

LE COÛT ET LA QUALITÉ DES LOGEMENTS : DES PISTES DE RÉFLEXION

Jacotte Bobroff

LATTS - École nationale des Ponts et Chaussées

SOMMAIRE

Le programme LQCM : quels acquis ?.....	4
La connaissance de la demande.....	5
Des collaborations maîtres d'ouvrage-collectivités locales favorisent la faisabilité et l'insertion urbaine des opérations LQCM.....	5
Les collaborations avec la maîtrise d'œuvre et les entreprises s'appuient sur des pratiques partenariales anciennes	7
Les coopérations avec les opérateurs locaux de réseaux dépendent des alliances locales.....	9
La traduction de la demande.....	12
Une prise en compte de l'usage résultant du fonctionnement des équipes-projet	12
Un questionnement sur l'usage renvoie à une approche politique de la qualité et à une interrogation sur la cohérence du projet social.....	13
Des usages pas toujours réductibles aux normes	14
Les compétences et les pratiques des maîtres d'ouvrage pour traduire la demande.....	17
Des tentatives encore rares de prise en compte de l'usage et du service rendu dans l'optimisation des charges.....	17
Les conditions de la reproductibilité de la démarche	21
Un renforcement des structures dans la maîtrise d'ouvrage pour consolider les moyens de fiabilisation de la commande	21
L'interrogation commune des maîtres d'ouvrage et la capitalisation des acquis ont contribué à l'élaboration d'outils	24
Des éléments de bilan conduisant à s'interroger sur de nouveaux positionnements de la maîtrise d'ouvrage	27
Maîtriser le coût et la qualité des logements sociaux est une décision politique	27
Secteur privé-secteur public : une offre en concurrence.....	27
Un rapport "distancié" à la demande chez les bailleurs sociaux.....	28
La collaboration des partenaires en amont	28
La place de la construction neuve pour faire évoluer le parc HLM : de nouvelles formes de montage des opérations	29
Une nouvelle voie pour les organismes sociaux : construire en VEFA.....	29
Au-delà de la conception-réalisation des LQCM, la question de l'évolution des métiers de la maîtrise d'ouvrage	30

Le programme LQCM : quels acquis ?

Une dizaine de recherches et une quinzaine d'études de suivis-évaluation ont accompagné le déroulement des opérations LQCM¹. Elles ont été l'occasion de débats et ont alimenté la réflexion autour de grands thèmes transversaux et récurrents à de nombreuses opérations. Ces thèmes, non limitatifs, mettent l'accent sur des axes à poursuivre et sont porteurs d'un grand nombre de questions que la plupart des intervenants des opérations LQCM se sont posées.

Des pistes destinées à alimenter une réflexion interne du PUCA et à encadrer la poursuite de certaines démarches locales ont été proposées. Elles se sont données pour objectif de faire évoluer les problématiques vers un travail de requestionnement et de diffusion des résultats, à l'intention des instances locales (DRE-DDE, municipalités, niveaux régionaux des Unions HLM et maîtres d'ouvrage impliquant les divers acteurs participant aux opérations).

Des acquis, des initiatives, des pratiques innovantes (montage d'opérations, efforts de rationalisation architecturale, transformations organisationnelles, modes de coopération) ont émergé. La plupart des opérations expérimentales sont terminées et habitées ; certaines ont été différées ou annulées ; quelques unes sont encore en cours. Les conditions actuelles de leur déroulement, dans le cadre des évolutions économiques, politiques, réglementaires et sociales actuelles (appels d'offres souvent infructueux, résistances de plus en plus fortes d'élus et de directions de l'Équipement, loi sur la solidarité et le renouvellement urbain, nouvelle réglementation du logement social) sont intéressantes à analyser.

Des critiques ont été formulées par les équipes, sur les limites de certaines tentatives et sur les difficultés constatées dans le montage, la conception et la réalisation d'opérations. Mais la demande de logements dont les coûts loyer + charges restent abordables est toujours aussi forte et difficile à satisfaire et la question centrale de l'appel à propositions LQCM est de plus en plus actuelle : comment construire autrement afin de continuer à produire du logement social de qualité face aux contraintes économiques, politiques et sociales ?

Les analyses accompagnant les opérations se sont interrogées sur les résultats et les limites à ne pas dépasser dans la rationalisation de la cellule et dans les économies à réaliser sur le produit logement. Souvent les limites acceptables dans la prise en compte "du juste nécessaire" ont été atteintes et l'usage abordé trop sommairement.

Quel type de logement, quel habitat les maîtres d'ouvrage seront-ils conduits à mettre en œuvre ? Comment se situent les LQCM dans ces développements ? Correspondent-ils à l'évolution de l'usage et à la demande des habitants ? Quelle stratégie de prix, pour quel produit ?

De telles interrogations sur l'usage renvoient à un questionnement politique : articulation au dispositif SRU, aux enjeux de la mixité et problématique de l'insertion sociale et urbaine.

Dans leur réflexion sur le produit, les organismes de logements sociaux sont, en outre confrontés à la question de leur positionnement en regard du secteur privé. Pour faire face à ce défi et mieux répondre à des demandes locales de logements sociaux, ne doivent-ils pas élargir leur gamme de réponses et réfléchir aux conditions d'insertion urbaine et sociale de petites opérations bien intégrées ? Or, nombreux sont les maîtres d'ouvrage qui se limitent encore à proposer un "produit attrape-tout"² indifférencié, moins risqué sur le plan de sa gestion, mais peu évolutif et largement concurrencé par les offres standards de la promotion privée.

Cependant, au-delà de la réflexion sur l'élaboration des produits, des partenariats, des démarches, des outils d'expertise et d'évaluation pour approcher la demande ont été développés qui subsisteront dans les pratiques des acteurs et pérenniseront remontés des savoirs, implication et coopération des intervenants.

Les gisements de progrès et d'économie se situent davantage dans ces tentatives qui permettent de mieux aborder l'ensemble du processus de conception-réalisation-exploitation des logements, d'en contrôler la qualité, et d'en reproduire les conditions. Ce sont là, des acquis qui subsisteront très au-delà des produits LQCM et qu'il importe de diffuser.

Afin de proposer des éléments de bilan et quelques pistes d'interrogation, nous avons tenté une synthèse de ces résultats autour de trois grands thèmes qui ont animé les débats et la réflexion générale autour du programme LQCM : la connaissance de la demande, sa traduction en regard des exigences d'usage et les conditions de la reproductibilité des acquis.

¹ Les chercheurs et chargés des suivis-évaluation des démarches et opérations du programme sont cités en note afin de faire le lien avec leurs travaux. Un séminaire de recherche les a réunis le 27 avril 2000 à l'École nationale des ponts et chaussées.

² Michel Teule

La connaissance de la demande

Des formes originales de collaboration se sont organisées en amont de l'opération, au niveau local, pour aider à sa pré-définition, permettre son montage et réunir les conditions de sa faisabilité. L'enjeu constitué par la nécessité de maîtriser les coûts de loyer et de charges a favorisé la mise en place d'un processus de travail partenarial. Seule une telle pratique permet de mobiliser les énergies et d'identifier les multiples sources d'économies à même de relever ce défi. Des échanges, des collaborations, des regroupements ont ainsi donné lieu à un réexamen des moyens et à une redéfinition des missions.

L'exigence de résultats combinée à la difficulté d'obtenir des marchés fructueux a conduit les partenaires à affiner les stratégies de prix et à imaginer des formules de montage innovantes. Les conditions préalables à la sortie des opérations (foncières, réglementaires, économiques et politiques) ont souvent été reconsidérées.

Les pratiques de partenariat qui ont émergé entre les maîtres d'ouvrage, fortement incités par l'appel à proposition à s'associer et certaines de leurs collaborations avec les architectes ont contribué à organiser une remontée des savoirs et un échange de compétences. Elles ont été à l'origine de la mise au point de méthodes et outils communs et dans quelques cas, ont favorisé la stabilisation de réseaux avec d'autres acteurs : collectivités locales, opérateurs de réseaux, entreprises et plus rarement industriels.

De nombreuses questions ont été soulevées et les arbitrages n'ont pas toujours été faciles, mais les propositions pour consolider et soutenir ces mouvements sont nombreuses.

Les recherches se sont principalement attachées aux collaborations instituées par les maîtres d'ouvrage avec les intervenants suivants :

- collectivité locale,
- architecte et bureaux d'études,
- entreprises de construction et d'entretien du parc,
- opérateurs de réseaux.

Des collaborations maîtres d'ouvrage-collectivités locales favorisent la faisabilité et l'insertion urbaine des opérations LQCM

Les nouvelles exigences de prise en compte de l'urbain et l'attention portée par les collectivités locales à la construction de logements sociaux sur leur territoire ont conduit certains maîtres d'ouvrage à davantage considérer les bâtiments qu'ils voulaient construire comme partie prenante du domaine urbain ; ils ont instauré, très tôt à ce titre, des échanges avec les collectivités locales.

Certaines évolutions témoignent d'un renouvellement des attitudes des producteurs de logements sociaux pour qui, la qualité de l'habitat intègre désormais des facteurs d'environnement et de qualification de l'espace.

Plusieurs des opérations n'ont pu sortir à des conditions économiques acceptables que si les terrains ont été apportés et/ou les VRD pris en charge par les municipalités, tout comme l'entretien des espaces extérieurs.

Des négociations menées en amont ont aidé les maîtres d'ouvrage à saisir des opportunités foncières, à obtenir des terrains à faibles contraintes et à accroître ainsi la faisabilité de leurs opérations. De leur côté, les municipalités ont pu mettre en œuvre, à cette occasion, des stratégies de développement de zones ou d'opérations de logements destinées à satisfaire des demandes spécifiques. Comme le signale Josette Sampieri : *"la véritable mixité se fonde sur une mixité des acteurs"*.

Dans certains cas, les opérations situées sur des terrains, de petite taille, plus difficilement utilisables, ont contribué à la transformation de l'image de quartiers ou à l'achèvement de zones d'habitat en cours de transformation. Dans d'autres, la volonté de mixité des collectivités locales a incité les organismes HLM à combiner des habitats destinés à des clientèles plus diversifiées.

A *Roubaix*, sur des terrains de résorption d'habitat insalubre, fournis par la communauté urbaine, les deux immeubles LQCM, fortement intégrés à la typologie architecturale et urbaine roubaisienne ont complété une "recouture urbaine" du quartier.

A *Longeau*, la construction située sur un terrain en bord d'un axe de circulation, dans une commune proche du centre ville, achève l'urbanisation d'un secteur ;

A *Clermont de l'Oise*, l'opération occupe un terrain vague et anciennement squatté et apporte un achèvement qui valorise cet environnement en voie d'embellissement³. Malgré leur petite taille, ces opérations ont un impact réel sur l'espace urbain, dans la mesure où elles occupent des terrains difficiles et achèvent des urbanisations en cours.

Au *Creusot*, à *Romans* de petits programmes intégrés, soutenus par la politique municipale, participent à la dynamisation de leur environnement, en renversant l'image d'un îlot, afin d'inciter les propriétaires privés à s'engager dans la réhabilitation de leur patrimoine : "la production HLM est ainsi mise au service d'une politique volontariste de la ville, en tant qu'élément moteur d'une volonté de rénovation urbaine et de réhabilitation"⁴. L'offre de logements LQCM devient ainsi une opportunité pour la collectivité locale, d'élargir sa clientèle, en s'inscrivant dans une stratégie patrimoniale à long terme.

Les apports les plus intéressants résultent de négociations-amont avec les collectivités locales, autour de projets d'urbanisme :

Les maîtres d'ouvrage de Saône et Loire dans le programme "*Trait d'Union*" ont répondu aux demandes des communes rurales, en négociant des conditions particulières dans le cadre de ce type de projets : rétrocessions de terrains, allègement de la réglementation et participation aux travaux de VRD⁵. Certaines opérations qui n'avaient pu "sortir" jusque là ont profité de ce travail partenarial avec les collectivités locales.

La Société HLM du Beauvaisis a obtenu un terrain important, proche du centre ville pour monter une opération de 82 logements "La Manufacture", financée pour moitié par des cotisations patronales, réalisant ainsi des conditions de co-financement et de mixité, sans lesquelles l'opération n'aurait pu se réaliser. Le choix de parkings très sécurisés, mais situés en surface, a largement conditionné la conception de cette opération.

Les négociations menées généralement autour des parkings, de leur nombre et de leur implantation, sont l'occasion de collaborations plus ou moins fécondes avec les collectivités locales. Les décisions prises, sont non seulement lourdes de conséquences sur le projet, mais sur le type d'intégration urbaine⁶. Des boxes individuels qui permettent d'amincir et d'optimiser les bâtiments ne favorisent pas toujours un aménagement intéressant de l'espace public (*ODH 26*)

A *Caen*, en revanche, la volonté d'aménagement de la ZAC a imposé des parkings en sous-sol dans les deux plots réalisés et a stimulé la réflexion de l'architecte et la conception générale du projet, l'orientant vers la mixité des financements.

A l'occasion de leurs observations des chantiers LQCM, d'autres initiatives ont été signalées comme celles des collectivités locales, jouant un rôle politique et d'arbitrage pour impulser des conditions de mixité sociale :

³ Ces trois opérations font l'objet d'une recherche de Paul Walez et Hervé Barry (CRESGE)

⁴ Michel Teule

⁵ Gaston Quincieux- et A. Murillon

⁶ Christian Moley

- Un maire *d'une petite commune du Bas Rhin*⁷, à partir de la demande de permis d'un promoteur privé voulant construire 12 logements, a négocié et obtenu que la moitié de ces logements soient sociaux. Afin de répondre aux conditions réglementaires, deux bâtiments autonomes ont été réalisés et un accord de la DDE sollicité afin que le promoteur privé puisse rétrocéder un des deux bâtiments à la commune.
- Dans *le Luberon*⁸, où une forte pression foncière liée à la présence de nombreuses résidences secondaires, ne permettait pas au maire de Goult de satisfaire une demande locale de logements, un projet global d'urbanisme, auquel ont participé la municipalité, le CAUE, le Parc Naturel Régional et diverses instances administratives locales, a été soutenu par la population. La collectivité locale, propriétaire des terrains avait ainsi imposé sa vision politique du développement local et favoriser la mixité : "*Quand la collectivité se fait l'écho d'une réelle demande et met à cet effet les acteurs en synergie, la production de logements est de meilleure qualité*". Mais la demande étant trop accaparée par les élus, le projet ne résista pas à un changement de majorité politique.
- - A Juvisy, opération non LQCM 9, où la synthèse amont n'a pas été effectuée, où la réflexion de la maîtrise d'ouvrage s'est limitée à une approche économiste et gestionnaire de son programme, sans accord avec la politique d'urbanisme local et son PAZ, les modifications de programme ont conduit à une qualité et économie du projet médiocres.

