

LES CAHIERS

.....> Ressources humaines

Adaptation des dispositifs de proximité à la diversité des territoires

Optimiser, innover

Publication de l'Union sociale pour l'habitat

Coordination : Véronique Velez, Métiers-Organisation-Management, Direction de la Maîtrise d'ouvrage et des politiques patrimoniales

Réalisation : Emmanuelle Bonetti et Christophe Pallot, Habitat & Territoires Conseil.

Pascal Ughetto, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTS), Université de Marne-la-Vallée.

Comité de pilotage : Corinne Aubin-Vasselin, Lydie Brun, Josiane Girard (**OPH Chambéry**) - Eric Alexandre, Richard Defretin, Véronique Zogatta (**SIA Habitat**) - Gilles Gal (**Eure Habitat**) - Véronique Momal (**ICF La Sablière**) - Jean-François Lapière, Laurent Richiero (**Actis**) - Serge Aguilar, David Guitton (**Opievoy**) - Françoise Triollé (**Groupe Valophis**) - Emmanuelle Bonetti, Christophe Pallot (**HTC**) - Etienne Antelme, Pascal Ughetto (**Latts**) - Béatrix Mora, Véronique Velez (**USH**).

**Club Management
& Marketing**

SOMMAIRE

→ Introduction 2

CHAPITRE 1

**QUELLE ADAPTATION DES DISPOSITIFS
DE GESTION AUX RÉALITÉS
PATRIMONIALES ? ÉTAT DES LIEUX 5**

1. La proximité ou l'histoire
de la décentralisation au sein
des organismes 7

2. Des conceptions de la proximité diverses,
mais peu opérationnelles 10

3. Des organismes confrontés à la diversité
des territoires 12

CHAPITRE 2

**GÉRER EN PROXIMITÉ...
OPTIMISER OU INNOVER ? 17**

1. Le territoire ou le risque de l'innovation 19

1.1 L'optimisation comme adaptation
des organismes aux territoires

1.2 Les conséquences du diagnostic territorial

2. Définir le territoire, un enjeu pour les bailleurs
sociaux 24

2.1 Une connaissance forte, mais peu exploitée
des territoires

2.2 Repenser la notion de territoire

3. Gérer les territoires : un enjeu
de management et d'organisation 27

3.1 Produire de la connaissance sur les territoires :
un travail managérial

3.2 Diagnostiquer pour innover

3.3 Ajuster les compétences aux territoires

4. Quelles conséquences pour le pilotage
des organismes ? 31

Liste des dernières parutions 35

Ce travail est issu d'une recherche commanditée par l'Union sociale pour l'habitat (USH) et le Club Management & Marketing et réalisée par Habitat & territoires conseil (HTC) relative à l'adaptation des dispositifs de gestion aux réalités patrimoniales. Les travaux engagés par le Club et l'USH sur la qualité de service en sites dégradés avaient montré la nécessité de penser différemment les dispositifs de gestion dans l'équilibre entre besoin d'organisation et capacité d'adaptation aux réalités locales. L'USH et le Club Management & Marketing ont souhaité poursuivre cette réflexion en étudiant la manière dont les organisations appréhendent aujourd'hui la diversité territoriale dans leur dispositif de gestion de proximité, et dont la chaîne de management est porteuse des problématiques de gestion et de service.

HTC et le LATTTS (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, Université de Marne-la-Vallée) ont donc mené une étude auprès de 7 organismes volontaires, membres du Club Management : ACTIS, CHAMBERY ALPES HABITAT, EURE HABITAT, ICF LA SABLIERE, OPIEVOY, SIA, VALOPHIS, aux réalités patrimoniales diverses.

Optimiser, innover

Pour chaque bailleur, deux sites aux problématiques contrastées ont été choisis pour enquête, consistant en une visite de site approfondie (photos, micro-trottoir avec les habitants) et entretiens individuels avec les collaborateurs chargés de sa gestion, des personnels de proximité aux membres de l'agence positionnés sur ce patrimoine. Les directions ont également été consultées.

Cette analyse a permis de rendre compte des dispositifs aujourd'hui présents chez les bailleurs pour prendre en charge la diversité des patrimoines et de formuler des pistes de réflexion et d'améliorations qu'il conviendrait d'engager au sein du mouvement professionnel pour ajuster la gestion de proximité aux territoires et mieux développer les potentiels d'innovation existants.

Parallèlement, un comité de pilotage de la démarche a permis de partager les éléments d'analyse et de tirer les principaux enseignements.

Le présent document se nourrit de ces travaux et propose une synthèse.



1 Quelle adaptation des dispositifs de gestion aux réalités patrimoniales ? État des lieux

→ L'organisation de proximité des bailleurs sociaux est aujourd'hui avant tout synonyme de décentralisation des activités. La plupart des organismes conçoivent la proximité comme un type de rapport au locataire renouvelé, permettant d'être au plus près de leurs besoins. Mais l'exigence de proximité est très rarement pensée comme un fonctionnement qui consisterait à adapter le dispositif de gestion aux problématiques spécifiques des territoires. Pourtant, ces organismes sont effectivement confrontés à des situations patrimoniales extrêmement diverses.

1. La proximité ou l'histoire de la décentralisation au sein des organismes

➔ Dans l'histoire du Mouvement Hlm, la problématique de la proximité s'est confondue avec la question de la décentralisation. Les préoccupations de gestion apparues au milieu des années 1970, après 25 années consacrées à la construction, se sont traduites en termes de délocalisation de certaines activités au plus près des sites.

Les débuts du mouvement de décentralisation au sein des bailleurs sociaux peuvent être datés dès la fin des années 60 avec l'accroissement rapide du patrimoine et la volonté de « désencombrer le siège »¹. Puis, à partir de 1975, lorsque les organismes commencent à rencontrer des difficultés financières (liées à la vacance et aux impayés), la nécessité de mettre la gestion au cœur du métier de bailleur commence à s'imposer.

Dans les années 80, cette amélioration de la gestion passe par la mise en œuvre de structures locales, suivant ainsi le mouvement général de décentralisation (lois de 1982) et accompagnant parfois les débuts de la Politique de la Ville. Chez les bailleurs sociaux, la décentralisation est « conçue comme une délocalisation fonctionnelle consistant à déplacer des activités et des services au plus près de ceux

auxquels ils sont destinés »². Les considérations liées au vécu des habitants et la volonté de développer les relations entre le bailleur et ses locataires sont particulièrement présentes. Dans certaines localités, le mouvement sera anticipé et accru par les orientations naissantes de la politique de la Ville et les dispositifs de concertation. Le résultat attendu est une meilleure adaptation des réponses aux besoins en positionnant les unités de gestion au plus près des territoires. Ainsi, chez l'un des bailleurs, une agence est créée dès 1981 dans un quartier excentré de la ville, dans le sillage des opérations Habitat et vie sociale, répondant à la demande de la municipalité de se rapprocher des habitants. Les premières difficultés en terme d'insécurité se font aussi jour à cette époque. Mais il est beaucoup attendu de cette organisation : suscitant l'enthousiasme des collaborateurs, elle est alors vue comme permettant d'envisager une nouvelle qualité de vie dans les quartiers.

Tous les organismes ne sont pas entrés dans la proximité par de tels enjeux. Quoiqu'il en soit, au sein de la profession, le mouvement a été considérable. La décentralisation s'est amplifiée tout au long des années 1990 et 2000, avec la création d'agences et/ou d'antennes dont le principe ne sera jamais remis en cause.

1. J. Bouvier, « Les modes de gestion décentralisée des organismes Hlm », Actualités Hlm, 1995.

2. B. Allen, « La gestion de proximité dans les organismes Hlm », Les Annales de la recherche urbaine, n° 90 septembre 2001.

⇒ Il n'est pas certain que cette décentralisation ait conduit à une meilleure adaptation de la gestion aux problématiques territoriales.

Tout d'abord, les unités locales sont généralement conçues à l'identique, quel que soit le territoire. Elles déclinent une même formule organisationnelle et sont inspirées par une logique de sectorisation de l'activité en cherchant, par exemple, à équilibrer la charge de travail en fonction du nombre de logements.

Le choix de l'implantation est souvent fortement lié aux rapports avec les pouvoirs locaux. Chez l'un des bailleurs, la décentralisation a été appelée par une volonté du pouvoir local de disposer d'un interlocuteur et moins pour des considérations de fonctionnement interne. Lors des réorganisations opérées par les organismes, les évolutions de l'implantation peuvent être en partie dictées par la possibilité ou non de se désengager face à un partenaire local désireux du maintien d'une présence forte du bailleur.

Ces unités territoriales sont souvent dotées d'un pouvoir de décision limité et doivent alors se contenter de mettre en œuvre une politique et des objectifs définis à un niveau plus élevé de l'organisation. Quant au fond, on est plus dans le registre de la déconcentration que d'une véritable décentralisation, sans faire reposer par conséquent le pouvoir de décision sur les niveaux ayant la connaissance la plus intime des situations patrimoniales. L'autonomie et le pouvoir des managers de ces structures se manifestent plutôt dans leur rôle vis-à-vis des partenaires locaux dont ils sont l'interlocuteur.

