESTION SOCIALE ET URBAINE, SEULS AGENTS DU BAILLEUR À REVENDIQUER UNE ACTION SUR LE CADRE DE VIE.....	121
1) <i>L'organisation du travail des chargés de Gestion Sociale et Urbaine (GSU)</i>	121
1.1) Une activité structurée autour du cadre de vie ?	121
1.2) Du développement social et urbain à la gestion sociale et urbaine.....	123
2) <i>Les chargés de Gestion Sociale et Urbaine (GSU) : une approche sociale du cadre de vie ?</i>	125
2.1) Les quatre catégories d'activités sociales des chargés de GSU	125
2.2) Le cadre de vie, un enjeu secondaire pour les habitants les plus modestes ?.....	128
3) <i>Une approche du cadre de vie par le découpage des espaces gérés et pratiqués</i>	129
4) <i>La gestion du cadre de vie, un objet trop complexe à investir seuls pour les chargés de GSU</i>	132
III. LES GESTIONNAIRES DE PROXIMITÉ, DES ACTEURS DU CADRE DE VIE DES QUARTIERS D'HABITAT SOCIAL.....	135
1) <i>Les gestionnaires de proximité, des activités qui concourent au maintien du cadre de vie</i>	136

1.1) La distribution des rôles entre responsables de site, chefs de secteur et gardiens d'immeubles.....	136
1.2) La gestion du patrimoine par les gardiens et les chefs de secteur : entretien courant et gestion de la maintenance	138
1.3) Les responsables de site : le cadre de vie appréhendé du point de vue de l'entretien, de la sécurité, et de la qualité des prestations de service.....	140
2) <i>La gestion du cadre de vie pour le bailleur social, une gestion des problèmes sociaux</i>	141
3) <i>Les détériorations intentionnelles et la dégradation du cadre de vie</i>	145
4) <i>Les détériorations : de la dévalorisation de l'activité à la gestion de l'imprévu</i>	147
CONCLUSION.....	151

CHAPITRE 4 - LES CHEFS DE PROJETS URBAINS, DE LA PRODUCTION À LA GESTION DU CADRE DE VIE.....153

INTRODUCTION	153
I. LES CHEFS DE PROJETS URBAINS : AU CŒUR DE LA FONCTION DE MAÎTRISE D'OUVRAGE DU BAILLEUR SOCIAL.....	156
1) <i>L'organisation de la maîtrise d'ouvrage HLM</i>	156
2) <i>Les « chefs de projets urbains » au sein de la direction de la maîtrise d'ouvrage HLM</i>	158
3) <i>La rénovation urbaine, un accélérateur dans la prise de conscience sur les enjeux du cadre de vie</i>	160
II. LE CADRE DE VIE AU PRISME DES PROJETS DE RÉHABILITATION	162
1) <i>La prise en compte des espaces extérieurs dans les projets de réhabilitation</i>	162
1.1) L'organisation des chefs de projets réhabilitations : une histoire marquée par le renouvellement urbain	162
1.2) Le traitement des espaces extérieurs : un levier pour améliorer le cadre de vie	166
2) <i>La gestion du cadre de vie abordée dans le cahier des charges réhabilitations</i>	168
2.1) Limiter les « espaces insécures »	169
2.2) Les directives sur les espaces extérieurs	170
3) <i>Quelles marges de manœuvre des chefs de projets réhabilitations sur la gestion du cadre de vie ?</i>	173
III. LE CADRE DE VIE AU PRISME DES PROJETS DE RÉSIDENTIALISATION	176
1) <i>La gestion du cadre de vie : quelles prescriptions dans le cahier des charges résidentialisations ?</i>	177
2) <i>Quelles marges de manœuvre des chefs de projets résidentialisations sur la gestion du cadre de vie ?</i> ...179	
2.1) L'ouverture et la fermeture des quartiers saisies par les chefs de projets	180
2.2) La gestion des flux et des usages : pratiques orientées, pratiques condamnées	182
IV. LE CADRE DE VIE AU PRISME DES PROJETS DE CONSTRUCTION.....	191
1) <i>La construction des logements sociaux : du renouvellement urbain aux opérations isolées</i>	191
2) <i>La gestion du cadre de vie abordée dans le cahier des charges constructions</i>	194
3) <i>« Le cadre de vie, c'est pas nous »</i>	197
3.1) Les ordures ménagères et les usages comme principales préoccupations de gestion	198
3.2) Le choix des matériaux et des installations : une approche sécuritaire du cadre de vie	199
3.3) Des choix architecturaux à la fois esthétiques et faciles à entretenir	201
CONCLUSION.....	203