Si les demandes des collectivités locales et leurs décisions politiques ont largement dynamisé les collaborations, la question reste généralement posée du choix de l'intervenant le plus apte à effectuer la synthèse d'exigences souvent contradictoires, d'autant plus que les contraintes urbaines et le système d'acteurs deviennent de plus en plus complexes

Les collaborations avec la maîtrise d'œuvre et les entreprises s'appuient sur des pratiques partenariales anciennes

La place de l'architecte dans le projet, son rôle et sa marge de manœuvre ont fait l'objet de débats très contradictoires. Pour certains, les interventions de l'ingénierie doivent être limitées, car les honoraires ajoutés à ceux de l'architecte renchérissement le coût des opérations et complexifie les décisions. D'autres, au contraire soutiennent que la réduction de la mission de maîtrise d'œuvre par recherche d'une économie sur le coût global limite aussi bien la présence de l'architecte sur le chantier que le renforcement de la maîtrise d'œuvre. Or, l'optimisation de la qualité et l'investissement de la maîtrise d'ouvrage dépendent directement de la qualité des études-amont. Si un emploi excessif de procédures ne favorisent ni l'innovation ni la qualité, l'institution d'étapes de validation avec la maîtrise d'œuvre, le plus en amont possible permettent d'optimiser et de fiabiliser le projet.

La démarche "*Schéma directeur de projet*" des trois OPAC Rhonalpins a pu évoluer et s'est simplifiée grâce à l'investissement conjoint d'un bureau d'études très impliqué, le BETREC et d'architectes expérimentés.

A *Dunkerque*, opération SPIR, proche de l'esprit LQCM, c'est également une ingénierie forte qui est à l'origine de la qualité de l'opération¹⁰. S'appuyant sur des techniques constructives sophistiquées et sur un appel d'offres exigeant, la Société HLM du Pas de Calais et du Nord a réussi à satisfaire sa demande de performances en mobilisant les savoirs des entreprises.

Mais l'examen de la conception des divers projets révèle de fortes disparités qui dépendent du leadership sous-jacent à l'opération. Les concepts procédant des savoirs technologiques et constructifs des bureaux d'étude et/ou des entreprises de construction sont très différents de ceux beaucoup moins affirmés techniquement, proposés unilatéralement par des architectes¹¹

⁷ Béatrice. Dollé dans son observation d'opérations LQCM et non LQCM

⁸ Josette. Sampieri

⁹ Josette Sampieri

¹⁰ José Demont

¹¹ Christian Moley

Des partenariats féconds, mais encore rares réunissent étroitement et dans la durée, architecte et entreprise, autour de la maîtrise d'ouvrage

Les opérations de Beauvais et de Clermont de l'Oise sont le résultat d'une telle collaboration : un maître d'ouvrage fait appel régulièrement à des architectes expérimentés dans la conception du logement social, et entretient des relations suivies avec des entreprises. Un petit groupe, composé de l'architecte et de SOGEA Développement ayant l'habitude de travailler ensemble, proposa à la SAHLM du Beauvaisis et à l'OPAC de l'Oise, un produit compétitif qui fut rapidement opérationnel. Organisé, à partir d'un noyau de base technique, avec des cellules très rationalisées et reproductibles, le produit peut varier et s'adapter à des environnements divers¹². Dans le cadre d'échanges partenariaux avec les maîtres d'ouvrage, il fit l'objet de modifications et d'améliorations.

A *Roubaix*, un même type de partenariat dans la durée, est à l'origine d'une méthodologie commune, permettant de définir les choix techniques et le produit adapté au contexte local, très social de résorption d'habitat insalubre. La réalisation des deux chantiers Bayard-Labruyère et Maubeuge-Rocroi s'est appuyée sur une équipe intégrée entreprise-maître d'ouvrage. Ce dernier a néanmoins manifesté une certaine déception sur la persistance d'un mode de chiffrage traditionnel par ratios et sur le montant des coûts de construction qui n'ont pu bénéficier de l'enchaînement de chantiers espérés par l'entreprise de construction.

Quillery, à partir d'une proposition de la *SAHLM Région Nord et Est* s'allia avec un bureau d'études thermique Paziaud, possédant un brevet sur des fenêtres pariéto-dynamiques, afin de promouvoir un bloc de parpaing à isolant intégré, Isostone. Le plan de masse fut le résultat d'un compromis avec la maîtrise d'ouvrage. Mais à *Longeau, Wassigny, Laon et Seraucourt*, supports de cette expérimentation, de graves difficultés techniques firent l'objet d'expertises pour fissurations

Dans la démarche "Habiter aujourd'hui", SPIE s'est appuyé sur un architecte et un bureau d'études thermique Raoust, avec lesquels il collaborait depuis longtemps, pour imaginer un produit logement qui, rationalisé dans sa conception, offre des espaces intéressants, des prestations élevées autour de produits industriels labelisés. Les bâtiments permettent une flexibilité favorable à une mixité des logements et des financements et présentent une bonne intégration dans des sites diversifiés : trois maîtres d'ouvrage ont adopté ce concept architectural et les choix techniques qui l'accompagnent à *Castelginest (31), Cregy les Meaux (77) et Saint-Quentin (02)*. Les objectifs de maîtrise des coûts et de la qualité furent atteints même si de difficiles problèmes de démolition-construction se sont posés dans la dernière opération.

La reproductibilité des opérations n'a pas été possible pour SPIE, qui prévoyait de plus nombreux chantiers, car dans certaines régions, leurs coûts n'étaient pas compétitifs en regard de ceux des entreprises locales. Deux des opérations se sont réalisés sans eux ; d'autres ont été annulées et l'entreprise a affiché des pertes. Mais les relations et le partage des tâches, qui se sont établis avec l'architecte de conception, proche de SPIE et les architectes d'opérations locaux ont été équilibrés et féconds ; le partage d'honoraires s'étant effectué dans des conditions acceptées par les uns et les autres. Ici encore, c'est la reproductibilité de l'expérimentation et la capitalisation du travail intellectuel qui montre ses limites et ne permet pas plus à l'architecte qu'à l'entreprise, le retour sur investissement espéré. Comment, sans cela, inciter la maîtrise d'œuvre et l'entreprise à investir dans la mise au point d'innovations architecturales, techniques et dans le développement de produits industriels à longue durée de vie, à faible coût d'entretien et dont les performances aideraient à mieux satisfaire l'usage ?

La présence de l'entreprise en amont, par son savoir et son expérience constructive peut être source de progrès et de qualité, surtout si les relations internes entre les divers services, commerciaux, études et travaux, s'associent pour capitaliser leurs échanges en faveur du client. Les appels d'offres de type exigenciel ne peuvent-ils contribuer à mieux mobiliser les partenaires en amont ?

L'architecte, interface active entre le maître d'ouvrage et la collectivité locale

Si l'architecte combine une culture du logement social et une pensée de la modernisation de la ville, il est particulièrement apte à impulser et animer un réseau d'acteurs qui chacun, dans son domaine s'efforcera d'alimenter une réflexion commune¹³. C'est l'homme de synthèse du projet ; il en traverse

¹² Anne Faure

¹³ Michel Teule

l'histoire alors que les interventions des autres partenaires restent plus parcellisées. Quand l'architecte est un élément moteur des interactions entre la politique locale et le projet, les conditions de création de ce dernier sont particulièrement favorables.

En Saône et Loire, l'architecte, se positionnant en "militant du logement social" a su organiser les relations entre la direction technique de la maîtrise d'ouvrage et quelques municipalités exprimant des besoins en logements. Impliqué dans plusieurs programmes expérimentaux et démarches-qualité, il avait construit un réseau local, propice à ce type d'échanges, de négociations et partenariats. Ainsi, une démarche plutôt informelle a été à l'origine d'une réflexion collective incitant à une rationalisation et à une formalisation intéressantes de l'organisation du plan et de l'espace. Mais le travail accru sur la faisabilité de l'opération et l'optimisation du produit-LQCM nécessite un très fort investissement en temps de l'architecte, rarement rémunéré en conséquence. Hormis quelques situations particulières de militantisme, ces économies à court terme sont-elles une voie de progrès pour réaliser un produit de qualité? Cette réflexion amont de l'architecte avec l'ensemble des partenaires innove au regard des pratiques habituelles et ce type de leadership reste rare. Une telle mobilisation des acteurs reste difficile en regard du code des marchés publics, mais l'absence d'engagement de l'architecte tient aussi à sa difficulté à assumer, au delà de la conception architecturale, son rôle de concepteur et une implication plus orientée dans le sens du produit recherché.

A Reims où les architectes, disposaient d'une bonne connaissance des mécanismes de production de logement social, des solutions innovantes, avec création de jardin d'hiver ont été proposées à l'Effort Rémois, organisme connu pour sa recherche de qualité et d'innovation architecturale.

L'OPAC de Reims a organisé, autour d'une conception technique et architecturale innovante, une concertation entre architecte, bureaux techniques et EDF, pour trouver la solution de façade et d'isolation la plus adaptée au projet.

Quelques concepteurs ont ainsi, su se ménager des marges de manœuvre et s'appuyer sur d'autres intervenants pour formaliser et soutenir leurs propositions. Mais, dans l'ensemble, on peut regretter la faiblesse de l'innovation architecturale et de la réflexion sur l'usage de l'espace et la dimension symbolique du logement.

Plusieurs propositions d'innovations architecturales n'ont pu aboutir : A Clermont Ferrand, (démarche "Osiose"), pour concilier la trop petite taille de la chambre avec une exigence de placard, une alternative innovante de regroupement de deux pièces en une s'est heurtée à la rigidité de la distribution du logement. Quant à l'intégration de la cuisine dans la pièce de séjour, qui a très souvent accompagné les réductions de surface des logements, elle a été inégalement traitée et appréciée. Si elle a été l'objet d'une réflexion amont de la conception architecturale, en particulier en termes d'aération, d'éclairage et d'éléments séparatifs visuels, elle est bien acceptée par les habitants.

Souvent, les efforts de rationalisation, au lieu d'intégrer la logique économique s'y sont trop strictement soumis, nivelant la demande dans sa conformité, sans l'analyser plus finement.

Les coopérations avec les opérateurs locaux de réseaux dépendent des alliances locales

Les relations instaurées par les deux opérateurs EDF et GDF avec les maîtres d'ouvrage relèvent tout à la fois de leurs orientations stratégiques nationales, du niveau de concurrence régionale et des réseaux de coopération qui ont pu se développer avec les partenaires locaux. Les résultats dépendent donc d'un travail partenarial et des savoir-faire de négociation des divers acteurs¹⁴.

EDF, GDF : des orientations stratégiques différentes

EDF investit fortement en ingénierie thermique, collaborant à cet effet, en amont, avec les bureaux d'études techniques et l'architecte. Des concertations ont lieu sur la structure du bâti, le mode d'isolation et les choix de matériaux, ainsi que sur le suivi de la mise en œuvre. En revanche, EDF s'attache moins à la prise en compte des économies d'énergie au niveau de l'usage et des comportements des locataires ; les collaborations avec la maîtrise d'ouvrage se limitent le plus souvent à une approche technicienne. EDF dispose néanmoins d'un système général de suivi et publie certains résultats issus de ces enquêtes. Ceux ci sont particulièrement intéressants quand ils sont confrontés aux éléments communiqués directement par les locataires¹⁵.

GDF intervient moins à ces niveaux structurels et techniques du bâti, mais est largement consulté par les maîtres d'ouvrage sur les politiques de tarification et d'abonnement, sur l'offre de service qui y est

¹⁴ Lydie Laigle

¹⁵ Nicole Kerhuel

attachée et sur les avantages comparés de ses offres en terme d'exploitation : abonnement, individualisation des charges ou distribution collective. GDF s'attache également à diffuser une information technique, autour de la "sécurisation" de la distribution de l'énergie. A de rares exceptions près (comparaison de solutions thermiques différentes sur des pavillons-prototype dans le Pas de Calais), GDF, est resté très en retrait d'une réflexion collective amont.

Les coopérations avec les opérateurs de réseaux dépendent du dynamisme des maîtres d'ouvrage et de la concurrence au niveau local

L'OPAC de Saône et Loire a profité de la concurrence que se livraient les opérateurs dans sa région, sur les parts de marchés, pour organiser un travail collectif autour d'une optimisation des dispositifs techniques. GDF a proposé des solutions techniques performantes et économiques : chaudières desservant plusieurs pavillons et partage des tiges cuisine entre plusieurs locataires.

Les orientations des maîtres d'ouvrage quant aux choix de l'énergie, de son mode de fourniture, d'exploitation et de facturation restent très liées à leurs stratégies plus générales, patrimoniales et dépendent des rapports de force internes entre services constructeurs et services de gestion locative ; les choix renvoient à des conceptions fortement différenciées du service à apporter au locataire.

Les stratégies souvent plus comptables qu'économiques des services de gestion locative conduisent à privilégier individualisation et externalisation des charges. Ainsi, ils n'en supportent ni le risque, ni le coût de fonctionnement, mais le montant global de la facturation en est augmenté d'autant car les opérateurs les intègrent dans leurs prix d'abonnement.

Lydie Laigle, dans sa recherche, constate que les SA HLM optent, plus que les OPAC, pour des choix privilégiant des relations de clientèle directe entre les opérateurs et les habitants, aussi bien pour l'électricité, que pour le gaz. Les offices publics sont plus disposés à rechercher des solutions groupées, favorisant des économies de charges. Mais les services constructeurs de ces offices réussissent difficilement à imposer une autre politique des charges et une péréquation à vocation plus sociale.

L'OPAC de Saône et Loire, "chevalier blanc de la gestion des charges"¹⁶ a conduit une véritable révolution interne en imposant une gestion collective et en l'internalisant, alors que l'individualisation et l'externalisation étaient la règle : cinq pavillons ont été raccordés à un abonnement unique, divisant ainsi le coût en conséquence.