⇒ En résumé, les organismes se contentent d'ajuster leur organisation aux situations locales, sans faire céder devant celles-ci les impératifs d'unité des principes de fonctionnement, et cela notamment en raison de la simplicité de ce fonctionnement.

Le contrôle des activités est facilité, l'harmonisation des pratiques s'inscrit dans le cadre d'une professionnalisation du métier, limitant d'éventuelles pratiques non conformes, arbitraires ou de clientélisme. Il est du reste possible d'observer des dysfonctionnements dans le cas de sites récemment acquis par un bailleur où une équipe de proximité atypique par rapport au fonctionnement classique de l'organisme était restée en place.

⇒ Les préoccupations en termes de « qualité de service » ne vont pas forcément dans le sens d'une adaptation de la gestion aux territoires et à une capacité d'action autonome sur les territoires.

La qualité de service, référent fondamental du mouvement professionnel depuis le début des années 90³ consiste bien souvent à « produire et promouvoir des standards de qualité de manière indifférenciée sur l'ensemble du patrimoine géré »⁴ sans détermination de priorités compte tenu des enjeux propres aux situations.

3. Congrès Hlm de Marseille « La qualité au quotidien, notre projet », 1990.

4. B. Allen, « La gestion de proximité dans les organismes Hlm », Les Annales de la recherche urbaine, n° 90 septembre 2001.

➤ Le principe de l'égalité de traitement comme obstacle à une gestion différenciée des territoires.

Un principe fondateur pour le mouvement professionnel s'oppose à la variabilité des organisations locales, à savoir le principe de l'égalité de traitement. La crainte est d'ajuster le service d'une manière qui pourrait introduire des inégalités vis-à-vis des locataires, voire pour les personnels. Les bailleurs sociaux se sentent tenus à une égalité de moyens entre locataires et non pas de résultats, d'autant que les charges sont calculées au logement. La réglementation va également dans ce sens, tel le décret gardien, qui instaure un gardien pour 100 logements dans les sites en ZUS. Cette mesure ne prend pas en compte la nécessité plus ou moins forte de disposer d'un tel personnel en fonction notamment de la configuration du patrimoine (tour ou ensemble de petites résidences). Chez certains bailleurs, elle a pu être appliquée sans réflexion préalable sur les besoins des différents sites. De même, les conventions collectives vont à l'encontre d'un aménagement du métier en fonction des situations territoriales. Néanmoins, certains bailleurs ont procédé à des ajustements, en créant des gradations (type gardien, gardien confirmé, gardien hautement confirmé), ou en ajustant la charge de ménage au nombre de logements à gérer selon un savant calcul. Un des organismes est allé plus loin, en déterminant des profils de gardiens en fonction des besoins des sites.

➤ En fin de compte, la décentralisation des activités a été conçue comme devant mécaniquement engendrer de la proximité, alors même que les deux concepts n'induisent pas les mêmes questionnements. Dans un cas, la question est celle de l'optimisation de la gestion, dans l'autre il s'agit de définir les finalités du métier de bailleur social. L'organisation de proximité n'est pas nécessairement une organisation pour la proximité.

2. Des conceptions de la proximité diverses, mais peu opérationnelles

➤ Si l'organisation de la proximité a pu être pensée finement, elle n'a généralement pas été précédée d'un consensus autour du sens de la proximité, qui reste implicite au sein des organismes.

Dans leur grande majorité, les organismes n'ont pas élaboré collectivement ou individuellement de réflexion autour de leur vision de la proximité et sur les implications d'une telle notion pour leur métier. Au sein des organismes, l'histoire de la proximité a pu être perdue, les raisons qui justifient le dispositif actuel de proximité n'étant plus même connues des personnels en place. Dans ce cas, la conception même de la proximité est appauvrie, limitée au seul rôle du gardien en tant qu'il constitue un relais pratique entre les locataires et les métiers de gestion.

Cependant, chez la plupart des bailleurs, une définition singulière de ce qu'est la proximité irrigue l'ensemble des représentations des collaborateurs, à tel point qu'elle s'apparente à une culture. Elle n'est pas forcément revendiquée comme telle par les directions et pourtant elle est généralement plutôt homogène au sein de chaque organisme.

➤ La définition de la proximité a trait à la nature des relations que le bailleur entretient avec les locataires et d'autres types d'acteurs comme les élus et le rôle qu'il entend jouer auprès d'eux : institution publique, assembleur de services, fonction d'accueil et d'écoute...

L'un des organismes se pense ainsi comme une institution publique, assumant son rôle de présence auprès de populations menacées d'abandon. Être en proximité signifie assurer une représentation publique vis-à-vis d'habitants, d'autant plus indispensable que le bailleur social demeure seul présent alors que de nombreuses autres institutions publiques ont quitté des territoires comme les ZUS.

Chaque organisme développe alors sa propre conception de son rôle social et de la façon dont il se sent tenu de prendre en charge les actes correspondants. Ainsi, un autre bailleur ne se considère pas en capacité de régler les problématiques de fragilité sociale, mais il se positionne comme un assembleur des différents services qui peuvent intervenir sur ces questions (associations, conseil général, mairies...). La fonction de proximité est une occasion de repérer les difficultés éventuelles auxquelles sont confrontés les ménages et doit être saisie par les collaborateurs, afin de mobiliser les partenaires susceptibles d'y apporter des solutions.

Dans un autre cas, la proximité est assimilée à la fonction d'accueil. Cette fonction suppose une posture d'écoute par rapport au locataire et donc d'attention, de connaissance fine des difficultés qu'il rencontre, gage d'une proximité de l'organisme vis-à-vis de ceux qu'il loge. De plus, le face-à-face avec les locataires obligerait les collaborateurs à se saisir des problèmes qui sont portés à leur connaissance, n'étant plus protégés par l'anonymat que permet un positionnement au siège. Être en proximité signifie alors ne plus pouvoir se défilier.

Pour un autre bailleur encore, la proximité est synonyme de solidarité avec les locataires. Dans un tel organisme, les collaborateurs insistent peu sur la difficulté que posent les locataires, car ils sont considérés par le personnel comme autant victimes qu'eux-mêmes des conditions dans lesquelles ces habitants vivent et ces personnels travaillent. Ici, la proximité s'apparente presque à une communauté de destin entre les équipes de proximité et les populations logées. Dans un tel dispositif, le siège est alors conçu comme le lieu où peut s'exercer une certaine neutralité, n'étant pas soumis à la pression que génère la proximité. Plusieurs organismes sont ainsi attentifs à ce que l'organisation permette aux équipes locales d'échapper aux pressions politiques.

➤ Enfin, dans l'un des organismes étudiés, le vocabulaire de la responsabilité se substitue à celui de la proximité. L'équipe de proximité est garante d'une gestion pertinente du patrimoine. Il s'agit d'assurer aux locataires qu'une personne identifiée représente les intérêts et les devoirs du bailleur vis-à-vis d'eux.

Ces conceptions sont riches et diverses, mais elles ne sont généralement pas explicitées. Elles ne font pas l'objet d'une formulation collective. De fait, elles ne peuvent servir de guide lorsque les bailleurs s'engagent dans l'élaboration d'une nouvelle organisation. Les nouveaux dispositifs, métiers, processus alors mis en place ne sont pas pensés en fonction d'une conception particulière de la proximité que se donnerait l'organisme.

3. Des organismes confrontés à la diversité des territoires

➔ Si la proximité est d'abord une affaire de décentralisation, les réalités territoriales interrogent avec toujours plus de force les bailleurs sociaux et leurs organisations.

Les organismes sont de plus en plus amenés à gérer des patrimoines très divers, en raison de leurs évolutions. Auparavant, les bailleurs étaient définis par certaines caractéristiques stables de leur patrimoine, par exemple un type de conception (exemple de l'habitat minier, de constructions majoritairement des années 70), un type d'habitat (quartier d'habitat concentré), une localisation circonscrite (une seule commune) ou encore un type de population (les cheminots, ou les salariés d'une entreprise à proximité du site). Au fil de leurs histoires, par le biais de constructions, d'acquisitions ou encore suite à des fusions, en raison également de l'évolution économique des territoires (plus ou moins forte attractivité, disparitions d'activités), de l'évolution de leurs politiques d'attribution, des conditions sociales des bénéficiaires de logements sociaux, la plupart des bailleurs gèrent aujourd'hui des sites diversifiés, dont les problématiques sont hétérogènes. Ainsi, parmi les bailleurs ayant participé à la recherche, certains gèrent à la fois des quartiers en ZUS et de l'habitat individuel rural, ou encore des petits collectifs en centre-ville.

Au-delà de la diversité des sites, la gestion des organismes est confrontée à des problèmes de nombreux ordres qui, d'un site à l'autre, ne se manifestent jamais à l'identique : ici, la faible autonomie des habitants, sans problèmes de violence, là, au contraire, la récurrence des incivilités et les phénomènes de délinquance ; ailleurs, une population à l'abri du besoin, mais sachant mobiliser les élus au profit de ses besoins ; ici, des élus absents, là leurs homologues très interventionnistes ; à tel endroit, un patrimoine récemment rénové, à tel autre, un bâti usé, multipliant les défaillances d'équipements collectifs, etc. La gestion doit gérer toujours les mêmes types de problèmes, mais ceux-ci ne se manifestent jamais de manière calibrée et identique.

