



**HAL**  
open science

# STRUCTURE D'HABITAT SOCIAL SANS FRONTIERES : QUELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET SOCIALE ?

Stéphane Antoine

► **To cite this version:**

Stéphane Antoine. STRUCTURE D'HABITAT SOCIAL SANS FRONTIERES : QUELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET SOCIALE ?. 22ÈME CONGRES DE L'AFC, May 2001, France. pp.CD-Rom. halshs-00584608

**HAL Id: halshs-00584608**

**<https://shs.hal.science/halshs-00584608>**

Submitted on 9 Apr 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# ***STRUCTURE D'HABITAT SOCIAL SANS FRONTIERES : QUELLE GOUVERNANCE ECONOMIQUE ET SOCIALE ?***

Stéphane ANTOINE

Institut de Socio-économie des Entreprises et des ORganisations (ISEOR)

Les Sthènes d'Ecully - 15, chemin du Petit Bois - 69130 ECULLY-

tél : 04-78-33-09-66 - fax: 04-78-33-16-61

site web : [www.iseor.com](http://www.iseor.com) Email : [stephane\\_antoine@sidr.fr](mailto:stephane_antoine@sidr.fr)

## **Résumé**

A partir des deux grandes approches de la gouvernance: une approche gestionnaire sous l'angle des modes de coordination et des problèmes d'efficacité et une approche plus politique basée sur l'articulation de régulations, de processus politiques et sociaux d'intégration ; cette communication a pour objectif de réfléchir à la mise en œuvre de la gouvernance au sein du secteur de l'habitat social afin de concilier la nécessité de la rentabilité économique à la raison de la vocation sociale. C'est alors prendre conscience des besoins collectifs existants et de recenser les dispositifs réglementaires mis en place. Dans un second temps, il convient, les différentes parties prenantes réunies, d'optimiser les compétences disponibles. C'est ensuite développer la capitalisation, la formalisation de son expérience entre les différentes parties prenantes, créer de nouveaux métiers pour la coordination, instaurer des relations contractuelles de coopération... C'est également mesurer la création de valeur ajoutée sociale au travers des coûts-performances cachés et sociétales et de suivre sa répartition entre les différentes parties prenantes.

mots-clés. - balance socio-économique - contrat d'activité périodiquement négociable - coordination - coûts performances cachés et sociétales - création de valeur ajoutée - gouvernance - grille de compétences - habitat social

## **Abstract**

*From the two great approaches of the governance: an approach manager under the angle of the modes of coordination and the problems of effectiveness and a more political approach based on the articulation of regulations, political and social processes of integration; this communication aims to think of the implementation of the governance within the activity of the social housing in order to reconcile the need for economic profitability to the reason of the social vocation. It is then to become aware of the existing collective needs and to count the lawful devices set up. In the second time, it is appropriate, the various joined together different actors , to optimize competences available. It is then to develop capitalization, the formalization of its experiment between the various actors, to create new trades for coordination, to found contractual relations of co-operation... It is also to measure the creation of social value added through hidden and societal cost-performances and to follow its distribution between the various actors.*

*key words. - socio-economic balance - periodically negotiable contract of activity - coordination - hidden and societal costs performances - creation of value - governance - competences - social housing*

# Introduction

Nous commencerons par aborder la gouvernance sous l'angle de la philosophie politique (depuis la philosophie grecque jusqu'au XX<sup>ème</sup> siècle) puis d'un point de vue idéologique où deux positions actuelles s'affrontent : l'approche économique et libérale et l'approche politique et territoriale. Nous situant alors au niveau du secteur de l'habitat social, nous réfléchissons à la mise en œuvre de la gouvernance économique et sociale qui suppose dans un premier temps de prendre conscience des besoins collectifs existants et de recenser les dispositifs réglementaires mis en place. Dans un second temps, il convient, les différentes parties prenantes réunies, d'optimiser les compétences disponibles selon le principe de subsidiarité après les avoir évaluées et ceci afin d'éviter le phénomène de balkanisation dispersant les ressources. C'est ensuite développer la capitalisation, la formalisation de son expérience entre les différentes parties prenantes, créer de nouveaux métiers pour la coordination, instaurer des relations contractuelles de coopération... C'est également mesurer la création de valeur ajoutée sociale au travers des coûts-performances cachés et sociétales et de suivre sa répartition entre les différentes parties prenantes.