L'accompagnement social des impayés

L'attitude de la collectivité locale, dans son aide à la gestion des impayés, se limite le plus souvent à une assistance de type social aux familles en difficultés. Cela n'incite pas à développer des dispositifs préventifs des impayés ou des systèmes d'alerte associant les professionnels du social et ceux de l'habitat. Les coopérations amont entre les divers organismes d'assistance, le milieu associatif et les concepteurs des systèmes d'énergie sont encore peu développées ; des améliorations sont à rechercher dans ce type de pratiques conjointes. Se limiter à gérer les impayés ne suffit pas, si une analyse des comportements et des usages des locataires en regard des voies techniques choisies n'est pas menée concurremment : *"conjuguer l'aide d'un agent-technicien analysant les consommations et une assistance sociale, s'intéressant aux familles elles-mêmes, à leur histoire et à leur revenu : il y a là des voies intéressantes à rechercher pour éviter les coupures qui s'instaurent entre les collaborations de la phase amont de construction, celles qui peuvent se développer dans la phase d'exploitation ainsi qu'en phase de suivi social et de gestion des impayés"*¹⁷.

Des voies de progrès existent dans la mobilisation conjointe des acteurs de la conception, de l'ingénierie thermique, de la maintenance et du suivi social C'est au maître d'ouvrage à inciter de tels partenariats et à susciter la recherche de performances dans des solutions personnalisées.

Une approche globale de la demande

La question plus générale des coopérations mobilisées autour des opérations LQCM montre que les divers partenaires n'optent pas pour les mêmes options, ne soutiennent pas les mêmes améliorations et ne déploient pas les mêmes efforts pour diminuer le coût global du logement (investissement et exploitation). Les choix renvoient aux politiques des maîtres d'ouvrage et à leur conception du produit et du service à apporter à l'habitant.

¹⁶ Nicole Kerhuel

¹⁷ Lydie Laigle

De nouvelles formes de collaboration ont émergé lors des propositions LQCM. Réfléchir à leur programme, en construisant la demande, a été l'occasion pour quelques maîtres d'ouvrage, de renouveler leurs pratiques et de penser l'opération en terme de projet, à partir d'une réflexion stratégique guidant leur traduction technique, architecturale et fonctionnelle. Quand les maîtres d'ouvrage ont su préciser leur commande, les concertations ont été plus fécondes et ont inspiré quelques démarches innovantes d'architectes, entreprises, bureaux d'études et des propositions de correspondants locaux des opérateurs de réseaux.

Aborder la demande de façon globale, à partir d'une démarche de type projet, mobilisant de nombreux intervenants a très largement favorisé l'émergence de solutions innovantes. . *L'OPAC 62 et l'Office Communautaire de Roubaix*. ont ainsi su trouver des réponses à des demandes particulièrement difficiles à satisfaire.

"Ne s'achemine-t-on pas vers des formes de coopération pour lesquelles le maître d'ouvrage jouerait le rôle de concepteur et de coordinateur de projet, sollicitant les autres intervenants, afin qu'ils suggèrent des solutions personnalisées et adaptées à la commande et contribuent ainsi à construire l'identité du projet ?"¹⁸

¹⁸ Lydie Laigle

La traduction de la demande

La connaissance de la demande, qui s'est constituée en amont de l'opération, s'est élaborée selon les contextes régionaux, dans des processus plus ou moins partenariaux.

Des modes différents de constitution du projet donnent lieu, en effet, à des choix et à des interprétations variées de la qualité d'usage, qu'il est intéressant de mieux approcher, en regard de l'objectif affiché d'une diminution des coûts de 15 à 20%.

Anne Faure, dans son analyse des divers programmes expérimentaux de logements soutenus par le Ministère depuis les années 70, indique que le référentiel administratif de critères qui fonde les concepts de qualité d'usage évolue en fonction des époques : dans les années 70, la qualité dépend des procédés constructifs ; les cellules plus vastes sont la règle et l'environnement est très inégalement pris en compte. Mais déjà en 1975, le Conseil Economique et Social affirme : *"qu'il n'est pas de qualité qui vaille, si elle est inaccessible aux ménages à faibles revenus"* et on assiste à des tentatives, souvent avortées, pour remettre l'habitant au centre du processus de conception du logement et redonner à l'usager l'importance que l'on accordait plutôt aux performances techniques.

Cette volonté d'inscrire le projet dans la variété de la demande, en regard des types de locataires à accueillir, des comportements, du contexte social, culturel et régional, et la nécessité de le situer dans un contexte urbain ou rural, est aujourd'hui, au centre des problématiques de l'usage.

Une prise en compte de l'usage résultant du fonctionnement des équipes-projet

Le CRESGE, dans son observation des équipes-projet de l'OPAC de l'Oise, de l'Office Communautaire de Roubaix et de la SCIF à Longeau, compare les effets de leurs démarches sur la qualité d'usage des logements.

L'OPAC de l'Oise, qui avait élaboré antérieurement un cahier des charges, le confia à un tandem maître d'œuvre-entreprise. Celui-ci s'efforça, à partir d'une optimisation des études de conception de maîtriser techniquement et économiquement des solutions pour implanter une opération sur un terrain squatté. Celles-ci permirent à la collectivité locale de valoriser un quartier en voie d'embellissement, tout en satisfaisant quelques demandes des locataires (cuisine intégrée mais avec fenêtre, chauffage gaz individuel, des matériaux solides et confortables, gaine unique). Cependant l'entrée directe sur le séjour et l'absence d'ascenseur furent critiqués.

A l'Office Communautaire de Roubaix, un partenariat ancien unissait maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et entreprise, auquel fut associé un représentant des habitants. Une réflexion fut menée à partir des besoins d'habiter d'une population roubaisienne, dont les revenus étaient insuffisants pour accéder au logement social. La communauté urbaine contribua au financement de deux terrains en dents creuses, dans des quartiers urbains à revaloriser, mais proches du centre et d'équipements.

Une conception renouvelée du logement fut proposée par l'entreprise, utilisant des principes simples et répétitifs (trame de 6m, refends porteurs, appui sur mitoyens). Les espaces et fonctionnalités du logement firent l'objet de jugements très discordants, aussi bien de la part des habitants qui s'approprièrent très différemment l'espace en fonction de leur trajectoire résidentielle et sociale, que des chercheurs. Parmi ces derniers, certains considèrent que l'équipe a réalisé *"la 2CV du logement social"*, en réinventant la pièce commune traditionnelle et en pratiquant un véritable travail de *"recouture urbaine"*. D'autres regrettent la diminution des surfaces, le manque de rangements, la pauvreté des aménagements et l'entrée directe dans le séjour. L'approche de la demande roubaisienne, dans ses spécificités, a bénéficié d'un travail d'équipe. Des pratiques d'utilisation des espaces tout à fait particulières ont été signalées chez des familles, dont la composition, était elles même, peu traditionnelle.

A Longeau, la SCIF, traditionnellement orientée vers le logement des agents SNCF, cherche à ouvrir son parc à d'autres locataires aux revenus limités. Une équipe opérationnelle de conception, associant les compétences nécessaires, fut organisée, pour réfléchir à des solutions économiques et performantes à partir d'un strict cahier des charges. L'équipe misa sur des innovations techniques ; cependant nous avons signalé que des difficultés concernant le produit de façade isolant, Isostone, limitèrent les résultats et l'appréciation des locataires. L'espace des logements est cependant, très rationnellement organisé, autour d'une gaine unique ; pas d'ascenseur, mais des efforts pour sélectionner des matériaux et accessoires de qualité.

Dans ces trois contextes aux enjeux très différents, des équipes ont su définir leur demande et l'ont traduite dans des produits-logement, fort divers. Même si les résultats sont inégaux, chacune des

équipes a su cibler ses objectifs et définir son approche de l'usage des logements. A Juvisy¹⁹, en revanche, où des divergences ont marqué le travail des partenaires, des arguments contradictoires et une addition des contraintes ont conduit à des difficultés d'implantation et à des modifications du programme très préjudiciables au projet.

Un questionnement sur l'usage renvoie à une approche politique de la qualité et à une interrogation sur la cohérence du projet social

La collectivité locale assure une forte responsabilité dans la qualité d'usage des logements LQCM par les aides ou les obstacles qu'elle apporte dans la localisation des opérations. L'usage du logement ne se limite pas, en effet, au type d'occupation qu'il autorise, mais la perception du bâtiment, de son intégration au site, de l'usage de ses parties communes et sa localisation influent très directement sur l'appréciation de la qualité du logement.

Pour Christiane Flageolet-Saadna²⁰, cette interrogation sur l'usage est politique, puisque largement déterminée par les décisions de la collectivité et par l'articulation qui se fera avec la législation (loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain).

La localisation de l'opération renvoie à la question fondamentale du foncier (choix du lieu, contraintes et réglementations qui y sont attachées, qualité de son insertion urbaine, liberté de son utilisation) et à la cohérence de la politique pratiquée par la collectivité locale : lieux spécifiques dédiés au logement social sur son territoire ou efforts d'insertion et de mixité urbaine ?

Ainsi la norme, au-delà du logement, concerne l'usage du sol, mais les collectivités locales ne disposent pas toujours des compétences en architecture et urbanisme pour répondre à cette demande d'articulation entre le logement, son usage et la ville.

Ne doit on pas, pour éviter de construire des produits qui risquent de devenir "pathologiques", aider les collectivités locales à organiser une réflexion plus systématique sur les interactions urbaines et sur la définition de critères qualitatifs d'insertion des logements.

La loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain tente d'encadrer cette articulation entre politique de logement social et ville.

Se donnant l'ambition d'être un outil de gestion globale des politiques urbaines, la loi mise sur des stratégies de développement des aires urbaines, à partir des communautés d'agglomération. Certes les résultats dépendront des modes de gouvernance urbaine qui animent les réseaux locaux, mais des principes nouveaux sont affichés, accompagnés de documents destinés à diffuser un urbanisme qui s'ancre moins dans l'affectation des sols, que dans la définition d'objectifs. De grands projets d'équipement serviront de levier à l'aménagement et encadreront la politique de transport et de logement. L'élaboration des nouveaux documents locaux d'aménagement et d'urbanisme passera par la définition de principes communs. Mais la question reste posée de la démocratisation et de la participation qui accompagneront l'élaboration de ces documents.

Des schémas de cohérence territoriale remplacent les anciens schémas directeurs ; ils encadrent les POS dans un aménagement plus cohérent du territoire. Une visée planificatrice stratégique se manifeste, qui s'ancre moins dans l'affectation des sols, que dans une définition de grands projets d'équipement et qui concerne tous les secteurs de l'aménagement. Les plans locaux d'urbanisme devront être compatibles avec les programmes locaux d'habitat et avec les plans de déplacements urbains et s'intégrer au nouveau contexte des regroupements intercommunaux.

Ces plans locaux d'urbanisme qui se substituent aux POS, s'appuient sur des dynamiques de projet urbain cherchant à s'opposer aux logiques de zoning anciennes et à favoriser la mixité urbaine. Si les communes sont appelées à développer une logique de cohérence, elles disposeront d'une plus forte marge de manœuvre en regard des prescriptions du Code de l'Urbanisme et verront les procédures simplifiées et assouplies. Une utilisation plus rationnelle de l'espace visant la limitation d'une urbanisation diffuse et périphérique sera soutenue financièrement.

L'imposition des logements sociaux aux communes qui, jusque là les acceptaient peu sur leur territoire, a fait l'objet de limitation, par des amendements de la loi. En particulier, le décompte des logements sociaux intègre diverses catégories, telles que logements réhabilités par l'ANAH, foyers et

¹⁹ Josette Sampieri

²⁰ Animatrice de l'Atelier Qualité du PUCA et des évaluations de l'usage de plusieurs opérations LQCM

centres d'hébergement divers, mais ne prend pas en compte les PLI ; les plafonds de ressources à l'accès aux HLM sont relevés.

La recherche de la mixité urbaine est à construire dans un cadre partenarial ; il est demandé aux organismes HLM de coopérer avec les collectivités locales dans le cadre de l'intercommunalité et aux préfets d'encourager les concertations. C'est en s'appuyant sur le plan local d'habitat, que la politique d'attribution des logements, à définir en commun, s'efforcera de garantir la diversité de peuplement. Il est, en outre, recommandé de porter une attention particulière au montant global (loyer, charges locatives et charges annexes liées à la localisation) afin d'assurer une meilleure solvabilité par l'APL et de privilégier une offre locative sociale diversifiée.

Quant à la réhabilitation du parc locatif HLM : *"seront prioritaires les opérations qui accompagnent un projet de renouvellement urbain et d'amélioration de la gestion urbaine de proximité...celles qui maîtrisent la quittance globale après travaux, notamment par des économies de charges locatives"*.

Afin d'encourager la construction de programmes de logements, une réforme des aides au logement accompagne ces mesures : réaménagement de la dette des organismes HLM, nouvelles règles de participation du 1% patronal au secteur social...

Ainsi, la loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain, qui se veut initiatrice de mixité et de cohérence, passe par une démarche qui se veut globale et ambitionne un niveau d'intervention plus dynamique que le strict niveau communal. Impliquant largement les partenaires régionaux elle cherche à mobiliser les coopérations au niveau intercommunal, autour de la constitution d'une maîtrise urbaine. Les réflexions conduites sur les LQCM y trouvent largement leur place.

Des usages pas toujours réductibles aux normes

La norme du logement, au-delà de son aspect normatif et réglementaire, est à confronter aux habitudes, aux pratiques culturelles des habitants et à envisager davantage dans les fonctionnalités du logement à satisfaire.

Si l'habitat individuel emporte les suffrages de la plupart des habitants, c'est que l'habitat collectif social, tel qu'il est conçu le plus souvent, ne satisfait pas leurs exigences. L'enjeu consiste donc à redonner au logement collectif certaines qualités souvent négligées.

Comme le souligne Martine Pattou²¹ : *"trois critères sont à réunir pour redonner des qualités d'usage aux petites opérations collectives, la localisation et l'image du quartier, le soin apporté au traitement du bâtiment, de ses abords et la qualité d'usage du logement"*.