➔ Les contrastes entre les différents sites chez un même bailleur portent sur les attentes des habitants, la configuration urbaine, le système d'acteurs locaux et les contraintes de gestion que posent les territoires.

→ **Les attentes des habitants** : selon les sites, elles sont plus ou moins fortes, entre une situation où le bailleur est extrêmement sollicité, pour des questions qui ne concernent pas seulement le logement mais qui sont liées à des problèmes administratifs en raison d'une difficulté à maîtri-

ser la langue française pour certains, jusqu'à d'autres où il est dit des locataires qu'ils sont discrets parce que la population est plutôt vieillissante. Un autre cas notable est celui d'un site dont les locataires, au niveau social plutôt élevé, supportent mal qu'il ait été racheté par un bailleur social et se confrontent fréquemment au personnel. Sur d'autres territoires, les locataires de ce bailleur, plus défavorisés, exprimeront une certaine gratitude envers les agents. Il peut aussi être fait mention d'une certaine condescendance des locataires, faisant preuve d'une forte exigence alors que sur un autre site du même organisme les locataires se satisferont d'une situation technique pourtant problématique.

→ **La configuration urbaine :**

› **L'habitat individuel**, souvent rural, implique généralement que les locataires sont plutôt autonomes dans leur logement (moins de réclamations techniques) et les troubles de voisinage moindre. Mais le caractère individuel de l'habitat n'entraîne pas toujours la même promiscuité entre locataires, entre pavillons indépendants et habitations collées les unes aux autres. Dans ce dernier cas, cela oblige à un partage de l'espace commun qui doit être géré par le bailleur. L'habitat individuel peut être dispersé ou au contraire faire partie d'un ensemble de collectifs dans les petites villes, auquel cas il convient d'articuler la gestion de ces deux types d'habitat.

› **Le patrimoine collectif en secteur rural** : il s'agit d'un patrimoine parfois mal inséré dans le tissu local et déqualifié avec une perte d'attractivité compliquée à résorber.

› **Le patrimoine collectif en ville** : il est souvent marqué par une ancienneté d'occupation, une certaine attractivité donc une faible rotation. Il apparaît parfois aux équipes plus aisé à gérer. Mais il peut aussi connaître des problématiques de trafic ou d'insécurité.

› **Les quartiers d'habitat concentré (parfois en ZUS)** : ils connaissent généralement des problématiques sociales et urbaines, avec des situations de tensions dans la vie collective, mais avec un réseau d'acteurs important et mobilisé sur les problématiques de la politique de la ville. Ces tensions peuvent prendre une connotation assez différente, selon qu'il s'agisse d'un quartier avec un trafic de drogue fortement implanté, mais où les dégradations du patrimoine sont modérées ou au contraire un site où les pratiques de vandalisme sont répandues sans pour autant qu'il existe une problématique d'insécurité très importante. Enfin, les opérations de renouvellement urbain n'ont pas touché l'ensemble de ces sites, aussi leur qualité actuelle est-elle très diverse chez un même bailleur.

- **Le système d'acteurs locaux** : les pouvoirs politiques sont plus ou moins investis dans la gestion des sites, entre une certaine indifférence, le besoin de disposer d'un représentant du bailleur au niveau local et des attentes très importantes envers lui notamment en termes de présence sur site. L'environnement des sites est également plus ou moins riche en partenaires susceptibles d'intervenir auprès des populations logées en difficultés (CCAS et autres). Quant aux forces de l'ordre, leur degré de mobilisation diffère fortement face aux problématiques d'insécurité.
 - **Les contraintes de gestion** :
 - › **L'éloignement territorial** : sur les 7 bailleurs concernés, un seul est concentré sur une commune et n'est pas soumis à une problématique de dispersion du patrimoine. Pour les 6 autres organismes, certains sites sont pour la plupart concentrés autour d'une agence alors que d'autres peuvent être à plus de 40 km de la plus proche.
 - › **L'état technique du patrimoine** est plus ou moins correct. Ainsi, l'un des bailleurs fait face à de l'habitat minier nécessitant des réhabilitations importantes sur le plan énergétique notamment, tout en gérant une part non négligeable de nouvelles constructions qui posent des difficultés de mise en service. Un autre bailleur doit gérer les problématiques techniques de bâtiments anciens, d'autres datant des années 20-30 et enfin des années 70.
 - › **Les indicateurs de gestion** présentent aussi des situations contrastées. Concernant l'attractivité, les bailleurs peuvent aussi bien gérer des sites connaissant une vacance importante que des logements extrêmement recherchés, si ce n'est exceptionnels. Un autre organisme connaît aussi bien les problématiques de populations paupérisées que celles d'habitants au niveau de vie particulièrement élevé pour du logement social, ce qui induit des taux d'impayés assez divers.
- ➔ **La combinaison de ces caractéristiques ne dessine pas une liste simple de situations qui se déduiraient logiquement de certains critères.**
- Il n'y a pas d'un côté des sites dans un bon état technique, en centre-ville, avec des locataires ayant une attente mesurée envers leur bailleur, par contraste avec des quartiers en ZUS, soumis à de l'insécurité, du vandalisme, une perte d'attractivité, des bâtiments abîmés, et des locataires en grande difficulté sociale. Trois exemples permettent de comprendre le caractère particulier de chaque situation :
- › le cas d'un petit ensemble constitué de collectif et d'individuel, dans une copropriété, avec des locataires pour la plupart salariés, mais qui a connu une problématique de vandalisme, de squat et de trafic extrêmement importante dans le parking souterrain,

- › des locataires en centre-ville, au niveau aisé, s'opposant à toute pratique de mixité et dans une opposition très forte au bailleur qui se traduit par des relations très conflictuelles avec les équipes de proximité,
- › un petit quartier d'habitat collectif en périphérie d'une petite ville, non classé en ZUS, et qui pourtant présente des pratiques de dégradations très importantes ayant obligé à condamner une partie des logements du site.

⇒ Ainsi, les territoires se sont diversifiés, et ce au sein du patrimoine d'un même bailleur, ce qui supposerait que les réponses uniques ne sont plus pertinentes.

Les typologies, plus ou moins inspirées par les outils du marketing et de sa segmentation des besoins, sont aussi mises en défaut par cette complexité et cette richesse des cas particuliers. Le territoire est, en définitive, plus que du local ; c'est une configuration de problèmes, qui existe presque chaque fois de manière singulière, et qui défie donc la gestion à partir de spécificités qui résistent à des principes généraux d'organisation.

Pourtant, la notion de territoire et la question de ce qu'il représente, de ce par quoi on le définit, semblent souvent un impensé de ces organisations. Il n'existe pas de véritable effort de spécification des territoires, à part chez l'un des bailleurs qui a opéré un véritable travail de classification de son territoire, sur un mode quantitatif et qualitatif. Dans le même temps, les organisations, notamment de gestion de la proximité, ont évolué, mais rarement en réponse à cette évolution des territoires.

⇒ Il s'agit toujours d'appliquer un fonctionnement à un territoire et non pas de réfléchir le fonctionnement d'un territoire pour mettre en œuvre une organisation qui s'applique à répondre à ses problématiques spécifiques. L'effort d'adaptation de l'organisation au territoire reste, en fin de compte, assez peu développé.



2 Gérer en proximité... Optimiser ou innover ?

→ Alors que les bailleurs sociaux sont porteurs de visions singulières de la proximité avec des manières différentes d'envisager leur rapport au locataire, peu d'organismes envisagent la proximité comme une adaptation du dispositif de gestion aux situations locales⁵. Pourtant, chaque bailleur social est confronté à des territoires aux problématiques très diverses tout en étant gérées par les implantations locales selon des procédures, des métiers, des équipes, un management, qui restent dans l'ensemble assez uniformes d'un bout à l'autre de l'organisme.

Il existe des ajustements à la marge, des expérimentations, afin d'optimiser l'organisation, mais peu de réponses construites en termes de compétences et dispositifs spécifiques à opposer à telle situation territoriale. En effet, cela supposerait d'autoriser l'échelon local à faire preuve d'innovation.

L'adaptation aux territoires nécessiterait par ailleurs de définir le concept même, qui se confond bien souvent avec le découpage administratif en raison de la prégnance des acteurs politiques.

La prise en compte des territoires pour le fonctionnement des organismes aurait alors de profondes conséquences en termes de management, d'organisation et enfin de gestion des ressources humaines.

Elle poserait in fine la question du pilotage pour des organismes en charge de gérer la diversité des modes de gestion des territoires.

5. Voir « Quelle adaptation des dispositifs de gestion aux réalités patrimoniales ? Etat des lieux ».

1. Le territoire ou le risque de l'innovation

1.1 L'optimisation comme adaptation des organismes aux territoires

➔ La réponse apportée à la diversité des territoires repose essentiellement sur des efforts d'ajustement d'une organisation qui s'impose aux territoires sans que ces derniers donnent lieu à une analyse de leurs besoins particuliers. L'innovation fondée sur leur spécificité est des plus prudentes.