## 1-la gouvernance au travers de la philosophie politique :

Au long de son histoire, la philosophie politique a forgé un vocabulaire, des perspectives d'analyse, des références. C. RUBY<sup>1</sup> dégage cinq époques de la philosophie politique que nous allons développer :

- L'honneur du politique dans la philosophie grecque avec PLATON, ARISTOTE ...
- L'église et la politique dans la théologie médiévale avec SAINT AUGUSTIN, SAINT THOMAS, AVERROES, FENELON, BOSSUET, ...
- La modernité et l'unité par la volonté (XVI - XVIII<sup>ème</sup> siècles) avec BODIN, MACHIAVEL, MORE, GROTIUS, HOBBS, LOCKE, MONTESQUIEU, HUME, ROUSSEAU, CONDORCET, KANT, ...
- La politique et les forces de l'histoire (XIX<sup>ème</sup> siècle) : TOCQUEVILLE, MILL, HEGEL, COMTE, FICHTE, SAINT-SIMON, FOURIER, PROUDHON, MARX, ...
- L'érosion du politique au XX<sup>ème</sup> siècle avec ADORNO, HORKHEIMER, BENDA, SARTRE, FOUCAULT, POPPER, GADAMER, HABERMAS, RAWLS, DWORKIN, FUKUYAMA, ...

Comme le souligne C. RUBY, il y a lieu de réfléchir à comment mettre en œuvre une gouvernance face à la pluralité d'intérêts et d'opinions des acteurs qui vivent en société: "*Troublant les consensus convertis en conformisme, la philosophie politique maintient, le plus souvent, le champ politique ouvert. Elle a soin de rappeler constamment la réalité première de la sociabilité : il y a du multiple, les hommes sont mus par une pluralité d'intérêts, d'opinions. D'une telle multiplicité, il ne convient ni de s'angoisser au point de lui imposer une norme de l'extérieur ou une unité prétendument donnée d'avance, ni de la célébrer au point d'en favoriser l'errance. Il importe d'expliquer comment et pourquoi il est souhaitable de tisser de l'un (vivant) avec ce multiple : un "un" qui correspond au mouvement infini d'une multitude confrontée, d'une pluralité active de sa propre médiation*"<sup>2</sup>. Mais voyons à travers les siècles, par les théories des philosophes politiques, comment cette problématique a été abordée . Nous nous appuyerons sur les travaux de N.TENZER ( 1994)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> RUBY C. -"Introduction à la philosophie politique"- collection Repères - mai 1996 - 125 p.

<sup>2</sup> RUBY C. -"Introduction à la philosophie politique"- collection Repères - mai 1996 - 125 p.

<sup>3</sup> TENZER N. -"Philosophie politique"- PUF - 1994 .

Bouleversé par la mort de SOCRATE, au sein d'une cité qui condamne le Juste, PLATON élabore sa théorie de la justice dans la cité. Il faut que les philosophes deviennent rois ou que les rois deviennent philosophes. Dans la cité idéale de PLATON, agriculteurs, ouvriers et commerçants ont pour unique vertu d'obéir. Les soldats défendent la cité contre les agressions. Enfin, tout en haut, les philosophes, seuls aptes au commandement, exercent le pouvoir politique. Discours sur la décadence des sociétés, sur la forme déchue du social, telle cette démocratie où la loi n'est plus respectée, "la République"<sup>4</sup> propose le remède : mettre le pouvoir entre les mains des princes de la science. D'où une forme de gouvernement autoritaire, sacrifiant l'indépendance des individus. Père des sociologues et fondateur, avec PLATON, de la science politique, ARISTOTE, dans son traité de politique formé de huit livres <sup>5</sup>, énonce la politique, science de la cité et de la société, comme la science architectonique par excellence, celle qui oriente et dirige tout savoir-faire.

Le dessein du philosophe est de réfléchir sur la politique et de montrer la finalité de la "cité-Etat", qui doit apporter le bonheur, permettre l'accès à la connaissance et à la vie intellectuelle et réaliser le "bien-vivre". ARISTOTE s'oriente vers l'étude des modèles de gouvernements (royauté, aristocratie, république) et vers leurs formes dégradées ou déviées (tyrannie, oligarchie, démocratie). Il tend vers l'analyse d'un gouvernement adéquat, destiné à réaliser l'intérêt commun et dévoile sa préférence pour un régime équilibré, aristocratie ou république.

Au cours de la période de la philosophie médiévale, SAINT AUGUSTIN <sup>6</sup> oppose la cité humaine qui n'acquiert de sens qu'à travers la cité de Dieu, ce lieu de repos éternel. A côté de la cité terrestre, cette cité du mal, dominée par l'amour de soi, il y a la cité céleste, marquée par l'amour de Dieu. Les deux cités cohabitent sur terre, la cité céleste s'incarnant dans l'Eglise ; elles s'opposent mais aussi s'entrelacent, jusqu'au temps où vaincra la cité de Dieu. Quant à SAINT THOMAS D'AQUIN, il édifie aussi une morale et une politique. Il distingue justice distributive, répartissant honneurs, richesses et dignités selon la qualité de chacun, et justice communautaire, réglant les échanges économiques selon le principe de l'égalité arithmétique. Il lie, de nouveau, cité des hommes et nature : la société politique est naturelle à l'homme, cet animal politique. Droit et politique s'enracinent dans la nature des choses.