La qualité technique et le strict respect de la réglementation ne suffisent pas pour aborder la qualité d'usage. Celle-ci est en effet, appréciée par les habitants en fonction de multiples critères qui dépendent de l'âge, du statut professionnel, de la trajectoire résidentielle, des modes de vie et des besoins qui se sont forgés dans les histoires familiales.

Cependant, des fonctions indispensables sont à prendre en compte : *"se loger, c'est pouvoir accomplir de multiples fonctions essentielles à la vie quotidienne telles que dormir, se laver, cuisiner, prendre des repas, travailler, bricoler, recevoir, laver, sécher son linge... et ces usages ne sont pas réductibles à des normes"*²².

La qualité d'usage dépasse la normalisation ; sa satisfaction passe par une observation et une prise en compte des pratiques des habitants, dans leurs logements et autour de leurs logements.

Plusieurs chercheurs ont mené cette enquête, souvent négligée par les maîtres d'ouvrage et se demandent si les réponses apportées par l'offre architecturale dans les LQCM correspondent aux attentes et aux demandes des locataires de ce type de logement. Les maîtres d'ouvrage appréhendent en effet, avec difficulté la définition de leurs exigences, en termes de fonctions à satisfaire et se limitent souvent à des prescriptions sur le nombre de pièces et la surface des logements, en fonction du niveau de l'APL. Aussi, les propositions architecturales, à quelques exceptions près, sont restées très normatives et traduisent les recherches d'économie par des réductions de surface. Mais, c'est là une tendance générale qui caractérise, aussi bien le marché du logement public que privé. Or, un tel traitement du programme s'oppose à une analyse spécifique des objectifs de chaque opération et à des décisions rationnelles et arbitrées entre des choix de prestations. Gérer de telles réductions nécessite une réflexion encore plus approfondie sur l'organisation de l'espace du logement, sur sa typologie et sa distribution .

Quelques coopérations exemplaires ont permis d'en limiter les conséquences :

²¹ Réunion organisée par la DRE du Nord Pas-de-Calais le 4/4/2000: " Le LQCM pour le locataire en Nord Pas de Calais "

²² introduction par Olivier. Piron de l'ouvrage de Martine Pattou "Entre normes et usages" PCA avril 1998

José Demont (Cete Nord) insiste sur la nécessité d'un travail d'optimisation du plan de masse de l'immeuble et du logement, en fonction du système constructif et de la filière la mieux adaptée à la région ; il cite l'exemple de *l'opération dunkerquoise*.

*En Saône et Loire*²³, plus qu'un produit-type, c'est un concept adapté à la demande régionale qui a été élaboré, pour répondre à des exigences de qualité d'usage et d'économies. Le travail conjoint de l'architecte et du maître d'ouvrage a permis l'optimisation de la cellule, des réseaux, des branchements et des choix innovants de systèmes de chauffage, sans pour autant se limiter à un produit-type.

Comme le rappelle Martine Pattou *"le coût du logement ne peut s'appréhender que dans une approche globale du contexte et des objectifs recherchés "*

Dans les opérations LQCM, les propositions architecturales les plus abouties résultent de collaborations qui ont pu s'instaurer entre architecte et maître d'ouvrage ; nous en rappelons quelques-unes :

En Saône et Loire, Marc Daubert a conçu des logements individuels bien distribués en regard des surfaces, avec des cuisines astucieusement intégrées et éclairées, des espaces de rangement et des abords soignés.

Des logements collectifs ont également fait l'objet d'une attention particulière dans l'organisation de l'espace du logement et de ses abords à *Caen*, à *Castelginest* et à *Reims*. Des exigences des collectivités locales combinées à celles des maîtres d'ouvrage ont été à l'origine de ces traitements. Marie Christine Gangneux, architecte conseil du PUCA apprécie particulièrement *l'opération de Reims* qu'elle considère : *"bien implantée, d'architecture contemporaine, avec de grandes portées en métal permettant une flexibilité de la distribution, des façades pérennes en terre cuite, des toitures d'acier, des balcons et un stationnement en sous-sol"*

La réflexion sur les LQCM a été traversée par une interrogation : la réduction de surface constatée dans la plupart de opérations, ne s'oppose-t-elle pas aux évolutions des besoins et aux volontés de satisfaire une diversité de fonctionnalités ? Jusqu'où peut-on aller dans ces diminutions ? Les transformations des distributions, souvent pratiquées pour satisfaire cette économie de surface, ne limitent-elles pas une multiplicité et une flexibilité des usages ? Certes, elles sont mieux acceptées, tout comme les transformations des distributions, si la situation de l'immeuble dans la ville est valorisée et si elles sont accompagnées d'une réflexion architecturale sur le rapport à l'espace et sur l'usage de la cellule. Mais, Jeanine Rivoire qui a conduit des enquêtes *en Rhône Alpes*, auprès d'habitants d'opérations collectives de référence²⁴ récentes, non-LQCM et de dimension plutôt vaste, constate que ces derniers n'étaient pas plus prêts à accepter des diminutions de surface ou de rangements, que des décroissements ou fusions de pièces. Les entrées-sas directes dans la salle de séjour sont refusées et les cuisines ouvertes ne sont acceptées que dans certaines conditions favorables d'éclairage et de situation. En revanche, en habitat individuel, certaines suppressions sont mieux acceptées : balcons mal exposés, surfaces privatives sans intimité...Mais le cellier est largement plébiscité.

Certains organismes qui ont réalisé des LQCM s'interrogent sur les conséquences, à plus long terme, de leurs choix de réduction de surface et regrettent d'avoir remis en cause des principes qui garantissaient une occupation pérenne de leurs logements. Ceux-ci, ne vont-ils pas s'opposer à une évolution des modes de vie et au développement de nouvelles pratiques d'habiter ? Déjà certaines pratiques d'attribution des logements compensent la petite taille des pièces par l'affectation de logements plus grands aux familles et remettent en cause la rigidité de la politique d'attribution de certains organismes.

Une analyse systématique a été menée conjointement par *les trois organismes de Rhône Alpes (OPAC38,69,73)*²⁵ : services constructeurs, associés aux services gestionnaires ont cherché à définir ensemble, les exigences ou préférences d'habitants ou de types de famille, renvoyant à des modes de vie, et à des fonctionnalités à assurer par pièces ou parties du logement. Pour exemple, si une grande chambre est préconisée dans un T2, n'est-ce pas au détriment d'un séjour devenu trop petit ?

Un travail de décomposition des surfaces en ensembles a donné lieu à des propositions d'assemblages, autour de fonctions : entrée-séjour, cuisine-dégagement, WC-Salle de bains, dégagement-placard-cellier. Mais la réflexion sur la traduction de la demande constitue plutôt un préalable, pour ces maîtres d'ouvrage, à la mise au point d'un outil de fiabilisation de leurs évaluations, outil à proposer, voire opposer aux propositions de l'architecte. La mise à l'écart de ce

²³ Gaston Quincieux

²⁴ Des opérations de référence non LQCM ont servi de support à l'analyse d'opérations LQCM

²⁵ Maurice Chevalier et Marc Gibert

dernier ne présente-t-elle pas le risque de privilégier une logique trop strictement économiste qui n'approcherait l'usage qu'en terme d'un "juste nécessaire" par trop limité ?

Cependant l'examen des usages, confronté à la norme, est fécond et conduit Béatrice Dollé, architecte, à s'interroger sur les standards à remettre en cause et sur ceux qu'il est utile de conserver : une équivalence-pièces pour mieux aborder les réductions de surface, certaines fusions, la séparation WC-Bains, le nombres de portes...

"Je suis contextualiste et minimaliste et une approche standardisée est à dénoncer car le contexte qui donne sens à l'architecture n'est pas le même partout ; le logement social crève de sa standardisation et ne laisse pas de liberté de choix à l'habitant" .

Une application trop systématique de la réglementation-handicapés à tous les logements, même à ceux mal adaptés à un tel usage, peut également être reconsidérée.

L'OPAC 73 qui a prévu un emplacement pour installer ultérieurement un ascenseur, s'est retrouvé dans la situation paradoxale, de devoir réserver de très larges espaces de circulations et de surdimensionner les portes des pièces donnant sur une entrée, elle-même devenue trop importante, en regard de la taille du logement LQCM.

L'innovation architecturale est restée assez limitée dans les projets LQCM et n'a apporté que des réponses assez standardisées à des questions d'usage, pourtant particulières. Béatrice Dollé apprécie la remise en cause roubaisienne de certains standards et la démarche "à la carte " menée, pour les habitants, sur l'espace et son usage: *"une architecture de l'extrême, pour répondre à des situations extrêmes "*.

Construire la qualité d'usage dans l'offre architecturale, c'est en effet, prendre en compte les demandes spécifiques des habitants et leur apporter des réponses diversifiées, voire innovantes. Une expérimentation destinée à des populations ciblées, à Orly est signalée ; les architectes avaient tenté d'y innover par des aménagements de l'espace du logement et de ses circulations mais elle n'a pu se réaliser.

Anne Faure, montre que l'appréciation des habitants interrogés dans trois opérations LQCM, reste toujours aussi difficile à exploiter, car l'expression de leurs attentes dépassent rarement des considérations de satisfaction ou d'insatisfaction générale

Longeau et Beauvais caractérisés par des expérimentations techniques mais offrant des prestations courantes (entrées, placards, dégagement), mais un traitement soigné de l'environnement et une disposition en "L" du séjour et de la cuisine, semblent appréciés des habitants, malgré une réduction de surface de 10%.

A *Roubaix*, Anne Faure a relevé de nombreuses critiques, en particulier sur le manque de placards, l'organisation du logement et de la desserte par escaliers extérieurs, que d'autres qualifient d'exemplaires. L'insécurité du quartier conduit à un sentiment de ségrégation pour ces locataires en situation souvent précaire.

Ces évaluations, rapportées aux réalisations des années 70 et 80, caractérisées par un niveau d'exigences techniques élevé, dénotent une réduction importante des surfaces de logements, une monotonie des plans et la quasi disparition des surfaces privées extérieures et des espaces semi-privatifs. Donc, estime A Faure, on assiste à une diminution du confort et de la flexibilité, qui s'analyse comme une régression en terme d'usage. Elle ajoute que peu d'enquêtes préalables ont été menées sur les sites LQCM, ni auprès des populations candidates, ni auprès d'échantillons représentatifs et très rarement auprès d'associations ; ce qui rend difficile une réflexion sur les "modes de vie de l'an 2000 où les périodes de temps passées dans le logement augmentent, avec des périodes de chômage et de recyclage plus nombreuses, la généralisation de l'ordinateur et la plus grande fréquence du travail et des études à domicile "

Christian Moley regrette que la typologie des projets architecturaux LQCM privilégie la rentabilisation des surfaces de logement, l'optimisation du rendement du plan de l'immeuble et le regroupement des gaines et des canalisations. Cette logique économique ne conduit cependant pas à une architecture LQCM identifiable et donne lieu à une grande diversité des réalisations davantage due à des différences locales qu'à une conception surdéterminée par une véritable méthode générale d'optimisation. Certains ratios de construction, qui étaient plus favorables aux opérations importantes des décennies précédentes qu'aux petits chantiers LQCM, ont paradoxalement été remis en cause, en particulier la limitation du linéaire de façade, alors qu'une attention accrue est portée *"aux qualités d'espace, aux nouvelles techniques de plancher, aux façades porteuses et à la reconnaissance de leur potentiel technique pour l'organisation du chantier et la flexibilité du plan"* (SPI-CITRA). Les immeubles en plots se voient réhabilités, alors qu'ils étaient stigmatisés pour leur coût ; l'immeuble R+2 ou 3 avec un escalier en façade, desservant, par des loggias, deux logements traversants se généralise.

Si la démarche LQCM ne fait pas émerger de modèles, elle présente certaines typologies, largement présentes dans l'ensemble du parc social, car reconnues pour leur rapport qualité/coût. Mais le risque existe de leur trop forte optimisation et banalisation.

Les compétences et les pratiques des maîtres d'ouvrage pour traduire la demande

Un débat s'est engagé sur la volonté et la compétence de la maîtrise d'ouvrage à questionner leurs locataires et à traduire leurs demandes. Quelques chercheurs contestent jusqu'à l'existence de la formulation de cette demande, d'autres avancent que les organismes sont tout à fait disposés à développer une réflexion pour élargir leurs gammes de réponses locales. Certains maîtres d'ouvrage enfin, affirment que leur expérience et leur professionnalité leur permettent de connaître intuitivement le contenu des réponses à apporter, de proposer des programmes intégrant les fonctionnalités à satisfaire et de les traduire en prestations. L'Effort Rémois, par exemple, estime, qu'après avoir conduit plusieurs études dans le passé, ils appréhendent bien les besoins des divers types de population à loger et que leur bonne connaissance des rotations, leur permet de cibler les programmes à développer et les bâtiments à construire.

Michel Teule relève la difficulté, pour les maîtres d'ouvrage, à stabiliser leurs connaissances sur l'usage du logement et l'absence de structures et de compétences pour pallier ces manques. Il suggère de coopter des compétences et expertises d'ingénierie issue de l'entreprise : *"Les systèmes de contraintes sont tels, qu'à chaque fois, les mêmes interrogations se posent ; nulle instance n'est organisée qui pourrait décider à partir de savoirs stabilisés"*.

Mais il ne faut pas oublier d'intégrer, pour la compréhension de l'usage, des paramètres de temporalité dans la représentation que le bailleur se fait du locataire qui entre dans un logement et du nombre d'années qu'il y passera.

Josette Sampieri, à partir de sa pratique de maître d'œuvre au service de maîtres d'ouvrages sociaux, a élaboré un document programme, passant en revue la plupart des questions que ceux-ci pouvaient se poser sur l'occupation de leurs opérations et sur les fonctions à satisfaire. Cette démarche est destinée à mieux cerner la demande des maîtres d'ouvrage qui ne disposent pas, en interne, des compétences et structures suffisantes pour valider les fonctionnalités et les prestations. Elle cherche à les aider à se situer au juste niveau entre prescription et ouverture du programme. Une grille d'interrogation à vocation fonctionnelle est ainsi proposée qui cherche à préciser quatre points : les caractéristiques de la population à loger, la description fonctionnelle du produit souhaité, les performances techniques et les objectifs financiers à atteindre. Une première esquisse est alors restituée qui va s'enrichir, dans cet échange, jusqu'à la fin de l'APS. Josette Sampieri insiste sur la nécessité de l'appropriation de la démarche, qui n'est que le support d'un outil de dialogue maître d'œuvre- maîtrise d'ouvrage.