Les fréquents réagencements de la proximité visent la plupart du temps à optimiser l'organisation existante en définissant les activités qui méritent d'être traitées au siège ou dans les unités locales, plus qu'à faire remonter, grâce à une meilleure connaissance des territoires, la conception de nouvelles manières d'exercer le métier de bailleur social.

Les organismes n'ont pas manqué d'inventer de nouveaux dispositifs ou métiers (comme celui de chef de secteur) au cours des dernières années, mais paradoxalement en masquant ce déficit d'analyse, car ils sont réputés mécaniquement adopter un raisonnement territorial. En définitive, si les territoires ne font pas l'objet d'un diagnostic organisé et piloté par le management intermédiaire, c'est aussi parce que cela nécessiterait d'autoriser plus fortement le niveau local à faire preuve d'innovation.

Néanmoins, il serait faux d'affirmer que les organismes ne sont actuellement le lieu d'aucune tentative pour faire entrer le territoire dans leur gestion. Si aucun des sept organismes ne pourrait être considéré comme ayant mis au point la formule permettant de traiter du territoire, il y a matière à identifier chez plusieurs d'entre eux des pistes intéressantes.

➔ L'adaptation aux situations particulières que posent les territoires passe principalement dans les organismes par trois registres différents : le registre organisationnel, par lequel il s'agit de construire un dispositif de raisonnement territorial ; le registre de l'ajustement, où différentes spécificités sont mises en œuvre en termes d'effectifs, de niveaux de management, d'ajouts de nouveau métier sur certains sites ; le registre de l'expérimentation, où sont testées de nouvelles formules de l'ordre de l'exceptionnel.

Le registre organisationnel

➔ Les organisations favorisent plus ou moins le raisonnement territorial : c'est-à-dire qu'elles aident plus ou moins à construire de la connaissance sur les territoires permettant de guider l'action et de développer l'innovation, en passant, de la logique métier prédominante à la logique de secteur.

Historiquement, le secteur du logement social a fonctionné selon une logique métier qui séparait les fonctions techniques des fonctions de gestion locative ainsi que de proximité. Or, la logique des filières métiers spécialisées ne permet pas aux collaborateurs de développer pleinement une lecture en termes de territoires. Ainsi, un chargé de gestion clientèle aura une connaissance individuelle des locataires plus qu'une connaissance globale du secteur. De même, un technicien raisonnera en fonction des problématiques techniques spécifiques et similaires que posent les bâtiments, quel que soit leur emplacement, et le fonctionnement social des sites sur lesquels il intervient.

➔ Dans ces systèmes agencés prioritairement selon une logique métier, les périmètres sont découpés de telle manière que les titulaires des postes n'ont que des informations partielles sur les réalités qui les concernent.

La coordination nécessaire entre ces différents métiers est parfois même compliquée par le fait que leurs portefeuilles de logements ne coïncident pas entre eux. De plus, il n'y a pas non plus de logique de spécialisation des titulaires des métiers sur une problématique particulière (vacance, troubles de voisinage), car les portefeuilles sont constitués de telle manière qu'ils constituent un panachage de différentes situations, afin d'assurer une stricte égalité de la charge de travail, pour un nombre de logements donné. Ce type d'organisation tend néanmoins à se faire plus rare. Dans l'étude effectuée, un seul des sept bailleurs participant à la recherche était dans ce cas de figure.

➔ Depuis les années 1990, une logique de secteur s'est souvent substituée à la logique filière. Les organismes y voient la possibilité de rassembler les métiers autour d'un objet commun de travail et de développer des approches globales des patrimoines à gérer.

Le métier type chef de secteur est emblématique de cette forme organisationnelle, puisqu'il est en charge de l'ensemble des problématiques, à la fois techniques, commerciales et sociales du secteur auquel il est affecté. Compte tenu de la diversité des questions qu'il traite sur son secteur, il apparaît comme devant nécessairement être porteur d'une vision territoriale, car il est en situation d'embrasser l'ensemble des problématiques qui affectent le site.

➔ Les limites du métier type chef de secteur : la formation, le périmètre du secteur, le champ d'intervention, la charge de travail... un métier empêché ?

Premièrement, d'un point de vue des ressources humaines, il peut être difficile de recruter des personnes aux compétences aussi diverses et l'on observe bien souvent une fragilité sur l'un des aspects du métier. La polyvalence exigée de ce type de métier suppose à la prise de poste des formules de tutorat conséquentes. Cela nécessite également une forte coopération avec les services supports, notamment sur le plan de l'appui technique, qui doivent être particulièrement performants et en capacité d'être mobilisés.

Deuxièmement, le secteur sur lequel est positionné le chargé de secteur est bien souvent un mixte de sites aux difficultés contrastées, afin de garantir une équité dans la charge de travail des uns et des autres. Le secteur ne constitue donc pas en tant que tel une unité territoriale un tant soit peu homogène. Troisièmement, des problématiques de proximité comme la propreté sont parfois exclues du périmètre de compétence du chargé de secteur, par exemple lorsqu'il existe en agence un poste de chargé de la gestion des agents de proximité. Cela limite alors le champ de son intervention et ses capacités d'action.

Plus fondamentalement, les postes réputés de périmètre territorial ne portent pas mécaniquement une compétence de leurs titulaires à raisonner territorialement. La charge de travail est souvent invoquée, notamment en raison de la dimension administrative du poste, et le chargé de secteur a la sensation d'agir quotidiennement dans l'urgence sans disposer d'un temps de recul suffisant. Malgré l'intérêt manifeste de ce type de métier pour le logement social, il apparaît bien souvent comme « empêché ».

➔ Face à ces difficultés, d'autres organismes ont fait le choix de mettre en place un binôme associant un collaborateur de la gestion locative et du patrimoine sectorisés sur le même patrimoine.

La difficulté dans ce cas est de développer la coopération entre les deux métiers, peu habitués à travailler ensemble. Il n'y a pas de raison d'imaginer que la pratique vienne spontanément aux personnels. Elle doit être développée et instrumentée. C'est la vertu que peut avoir un outil comme les projets de gestion de site, qui obligent les membres du binôme à collecter et mettre en forme une information qui constituera un diagnostic de leur territoire et à voir comment ce territoire est le lieu de problèmes qui entremêlent les problématiques spécialisées de métier.

Le registre de l'ajustement à la marge de la gestion aux territoires

➔ Une première forme d'ajustement consiste à ajuster le ratio de logements par collaborateur aux difficultés et spécificités du site, par exemple sur des postes d'accueil ou de gestion de l'impayé

Cela est généralement le fruit d'une négociation avec le siège aboutissant à l'ajout d'un poste supplémentaire sur la base d'une argumentation de l'agence sur ses contraintes spécifiques. De la même façon, les agents de proximité ne sont généralement pas déployés sur les territoires de manière complètement homogène en fonction d'une règle comptable.

➔ Le second type d'ajustement consiste à ajouter un niveau hiérarchique pour le management des gardiens sur certains secteurs.

Il s'agit généralement d'anciens gardiens ayant acquis des compétences particulières, en position de soutenir les agents sur les sites, de les former, d'aider à l'organisation de leur travail et apportant un deuxième niveau de réponse aux locataires lorsque le rapport avec ces derniers est complexe. Le dispositif est d'ordre exceptionnel chez certains bailleurs ou déployé sur une série de sites, chez d'autres.

La troisième forme d'ajustement a trait à l'ajout d'un nouveau métier à l'organisation standard, éventuellement provisoire, en charge du développement de projets supplémentaires (concertation avec les habitants par exemple).

➔ On observe ainsi une tolérance de certains organismes pour que, marginalement, la structuration s'ajuste sous la forme d'effectifs, de niveaux hiérarchiques ou de métiers supplémentaires.

Concernant les deux premières formes d'ajustement au territoire, la question se pose de savoir dans quelle mesure ces choix résultent d'une analyse fine des besoins réels de certains sites par rapport à d'autres. Dans le cas de l'ajout d'un nouveau métier, la difficulté consiste à harmoniser les pratiques des uns et des autres, au risque que ce métier échoue en définitive à s'intégrer dans le fonctionnement normal.

Le registre de l'exception, sinon de l'expérimentation

- ➔ Il existe bien souvent chez les bailleurs des territoires gérés selon des modalités tout à fait différentes que celles habituelles dans l'organisme. Faut-il normaliser la situation ou maintenir des exceptions ?

Ce peut être pour des raisons externes (rachat de patrimoine), dans ce cas l'équipe de proximité en place est maintenue dans son fonctionnement, compte tenu de la difficulté à intégrer le personnel en place. Ou encore, cela peut traduire une résurgence d'un ancien fonctionnement resté localement inchangé dans le cadre d'une réorganisation plus générale, par exemple une antenne qui n'a pas disparu avec le regroupement en agences en raison d'une demande des partenaires locaux. Mais un site peut aussi faire office de laboratoire pour une formule organisationnelle (positionnement d'un chef de secteur directement sur site, son équipe étant à l'agence).