Durant la période du XVI au XVIII ème siècle, la philosophie politique entre en réforme en reprenant à son fondement, désormais la volonté humaine, la formation de la société politique, en engendrant le dessein de l'action sur laquelle faire reposer l'Etat, afin de donner aux constructions humaines et aux libertés publiques leur unité dans un consentement. L'invention moderne du droit contribue à définir la condition grâce à laquelle les hommes décident de vivre ensemble dans la forme d'un corps politique. MACHIAVEL, un des fondateurs de la théorie politique moderne, décrit les mécanismes les meilleurs pour s'emparer du pouvoir et le conserver. La figure du Prince <sup>7</sup> est le fondateur de l'Etat, le détenteur du pouvoir politique, qui unifie la société déchirée et la transforme en communauté politique. T. HOBBS <sup>8</sup>, quant à lui, réfléchit sur l'Etat, destiné à mettre fin à la guerre naturelle de chacun contre tous et à garantir la sécurité des individus. Dans les thèses du Léviathan, il annonce que si, à l'état de nature, l'homme est un loup pour l'homme, il peut accéder à la civilisation et à la sécurité grâce à la société civile, à l'état politique réglé par un contrat. Théoricien de l'Etat

---

<sup>4</sup> PLATON - "La République" - Garnier-Flammarion - 1996 .

<sup>5</sup> ARISTOTE - "Les Politiques" - Garnier-Flammarion

<sup>6</sup> SAINT AUGUSTIN - "La Cité de Dieu" - Points-Seuil .

<sup>7</sup> MACHIAVEL N. - "Le Prince" - Bordas .

<sup>8</sup> HOBBS T. - "Le Citoyen" - Garnier-Flammarion & "Léviathan" - Sirey .

libéral, J. LOCKE <sup>9</sup> énonce que sur la base d'un pacte social, les hommes se réunissent en communauté : ils s'organisent en société politique pour assurer la sauvegarde des droits naturels, au moyen d'un pacte tendant à la sécurité et au bien-être de chacun, pacte qui résulte d'un libre consentement. Au cours du siècle des Lumières, MONTESQUIEU <sup>10</sup> pense que la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, garantissant l'équilibre des puissances, est le plus sûr moyen d'écarter le despotisme. Il distingue trois formes d'Etat, le despotisme, dont le principe est la crainte, la monarchie, fondée sur l'honneur, et la république, s'appuyant sur la vertu. Par sa doctrine de la séparation des pouvoirs, mais aussi par sa conviction qu'être libre politiquement, ce n'est pas faire ce que l'on veut, mais obéir aux lois, MONTESQUIEU apparaît comme un fondateur de la science politique moderne. L'ouvrage "du contrat social ou principes du droit politique"<sup>11</sup> de J.J. ROUSSEAU développe l'idée qu'il ne s'agit nullement de retourner en arrière, vers un état de nature qui n'a probablement jamais existé, mais de trouver une forme de société où l'homme puisse se reconnaître, à travers un vrai contrat reposant sur le droit et non point sur la force, à travers une forme d'association où la loi puisse devenir l'organe de la liberté. La loi proviendra de la volonté générale et sera l'unique pouvoir souverain.

La Révolution Française signale que la tâche de la philosophie politique va changer au XIX ème siècle : par delà les questions du droit naturel ou de la volonté générale, du fonctionnement du rapport social, des motifs de l'obéissance ou de la délégation, l'attention se focalise sur la forme du gouvernement et la formation des citoyens, les mouvements et passions des foules, les vibrations du corps politique unifié par la loi nouvelle. Le citoyen désormais placé au commandement des choses publiques, on s'écarte, de plus en plus fermement, de la philosophie du contrat social pour faire droit à une philosophie politique qui a vocation à tenir compte des forces contraires traversant le champ politique et l'histoire."Les principes de la philosophie du droit"<sup>12</sup> écrits par G.W.F. HEGEL, s'attachent non seulement au droit de propriété, à celui des contrats et au droit pénal, mais aussi à la moralité subjective et à la moralité objective (famille, société civile et Etat), dont l'Etat est l'accomplissement. L'Etat, a compris HEGEL, permet de soumettre l'arbitraire de l'individu à la souveraineté de la loi. C'est dans l'Etat et par lui que l'on peut accéder au "bien vivre". L'Etat est liberté. Quant l'esprit renonce à expliquer le pourquoi des phénomènes et s'attache uniquement à leurs lois constantes et générales, au comment, alors il réalise un progrès décisif : cette idée fondamentale de Comte va imprégner la société et la pensée modernes, mais aussi donner naissance au positivisme. Le positivisme se prolonge dans une théorie de la société : la sociologie qui couronne l'édifice des sciences. Elle reste à construire, à travers une dynamique, relative au progrès de l'humanité et une statique, qui s'attachera à l'ordre. C'est le besoin de l'ordre et du progrès que veut satisfaire le positivisme : ordre et progrès sont inséparables. A travers sa sociologie et sa théorie de la société, COMTE <sup>13</sup> s'oppose à tout individualisme : l'esprit positif est directement social. Quant à la philosophie et l'anthropologie de MARX, elle vise à permettre aux hommes de vivre dans une société raisonnable. Son ouvrage "Le capital : critique de l'économie politique"<sup>14</sup>, à travers la réflexion sur les mécanismes de la plus-value et du profit, dissipe des énigmes fondamentales. Par la construction de ces notions, le travail de MARX apparaît original et fécond, même si la

---

<sup>9</sup> LOCKE J. -"Traité du gouvernement civil"- Garnier-Flammarion .