La trame d'interrogation mise au point prend en compte la durée d'amortissement de l'opération. Le bailleur social est ainsi conduit à effectuer des projections pour imaginer la vie de l'ouvrage dans le temps, tout en tenant, à la fois compte, des contraintes économiques, au moment de la réalisation de l'opération et de l'impératif de l'équilibre pendant sa durée de vie : *"Le rapport à la demande du maître d'ouvrage ne peut donc qu'être distant et issu d'un compromis entre sa perception de la conjoncture et le fruit de son expérience. Si la réglementation du prix de référence et les surfaces corrigées ont été longtemps le fil conducteur de la programmation sociale, aujourd'hui se construisent d'autres systèmes de référence et des méthodes d'élaboration du programme"*.

Dans la Drôme plusieurs maîtres d'ouvrage, ont mis en commun leurs savoirs et expériences, et développé un système de référence de leurs opérations LQCM, "Qualitel-Eco", se voulant une aide à la définition des objectifs. Les services qui se sont mobilisés autour du programme LQCM et se sont appropriés une démarche riche de leur expérience variée continuent à l'utiliser au-delà de l'expérimentation. Mais cette démarche constitue-t-elle un véritable outil de dialogue ou présente-t-elle le risque de se figer en un projet robot d'un "juste nécessaire", devenant une nouvelle norme.

Des tentatives encore rares de prise en compte de l'usage et du service rendu dans l'optimisation des charges

Les charges sont rarement approchées à partir de l'usage et l'optimisation des divers postes qui les constituent ignore le plus souvent la demande des habitants. Quand elle existe, la recherche

d'économies constitue un enjeu largement approprié par les services de gestion et dominé par ses logiques patrimoniales.

L'objectif de réduction de charges imposé par le programme LQCM a incité certains bailleurs à organiser une réflexion sur la prise en compte de certaines des conditions d'usage du logement par leurs habitants. Les retours d'expérience sont encore insuffisants pour en tirer des bilans, mais deux chercheurs se sont principalement consacrés à cette question, malgré la difficulté à reconstituer la facture globale de charges du locataire et la faible motivation des organismes à communiquer ces éléments.

Si plusieurs services de maintenance se sont mobilisés dans la phase initiale de préparation pour faire bénéficier de leur expérience les choix techniques et constructifs, ils ont généralement été tenus à l'écart de la phase de réalisation. Aussi, un à deux ans après, sont-ils peu motivés pour changer leurs pratiques quotidiennes de recueil des données d'exploitation. Faute d'indicateurs d'évaluation, leurs logiques comptables habituelles ne permettent pas d'opérer une approche des charges en terme de coût global. Les opérations LQCM restent en effet marginales dans la comptabilité générale des contrats et des abonnements et un traitement spécifique des informations apparaît superflu aux gestionnaires. En outre, des résistances au changement s'opposent à la remise en cause de certains principes intrinsèques à la politique de gestion des charges de ces services

Les choix des prestations et de leurs modes de gestion renvoient à des conceptions différenciées du service

Les bailleurs développent des politiques gestionnaires contrastées, face à des options fondamentales, telles qu'internalisation ou externalisation des prestations, péréquation ou individualisation des facturations. Mais l'analyse des stratégies des maîtres d'ouvrage, vis-à-vis des opérateurs de réseaux, a révélé leurs tendances à privilégier l'externalisation des charges et l'individualisation de leurs décomptes. Ils légitiment ces choix en invoquant l'inquiétude du locataire et sa crainte de payer pour le voisin.

De fait, les bailleurs sont peu enclins à développer des formules d'abonnement collectif, lourdes à gérer et les stratégies plus comptables qu'économiques conduisent à une externalisation coûteuse évacuant une approche fondée sur le service rendu. Les concessionnaires, quand ils facturent directement l'énergie fournie, intègrent en effet, dans leurs prix d'abonnement, outre le coût des relevés, les risques d'impayés.

L'OPAC de Saône et Loire, malgré les résistances de ses services gestionnaires, a été un des seuls à remettre en cause sa politique d'externalisation et d'individualisation, au profit de chaufferies desservant plusieurs logements, d'abonnements gaz collectifs pour la cuisine et de frais d'entretien partagés.

Les compromis faits par les maîtres d'ouvrage sociaux entre usage social du logement et coût d'investissement+coût d'exploitation diffèrent en fonction du contexte local, du statut de l'organisme ; ils dépendent de leur conception du partage des responsabilités et des charges. Plus généralement, les OPAC pratiquent des péréquations et conjuguent fourniture groupée et individualisation du comptage, alors que le statut moins public des SAHLM les incite à une gestion financière du patrimoine fondée sur une individualisation des charges.

Certaines économies de surface n'ont pas apporté les résultats escomptés et s'avèrent peu concluantes du point de vue de la qualité d'usage

Séparations insuffisantes entre parties communes et parties privatives, réduction des surfaces et étroitesse des circulations peu favorables à la convivialité n'ont pas été suivies des économies de charges espérées. Les coûts d'entretien présentent de faibles variations car les contrats de nettoyage tiennent plus compte du rythme des passages que de la surface à entretenir.

Quant à la limitation du nombre des garages construits en infrastructure, afin de limiter les coûts de charges annexes, elle ne correspond pas toujours aux souhaits des habitants, obligés de trouver des formules alternatives.

Des écarts entre les attentes et les résultats sont observés et certains maîtres d'ouvrage se demandent s'il est bon d'aller trop loin dans des économies entraînant une réduction de prestations et de services. Le gardien, par exemple, qui connaît bien les locataires, assure une fonction de gestion économique et sociale, fort utile aux organismes ; son remplacement par une société de services, supprime cette interface et les coûts de revient dans la comptabilité collective des organismes sont en définitive peu différents.

Lydie Laigle dans ses observations des expérimentations qui affichaient un objectif de réduction de charges, évoque les raisons qui ont empêché les maîtres d'ouvrage de trouver des réponses satisfaisantes et pérennes à ces questions :

- des options techniques et architecturales destinées à limiter les coûts d'investissement vont parfois à l'encontre de choix s'efforçant de faire baisser les coûts d'exploitation, donc le montant des charges ;
- peu de retours d'expérience sur les conditions d'usage, les comportements, les sentiments de confort et sur l'acceptation par les habitants de certains dispositifs et modes de répartition ;
- une culture technique privilégiant l'isolation du bâti, mais peu d'innovations et de solutions alternatives s'attachant aux modes de vie et aux attentes de fourniture d'énergie ;
- une absence de dispositifs préventifs de traitement des impayés et d'alertes permettant de limiter ou de gérer une surconsommation.

Nicole Kerhuel en s'appuyant sur une étude menée par le GRETS²⁶ constate que la maîtrise des dépenses d'énergie par les habitants, n'est pas entièrement liée au dispositif technique choisi, ni aux caractéristiques du bâti, ni même à son utilisation, mais dépend également de l'image qu'en a l'habitant et de la valeur symbolique qu'il accorde à son logement et à son environnement. De nombreux facteurs sociaux et culturels opèrent une médiation sur ce rapport social fortement déterminé par les trajectoires socioprofessionnelles et résidentielles. Trois types de pratiques sont identifiés par le GRETS qui introduit une dimension comportementale :

- des pratiques délégataires d'habitants se déchargeant, sur l'organisme, du calcul des charges, de son affectation et de sa péréquation ;
- des pratiques stratégiques qui s'appuient sur un calcul coût/avantage et cherchent à obtenir le meilleur rapport qualité-prix de leurs modes de consommation ;
- des pratiques sensorielles de personnes plus isolées et coupées de l'extérieur; qui se replient sur un logement, vécu comme un cocon et acceptent de ce fait, des coûts supplémentaires.

Une logique comptable, peu propice au développement d'une réflexion économique en terme de service rendu.

Une certaine opacité caractérise la répartition des charges : si certains cahiers des charges sont accessibles, ils ne permettent pas des comparaisons entre opérations et traduisent davantage une difficulté de maîtrise gestionnaire et une absence de possibilité de contrôle des répartitions, qu'une recherche de rationalité économique en faveur du locataire. Les relevés de charges ne permettent pas d'évaluer l'efficacité ni de comparer des variations d'un programme à l'autre. Les postes concernés sont l'eau, le chauffage collectif, l'eau chaude, et les services d'entretien/gardiennage.

En outre la facturation des charges de chauffage "à la surface habitable" ne tient pas compte des efforts d'isolation ; les provisions pour charge de grosses réparations restent inchangées et des prestations de service extérieures peuvent doubler inutilement les frais de gardiennage. Or, une approche plus féconde du service et de la qualité de l'habiter, pourrait conduire à des postes de gardiennage partagés entre plusieurs immeubles.

Les expérimentations LQCM ont mis en avant la nécessité d'engager une transformation de l'approche des services, mais les maîtres d'ouvrage qui s'y sont déjà employés sont encore rares et les pratiques comptables restent inchangées. Est apparue néanmoins une certaine prise de conscience de l'existence de gisements d'économie inhérents à une transformation de l'approche des services, qui s'adaptent à la diversité des comportements. Un changement d'état d'esprit semblait caractériser l'OPAC 69 qui voulut initier une nouvelle réflexion sur une diversification possible des services à rendre au locataire. Définir qualitativement le service adapté à un groupe de logements, voire à une cage d'escalier, suppose une politique nouvelle, anticipant un autre mode de gestion. L'OPAC 69 a émis l'hypothèse qu'une telle différenciation des services est également une voie pour autonomiser et déconcentrer les politiques de services des 22 agences de l'OPAC et les aider à personnaliser leur mode de maîtrise des charges. Cette orientation nouvelle, vers une gestion négociée du service rendu, aurait dénoté, si elle avait été suivie d'effets, l'irruption de logiques d'usage dans la production de services. Au-delà de tentatives de réponses à des demandes souvent mal identifiées, les organismes sociaux mettraient ainsi en œuvre une approche diversifiée de l'usage, donnant lieu à une véritable stratégie d'offre de services. Mais les pratiques habituelles permettent-elles de tels changements ?

Dans cette direction, l'OPAC 94 a entamé une négociation pour ajuster le niveau de services rendus aux demandes des locataires.

²⁶ structure d'étude sociologique de EDF

Une meilleure compréhension des comportements et une attitude d'écoute des locataires pour maîtriser les dépenses en énergie et mieux gérer les charges

Le coût d'usage est à remettre en perspective des pratiques des habitants et de leur mode d'appropriation de la gestion de leurs charges. D'importantes variations de consommations sont constatées pour un même type de logement. Mais peu d'expériences prennent vraiment en considération les modes de vie dans leur diversité. Une nouvelle problématique reste à développer, en particulier autour des conditions autorisant des effets de solidarité ou de repli des habitants et une exploration de ces raisons est à mener.

Puisque aujourd'hui, les gains dépendant de progrès techniques restent marginaux, il y a davantage à attendre de cette écoute. La formation et le suivi social des locataires constituent ainsi, une priorité, aussi bien pour les organismes logeurs que pour les concessionnaires-fournisseurs d'énergie. *"La formation des locataires, leur information adaptée à leur volonté d'investissement personnel, peut permettre des gains de charges dans une meilleure utilisation des dispositifs de régulation et des équipements"*²⁷.

En région PACA, une formation associant l'ARENE, l'ADEM, EDF et TEC HABITAT²⁸, est proposée aux locataires pour les aider à mieux maîtriser leur facture d'énergie, à prendre en charge leurs choix de consommation et à gérer les économies qui en résultent. Mais de tels échanges avec les locataires ou les associations qui les représentent sont encore peu fréquents.

Les opérations LQCM ont cependant témoigné de diverses initiatives pour aborder autrement la question des charges en rapportant la réflexion sur leur optimisation à la qualité du service rendu et à l'usage. Une telle approche a conduit à des attitudes nouvelles chez quelques organismes déterminés à prendre en compte les comportements des locataires dans leurs spécificités. Une meilleure écoute des locataires permet en effet des choix de dispositifs techniques plus adaptés à leurs besoins, en *"laissant une plus grande tolérance aux écarts de comportement"*, en particulier chez les ménages les plus modestes, dont les difficultés financières les conduisent rapidement à ne plus payer loyers et charges. Nicole Kerhuel propose de mener dans ce sens une exploration complémentaire des raisons des variations de consommations et de leurs liens aux comportements des locataires, après un temps d'adaptation à leur logement : *"les progrès techniques ont porté leurs fruits ; beaucoup reste à faire en terme d'améliorations de la gestion au bénéfice des locataires"*.

EDF, de son côté, a renforcé ses actions d'information et de sensibilisation des usagers aux économies d'énergie, dans le cadre du dispositif national de la loi contre l'exclusion de 1998 qui vise à garantir aux personnes en difficulté une fourniture d'énergie jusqu'à l'intervention des acteurs de l'aide sociale.

Si l'ensemble des pratiques de négociation a peu évolué, quelques expériences innovantes de répartition et de facturation des charges ont néanmoins troublé les modes de faire habituels des gestionnaires, peu habitués à négocier avec les concessionnaires et à discuter avec les locataires. Le dispositif national de prévention des exclusions devrait encourager une recherche de solutions adaptées aux ménages en difficulté : négociations de tarifs préférentiels, service minimum et limitation des exigences fiscales des communes.

La prise en compte de l'usage et la réponse apportée à la demande des habitants, que ce soit dans la conception du logement et de son environnement ou de son entretien, résultent très largement du niveau de partenariat qui a caractérisé la phase de pré-définition des opérations et des relations de coopérations qui ont pu s'organiser au niveau local, entre les divers acteurs, en particulier avec les collectivités locales et les opérateurs de réseaux, peu présents jusque là dans ce processus.

Un questionnement plus social et politique s'est ainsi amorcé sur l'usage, autour de la recherche d'une mixité urbaine. Les opérations les plus intéressantes ont ainsi fait l'objet de réflexions sur les normes et sur leur possible dépassement par une approche en termes de fonctionnalités à assurer pour satisfaire des demandes plus diversifiées. Mais les réponses qui, dans les opérations LQCM ont privilégié des diminutions de surface et de prestation, correspondent-elles à l'évolution de cette demande et permettent-elles la multiplicité des usages que des changements de mode de vie exigent ?