Toutefois, dans les organismes dans lesquels ces exceptions-expérimentations étaient présentes, il ne semble pas qu'elles aient fait l'objet d'une véritable évaluation servant de guide pour des évolutions futures du bailleur. Elles débouchent parfois sur des dilemmes : faut-il normaliser la situation ou maintenir des exceptions, mais sans repères stratégiques pour décider.

- ➔ L'ensemble de ces formes d'organisation et d'ajustement montre de la part des bailleurs sociaux une sensibilisation à la problématique de l'adaptation aux territoires. Cependant, dans l'ensemble de ces cas, l'étape consistant à opérer un diagnostic du territoire semble faire défaut.

Les ajustements et expérimentations sont mis en œuvre sans démonstration très argumentée des besoins de tel ou tel territoire. Quant au métier de chef de secteur, s'il semble en position idéale pour réaliser ce diagnostic, les contraintes de son activité limitent sa capacité à véritablement le mettre en œuvre, d'autant que le diagnostic territorial ne se présente pas comme un enjeu de l'organisation.

1.2 Les conséquences du diagnostic territorial

- ➔ Le diagnostic territorial, une dimension du management rarement exigée.

La connaissance des territoires relève généralement de l'imprégnation, sans déboucher sur un recul sur les situations. Car, l'addition de toutes les connaissances familières ne fait pas une connaissance intégrée, capable de servir à un diagnostic et à la conception d'actions. Cela nécessiterait un travail managérial pour ce faire. Or, si certains types de postes sont déclarés intégrer une exigence de management (responsables d'agence, responsables de

site...), cela n'implique pas réellement une responsabilité d'animer la constitution d'une connaissance du territoire. Pour les bailleurs, cette dimension du management est implicite et rarement posée comme une mission fondamentale du poste.

➔ Cette vision du management est cohérente avec un système où les orientations stratégiques sont pensées à partir du siège.

Si raisonner territorialement c'est diagnostiquer les problèmes spécifiques d'un territoire pour mieux inventer des formules inédites, cela veut dire autoriser le territoire à faire l'objet d'une offre spécifique et innovante au regard du fonctionnement standard. Il y a là un risque que les sièges ne sont pas nécessairement enclins à prendre : un risque lié à l'innovation, mais découlant également des difficultés que cela introduirait pour contrôler l'activité des implantations locales.

Pour toutes ces raisons, encourager le management intermédiaire à procéder au diagnostic territorial présente un intérêt modéré pour les sièges. Au fond, il est difficile d'imaginer un organisme qui valoriserait une telle démarche sans l'accompagner d'une option stratégique dotant les responsables de proximité de réelles latitudes pour, à certaines occasions, argumenter auprès de leur hiérarchie et négocier à partir d'un diagnostic de leur territoire, prendre des distances avec le modèle standard.

➔ Les territoires constituent des sources d'innovation potentielle peu identifiées comme telles.

Dans ces conditions, l'organisation tend à l'optimisation, laissant ces informations cohabiter sans nourrir, à différents niveaux de la chaîne managériale, un approfondissement de la connaissance des territoires et de la façon dont ceux-ci posent, chacun à leur manière, des questions inédites à la gestion. Les personnes, sur le terrain exercent alors leur métier en improvisant, pas nécessairement de manière visible, des réponses aux situations qui résistent à une gestion standard.

➔ Face aux situations d'échec, les collaborateurs sont tentés d'attribuer la persistance des difficultés aux problèmes d'envergure sociale tels que la pauvreté, l'exclusion ou encore le communautarisme.

Par essence, les bailleurs sociaux ne peuvent avoir de prise sur ces phénomènes globaux, qui ne peuvent être résolus à leur échelle. Mais ce recours à une explication par la contrainte que pose l'environnement (c.-à-d. les locataires et leur comportement) empêche les organismes de se saisir des problèmes rencontrés sur leurs territoires par leurs personnels et de leur opposer des solutions en termes de gestion.

2. Définir le territoire, un enjeu pour les bailleurs sociaux

2.1 Une connaissance forte mais peu exploitée des territoires

➔ Les collaborateurs et managers, parfois au plus haut niveau de la hiérarchie, et ce jusqu'au siège, sont souvent capables de décrire de manière très précise les territoires. Cette connaissance demeure cependant tacite et peu outillée.

Il existe bien des outils de connaissance globale des territoires (CUS, PSP, enquête de satisfaction) ainsi que des indicateurs concernant leur activité et des pratiques de reporting permettant de les alimenter. Mais les indicateurs visent parfois moins à qualifier le territoire qu'à contrôler l'activité des collaborateurs ainsi que l'efficacité des procédures (le délai de traitement de la réclamation par exemple) et ce au niveau du siège. Chez certains bailleurs, ces indicateurs sont d'ailleurs limités à la performance financière.

➔ De plus, le territoire fait l'objet de connaissances partielles à partir de chacune des activités professionnelles et des problématiques métier de chacun, sans effort d'intégration ou consolidation.

Ainsi, la présence de partenaires, associations ou collectivités locales, prend sens pour le chargé d'impayés dans la mesure où ils font évoluer ses conditions d'exercice. En bilatéral, il arrive que l'on échange des points de vue à propos d'un territoire entre représentants de deux métiers, mais cela reste informel et ne constitue pas une connaissance qui pourrait être exploitée tout au long de la chaîne managériale.

➔ Le rapport historique de l'organisme au territoire joue également un rôle, ce type de patrimoine prenant alors une place importante dans les représentations des collaborateurs.

Les ensembles résidentiels sur lesquels l'organisme intervient de longue date font l'objet d'une connaissance tacite, transmise de période en période. En revanche, pour des sites plus récemment acquis ou construits, il est fréquent d'observer que les équipes ont du mal à les qualifier, à moins qu'il ne s'agisse d'un patrimoine atypique, alors décrit par contraste avec le patrimoine historique/standard de l'organisme.

➔ La description du territoire peut également être subsumée par la population supposée majoritaire qui y habite (une population donnée, de jeunes urbains salariés...).

La compréhension du fonctionnement du territoire, de ses particularités sera alors presque entièrement contenue par les spécificités attachées à population. Généralement, cette représentation n'est cependant pas établie après une analyse précise et chiffrée des caractéristiques socio-économiques des habitants (sont-ils même majoritaires ?).

➔ Enfin, la représentation du territoire est souvent plus affirmée lorsqu'il s'agit de territoires déshérités, qui posent des problèmes de gestion à l'organisme.

Par contrecoup, d'autres territoires sont moins pensés (par exemple, les centres-ville), sinon en creux, par défaut. Par ailleurs, le qualificatif de territoire déshérité ne pousse pas toujours à un diagnostic en profondeur des problèmes particuliers rencontrés. C'est également le reproche qui peut être fait aux outils issus de la politique de la ville, comme le classement en ZUS qui rassemble sous sa bannière des territoires aux dynamiques hétérogènes.

⇒ La connaissance des territoires est le fruit d'un assemblage de représentations en fonction des prismes qui dominent (population, historicité, métier...). Peu d'outils sont effectivement utilisés pour en faire le portrait. Surtout, cette connaissance est rarement exploitée ni même réintégrée dans l'organisation.

2.2 Repenser la notion de territoire

⇒ Pour les organismes de logement social, la notion même de territoire pose question. Elle renvoie en effet à deux échelles : le territoire politique et le territoire résidentiel.

Au niveau des directions, le territoire est souvent identifié à celui de l'élu, l'échelle considérée est celle du projet politique. Elles suivent par-là une définition propre à la science politique, pour laquelle le territoire est un espace avec une autorité à sa tête, porteur ou non d'un projet.

En revanche, pour les collaborateurs de proximité, le territoire renvoie plutôt à la notion de site, de résidence ou encore de quartier, désignant par là un espace de vie marqué par une certaine cohérence. Mais il est alors représenté sous une forme impressionniste à partir d'une constellation de représentations qui s'accordent plus ou moins.

⇒ La notion de territoire peut se concevoir comme un espace vécu⁶, conception qui fait référence à trois dimensions du territoire : l'espace matériel, le vécu des habitants, le système d'acteurs. De cette façon, la question des acteurs politiques est présente, mais à l'échelle résidentielle.

→ **L'espace matériel** : la localisation, le bâti, son architecture, la configuration des lieux, l'aménagement urbain, l'organisation spatiale dessinent le territoire. Cet espace présente une certaine unité, notamment résidentielle. Le terme d'îlot permet de dessiner une frontière entre ce territoire et les autres,

→ **L'espace approprié** : il renvoie au vécu des habitants sur ce territoire, lieu de représentations et de socialisation. Ces représentations sont liées à son histoire (l'habitat minier), à sa réputation, à l'idée qu'on se fait des habitants qui le peuplent (une communauté, un niveau socio-économique). La socialisation englobe l'occupation effective des lieux, les relations sociales qui s'y développent, les modes d'habiter, les règles de vie collective. On y distingue des formes culturelles d'utilisation des lieux et des équipements, des types de rapport à l'autre,

6. Moire, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », L'espace géographique, 2006

→ **Le système d'acteurs institutionnels et associatifs :** le territoire est aussi le lieu où se déploie un système d'acteurs, des élus aux implications plus ou moins fortes, aux actions plus ou moins interventionnistes mais aussi d'autres partenaires potentiels, les forces de l'ordre ou dans un autre ordre d'idée le tissu associatif. Les acteurs privés (commerces) quant à eux participent plutôt à l'animation du territoire.