<sup>10</sup> MONTESQUIEU -"De l'esprit des lois"- Garnier-Flammarion .

<sup>11</sup> ROUSSEAU J.J. -"Du contrat social"- Bordas .

<sup>12</sup> HEGEL G.W.F. -"Principes de la philosophie du droit"- Vrin .

<sup>13</sup> COMTE A. -"Cours de philosophie positive"- Garnier .

<sup>14</sup> MARX K. -"Le capital"- Pléiade Gallimard .

redistribution contemporaine des richesses à travers la fiscalité a transformé, en partie, les fonctionnements économiques et sociaux du système capitaliste.

Le XX<sup>ème</sup> siècle est marqué par une érosion progressive du statut de l'action politique et de l'appréhension du sujet de la politique. Cette érosion, ne concerne d'ailleurs pas que la philosophie. Les citoyens se désintéressent de plus en plus de la dimension politique de la cité. Le peuple, centre de la démocratie moderne, se mue en un public qui, au mieux, s'informe. Les citoyens communiquent désormais au sein d'une vie sociale dont la proximité urbaine présente souvent le seul lien, et dont les références culturelles communes restent menacées d'atrophie parce que par le fait des médias ou de la domination électronique (Internet), elles ne font pas l'objet de confrontations.

Pour conclure sur cette très brève évocation de l'évolution de la philosophie politique, C. RUBY<sup>15</sup> synthétise cette problématique de la philosophie politique par le fait que *"Les hommes vivent dans des sociétés dont la fonction est de mettre en forme les rapports entre les hommes, et dans lesquelles la politique met les rapports sociaux dans un ordre momentané tout en les mettant en scène. Loin de se structurer selon une harmonie cosmique (la cité grecque aspirant à une amélioration), divine (la cité chrétienne tendue vers la rédemption), rationnelle (la démocratie devenue cité parfaite), ou historique (la cité radieuse), les sociétés s'ancrent dans la discorde et le différend qui contribuent à donner source à des avenir infinis. La politique n'a pas tort de chercher à tisser de la cohésion. Elle ne saurait toutefois éliminer les sources de divergences"*.

## **2-les deux principaux choix idéologiques actuels :**

Le terme de "gouvernance" est apparu il y a plus d'un demi-siècle chez les économistes américains. Ronald COASE explique alors que la firme émerge car ses modes de coordination interne permettent de réduire les coûts de transaction que génère le marché ; la firme s'avère plus efficace que le marché pour organiser certains échanges.

Cette théorie, redécouverte dans les années 70 par les économistes institutionnalistes, et en particulier par Oliver WILLIAMSON, débouche sur des travaux qui définissent la gouvernance comme *"les dispositifs mis en œuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou contrats, partenariats, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants"*<sup>16</sup>. Le terme de gouvernance aurait donc été importé du monde de l'entreprise pour désigner des modes de coordination et de partenariat différents du marché mis en œuvre au niveau du pouvoir politique.

Le terme de gouvernance est apparu pour rendre compte des transformations des formes de l'action publique. La gouvernance se définit de manière générale comme *"un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains"*<sup>17</sup>. Elle met l'accent sur plusieurs types de transformation des modalités de l'action publique. Elle repose sur une dénonciation du modèle de politique traditionnel qui confie aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques. Elle se

---

<sup>15</sup> RUBY C. -"Introduction à la philosophie politique"- collection Repères - mai 1996 - 125 p.

<sup>16</sup> LORRAIN D. -"Administrer , gouverner"- Les annales de la recherche urbaine" n° 80-81 - décembre 1998

<sup>17</sup> BAGNASCO A. , LE GALES P. -"Villes en Europe"- chapitre les villes européennes comme société et comme acteur - La Découverte - 1997

distingue donc de l'idée classique du gouvernement. Elle apparaît alors comme la meilleure réponse possible aux contradictions engendrées par le développement politique et social, comme un moyen de répondre à la crise par de nouvelles formes de régulation. Elle met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent ou peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques. Elle attire donc l'attention sur le déplacement des responsabilités qui s'opère entre l'Etat, la société civile et les forces du marché lorsque de nouveaux acteurs sont associés au processus de décision et sur le déplacement des frontières entre le secteur privé et le secteur public.