Comme le souligne Michel Teule : au-delà d'une gestion *"naturelle et spontanée"* de la demande à laquelle chacun se cantonne, n'est-il pas nécessaire de développer une analyse prospective et de se doter d'outils pour se mettre en capacité d'anticiper les évolutions à venir ?

²⁷ Nicole Kerhuel

²⁸ Michel Teule

Les conditions de la reproductibilité de la démarche

La démarche LQCM a été l'occasion de coopérations et partenariats entre intervenants qui n'avaient pas toujours des habitudes de collaborations. Des pratiques d'échanges et de questionnements communs se sont instaurées dont certaines se poursuivront, une fois l'expérimentation terminée. Ce sont sans doute là, les acquis les plus essentiels du programme.

Les organismes ont saisi cette opportunité pour consolider certaines de leurs stratégies émergentes et organiser les prémices d'une co-conception anticipée et fiabilisée de leurs projets. Certaines tentatives se sont heurtées à des difficultés, d'autres ont connu un début de réflexion ou de réalisation, d'autres enfin ont fait leurs preuves. Les conditions de reproductibilité de ces initiatives restent à développer, autour d'initiatives et de réseaux locaux ; et cela d'autant plus, que dans le contexte des difficultés économiques et politiques actuelles, il devient indispensable de faciliter le montage des opérations de logements sociaux.

C'est en effet par la capitalisation des résultats et la diffusion des expérimentations qu'il sera possible de satisfaire à long terme, l'enjeu de maîtrise des coûts et des charges, d'autant plus qu'aujourd'hui le niveau élevé d'activité du secteur, entraîne une augmentation des coûts de construction et des prix des matériaux. De nombreux appels d'offres publics restent infructueux²⁹. Aussi, plutôt qu'une maîtrise des coûts en termes absolus, doit être recherchée une maîtrise des coûts en termes relatifs, en regard d'opérations de référence dans la même conjoncture.

Nous avons largement décrit, en première partie, les partenariats initiés par les maîtres d'ouvrage avec des collectivités locales, des maîtres d'œuvre, quelques entreprises de construction et les concessionnaires. Des réseaux de collaboration et des habitudes de travail se sont instaurés qui conduisent à des échanges stabilisés entre les divers intervenants et qui se reproduisent d'autant mieux que des systèmes d'incitation locale, institutionnels ou non, les accompagnent.

La reproductibilité dépend du niveau d'organisation de l'organisme logeur, de ses choix stratégiques et des compétences de ses services. Le programme LQCM a été l'occasion d'acquis et de changements qui perdureront dans les pratiques :

- réorganisations internes dans les organismes conduisant à des réflexions stratégiques sur la nécessité de développer la capitalisation des savoirs et incitant à un transfert des compétences entre les services ;
- élaboration de démarches, outils et procédures de fiabilisation et maîtrise de la programmation, de la conception et de la réalisation des opérations afin de soutenir un dialogue fécond entre la maîtrise d'ouvrage et les autres intervenants ;
- quelques réflexions de maîtres d'ouvrage sur le foncier et les marchés, suscitant des échanges, plus équilibrés, en particulier avec les collectivités locales.

Ce sont généralement les mêmes maîtres d'ouvrage qui, cherchant à réformer leurs structures, se dotent d'outils de connaissance et de fiabilisation.

Un renforcement des structures dans la maîtrise d'ouvrage pour consolider les moyens de fiabilisation de la commande

Le programme LQCM a été lancé en 1996 à partir de l'hypothèse qu'un abaissement du coût loyer+charges passait nécessairement par une réorganisation de la maîtrise d'ouvrage et que c'était là, la condition de la maîtrise des projets. Aussi de nombreux organismes, qui avaient déjà entamé de tels processus de rationalisation, se sont appuyés sur le programme pour les mener à bien et se sont associés pour amplifier leurs moyens.

Un schéma directeur de projet réunissant les trois OPAC de Rhône Alpes

Exemplaires d'un tel engagement, les Opac d'Isère, du Rhône et de Savoie ont conduit une démarche collective, mais leurs choix finaux ont suivi des orientations différentes. A partir de réflexions

²⁹ Selon la FFB, le taux d'appels d'offres infructueux qui se situait autour de 15% est monté à 20-30%

antérieures mais limitées, dans le cadre d'un club de maîtrise d'ouvrage régional, les trois OPAC ont saisi l'opportunité de l'appel à proposition LQCM pour mettre en place une réflexion sur leur métier, leur positionnement, face au produit à élaborer et sur la réponse à apporter à une demande en transformation. Les organismes de logement social, au-delà de l'examen de la faisabilité d'un projet, et de sa pertinence en regard du profil et de la demande des locataires, cherchent à se donner des éléments d'appréciation, voire de négociation face aux demandes des collectivités locales.

Le bureau d'études BETREC, associé à cette démarche aida les trois organismes à examiner et approfondir leurs pratiques. Chacun apporta son expérience et une vision qui lui était propre, ainsi que les concepts et procédures qu'il maîtrisait le mieux. Un groupe projet incluant les responsables des divers services se réunit en ateliers de travail réguliers et toutes les ressources des uns et des autres furent mobilisées. Il est apparu que pour atteindre l'objectif fixé par le programme, un véritable management de projet devait être développé avec des outils et procédures adaptés, depuis la conception jusqu'à la réalisation du produit, afin d'en "*fiabiliser sa définition et le couple qualité-prix en fonction d'un segment de marché ciblé*".

Qualifiée par l'évaluateur de l'expérimentation³⁰ de véritable démarche-qualité, cette méthode, à caractère général, se veut applicable à toute production de logements d'un organisme logeur. Elle se fonde sur la nécessité de définir un programme capable de répondre à la diversité de la demande des habitants, dans le cadre des contraintes budgétaires et financières. Plusieurs outils ont été développés à cette occasion, en s'appuyant sur les divers acquis des organismes, mais en les faisant largement évoluer : outils de programmation, de fiabilisation économique de la conception, de simulation des coûts de construction et de charges.

A partir de l'affirmation que le maître d'ouvrage, responsable de la gestion du logement, occupe la fonction de "chef d'orchestre", des procédures de type-management de projet ont été expérimentées afin de définir un schéma de validation des projets. Les outils, issus de ce travail, ont été testés sur des opérations par chaque organisme et des allers retours entre le groupe projet et leurs services internes, mobilisés à cet effet, ont relancé le dialogue entre des métiers différents et peu habitués à communiquer. Les savoirs et l'expérience des services, chargés de la gestion locative et patrimoniale, ont pu enrichir les conceptions des services constructeurs. Ces échanges ont été le support d'expériences d'autonomisation d'agences locales privilégiant de nouvelles approches des services à rendre au locataire.

La philosophie de cette démarche s'appuie sur l'idée que l'optimisation du rapport coût/prestations repose sur l'expérience du maître d'ouvrage et sur sa capacité à limiter les coûts d'ingénierie et à fiabiliser les solutions architecturales. S'assurer de la faisabilité économique et de la conformité aux demandes des solutions proposées par les architectes, constitue en effet un enjeu majeur. Mais il est apparu que la valeur ajoutée du travail de l'architecte ne devait pas être minimisée et *le Schéma Directeur*, tel que formulé à l'origine, fut plus ou moins remis en cause. Subsista de cette longue réflexion commune, une série d'outils et de moyens d'évaluation du projet à ses diverses phases, dotant les organismes d'une nouvelle capacité d'expertise face aux propositions des architectes et des entreprises. Les OPAC Rhonalpains ont eu recours de façon différenciée à ces procédures, pourtant élaborées ensemble et n'ont pas utilisé de la même façon leurs ressources de contre-expertise, les uns limitant plus que d'autres leur enjeu de contrôle et laissant à l'architecte une plus grande marge de manœuvre. Mais tous ont initié des réorganisations internes et remis en cause des cloisonnements inutiles entre leurs services.

Une évaluation du "juste nécessaire" par les maîtres d'ouvrage de la Drome

Confrontés à une demande de logements de locataires aux revenus très faibles, les organismes de la Drome se sont également associés pour renforcer leurs moyens de programmation et de fiabilisation de la commande et se donner un outil commun d'évaluation du "juste nécessaire". Comme dans l'expérimentation précédente, le projet LQCM a été l'occasion de consolider une réflexion déjà en cours.

La réflexion collective sur la maîtrise des coûts loyer+charges a été conduite à partir de la contrainte, admise au départ, de diminuer les surfaces des logements, tout en répondant au mieux à des fonctionnalités considérées comme essentielles. Les opérations LQCM concernées sont localisées, aussi bien en zone rurale (ODH 26), qu'en zone urbaine à "requalifier" (Romans et Valence) et la recherche du "juste nécessaire" dénote une volonté commune d'obtenir un *produit "au plus juste, afin de loger les plus pauvres"*. Le savoir-faire des corps d'état a été mobilisé pour établir "*une grille-profil*

³⁰ Marc Gibert,

Qualitel Eco, prenant en compte les surfaces, les fonctionnalités, le confort, la finition et les annexes et cherchant à adapter une réponse, au départ minimaliste, à l'expression de la demande locative".

Mais en interne, ce sont davantage les services constructeurs qui se sont mobilisés dans cette réflexion sur le logement abordable, alors que les services de gestion locative se sont limités à faire remonter les demandes de leurs fichiers.

Cette démarche s'appuie sur la recherche d'un invariant commun, constituant un noyau dur, "au juste nécessaire", auquel est attribuée une valeur économique. A partir de là, une valorisation se fait, qui permet au maître d'ouvrage d'évaluer le coût des variations et d'adapter un produit en fonction de la définition d'une demande. Un outil de validation de la programmation, qui se veut un moyen de favoriser le dialogue avec la maîtrise d'œuvre, a été généré par cette méthode. Pour répondre à une évolution de l'occupation du parc et à la volonté d'offrir une diversité d'habitats, cette approche du "juste nécessaire" de "Qualitel Eco" a été étendue à "Qualitel Eco +", afin de satisfaire également des demandes de locataires en situation moins difficile. La méthodologie qui sous-tend cette démarche est un acquis reconnu par les Offices qui, au-delà des limites, quelques fois atteintes dans une application minimaliste du "juste nécessaire", y voient une incitation à réfléchir de façon plus rationnelle à la demande. Les choix architecturaux, qui ont résulté de ce travail sur les fonctions du logement, présentent une certaine diversité et les réalisations LQCM sont marquées par les spécificités des communes où elles se sont localisées : ODH 26 répond en effet aux demandes d'élus locaux en zone rurale, l'Office Municipal de Romans s'intéresse à élargir ses réponses, dans un contexte de concurrence et de réhabilitation du parc privé et l'Office Municipal de Valence est confronté à une volonté municipale de limitation des autorisations de construire.

Michel Teule signale que ce travail partenarial s'est consacré aux aspects technico-économiques d'une production de logements, adaptés aux ressources d'une clientèle de plus en plus précaire, sans prise en compte d'aspects plus politiques ni de définition de stratégie collective. Toutefois, une perspective commune s'est dégagée qui, au-delà de chaque situation politique et institutionnelle particulière, s'efforce d'inscrire les produits LQCM dans une stratégie patrimoniale de long terme, incluant le devenir du logement et de son environnement urbain et social. Une telle approche visant une plus grande autonomie des organismes dans le choix des implantations, en regard des demandes des collectivités locales, nécessiterait la mise en place d'un observatoire du logement commun et favoriserait leur convergence sur des politiques foncières plus affirmées.

Une démarche globale de "reconception" du produit logement à partir de l'analyse de la demande dans le Pas de Calais

L'OPAC 62 a choisi de mener un travail individuel de réorganisation de ses structures, à partir d'une approche de type industriel, autour du renforcement de sa direction Recherche et Développement. Confronté comme tous les organismes sociaux à l'alternative "construire autrement ou ne plus construire", l'OPAC 62 élaborait un très vaste programme qui, à partir d'un questionnement de l'usage, développa une démarche très complète et globale de réexamen du produit et du process. Un groupe de travail transversal réunit à cet effet, tous les services pendant 18 mois, auxquels furent associés des intervenants et spécialistes externes. Une remise en cause des fonctionnements internes, soutenu par une direction Recherche et Développement entièrement dédiée à sa mission, fut associée à un réexamen du produit logement à partir d'une analyse de la valeur. Une démarche-marketing avec enquête lourde fut réalisée, destinée à reconcevoir le produit à partir d'une demande mieux identifiée et d'une prise en compte des attentes des locataires. Les résultats d'une telle enquête sur la définition du logement idéal laissaient prévoir une augmentation des coûts de construction et de charges et une aggravation du déficit du compte d'exploitation. Aussi, fut-il décidé de faire appel à des spécialistes de l'analyse de la valeur pour se donner les moyens de maîtriser le coût, tout en s'efforçant d'améliorer la qualité de l'offre et la solvabilisation la demande, au plus près du plafond APL. Un tel défi obligea à une remise en cause radicale des méthodes et à reconcevoir totalement le logement. La nouvelle offre ne devait pas entraîner de réductions de surfaces, ce qui particularise cette expérimentation, en regard des deux précédentes. Elle devait intégrer et comporter de vastes rangements, et présenter des qualités d'isolation fortes. Un travail fut mené sur la standardisation de l'offre, autour d'une adaptation très basique et tramée du logement permettant une large utilisation des techniques constructives et de matériaux innovants et garants d'une diminution des délais d'exécution. Des prototypes présentant des qualités architecturales, des procédés constructifs, des aménagements et des techniques différentes furent réalisés, testés et comparés à partir de cahiers des charges. Une telle approche largement répandue dans l'industrie fut mal comprise au niveau local et fit l'objet de critiques sur le risque d'une conception architecturale privilégiant une combinatoire de cellules et de matériaux

L'OPAC 62, voulant dépasser la mise au point d'un simple prototype et s'engager dans une dynamique de contrats de progrès, passa des marchés à commande annuels portant sur plusieurs centaines de logements. Une douzaine de sites furent sélectionnés et confiés à douze architectes. En échange d'un engagement de l'OPAC sur le volume de la commande, les entreprises garantissent des coûts et des performances. La reproductibilité de cette action réside, dans la constitution d'une Direction R et D forte et dans la diffusion en interne de ses outils d'analyse (cahiers des charges fonctionnels, guide de mise en place de standards, planning-type, démarches contractuelles), mais aussi dans la volonté de l'OPAC d'innover par des solutions industrielles d'expérimentation et de comparaison des résultats, rarement à l'œuvre chez les organismes logeurs sociaux. Des oppositions locales se manifestèrent, en particulier parmi quelques entreprises de construction.