➔ **Chaque territoire présente ainsi une configuration singulière de ces différentes dimensions (espace – représentations et socialisation – système d'acteur).**

Cette définition du territoire a pour mérite d'être applicable à des sites qui ne sont pas considérés comme déshérités, mais présentent pourtant leurs caractéristiques propres. Ils peuvent être décrits positivement et non pas en référence à des situations plus défavorisées en mettant en avant leur particularité : tous les sites dits « faciles » ne le sont pas de la même façon. La définition est également efficace pour opérer des comparaisons entre territoires qui semblent a priori assez éloignés les uns des autres, mais sur une dimension présentant cependant des points communs intéressants à examiner, par exemple, des relations sociales soutenues entre habitants dans des contextes patrimoniaux pourtant différents.

➔ **Du point de vue du bailleur social, ce territoire est appréhendé en termes de besoins et de devoirs.**

Il s'agit du besoin d'assurer la pérennité du patrimoine, par l'entretien technique, mais aussi sa pérennité financière, qui renvoie à des enjeux de commercialisation des logements et de recouvrement des loyers. L'organisme de logement social a également le devoir de garantir un habitat en bon état de fonctionnement, en encore le maintien d'un certain niveau de propreté.

➔ **Les pratiques de gestion qu'il met en œuvre sur le territoire doivent pouvoir répondre à ces impératifs, en fonction des potentialités du territoire sur lesquelles il a plus ou moins de maîtrise.**

Ainsi, un problème de vacance sur un territoire est pour le bailleur un problème de gestion du territoire lié à son attractivité, attractivité qui peut concerner les différentes dimensions du territoire : l'état du bâti, sa localisation, les relations de voisinage entre locataires, la réputation du territoire, les services à proximité...

Par rapport à ces caractéristiques du territoire, qui engendrent pour le bailleur un problème particulier (ici une vacance de logements), la question est alors de savoir si le dispositif de gestion est adapté. Le terme de dispositif de gestion ne renvoie pas seulement à ce qu'il est communément admis par gestion de proximité. En effet, la gestion des territoires « en proximité » ne relève pas seulement des personnels positionnés « à proximité » des territoires.

En l'état, l'organisme a-t-il mis en œuvre un programme de maintenance du patrimoine, quelle est son action pour faire respecter les règles de la vie collective, étant entendu qu'il n'est pas en mesure d'agir sur certaines dimensions qui fondent pourtant l'attractivité du territoire (par exemple sa localisation ou encore les services présents).

➔ **Il convient ainsi de distinguer, pour mieux les articuler :**

- **Le territoire, qui est un espace vécu avec ses désavantages, ses atouts et ses potentialités,**
- **Les problèmes spécifiques que pose le territoire au bailleur par rapport à ses propres enjeux,**
- **Le dispositif de gestion déployé pour répondre à ces enjeux.**

3. Gérer les territoires : un enjeu de management et d'organisation

➔ Gérer en proximité consisterait à mettre en œuvre un dispositif de gestion susceptible de répondre aux problématiques engendrées par le territoire.

Cela nécessiterait d'organiser le diagnostic du territoire et d'imaginer les réponses organisationnelles à mettre en place. Le management des ressources humaines consisterait quant à lui à faire coïncider les compétences des collaborateurs aux problématiques spécifiques des situations.

3.1 Produire de la connaissance sur les territoires : un travail managérial

➔ Mettre en œuvre un diagnostic des territoires nécessite de disposer d'indicateurs fiables et exhaustifs, pensés comme instruments d'analyse des situations locales.

L'enjeu est de qualifier les situations, dans le respect des limites fixées par la CNIL en matière de gestion des données personnelles.

➔ Mais il s'agit surtout d'organiser le rassemblement des informations qualitatives partielles, détenues de façon éclatée par les différentes catégories de personnel intervenant sur le territoire ou non, pour les faire entrer en relation et leur conférer du sens.

En effet, les catégories les plus avancées sur cette connaissance ne sont pas forcément celles qui sont directement immergées dans le territoire, mais celles qui ont un léger recul. Ainsi, les chargés d'attribution sont capables de qualifier le territoire en termes d'attractivité pour tel ou tel type de locataires, donc de parler de ses équipements, de la correspondance entre des types de locataires et des types de besoins, etc. Il convient donc de décloisonner et d'articuler des métiers différents et complémentaires autour d'une vision partagée du territoire.

➔ La démarche doit pouvoir se concevoir sur l'ensemble des territoires et ne pas seulement concerner les plus déshérités qui ont souvent déjà fait l'objet d'un effort de connaissance.

Les problèmes qui n'ont l'air que secondaires ou ne méritant pas d'y consacrer un temps démesuré, mais que rencontrent les collaborateurs sur ces sites peuvent être tenaces et usants. C'est le cas par exemple d'une petite résidence de gens plutôt fortunés qui ne représentent que quelques logements, mais ont accès aux élus.

➔ Un bailleur social s'est ainsi attaché à analyser l'ensemble de son parc afin d'ajuster les ressources humaines nécessaires.

Cette analyse a consisté dans un premier temps en une classification statistique à partir de divers indicateurs attachés aux résidences dont cinq se sont avérés pertinents (les réclamations dans les parties communes et les logements, le turn-over, le nombre d'enfants dans la résidence et le taux d'impayés). Trois familles de résidences ont été distinguées par cette méthode.

Ce classement issu d'un traitement statistique a ensuite évolué en fonction de la connaissance des personnels de terrain. Les problématiques de propreté et d'incivilité ont ainsi pu être intégrées, mais aussi les relations avec les locataires et notamment l'existence d'une association de locataires. Enfin, les caractéristiques techniques des bâtiments ont également été prises en compte.

La détermination de ces familles de résidences a permis de définir pour chacune d'entre elles un profil d'agent adéquat à déployer sur le site (agent d'entretien, employé d'immeuble, gardien).

➤ La démarche d'analyse des territoires consiste ainsi en une prise de recul sur la gestion quotidienne par la description des usages, des contraintes, des conditions locales et la proposition d'une formulation.

Cet échange ne se situe pas seulement dans le registre du partage d'informations ou de données, mais consiste en un processus collectif de production de sens.

➤ Le management intermédiaire est dans cette perspective investi d'une forte responsabilité, en charge d'organiser localement le diagnostic du territoire à la demande de la direction générale.

Devoir interpréter son territoire et animer la connaissance de ce territoire pour innover pourrait être une manière de donner du contenu à l'obligation d'être manager. Il lui incomberait alors de travailler à faire produire par chacun de ses collaborateurs, à tous les niveaux de la hiérarchie, une connaissance des

problèmes affrontés et d'exploiter cette connaissance pour diagnostiquer les problèmes de son territoire ; de stimuler l'imagination et l'initiative des collaborateurs ; d'inventer et de proposer des réponses organisationnelles et ainsi d'être force de proposition vis-à-vis de la direction ; enfin, par rapport au dispositif de gestion mis en œuvre, d'assurer une évaluation régulière par rapport aux objectifs et résultats attendus.

3.2 Diagnostiquer pour innover

➤ L'objectif à partir de ce diagnostic est d'entrevoir des leviers d'actions possibles en définissant des modes d'intervention et de gestion spécifiques, des formes d'action qui n'existaient pas.

Il s'agit de renouveler les contenus attendus d'une gestion adaptée des territoires en précisant à partir de leurs besoins les contenus de responsabilité, les formes de présence sur site, les contours d'une relation de service attentive aux situations des locataires et des modalités de contacts articulées entre elles. Ainsi, sur la même agence, en fonction des territoires, les prestations de nettoyage pourraient être effectuées par des acteurs différents, par exemple par les locataires eux-mêmes dans une situation où le contrôle social est important dans la résidence, mais les ressources limitées ou par une entreprise sur un territoire où les locataires ne sont pas en attente d'une présence sur site et d'une relation personnalisée avec un gardien.

Le métier des agents en charge des impayés pourrait varier selon les territoires, du simple agent de recouvrement avec un travail plutôt d'ordre administratif à des collaborateurs aptes et désireux de se déplacer sur site pour rencontrer les locataires.

Les procédures standard de l'organisme pourraient également être adaptées, par exemple sur un territoire où une majorité des locataires ont du mal à s'exprimer, le diagnostic des réclamations pourrait être systématique alors que sur un autre il serait exceptionnel.

➔ Il s'agirait ainsi d'adapter les formes de présence sur site, les procédures, le contenu des métiers, le type d'acteurs intervenant pour mettre en œuvre une prestation, le ratio de logements pour un métier, ou encore les modes de management en fonction des problématiques des territoires.

3.3 Ajuster les compétences aux territoires

➔ Le diagnostic des territoires doit aussi permettre de faire évoluer la gestion des ressources humaines par la sélection de profils adaptés aux sites. Car, aujourd'hui, on observe souvent une difficulté à expliciter les conditions d'acquisition des compétences adaptées à tel ou tel territoire.