La gouvernance a une valeur analytique en fournissant un cadre conceptuel qui permet de penser et de comprendre l'évolution des processus de gouvernement. Elle offre une nouvelle grille de lecture et d'analyse, un système de référence qui remet en question une grande partie des présupposés sur lesquels se fonde l'administration publique traditionnelle. Elle a par ailleurs une ambition à la fois descriptive, de caractérisation des formes émergentes de l'action publique et normative, de détermination de l'orientation des changements nécessaires. Elle possède un fort contenu politique voire idéologique.

Dans le monde anglophone, gouvernance désigne communément depuis des siècles l'exercice de l'autorité dans un domaine donné. Le mot est souvent employé comme synonyme de gestion efficace d'organisations et d'activités de toutes sortes. Bien que le concept s'applique à de nombreuses situations où il n'y a pas de système politique à proprement parler, il n'en implique pas moins l'existence d'un processus politique : "*qui dit gouvernance dit effort pour dégager un consensus ou obtenir le consentement ou l'assentiment nécessaires à l'exécution d'un programme dans une enceinte où de nombreux intérêts divergents entrent en jeu*"<sup>18</sup>.

La notion de gouvernance recouvre des choix idéologiques différents et parfois même opposés. Il n'existe pas de position commune sur les finalités de la gouvernance. La gouvernance constitue pour certains un instrument au service de la poursuite de la libéralisation des sociétés dans la mesure où elle consiste à limiter le rôle des gouvernements et à faire entrer dans le processus de décision des acteurs non gouvernementaux en privatisant les entreprises et certains services publics, en dérégulant et en déréglementant. Les tenants d'une approche "économiste", gestionnaire de la gouvernance dissimulent fréquemment leurs intentions qui ne sont autres que l'extension du marché capitaliste. Pour d'autres, principalement ceux qui développent une approche en termes de pouvoir, la gouvernance est perçue comme une voie ouverte à la démocratisation du fonctionnement étatique, à la mobilisation civique et aux initiatives locales et citoyennes.

Ainsi, suivant les choix idéologiques qu'elle recouvre, la gouvernance consiste à réformer les institutions politiques pour limiter les entraves au bon fonctionnement du marché (conception dominante dans le champ des relations internationales) ou au contraire à renforcer les mécanismes de régulation pour lutter contre les effets du libéralisme et en particulier contre la décohésion sociale (conception dominante en matière de gouvernance urbaine).

---

<sup>18</sup> HEWITT DE ALCANTARA C. Directeur adjoint à l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social - "Du bon usage du concept de gouvernance" - revue internationale des sciences sociales - numéro 15 - mars 1998 .

## 2-1-l'approche économique et libérale

Sous l'angle de l'ordre mondial, les gouvernements seraient à la fin de la guerre froide dans l'impossibilité de remplir leur mission du fait de la complexification des sociétés modernes, de l'apparition de sous-systèmes fragmentés, de l'incertitude liée à l'avenir, de la crise de la représentation politique, de la participation, de la légitimité des instances politiques et seraient dans l'obligation de s'intégrer davantage dans un ensemble plus vaste pour pouvoir répondre aux nouvelles préoccupations. Des organisations intergouvernementales sont alors mises en place : les institutions internationales telles que le FMI ou la Banque Mondiale, les organisations multilatérales telles que l'OCDE et les organisations à vocation universelle comme les Nations Unies.

Or l'ensemble de ces organisations présente aujourd'hui, selon S. VALASKAKIS <sup>19</sup>, deux faiblesses majeures : l'absence de principes directeurs et l'absence de positions communes quant aux règles de prise de décision interne. Et de nouvelles menaces mondiales et planétaires apparaissent appelant un nouveau mode de régulation collectif ou une rénovation des institutions existantes. Ces nouvelles menaces sont la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources naturelles, les risques technologiques, la prolifération des armes nucléaires ou encore les changements démographiques, sans parler des nombreux conflits qui peuvent se déclencher dans le monde.

Des travaux descriptifs de recherche sur la gouvernance mondiale mettent l'accent sur les pratiques développées hors Etat et hors organisations intergouvernementales. Ils rendent compte de l'émergence de modes de régulation informels, des processus de négociation associant les Etats, les organisations intergouvernementales, les entreprises transnationales, les fondations privées, les groupes de pression nationaux ou encore les coalitions d'ONG. Dans ce cadre, la gouvernance est interprétée de deux façons différentes. Certains auteurs assimilent la gouvernance à un système de normes et non à un processus ; la gouvernance surgirait d'un accord ou d'un consensus sur des valeurs communes, des objectifs communs dégagés au cours de négociations transnationales associant les Etats mais aussi des acteurs privés et associatifs. Pour d'autres, il n'y a pas de normes et de règles vers lesquelles les attentes des acteurs convergent mais des mécanismes de dialogue qui assurent la participation des acteurs principaux. La gouvernance consiste alors à regarder comment se déroule le mécanisme de "régulation conjointe" par un jeu permanent d'échanges, de négociations, d'ajustements mutuels plutôt que de regarder comment les acteurs ont la capacité de définir les règles du jeu et déterminent les résultats d'une négociation dans des secteurs clés de la vie internationale. La gouvernance est alors considérée comme un processus d'accommodement entre de multiples parties défendant chacune leurs intérêts.