Face à l'enjeu général de maîtrise des coûts et de la qualité et au défi de continuer à construire pour une clientèle solvabilisée, ces trois démarches de maîtres d'ouvrage dénotent chacune des méthodes et modes de fonctionnement qui leur sont propres, mais elles ont en commun d'aborder la question par une réinterrogation plus générale de leurs modes. La nécessité d'élaborer des plans stratégiques patrimoniaux pour satisfaire des demandes plus variées, dans un contexte concurrentiel, conduit en effet les organismes, à vouloir être plus près du marché, tout en élaborant des politiques de développement qui leur permettent d'assurer leur vocation de logeur social.

Les choix stratégiques dépendent de l'insertion locale et des rapports plus ou moins contraints entretenus aux demandes des collectivités locales. Mais quelles que soient les voies privilégiées, les principaux acquis résident dans les échanges qui se sont instaurés dans les services, dans les pratiques plus rationnelles d'analyse de la demande et de programmation des logements et dans le renforcement des structures à l'intérieur de la maîtrise d'ouvrage.

L'interrogation commune des maîtres d'ouvrage et la capitalisation des acquis ont contribué à l'élaboration d'outils

Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage s'appuie sur des outils et des procédures qui permettent aux services internes de se doter de moyens de connaissance de la demande et de fiabilisation des projets. Le travail préalable à leur élaboration a souvent été le support de réflexions stratégiques, mais aussi un soutien pédagogique et l'occasion d'un enrichissement des échanges. De nombreuses opérations LQCM ont permis d'expérimenter des apports méthodologiques, mais la plupart des outils s'efforcent plutôt de fiabiliser le produit ; rares sont les organismes qui ont été jusqu'à chercher à contrôler le process.

Quelques démarches, dans le cadre d'approches assez complètes, ont été le support de l'instauration d'outils qui ont été " testés lors des opérations et ont évolué en conséquence.

Une gamme d'outils pour maîtriser l'ensemble du projet chez les trois organismes de Rhône Alpes

La création d'outils de mesure et de procédures a accompagné *l'élaboration du Schéma Directeur de Projet*, dans ses diverses phases.

Un des outils développé en interne par l'OPAC 73, "COLOG" fut à l'origine de la réflexion. Mais s'appuyant sur une recherche d'éléments invariants de conception, il fut remis en cause pour ses effets répétitifs et son manque de flexibilité. En outre, les gains restaient liées aux économies d'échelle et étaient inadaptées à la productivité des petits chantiers. La mise en œuvre de ce système par un chef de projet de l'OPAC 73 alla bien au-delà d'un cahier des charges aidant à la prescription de la maîtrise d'ouvrage et engagea trop fortement cette dernière dans le processus de conception, limitant la place de l'architecte à un "habillement du projet".

La vocation initiale d'outil de conception de COLOG fut remise en cause au profit de la constitution d'une sorte de catalogue de cellules et d'assemblage de référence, "*cahier de solutions types exprimées graphiquement et correspondant à des formes classiques de bâtiment, tels que plots ou barres*".

Trois types d'outils accompagnèrent cette démarche :

- *Une carte d'identité* de l'expression de la commande, aidant à la définition des besoins et au dialogue entre les services internes.
- *Un visa* définissant le coût en fonction de la commande et assurant la cohérence économique et financière d'un "projet fantôme", avec un outil de simulation des charges. Les allers et retours qui se déroulent autour de ce visa de faisabilité, favorisent les échanges entre services et le Comité Directeur, éventuellement chargé d'arbitrer, en cas de désaccord, n'eut pas à intervenir.
- Le troisième outil, plus orienté sur le contrôle de la commande passée et en particulier sur une validation du travail de l'architecte ne rencontra pas la même unanimité dans son exploitation par les trois offices. Des résistances apparurent parmi les architectes y voyant un outil de contrôle des dérives de la conception. Si l'OPAC 69 revendique l'efficacité d'un tel fonctionnement : "des programmes-types définissant des fonctionnalités à faire respecter et qui aideront l'architecte à cadrer son travail et à éviter de se disperser sur les détails", l'OPAC 73 remit en cause l'orientation trop volontariste de la conception que sous tendait cet outil et sa vocation de contrôle, pour en faire un outil moins directif d'aide à la conception et un instrument fécond de dialogue avec l'architecte.

L'OPAC 69, de son côté, utilise actuellement un autre outil, MECODIM préféré pour son approche globale de l'ensemble du bâtiment, y compris le sous-sol et l'environnement et apprécié pour sa capacité à anticiper les évaluations, depuis la faisabilité jusqu'à l'analyse des offres. L'aspect analyse de la valeur et interventions chaînées de cette analyse d'ensemble, fondée sur des ratios structurés est particulièrement appréciée par l'OPAC car considéré très adapté à des sites diversifiés. Il est ainsi testé dans trois localisations urbaines différentes : A *Saint Priest* dans un environnement peri-urbain des années 60, à *Villeurbanne*, entre deux pignons de bâtis anciens et à *Lyon-Jean XXIII*, dans une zone d'aménagement, avec volonté de mixité.

Ainsi, la démarche de qualité et de management de projet voulu et conduite par les trois OPAC Rhonalpains s'est appuyée sur des procédures et méthodes de rationalisation et de fiabilisation du projet. Des outils d'évaluation, d'auto-contrôle et de validation du programme et de la conception en sont issus, qui ont doté la maîtrise d'ouvrage de nouvelles capacités de contre expertise. Expérimentés lors des opérations LQCM, ces outils ont fait l'objet d'une application différente par les offices et ont déjà largement évolué.

"Mulo", outil d'évaluation et d'arbitrage du "juste nécessaire"

C'est à partir de la réflexion menée en Drome, qu'un travail collectif donna naissance à cet outil, aujourd'hui largement diffusé en France par L'UNFOHLM. D'utilisation simple, à partir d'une grille ou/et d'un logiciel, il cherche à définir les fonctions primaires du logement et à optimiser des choix de conception. Leurs auteurs le présentent comme une aide logique à la formalisation, un choix entre diverses options, à partir d'une analyse rationnelle des fonctions à satisfaire. Issus de Qualitel ECO, "projet robot" destiné à situer le "juste nécessaire" et à dessiner des organisations d'espaces correspondantes, MULO s'efforce d'évaluer économiquement le projet par un ensemble de ratios. Des architectes et le bureau d'études BETREC se sont associés à la réflexion commune des maîtres d'ouvrage Ce bureau d'études, également impliqué dans les expérimentations de Rhône Alpes, a déployé, autour de cette démarche, la même volonté de doter la maîtrise d'ouvrage d'outils d'expertise et la même logique de fiabilisation économique du projet : "*adapter constamment en fonction d'un besoin exprimé, une configuration de produit en maîtrisant le rapport qualité-coût*³¹".

La méthode d'évaluation de MULO fondé sur un calcul en termes de points, permet d'effectuer des arbitrages à partir de combinaisons entre divers choix, qu'Annie Cartoux, qualifie "*sans compromis et pas trop radicales*". Une valorisation de la cellule-logement dans "son noyau dur", calé aux minima, pourra faire l'objet d'améliorations par ajouts de points, en fonction des moyens et des options de la maîtrise d'ouvrage. Il en est de même pour les parties communes de l'immeuble, les choix d'énergie, les annexes, auxquelles peuvent encore s'ajouter des adaptations mineures sur les types de sols et de couvertures.

Si les auteurs de la méthode considèrent qu'elle peut s'adapter à 80 % des opérations, certains chercheurs soutiennent qu'elle ne convient que pour des projets très standardisés, satisfaisant mal les demandes actuelles. Testant la méthode d'évaluation par points et ses ratios sur des opérations dont elle connaissait les coûts, Josette Sampieri, maître d'œuvre, signale les limites qui proviennent de la non prise en compte de paramètres tels que ceux liés à l'environnement et à la situation urbaine ou rurale. Elle critique le présupposé de la démarche, où le logement social se voit attribuer un descriptif type et où les modifications de prestations influent peu sur les coûts de construction. Elle redoute également, le nivellement par le bas d'une logique préalable en termes de "juste nécessaire". Cet outil

³¹ Patrick Martin - BETREC

qui met en balance des critères pas toujours comparables, ne contraindrait-il pas l'élaboration du projet par sa logique trop strictement économique qui ramène tout à un prix moyen et dépossède la conception architecturale de son sens et de sa recherche de la meilleure valeur d'usage pour un coût donné ?

LQCM, une occasion de développer des acquis reproductibles dans les modes de faire en interne et en externe

Les résultats les plus intéressants identifiés lors des opérations LQCM se situent dans un double mouvement de progrès : capitalisation et diffusion de connaissances mobilisées dans les expérimentations à l'intérieur des organismes, et développement de pratiques partenariales qui se sont organisées à l'occasion du montage des opérations.

En interne, la prise de conscience de la nécessité d'un renforcement de la maîtrise d'ouvrage a donné lieu à d'importantes réformes de structures et à de nouveaux organigrammes, autour d'une transformation du fonctionnement des directions et des services. Des démarches, procédures et outils de fiabilisation et d'expertise ont été développés pour soutenir ces mutations. Mais tous les services ne se sont pas investis également. Alors que les services constructeurs se sont engagés aisément dans un travail de réflexion, quelquefois innovant, pour mettre sur le marché des logements de qualité à coûts maîtrisés, les collaborations avec les services de gestion locative, sont restées très inégales, ces derniers, moins impliqués, se limitant souvent à ne fournir que des renseignements bruts, issus de leurs fichiers.

Cependant, dans plusieurs organismes logeurs, des procédures de management de la qualité étaient déjà en cours afin de mieux faire dialoguer les services entre eux. Trouver un espace d'échange et de négociation favorisant une remontée des compétences jusqu'en amont du processus de conception est un souci général dans la maîtrise d'ouvrage. Francis Rathier, signale de telles tentatives à l'OPAC 94 et chez AQUITANIS qui n'ont pas participé au programme.

Les restructurations les plus fructueuses s'appuient sur de nouvelles façons de travailler en projet, un renforcement des compétences et développent des enjeux de constitution de réseaux locaux. Les opérations considérées comme réussies ont réuni ces facteurs. Souvent les acteurs locaux (municipalités, départements régionaux et locaux de l'équipement, associations régionales des HLM) ont largement aidé à leur sortie, en particulier, en dégageant des conditions foncières favorables : *"C'est dans la qualité de ce système décisionnaire local que peut surgir la capacité à anticiper les évolutions à venir et à inscrire une réalisation dans une perspective de développement local, voire micro-local, à moyen et long terme"*³².

Certaines sources d'économies et de qualité ont été encore faiblement explorées : mise à disposition de terrains, nouvelles formes de marchés, constitution de catalogues de produits performants et relations aux entreprises de construction et aux industriels.

Les acquis restent encore limités dans ces échanges, en particulier avec les collectivités locales. Dans certaines zones où la demande reste l'apanage des élus, les organismes ne peuvent en effet, faire l'économie de s'inscrire dans des démarches volontaristes, fondées sur des analyses stratégiques et dans des réseaux de collaboration.

³² M. Teule

Des éléments de bilan conduisant à s'interroger sur de nouveaux positionnements de la maîtrise d'ouvrage

Ce bilan effectué à partir de l'observation des opérations LQCM et s'appuyant sur les suivis-évaluations et recherches accompagnant les expérimentations, révèle des dispositions et attitudes nouvelles chez la maîtrise d'ouvrage de logement social.

Un grand nombre d'acquis ont été constatés dans la façon d'aborder la connaissance de la demande et de la traduire en questionnant davantage l'usage. Des modes de collaborations et d'échanges variés ont été développés autour des opérations et les méthodes et outils élaborés en commun, ont contribué à fiabiliser la commande.

Les maîtres d'ouvrage ont été unanimes à reconnaître l'importance d'une approche globale de la commande et la nécessité de dépasser les notions de coûts de construction pour aborder les opérations en coût global. L'analyse de ces coûts sur plusieurs expérimentations confirment que celles dont le coût de construction est le plus élevé ne sont pas les plus chères en prix de revient.

Certes, ces voies de progrès ne sont pas toujours intégrées dans les pratiques habituelles des maîtres d'ouvrage mais tous les organismes constructeurs ont pris conscience, à cette occasion, de la nécessité d'aborder autrement la conception, la construction et la gestion de leur parc et ont reconnu l'intérêt de capitaliser leur savoirs et expériences.

La reproductibilité de plusieurs des résultats semble acquise, mais elle reste très dépendante de la qualité des réseaux locaux et en particulier de l'implication des collectivités locales. Nombre d'opérations LQCM n'auraient pu être réalisées sans leur aide et leurs apports.

Maîtriser le coût et la qualité des logements sociaux est une décision politique

Au-delà du soutien de l'Etat, condition essentielle à toute action dans ce domaine en France, la position de la collectivité locale et sa capacité à assurer un rôle actif de synthèse des demandes et des offres apparaît comme une condition nécessaire du développement d'un parc équilibré. L'enjeu de la mixité est au centre de cette dynamique car le bâtiment à construire relève du domaine urbain et donc des choix amont et plus larges qui seront effectués au niveau local. Quelques expérimentations ont favorisé de tels partenariats parce que le projet se trouvait en interaction avec la politique locale ; d'autres n'ont pas pu sortir, par absence de soutien local ou régional.

A Montceau les Mines et Le Creusot, les opérations LQCM s'intègrent dans un schéma de redynamisation urbaine. Une coopération informelle fondée sur une culture locale commune à l'OPAC, à la municipalité et aux administrations a permis à un architecte militant du logement social de lever de nombreux obstacles et d'établir des partenariats pour construire une pensée de modernisation de la ville. Ce sont là, des démarches informelles qui se traduisent par des échanges constructifs, une formalisation des enjeux et une volonté de bâtir dans un contexte urbain cohérent.