Le cas le plus flagrant concerne les responsables, souvent envisagés comme ayant, ou non, des qualités intrinsèques de management, sans qu'il soit considéré que ce type de poste nécessite un profilage ou une explicitation des difficultés particulières qui seront à affronter.

Le recrutement ou la mobilité des collaborateurs sont peu liés aux besoins des territoires. Il n'y a pas de sensibilité au fait de décrire la difficulté particulière des

sites et donc les compétences variables qu'ils appellent. Lorsqu'il s'agit de recruter des agents de proximité affectés à des sites sensibles, les responsables ont de toute façon bien souvent le sentiment de n'avoir pas le choix du personnel.

➔ De manière générale, la confiance faite aux individus et aux collectifs ainsi qu'à leur maîtrise du métier les dispense souvent de s'interroger sur les registres de complication à maîtriser.

Cela tient au raisonnement implicite selon lequel, si le titulaire du poste est un bon professionnel, il est forcément capable de trouver les bons ajustements aux situations locales. La qualification opère comme résolution de la question de la compétence. À la gradation de la difficulté des sites répond la gradation des personnels, plus ou moins qualifiés.

➔ Dans le cadre d'une gestion adaptée aux territoires, l'objectif serait de positionner des collaborateurs dont les connaissances, les attitudes, les motivations ou encore les façons de se projeter dans l'activité les mettent en capacité d'y répondre, de réagir de manière adéquate, de s'en saisir.

En effet, les organismes de logements sociaux sont pour une part des entreprises de service, vis-à-vis des locataires. Les collaborateurs de tous ordres ne sont donc pas seulement engagés dans des activités codifiées (les règles de l'attribution des logements) ou techniques (la remise en état des logements), routinières, pour lesquelles il leur est nécessaire de mobiliser un savoir spécifique ou de maîtriser des procédures fixes.

➔ La capacité des personnels à interagir dans le cadre d'une relation de service, que ce soit pour gérer le recouvrement du loyer, la commercialisation des logements, la réclamation technique, est cruciale. Les compétences qui relèvent du rapport aux personnes (en particulier les locataires) acquièrent donc une importance toute particulière.

Il n'existe cependant pas à proprement parler une bonne posture valable vis-à-vis de tous les locataires et prospects et dans toutes les situations. Ainsi, dans l'un des organismes, un agent de proximité qui semblait en difficulté dans la relation avec les locataires s'est avéré correspondre parfaitement aux besoins d'un autre site. En effet, son positionnement un peu directif et peu souple engendrait des tensions avec des locataires aux multiples problématiques sociales alors que sa volonté de faire appliquer les règles dans le cadre de la mise en service d'un site permettait de fixer les bases de la vie en collectivité.

➔ Bien que les organismes aient conscience en théorie de la nécessité d'ajuster les compétences des collaborateurs aux problématiques des territoires, les dynamiques organisationnelles et les principes que se fixent les bailleurs peuvent aller à l'encontre d'une telle démarche.

Le choix par exemple de recruter du personnel de proximité ayant un niveau élevé de qualification, ce qui est censé garantir un bon niveau de prestations et d'investissement, peut s'avérer contre-productif si dans le même temps le contenu du poste n'est pas revalorisé.

Dans un autre registre, pour le recrutement des emplois types chargé de secteurs, les organismes oscillent souvent entre des profils plutôt technique ou plutôt clientèle. Or, le choix d'infléchir la politique générale afin d'intégrer une dimension commerciale au métier en choisissant de manière systématique des collaborateurs issus de la filière clientèle peut s'avérer compliqué dans le contexte d'opérations ANRU qui nécessitent un savoir-faire technique.

➔ Travailler sur l'articulation entre les compétences propres des collaborateurs et les besoins prioritaires des territoires (vacance commerciale, conflits internes ou avec les locataires, tensions d'usage sur le patrimoine, relations avec les élus...) est un objectif qui se doit de rester réaliste et dont les effets peuvent être modestes.

Il ne peut s'agir d'aboutir à une correspondance stricte entre les ressources humaines présentes (les compétences du personnel) et celles requises par les territoires. Mais cela consiste pour les bailleurs sociaux à mettre l'accent sur l'identification de ces compétences, ce qui contribue à les valoriser. Une telle démarche s'inscrit dans une conception novatrice de la gestion des ressources humaines où il s'agit moins de développer une compétence moyenne de l'ensemble des collaborateurs que de renforcer leurs atouts et qualités singuliers.

4. Quelles conséquences pour le pilotage des organismes ?

⇒ Une organisation basée sur l'adaptation aux besoins des territoires présente un intérêt évident pour mieux gérer les problématiques qu'ils posent. Cependant, ses implications sur le plan du pilotage général de l'organisme sont complexes et soulèvent de nouveaux défis.

La mise en œuvre d'une gestion adaptée aux territoires suppose pour les organismes d'en accepter le prérequis, à savoir de surseoir au principe de l'égalité de traitement.

L'adaptation du dispositif de gestion implique en effet que les coûts de gestion puissent varier en fonction des besoins. La question ne concerne pas seulement les charges imputées aux locataires, mais l'ensemble des budgets (de fonctionnement, d'entretien courant, de gros entretien) et moyens humains.

Cela suppose également vis-à-vis du personnel une gestion des ressources humaines assez souple où pour chaque mission sur chaque territoire ne correspond pas forcément un seul métier, avec ses tâches définies et un ratio de logement afférent. Par exemple, pour le recouvrement des loyers, il peut être opéré sur un territoire par un chargé de recouvrement au profil A, positionné sur un nombre de logements donné, qui assumera l'ensemble de la chaîne de traitement avec un travail plutôt administratif alors que sur un autre, le gardien participera à l'une des étapes du recouvrement, le chargé de recouvrement au profil B sera positionné sur moins de logements, mais devra effectuer des tâches supplémentaires. Auquel cas, ces deux profils A et B ne correspondront pas exactement au même métier et n'auront pas la même fiche d'emploi type.

⇒ Mais outre les conditions nécessaires à la mise en œuvre de dispositifs de gestion différenciés en fonction des territoires, la question est celle de leur intégration dans une politique générale.

Il s'agit en effet de trouver un équilibre entre capacité d'initiative locale et harmonisation/cohérence globale.

⇒ Premièrement, afin d'articuler les différentes initiatives locales entre elles, il convient d'organiser les moyens de la capitalisation.

L'objectif pour l'organisme est de se constituer un répertoire de réponses reproductibles à des difficultés de gestion bien définies et non pas seulement d'agir au niveau microlocal. Des types de territoires peuvent être identifiés au sein de l'ensemble du patrimoine auxquels il est possible d'apporter des réponses de même ordre.

⇒ Deuxièmement, si le principe d'une inégalité des moyens alloués aux territoires est admis, l'enjeu est qu'ils soient attribués en fonction de certaines priorités, définies au niveau de la politique générale de l'organisme.

De la même façon que les bailleurs sociaux élaborent des plans stratégiques de patrimoine, il s'agit de se doter d'un plan stratégique des territoires afin d'identifier les enjeux économiques des dispositifs de gestion mis en œuvre : quels moyens mettre en œuvre (prestations, ressources humaines, budget), pour quels besoins (différentes problématiques de gestion, conjuguées ou non) et pour quels résultats attendus (diminution de la vacance, des incivilités...) dans un contexte de ressources limitées.

⇒ Troisièmement, l'autonomie laissée au niveau local doit éviter l'écueil d'une balkanisation de la gestion.

L'adaptation des process, des contenus des métiers, des types de prestation et de la structure des équipes de gestion met à mal l'unité de l'organisme si elle n'est pas managée.

Elle complique assurément les moyens de contrôle puisque l'écart à la règle commune (la procédure, le référentiel métier, les modalités établies du fonctionnement d'équipe) est moins facilement constatable en raison de la latitude laissée aux territoires pour innover.

Si la variété des formes d'organisation n'est pas forcément en soi dommageable, les sièges pourraient être préoccupés par le risque de voir l'organisme perdre en cohérence. La tentation est alors forte d'intensifier les pratiques de reporting et les actes administratifs permettant de contrôler l'activité, ce qui irait à l'encontre d'une gestion capable de porter l'innovation.

→ Une telle organisation présente pour la direction générale un véritable défi en termes de pilotage. Cependant, une évolution dans ce sens serait une manière de renouer avec une histoire du mouvement professionnel qui a reconnu depuis plusieurs décennies les difficultés du seul pilotage à partir des sièges. L'importance de la décentralisation et les manières de l'organiser ont été l'objet de toutes les attentions, accompagnées par le souci de professionnaliser la gestion au moyen de procédures, de référentiels métiers et de dispositifs de suivi de la qualité. Mais la proximité relève sans doute de davantage qu'une délégation de tâches aux niveaux décentralisés. Les équipes de terrain sont tous les jours confrontés à la dimension territoriale de l'activité des organismes. De fait, elles doivent déployer les processus dans des contextes qui les obligent à adapter, improviser, répondre à la diversité. L'inscription territoriale pose aux organismes la question de la pertinence de fonctionnements trop uniformes et exige sans doute que le professionnalisme des organismes Hlm et de leurs équipes franchisse une nouvelle étape, celle de l'adaptation de la gestion aux territoires et de l'innovation à partir de ces territoires.