En l'absence d'institutions internationales réformées et donc capables de prendre le relais de souveraineté étatique défaillante, le seul régulateur social demeure les forces du marché. C'est sur lui que misent les institutions internationales en place. Or en limitant la gouvernance à une approche utilitaire, gestionnaire, on passe sous silence l'analyse des intérêts socio-politiques, des rapports de pouvoir et d'hégémonie, des conflits politiques qui marquent l'évolution des relations internationales. Les questions liées à la souveraineté telles que "qui est en droit de commander ?", "selon quelles modalités", "dans le cadre de quelle structure de participation politique ? " sont évincées au profit de questions ayant trait aux modes de régulation en tant que tels. En définitive, la notion de gouvernance mondiale devrait permettre de réfléchir sur le rôle des acteurs non-étatiques dans les mécanismes de régulation

---

<sup>19</sup> VALASKAKIS S. - "Mondialisation et gouvernance"- Futuribles n° 230 - avril 1998 .



politique mais aussi aux rapports d'autorité et de pouvoir. Or, la problématique de la gouvernance mondiale a été accaparée par des institutions internationales qui en ont fait un outil au service de l'idéologie néo-libérale.

Il faut certes souligner que dans le cadre de l'aide aux pays en voie de développement, les institutions financières internationales ont en effet pris conscience qu'il était impossible de tout régler par des réformes économiques et de continuer à reléguer les questions politiques et sociales au second plan dans le débat sur le développement. Peu à peu, il est apparu qu'aucun projet économique ne pouvait aboutir sans une légitimité politique et une efficacité minimum des institutions politiques. Le politique a donc bien vite été perçu comme un obstacle au bon fonctionnement des marchés et d'une manière générale à la progression du libéralisme dans ces pays. Un volet "bonne gouvernance" a donc été introduit dans les programmes des organismes internationaux de financement. La Banque Mondiale énonce quatre conditions à l'établissement de la bonne gouvernance : "*l'instauration d'un Etat de droit qui garantisse la sécurité des citoyens et le respect des lois (indépendance des magistrats), la bonne administration qui exige une gestion correcte et équitable des dépenses publiques, la responsabilité et l'imputabilité qui imposent que les dirigeants rendent compte de leurs actions devant la population et enfin la transparence vis à vis du citoyen*"<sup>20</sup>. Pourtant le but affiché par la Banque Mondiale est clair : il s'agit de limiter les prérogatives de l'Etat et de renforcer les acteurs de la société civile. La privatisation et la décentralisation ont été présentées comme permettant de renforcer l'esprit d'initiative des populations, leur autonomie et leur participation au développement de leur pays.

## **2-2-l'approche politique et territoriale**

Au contraire des approches développées précédemment dans le cadre de réflexions sur la gouvernance mondiale et la bonne gouvernance, un certain nombre d'auteurs travaillant sur la problématique des villes ont résolument opté pour une vision territoriale de la gouvernance. Celle-ci permettrait non pas de faire le jeu du marché mais au contraire de lutter contre ses méfaits, les mécanismes de régulation publique en place ne permettant plus d'y faire face. Le constat est donc le même : il existe une crise de la gouvernabilité, mais le remède est différent : la gouvernance permettrait d'assurer la cohésion d'un territoire.

La mondialisation des échanges s'accompagne d'un creusement des écarts entre population riche et population pauvre que ce soit à l'échelle internationale ou nationale. Le processus d'éclatement touche les acteurs de la société : on assiste en effet à une multiplication des organismes, des réseaux, des agences, des institutions qui interviennent sur un territoire et à l'accroissement du nombre des sous-systèmes. Cette superposition d'acteurs conduit à un émiettement du pouvoir sur un plan horizontal mais aussi sur un plan vertical puisqu'interviennent sur un même territoire des autorités politiques de différents niveaux administratifs.

Ce que l'on peut qualifier de "crise du politique" se double d'une crise de la citoyenneté. Les populations ont pris conscience des limites des institutions politiques et de l'impuissance des responsables politiques. Le pouvoir politique est accusé d'être déconnecté de la société civile.

---

<sup>20</sup> SMOUTS M.C. - "Du bon usage de la gouvernance en relations internationales"- Revue internationale des sciences sociales n° 155 - mars 1998 .