CHAPITRE 5 - LE CADRE DE VIE ET SA GESTION, DES OBJETS NÉGOCIÉS	207
INTRODUCTION	207
I. LE CADRE DE VIE ET SA GESTION, DES OBJETS NÉGOCIÉS ENTRE PRODUCTEURS ET GESTIONNAIRES DU CADRE DE VIE.....	209
1) <i>Le rapprochement entre gestion et maîtrise d'ouvrage HLM, un levier pour la gestion du cadre de vie ?</i>	209
1.1) Le décloisonnement entre gestion et maîtrise d'ouvrage, un enjeu ancien pour le bailleur....	210
1.2) L'instauration d'étapes pour associer les gestionnaires de proximité aux projets de construction.....	213
2) <i>Producteurs et gestionnaires du cadre de vie : collaboration ou confrontation ?</i>	215
2.1) Des contraintes et des priorités divergentes	216
2.2) Des conflits de rivalités et des obstacles à la coopération.....	217
3) <i>Le contenu de la négociation : ce qui fait débat sur la gestion du cadre de vie</i>	221
3.1) Des éléments de négociation non anticipés par la direction du bailleur.....	221
3.2) Les chargés de Gestion Sociale et Urbaine, « des gens qu'on appelle après coup, parce que ça va mal dans le quartier ».....	226
II. LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE, UNE ARÈNE DE NÉGOCIATION ENTRE BAILLEURS ET COLLECTIVITÉS SUR LA GESTION DU CADRE DE VIE	229
1) <i>La coordination de la gestion de proximité, avant tout une responsabilité domaniale ?</i>	232
1.1) La gestion de proximité, une responsabilité partagée entre bailleurs et collectivités	232
1.2) Gestion et clarification des domanialités publiques et privées	235
1.3) Les projets de gestion comme outil d'anticipation coordonné entre bailleurs et collectivités	239
2) <i>Le changement de peuplement, un accord implicite entre bailleurs et collectivités</i>	246
3) <i>La démolition et la gestion du cadre de vie, un objet de négociation à géométrie variable</i>	249
3.1) La procédure du NPNRU pour désigner les immeubles à démolir.....	249
3.2) Accords et désaccords sur le recours à la démolition pour améliorer un cadre de vie dégradé	250
CONCLUSION.....	254

PARTIE 3 : LES GESTIONNAIRES DU CADRE DE VIE EN ACTION. LE CAS DES PROJETS DE GESTION DE SITE.....257

CHAPITRE 6 - LA GESTION DU CADRE DE VIE, UNE QUESTION D'ÉCHELLE ?...259

INTRODUCTION	259
I. LES INFLUENCES DU PROJET DE GESTION DE SITE, UN PROJET EXPÉRIMENTAL DÉDIÉ À L'AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE	261
1) <i>Un précédent aux Projets de Gestion de Site : les réflexions du CSTB sur la gestion urbaine</i>	261
2) <i>Les bailleurs sociaux : une appropriation cyclique et un intérêt renouvelé récemment à l'égard des projets de gestion</i>	263
2.1) Dans les années 1990, une diffusion différenciée entre les bailleurs selon les problèmes de gestion rencontrés.....	263
2.2) Au début des années 2000, un intérêt renouvelé... mais limité par la concurrence avec la Gestion Urbaine de Proximité	264

3) <i>Ce que le projet de gestion n'est pas : divergences et complémentarités avec la Gestion Urbaine de Proximité et les Projets de Rénovation Urbaine.....</i>	265
II. L'EXPÉRIENCE DU PROJET DE GESTION DE SITE CHEZ LE BAILLEUR : INTENTIONS ET RÉACTIONS	270
1) <i>L'origine du lancement des Projets de Gestion de Site (PGS) chez le bailleur.....</i>	270
1.1) Des intentions variées selon les professionnels	270
1.2) À quels problèmes les Projets de Gestion de Site sont-ils censés répondre ?.....	272
2) <i>Réactions et positionnement des gardiens à l'égard des Projets de Gestion de Site.....</i>	273
2.1) Un projet vécu comme une perte de temps par les gardiens	274
2.2) Une remise en cause des pratiques de gestion du cadre de vie des gardiens ?.....	276
III. LA DÉGRADATION DU CADRE DE VIE DANS LE PARC SOCIAL : D'ABORD « L'AFFAIRE DU BAILLEUR » ?.....	279
1) <i>L'équipe projet des PGS : les gestionnaires du cadre de vie.....</i>	279
1.1) Ce que dit le référentiel du CSTB sur l'équipe projet	279
1.2) Ce que dit le bailleur sur l'équipe projet.....	280
2) <i>Le périmètre du PGS : les espaces résidentiels du bailleur.....</i>	282
2.1) L'amélioration du cadre de vie, un prétexte pour servir d'autres objectifs gestionnaires ?.....	282
2.2) Une échelle d'action resserrée autour des périmètres de gestion du bailleur.....	284
3) <i>L'échelle du PGS : une stratégie d'évitement des collectivités locales ?.....</i>	286
CONCLUSION.....	289