Les dernières parutions

Plus de 100 titres déjà parus. Certains sont épuisés ; les autres peuvent être commandés (différents tarifs*) auprès de la direction des Activités promotionnelles – Éditions de l'Union sociale pour l'habitat - 14, rue Lord-Byron - 75384 Paris Cedex 08 - Tél. 01 40 75 52 63 - Mél. : celine.lara@union-habitat.org

Les Cahiers

- 97 Prendre en compte la gestion et les usages dans les projets de renouvellement urbain - septembre 2005
- 98 Prendre en compte le vieillissement et le handicap dans les interventions sur le patrimoine - septembre 2005
- 99 Relogement et rénovation urbaine - novembre 2005
- 99b Les aspects juridiques du relogement - mai 2007 **actualisé en décembre 2010**
- 100 Le PLH : enjeux pour l'habitat social et rôle des organismes Hlm - novembre 2005
- 101 La délégation des aides à la pierre, outil de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat - décembre 2005
- 102 Aide à l'entretien des aires de jeu - février 2006
- 103 L'accès et le maintien dans le logement des personnes ayant des difficultés de santé mentale - mars 2006
- 104 L'ouverture des marchés de l'énergie pour les organismes de logements sociaux - avril 2006
- 105 L'accès au foncier : comprendre, proposer, agir - juillet 2006
- 106 Bilan de quelques opérations de résidentialisation dans le cadre de projets urbains - septembre 2006
- 107 Décentralisation et politiques locales de l'habitat - octobre 2006
- 108 Guide de mise en place du contrôle technique périodique en ascenseur - novembre 2006
- 109 Guide de sensibilisation à la communication des projets de rénovation urbaine - décembre 2006
- 110 Le nouveau régime d'impôt sur les sociétés des organismes de logement social - avril 2007
- 111 Le dossier de diagnostic technique - mai 2007
- 112 Communication : approches, pratiques et tendances - juin 2007
- 113 La gestion des quartiers en chantier - juillet 2007
- 114 Améliorer l'accessibilité du parc existant - juillet 2007
- 115 Stratégie énergétique : comment définir une réponse globale sur le parc existant ? - novembre 2007
- 116 Projets de gestion de site et certification Qualirésidence(s) - novembre 2007
- 117 Gérer les copropriétés : savoir-faire et valeur ajoutée des organismes Hlm - décembre 2007
- 118 Vente des logements locatifs des organismes Hlm à personne physique - décembre 2007
- 119 Entreprendre ou poursuivre l'amélioration du service aux habitants : la mobilisation francilienne - janvier 2008
- 120 Les démarches collectives d'engagements de service en Bretagne et Pays de la Loire - février 2008
- 121 Accéder à la propriété dans les quartiers en renouvellement urbain - mars 2008
- 122 Les projets de résidentialisation : points de vigilance et recommandations - juillet 2008
- 123 La restructuration du foncier dans les opérations de renouvellement urbain - juillet 2008
- 124 Développer les réponses aux besoins d'accueil d'urgence et temporaire : les produits, le rôle des organismes - juillet 2008
- 125 Partenariats FNARS et USH
Collaborations locales : enseignements et perspectives - septembre 2008
- 126 ProAccess : accession sociale, vente Hlm, copropriétés - septembre 2008
- 127 Maintien à domicile des personnes âgées : les formules proposées par les organismes d'Hlm - octobre 2008
- 128 L'adaptation de la gestion des organismes d'Hlm à l'accueil des ménages vulnérables - juin 2009
- 129 Refuser et ajourner une demande de logement : points de repères juridiques et opérationnels - juillet 2009
- 130 Gestion et communication de crise dans l'habitat social - Guides réflexes et méthodologie - juillet 2009
- 131 Le Plan Local d'Urbanisme pour favoriser le logement social - septembre 2009
- 132 Guide de l'aménagement opérationnel - février 2010
- 133 Développement durable, nouveau concept, nouvelles pratiques de communication - juin 2010
- 134 Les procédures de gestion de la demande et des attributions - juillet 2010

Les dernières parutions

- 135 La prévention des impayés et des expulsions - octobre 2010
- 136 Les partenariats entre bailleurs sociaux et associations pour l'accès et l'insertion durable dans le logement des ménages en difficulté - nov. 2010
- 137 Les économies d'énergie après la loi Grenelle 2 - novembre 2010
- 138 Mettre en œuvre la réforme de la demande sur les territoires - janvier 2011
- 139 Les engagements en matière de qualité de service : enjeux, pratiques et perspectives - janvier 2011
- 140 Le Conseil de concertation locative : un outil intégré au service du mieux vivre ensemble - janvier 2011
- 141 Guide pratique et déontologique de la vidéoprotection à l'usage des bailleurs sociaux - mai 2011
- 142 La médiation dans une politique de tranquillité résidentielle - mai 2011
- 143 Faciliter la mobilité résidentielle dans le parc social - juin 2011
- 144 Les organismes d'Hlm et la copropriété : aspects juridiques - septembre 2011
- 145 Vente Hlm : une nouvelle dimension dans la stratégie des organismes Hlm - décembre 2011
- 146 Sécurité, tranquillité : Qualité urbaine et prévention situationnelle - avril 2012
- 147 Les coopérations entre organismes Hlm et EPF - septembre 2012
- 148 Favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes en situation de handicap - sept. 2012
- 149 Guide du pilotage opérationnel d'une ZAC concédée - novembre 2012
- 150 Préconisations pour la conception et la gestion d'un écoquartier - décembre 2012
- 151 Construire moins cher en économisant une part du foncier : les principaux outils juridiques à la disposition des organismes Hlm - mars 2013
- 152 TVA- Droits d'enregistrement (acquisition foncière, acquisition et construction de logements locatifs). septembre 2013
- 153 Comment réqualifier un immeuble ? - mai 2013
- 154 Coopérations entre organismes d'Hlm et partenariats Hlm-privé - septembre 2013
- 155 La Remise en ordre des loyers dans le cadre des conventions d'utilité sociale : enjeux et méthode - septembre 2013

Les Guides

- Le guide de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans les organismes - mars 1999
- Le guide de la fonction médiation dans les organismes d'Hlm - février 2000
- Le guide de la fiscalité Hlm - Tome 3 - Accession à la propriété, régime des travaux - mai 2000
- Le guide des études de marché : un outil d'aide à la décision de développement d'une offre locative sociale - février 2001
- Le guide de la gestion prévisionnelle des ressources humaines : repères pour l'action - novembre 2001
- Le guide du recrutement des personnels de terrain : agents de proximité, gardiens d'immeuble - novembre 2001
- Élaborer des procédures de gestion de la demande et d'attribution de logements - Version actualisée au 1^{er} janvier 2002 - février 2002
- Le guide des logements-foyers pour personnes âgées. Quelles adaptations, pour quel avenir ? - mars 2002
- Le guide de la fiscalité Hlm - Tome 4 - Les impositions liées à la détention et la location d'un immeuble - mars 2002
- Le rôle des organismes de logement social dans les PLH - mars 2003
- Guide des observatoires de l'habitat : la participation des organismes de logement social - mars 2003
- Guide évaluation des contrats de ville - juin 2003

* Tarifs des Guides, prix unitaire TTC franco

Guides 1995 à 2000 : 22,87 €

Guides 2001 : 24,39 € - 2002 : 25 € - 2003 : 26 €

* Tarifs des Cahiers, prix unitaire TTC franco

Du n° 5 au n° 50 : 15,09 €

Du n° 51 au n° 62 : 16,01 €

Du n° 63 au n° 71 : 16,77 €

Du n° 72 au n° 76 : 17 €

Du n° 77 au n° 80 : 17,50 €

À partir du n° 81 : 20 €

La collection des Cahiers et des Outils d'Actualités habitat



**Une gamme de couleurs pour repérer
les différents thèmes de la collection :**

- Communication : rose
- Droit et fiscalité : saumon
- Etudes et documents : prune
- Maîtrise d'ouvrage : orange
- Politiques locales de l'habitat : bleu ardoise
- Patrimoine : rouge
- Ressources humaines : vert
- Social / Habitants : jaune
- Ville et renouvellement urbain : bleu
- Qualité et services : turquoise
- Accession sociale, vente Hlm, copropriétés : céladon
- Aménagement, partenariats, montages : violet

Dès la parution d'une nouvelle publication, un exemplaire est adressé gracieusement à chaque organisme Hlm. Pour tout numéro supplémentaire, veuillez retourner le bon de commande à la Direction des activités promotionnelles – Editions de l'Union sociale pour l'habitat, 14, rue Lord-Byron, 75384 Paris Cedex 08.

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

LES REVUES

14, rue Lord Byron • 75384 Paris Cedex 08

Tél. : 01 40 75 78 00 • Fax : 01 40 75 79 83

www.union-habitat.org



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT
Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble

**Club Management
& Marketing**