Au processus d'éclatement, de fragmentation répond un processus de recombinaison, d'intégration. La gouvernance constitue, dans cette optique, une réponse à une vision strictement libérale du développement urbain qui fait peser des menaces d'éclatement social et de développement fragmenté sur la ville. Un des enjeux de la gouvernance urbaine pour les pouvoirs publics est bien de parvenir à reconstruire l'unité sociale de la ville, une identité collective par le biais de politiques publiques produisant des appartenances. Il s'agit de parvenir à rétablir des cohérences sur un territoire. L'enjeu est d'exister en tant qu'acteur et la condition en est de posséder un projet fédérateur fort qui donnera une identité à la ville qui cristallisera les énergies. Selon G. CAVALLIER, *"la gouvernance urbaine c'est donc finalement la capacité et la co-responsabilité de projet, la possibilité d'établir un cadre collectif d'action solidaire, de réflexion stratégique reliant les principaux acteurs autour du niveau de décision politique. A chaque niveau, le partenariat doit pouvoir se concrétiser autour d'une stratégie commune, d'un cadre collectif d'intervention donnant du sens à l'action urbaine, d'un projet suffisamment mobilisateur pour motiver toutes les parties concernées"*<sup>21</sup>.

La gouvernance urbaine, telle qu'elle a été définie, implique l'établissement de nouveaux partenariats, sur un plan horizontal comme sur un plan vertical, et une redéfinition des règles et des principes de l'action publique. Ces nouveaux modes de l'action publique relèvent de plusieurs domaines :

- ◆ **la création des conditions d'une démocratie locale participative** : Les autorités locales ont compris depuis longtemps qu'il était difficile de gouverner sans tenir compte des demandes sociales qui se font jour dans les villes et sans associer les citoyens et les associations locales aux projets qui les concernent. Des dispositifs de participation des habitants aux politiques urbaines ont donc été mis en place le plus souvent à l'échelle du quartier sous forme de commissions locales, de commissions extra-municipales, de comités de quartiers.
- ◆ **l'amélioration du partenariat entre les pouvoirs publics et le secteur privé** : Les acteurs privés (banques, entreprises, prestataires de services urbains) sont devenus, depuis longtemps, des acteurs incontournables des politiques urbaines locales. Pouvoirs publics et secteur privé doivent parvenir à s'entendre sur des projets communs propres à déclencher des dynamiques urbaines sans que la logique de marché ne prenne le pas sur l'intérêt général et sans qu'il y ait confusion des rôles. Pour P. LE GALES, *"Au-delà des entreprises "parasites" et des individus qui cherchent à tirer profit des biens collectifs produits, il existe des acteurs privés et/ou groupes d'intérêts professionnels susceptibles de contribuer à la gouvernance urbaine et d'orienter (du moins partiellement) leurs stratégies de manières à participer à la production de certains biens collectifs"*<sup>22</sup>.
- ◆ **la coopération entre communes** :

Les relations entre communes sont marquées à la fois par un élargissement des systèmes de coopération et d'échanges et par une accentuation de la concurrence. Au début des années 90, les différents pays d'Europe ont mis en place une forme institutionnelle spécifique de gouvernement de l'agglomération. Face aux difficultés rencontrées, il est analysé qu'il faut passer d'une institution imposée à une institution négociée, c'est-à-dire à une institution considérée non plus comme un cadre figé de gouvernement mais comme un

---

<sup>21</sup> CAVALLIER G. - "Gouvernement des villes et gouvernance urbaine"- rapport "Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne"- OPOCE - Luxembourg - 1998 .

<sup>22</sup> LE GALES P. - "Quels intérêts privés dans les villes européennes"- "Villes en Europe"- La Découverte - 1997 .

construit social, produit de l'ensemble des acteurs impliqués sur un territoire donné. D'autre part, il convient de maintenir les autres niveaux territoriaux d'appartenance, en particulier de maintenir l'institution communale.

J.G. PADIOLEAU <sup>23</sup> compare les modèles d'action publique de gouvernance instrumentale et de gouvernement politique de l'action publique. Les gouvernances instrumentales gommant les singularités du politique par la généralisation ou l'imposition de la croyance et de la discipline des "Economies", de "l'Efficience" et de "l'Efficacité" (les "3 E"). Selon lui, ce modèle de "ressources d'allocation" ne suffit pas toujours à régler les interdépendances, les externalités collectives ou à satisfaire des fins à long terme, souvent contradictoires de communautés internationales, locales ou nationales. Face à la volonté d'ouvrir l'action publique aux citoyens, à des groupes, des "gouvernances procédurales" s'installent et affichent un désir de réduire la puissance ou les capacités discrétionnaires de l'Etat-jacobin et de favoriser la participation et l'expression des besoins. L'exercice de procédures, de principes pour agir collectivement produit du "bien commun", de "l'intérêt général", ou "collectif". Cela permet aux groupes et aux citoyens de collectivités nationales ou locales d'accepter que des intérêts opposés et des opinions divergentes soient légitimes et, éventuellement, conciliables dans les décisions certifiées de publiques par des institutions. Cependant, J.G. PADIOLEAU constate qu'en règle générale les coûts de transaction et de décision du procéduralisme sont élevés. Les requêtes de surveillance et les exigences de responsabilité favorisent des chances de dysfonctionnements (inaction, ficelage juridico-bureaucratique, prédominance du court-terme). L'auteur défend alors le modèle du gouvernement politique de l'action publique qui "*représente des engagements (suite aux effets de rapports de force, d'influence, de coopération) de mandats d'autorité pour régler des problèmes étiquetés de "publics" en vue de satisfaire des objectifs et des fins reconnus comme collectifs*"<sup>24</sup>. A la rationalité unique, homogène, impériale des gouvernances instrumentales où les acteurs en respectent les règles, se soumettent aux technologies, le gouvernement politique défend l'idée d'une rationalité composite, c'est-à-dire des alliages, des patchworks plus ou moins stables et cohérents de rationalités procédurales et substantielles. La mise en œuvre de l'action publique se heurte également à l'épreuve des incertitudes avec le problème d'acteurs qui avec plus ou moins d'ingéniosité tentent de jouir des bénéfices sans subir les inconvénients de l'action commune. Le "pouvoir" du gouvernement politique existe dans la mesure où il s'engage à ne pas se livrer à des jeux d'incertitude et à favoriser l'opportunisme.