CHAPITRE 7 - LA GESTION DU CADRE DE VIE, DE L'INSTABILITÉ DE L'OBJET À LA FRAGILITÉ DE L'ACTION.....293

INTRODUCTION	293
I. LE PGS, UNE ARÈNE COLLECTIVE FAÇONNÉE PAR LES CHARGÉS DE GESTION SOCIALE ET URBAINE	295
1) <i>Du lancement du projet au « brainstorming » : les pratiques des gardiens en question.....</i>	296
2) <i>Des étapes essentielles au projet non débattues ?.....</i>	299
2.1) Le point de vue des habitants sur leur cadre de vie, un sujet non discuté ?.....	299
2.2) Du diagnostic urbain et social au plan d'actions : les chargés de GSU et les responsables de site en première ligne.....	302
2.3) Dix étapes plus tard, un « après-projet » non concerté ?.....	306
II. DES PROBLÈMES STRUCTURÉS PAR LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET LES PRATIQUES DES GESTIONNAIRES DU CADRE DE VIE.....	308
1) <i>L'intérieur des immeubles : des usages non désirés qui nuisent au cadre de vie.....</i>	309
1.1) Les usages non désirés dans les halls et les locaux communs.....	310
1.2) L'encombrement des parties communes	312
2) <i>Les espaces extérieurs gérés par le bailleur : des espaces dégradés difficiles à entretenir.....</i>	313
2.1) Les incivilités et les détériorations intentionnelles, au cœur des préoccupations des gestionnaires de proximité.....	314
2.2) Les ordures ménagères et les encombrants, des problèmes variés	314
2.3) Une critique des choix de résidentialisation.....	317
2.4) Une critique des espaces verts « sous-valorisés ».....	320
3) <i>Des problèmes structurés par les habitants ?.....</i>	325
3.1) Les habitants, une responsabilité croissante dans l'amélioration des espaces verts	325

3.2) Les problèmes relevés par les habitants : quelle prise en compte dans le PGS ?	328
4) <i>De l'insécurité à la dégradation du cadre de vie : un cercle vicieux ?</i>	333
4.1) Mettre fin au nettoyage des « espaces insécures » : une pratique courante.....	334
4.2) Un autre facteur de dégradation du cadre de vie : le renoncement des gestionnaires de proximité ?	336
III. UN RÉFÉRENTIEL D' ACTIONS À L'ÉPREUVE DE L'INSTABILITÉ DU CADRE DE VIE.....	340
1) <i>Des actions hiérarchisées selon l'état de dégradation du cadre de vie</i>	340
1.1) Trois états du cadre de vie.....	341
1.2) Des actions conditionnées par l'état du cadre de vie	342
1.3) Les gestionnaires du cadre de vie, un pouvoir normatif sur les usages (in)acceptables ?.....	345
2) <i>Des incertitudes liées aux effets du PGS sur le cadre de vie</i>	349
3) <i>Le rôle attendu des habitants : de l'évaluation du PGS à la veille sur leur cadre de vie</i>	351
3.1) Les habitants : une place montante dans le système d'acteurs de la gestion du cadre de vie .	351
3.2) Le cadre de vie, une préoccupation secondaire pour les habitants des quartiers sensibles ?..	353
CONCLUSION.....	356

CONCLUSION GENERALE 361

LA GESTION DU CADRE DE VIE DES QUARTIERS D'HABITAT SOCIAL PAR LE BAILLEUR SOCIAL.....	363
<i>Un protocole d'enquête élaboré pour analyser des pratiques de gestion sous-étudiées</i>	363
<i>Des pratiques distribuées dans l'organisation du bailleur social</i>	364
LA GESTION DU CADRE DE VIE, DE L'INSTABILITÉ DE L'OBJET « CADRE DE VIE » À LA FRAGILITÉ DE L'ACTIVITÉ DE GESTION	366
<i>L'instabilité du cadre de vie des quartiers d'habitat social, une épreuve pour les agents du bailleur</i>	366
<i>La multiplicité des acteurs comme facteur d'instabilité</i>	367
LA GESTION DU CADRE DE VIE DES QUARTIERS D'HABITAT SOCIAL, UNE GESTION DU DÉSORDRE ?	370
<i>Les gestionnaires de proximité et les chargés de GSU, une approche de la gestion du cadre de vie réduite aux problèmes et aux désordres</i>	370
<i>Des phénomènes de renoncement comme facteurs d'accélération de la dégradation du cadre de vie</i>	371
DES RESPONSABILITÉS DU BAILLEUR À LA RESPONSABILISATION DES LOCATAIRES	372
CONCEPTUALISER LA GESTION DU CADRE DE VIE DES QUARTIERS D'HABITAT SOCIAL.....	373

BIBLIOGRAPHIE 375

TABLE DES ILLUSTRATIONS..... 391

TABLE DES MATIÈRES..... 395