Échapper au zoning implique de favoriser des partenariats entre les divers participants à l'acte de construire, mais aussi des dispositifs de coopération entre opérateurs du public et du privé. Il n'est pas de mixité possible qui ne soit stimulée par une politique foncière, remettant en cause les attributions rigides, où chacun construit son produit sur son terrain. Mais, de nombreux freins s'opposant à cet enjeu de mixité (spécialisation des acteurs, contraintes financières et réglementaires, rythmes de réalisation...) seules la réunion et la collaboration de l'ensemble des acteurs pourraient aider à lever ces obstacles, la collectivité locale jouant un rôle majeur dans l'instauration de ces coopérations.

Secteur privé-secteur public : une offre en concurrence

Josette Sampieri qui a comparé les coûts et la qualité d'opérations réalisées par le secteur public et le secteur privé, à une période où les prêts à taux 0% et Perissol dominaient le marché, confirme une proximité de la demande dans ces deux marchés. Dans les régions qu'elle a observées (Saône et Loire et Bouches du Rhône), les taux d'effort des accédants et ceux des locataires de PLA ne présentent pas de fortes différences et les prestations offertes restent également proches. Les coûts de constructions sont assez similaires : une charge foncière et des frais annexes plus accrus pour le privé mais un montant des honoraires plus élevé dans le logement social qui ne peut bénéficier de la co-conception avec l'entreprise.

Une part importante des demandeurs de PLA ou de locatifs privés dispose de revenus leur permettant de prétendre à une accession, à l'aide de prêts de type social, ce qui favorise la concurrence et le départ des locataires les plus solvables. Or, dans les zones rurales, où le logement social est souvent un produit de qualité qui se situe en haut du marché du logement, les LQCM parvenant à réduire les quittances loyers-charges de 15%, deviennent très concurrentiels face aux propositions des investisseurs privés. Si les logements sont destinés à une clientèle aux revenus limités, qu'ils soient locatifs privés ou sociaux, y compris LQCM, ou en accession, ils font l'objet d'analyse en termes de "juste nécessaire", conduisant le plus souvent à des réductions de surface. Mais les opérations LQCM ne présentent pas de différences de surface habitables notables, en regard de la plupart des logements PLA traditionnels. La diminution des surfaces construites a davantage concerné les surfaces annexes et dans certains cas le remplacement des garages au profit de places de parkings³³. En outre, ces efforts pour diminuer les surfaces se sont accompagnés de réflexion sur l'organisation de l'espace en général et de la cellule en particulier. Seuls les logements "haut de gamme", destinés à une clientèle aux revenus nettement plus élevés, échappent à ces diminutions, aussi bien dans le logement que dans les surfaces annexes : *"c'est la surface qui constitue le véritable luxe du logement"*. C'est là, la vraie ligne de partage et au delà de toute question d'usage et de prise en compte de la demande de l'habitant, la première approche de la faisabilité s'effectue à partir de la solvabilité et du profil du client.

Un rapport "distancié" à la demande chez les bailleurs sociaux

Les organismes de logement social ont saisi l'opportunité du programme LQCM pour se poser la question de l'accroissement des vacances de leur parc et du type de logements à construire, dans une optique de programmation à long terme. Devant louer et gérer leur parc 32 ans, l'équilibre des organismes dépend de la pérennité de leurs ouvrages, aussi bien du point de vue de l'usage, que des coûts de gestion. Aussi, les maîtres d'ouvrage sont conduits à prendre en compte des évolutions de l'usage et de leur clientèle et à prévoir des qualités d'adaptation, aptes à satisfaire les demandes de multiples locataires.

La valeur des prestations résulte directement de l'attention portée par les organismes à la pérennité de leur parc et à la rigueur de sa gestion. Préserver la valeur attractive du parc sur plusieurs dizaines d'années apparaît en effet, comme la voie la plus durable pour satisfaire des impératifs de gestion. A l'opposé des investisseurs de la promotion privée qui privilégient des critères de rentabilité immédiate et offrent des produits ciblés, en regard des financements et du marché à court terme (petites typologies, surfaces réduites et faible prise en compte de la maîtrise des charges), les bailleurs sociaux essaient d'instaurer *"un rapport distancié à la demande"* et d'orienter leur réflexion sur une offre plus ouverte, une organisation plus évolutive du logement, la durabilité des équipements et la maîtrise des charges.

Les méthodes et outils développés autour des LQCM, ont pour la plupart cherché à instaurer et à fiabiliser ce rapport, en aidant les bailleurs à mieux évaluer leurs marges de manœuvre, à partir d'une analyse critique des écarts entre projet initial et réalisation. Mais Josette Sampieri met en garde contre des dérives trop minimalistes du "juste nécessaire" qui conduiraient à une standardisation et une rationalisation excessive et à des réductions de surface incompatibles avec des demandes et des besoins en évolution.

La collaboration des partenaires en amont

Plus que les catégories de financement, c'est la créativité des partenaires pour imaginer des organisations de l'espace les mieux adaptées aux modes de vie et à leurs évolutions, qui fait la différence. Les plus-values apportées à l'organisation et à l'habitabilité de la cellule dépendent de la qualité du programme et de la conception ainsi que de la mobilisation des partenaires, pour obtenir l'optimisation des surfaces. Les nombreux partenariats qui ont pu s'organiser lors des démarches LQCM ont favorisé une interaction des pratiques des acteurs et la co-conception autour des projets. Mais ceux-ci bénéficieront-ils de la stabilité nécessaire à l'accumulation des savoirs et des expériences ?

Cependant, l'ingénierie est restée peu mobilisée dans les expérimentations LQCM et en particulier l'ingénierie de conception. Aussi, les innovations et la mise en œuvre de produits industriels nouveaux sont restées fort limitées. C'est là, sans doute un des points faibles des partenariats à quelques

³³ Analyse de Josette Sampieri portant sur 24 opérations

expérimentations près : le BETREC avec les maîtres d'ouvrage Rhône-Alpins, ou ceux de la Drôme, et RAOUST, bureau d'étude thermique, collaborant, très en amont avec l'architecte de conception de l'entreprise SPIE sur les opérations de la démarche "Habiter aujourd'hui" de la SA Atlantique. Le programme LQCM et les contraintes qu'il affichait constituait pourtant une occasion de cette implication, en particulier autour de l'objectif de diminution des charges et de flexibilité de l'habitat. Les industriels ont été également peu présents, d'où de trop rares mises en œuvre de produits et solutions techniques innovantes, excepté ici encore les produits développés par la démarche "Habiter aujourd'hui". Certains ont d'ailleurs, fait l'objet de brevets (système de doublage isolant "OPTIMA", murs auto-portant OPTIMA, planchers secs "PCIS"). Ces produits associés à des catalogues de composants et à des systèmes économiseurs d'eau et d'électricité ont permis de satisfaire les exigences actuelles de qualité, tout en réduisant les coûts³⁴.

La place de la construction neuve pour faire évoluer le parc HLM : de nouvelles formes de montage des opérations

L'appel à propositions LQCM ne s'était pas donné l'enjeu de développer une nouvelle catégorie de logements mais les équipes ont plutôt cherché à limiter les coûts loyer+charges des PLA, en maintenant une qualité satisfaisante. Nous avons décrit un certain nombre de voies mobilisées pour y parvenir. D'autres ne peuvent qu'être évoquées et questionnées dans un cadre prospectif :

- Quelle est la durée d'amortissement raisonnable du logement social neuf : faut-il raisonner en termes de normes garantissant une durée de vie des logements de 32 ans ou accepter une durée plus courte, un moindre coût de construction et une autre politique de renouvellement du parc ?
- Quels sont les effets du renforcement des normes du logement social dans le cadre de la concurrence entre les secteurs public et privé ?

Une nouvelle voie pour les organismes sociaux : construire en VEFA

La "Vente en état futur d'achèvement", ne pourrait-elle aider à optimiser les coûts et faire progresser la mixité urbaine : racheter à des investisseurs privés des ouvrages que ces derniers auraient réalisés, permettrait aux organismes sociaux qui se voient refuser des permis de construire par les collectivités locales, de réaliser des opérations et de faire ainsi évoluer leur parc social sans une trop forte visibilité politique.

Des opérations mixant privé et public et réalisées de la sorte, atteindraient des tailles plus conséquentes (autour de 60 logements), permettant un accroissement de la productivité et des économies d'échelle, encourageant ainsi, des organismes insuffisamment structurés, à programmer des petites opérations. Ces ouvrages, tout en respectant les statuts des organismes et l'économie constructive du projet, pourraient être partagés, en cages d'escaliers, par exemple, avec des entrées différenciées, entre opérateurs public et privé. Une telle insertion discrète dans le tissu urbain, satisferait les exigences de la loi SRU : des exemples allant dans cette direction sont signalés à Chambéry, Lyon

Mais si l'utilisation de la VEFA pour le logement social présente des avantages, elle comporte aussi des risques. La VEFA permettrait certes, à des organismes de continuer à construire, dans un cadre juridique moins contraignant, avec un même respect des normes et contraintes réglementaires (thermique, phonique, handicapés) ; les bailleurs sociaux n'auraient, plus à mobiliser des capitaux propres, dont ils ne disposent pas toujours, mais ils devraient rémunérer le coût de l'immobilisation des capitaux privés. Des règles précises de répartition des charges devront être élaborées afin de favoriser une autonomie de gestion et des politiques de service différentes destinées à des clientèles n'ayant pas les mêmes attentes. La VEFA, si elle se développe, conduira à de nouveaux positionnements d'acteurs dans la filière : les organismes sociaux deviendraient clients des promoteurs privés, et à ce titre pourraient afficher leurs exigences dans le cadre du marché. Mais ne risqueraient-ils pas, à terme, de se voir déposséder des meilleurs terrains par les investisseurs privés ? Et un tel changement d'activité ne conduirait-il pas la maîtrise d'ouvrage de logement social à limiter ses compétences et à plus long terme, à une perte de ses savoirs ?

³⁴ R. Aiello

Au-delà de la conception-réalisation des LQCM, la question de l'évolution des métiers de la maîtrise d'ouvrage

Assiste-t-on à une transformation du classique métier de maître d'ouvrage social et à des modes d'intervention qui tendraient à se spécialiser davantage ? Aujourd'hui, coexistent en effet dans la maîtrise d'ouvrage plusieurs types de métiers :

- *le métier de constructeur* ; traditionnellement celui des maîtres d'ouvrage sociaux qui se sont historiquement structurés et organisés à cet effet. Pour nombre d'entre eux, l'équilibre social, politique et financier nécessite encore le maintien de cette activité. De construction. Mais elle est à reconsidérer dans le cadre de la double logique de marché : rachat et réhabilitation de l'existant d'une part et construction neuve d'autre part. Organiser cette cohérence passe par une réflexion stratégique et conduit à des réorganisations profondes en interne. Plusieurs offices, en particulier les plus gros, ne peuvent abandonner la construction. Ils continuent à construire en neuf et réalisent des Palulos, en rationalisant leurs méthodes et en renforçant leurs compétences afin de fiabiliser leurs projets. Michel Teule cite le cas des deux plus gros organismes marseillais qui confortent cette expertise, par recrutement d'ingénieurs, issus de l'entreprise. Des maîtres d'ouvrage³⁵ plus petits réalisent des synergies très productives, pour continuer à construire en associant leurs services constructeurs.
- *Certains, maîtres d'ouvrage opteraient pour des voies nouvelles afin d'accroître leur parc neuf, sans s'impliquer directement dans la construction* : ils choisiraient, par exemple, de se positionner grâce à la VEFA, comme client des promoteurs privés. et abandonneraient leur métier de constructeur pour se concentrer sur la programmation. Cependant, même s'ils confient à d'autres, la maîtrise d'ouvrage, ils ne peuvent faire l'économie de s'impliquer dans le contrôle du processus de construction, au risque de se faire déposséder de la maîtrise du processus de conception-réalisation.
- *D'autres s'orienteraient plus radicalement sur le développement d'un parc, sans construire*. Ils exerceraient un nouveau métier de bailleur social, cherchant à accroître un parc et à le faire évoluer, par rachat et réhabilitation de segments de parcs existants (parcs vendus par des industriels ou la SNCF), ou en reprenant et rénovant des logements de propriétaires défaillants. Une nouvelle réglementation favorise ces rachats. Afin de développer une politique active de leur patrimoine, ils seraient conduits à réorganiser dans ce sens, la structuration et les compétences de leurs services internes.
- *Quant au métier de bailleur social, il intègre des types de métiers différents* : celui de bailleur-gestionnaire qui sélectionne les locataires, fixe les loyers et les charges et gère au mieux son compte d'exploitation et celui plus orienté sur la maintenance technique des bâtiments. Certains maîtres d'ouvrage se concentreraient sur le premier métier, allant jusqu'à abandonner à d'autres l'entretien. Des contrats de construction-maintenance pourraient encadrer ce type de pratiques et seraient acceptables juridiquement, s'ils se limitent à assurer la construction et la maintenance de l'ouvrage, sans délivrer de service à l'utilisateur. Une telle évolution présenterait néanmoins le risque de limiter la mission de certains organismes qui se borneraient à un métier de syndic, au détriment des autres segments de leur métier.

Face à ces alternatives et mutations, qui présentent des configurations variées, quelles seront les nouvelles tâches assurées par les maîtres d'ouvrage, et jusqu'où pourra aller la délégation de maîtrise d'ouvrage ? A terme, le nombre de bailleurs assurant l'ensemble des rôles, autrefois impartis à la maîtrise d'ouvrage sociale, ne va-t-il pas fortement diminuer, et le métier de maître d'ouvrage éclater, pour laisser place à des missions plus techniques et fortement spécialisées ? Comment resituer le cœur du métier dans ce contexte en transformation et éviter que le maître d'ouvrage soit privé du rapport fondamental inhérent à sa fonction, celui qu'il entretient au locataire ? L'optimisation du produit et de sa réalisation s'appuie en effet sur les remontées des savoirs et les compétences des services de gestion "rapprochée", sur leur connaissance des locataires et sur leur expérience de terrain ; expérience, qui seule aide à intégrer, de façon permanente, les contraintes pour réorienter les stratégies. Nous avons vu la difficulté à faire collaborer services constructeurs et service de gestion locative et l'importance de cette coopération dans les quelques opérations LQCM qui ont privilégié une approche innovante de la gestion des charges et des démarches en coût global.

³⁵ en Meurthe et Moselle