Notre position est la suivante pour la gouvernance au sein du secteur de l'habitat social: nous partageons les principes des gouvernances instrumentales entraînant une plus grande participation de l'ensemble des parties prenantes sans pour autant exclure l'idée de la nécessité d'un pouvoir rassembleur, exercé par l'Etat. Aussi, nous ne sommes pas favorables à un désengagement complet de l'Etat public dans le secteur de l'habitat social suivant un modèle libéral. Si nous privilégions des modes opératoires au sein du secteur de l'habitat social qui subissent des transformations incrémentales (c'est-à-dire locales, à petits pas) et endogènes, nous n'excluons pas également des cadres plus généraux constitutifs des systèmes de structuration qui perdurent dans le temps. Les principes d'allocation de ressources et d'autorité sont alors à mettre en œuvre de façon simultanée au service de la gouvernance au sein du secteur de l'habitat social.

---

<sup>23</sup> PADIOLEAU J.G. -"L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques"- revue Politiques et Management public - volume 17 , n° 4 - décembre 1999 - pp. 85-127 .

<sup>24</sup> PADIOLEAU J.G. -"L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques"- revue Politiques et Management public - volume 17 , n° 4 - décembre 1999 - p 94 .

Nous n'opposons pas de façon manichéenne les termes "gouvernement" et "gouvernance" mais nous préférons le terme de "gouvernance" pour une proximité linguistique par rapport à notre secteur d'activité de recherche étudié : l'habitat social au cœur de la gouvernance urbaine ; au terme de "gouvernement d'entreprise", au sens large, défendu par les auteurs français tels P.Y. GOMEZ (1996)<sup>25</sup>, G. CHARREAUX (1997)<sup>26</sup> et Y. PESQUEUX (2000)<sup>27</sup>.

G. STOKER résume notamment la gouvernance en cinq propositions :

- "- La gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ;*
- En situation de gouvernance les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique ;*
- La gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective ;*
- La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes ;*
- La gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre, à chaque fois, au pouvoir ou à l'autorité d'Etat. Celui-ci a pour rôle d'utiliser des techniques et des outils nouveaux pour orienter et guider l'action collective"<sup>28</sup>.*

Nous partageons également la définition du Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa au Canada qui présente la gouvernance comme un processus par lequel les organisations humaines, qu'elles soient privées, publiques ou civiques prennent elles-mêmes la barre pour se gouverner. L'étude de la gouvernance comprend :

- l'examen de la distribution des droits , des obligations et des pouvoirs qui soutiennent les organisations ;
- l'étude des modes de coordination qui sous-tendent les diverses activités d'une organisation et qui en assurent la cohérence ;
- l'exploration des sources de dysfonctionnement organisationnel ou d'inadaptation à l'environnement qui aboutissent à une performance plutôt terne ;
- et, finalement, l'établissement de points de référence, la création d'outils et le partage de connaissances, afin d'aider les organisations à se renouveler lorsque leur système de gouvernance accuse des lacunes.

La connaissance en gouvernance permet non seulement de déterminer les mécanismes de direction appropriés pour les organisations ou pour l'évolution de la société , mais offre aussi:

- une manière de voir ou une perspective de coordination sur le fonctionnement des organisations ;
- un point de référence pour sonder cliniquement et rétablir les organisations qui flanchent et pour appuyer le développement de politiques socio-économiques ;
- un cadre analytique qui prête son langage à la reformulation des problèmes ;
- un outil pour générer une nouvelle manière de voir et des façons inédites d'aborder les problèmes de design organisationnel et d'architecture sociale.

---

<sup>25</sup> GOMEZ P.Y. - " Le gouvernement de l'entreprise" - Interéditions - mai 1996 - 271 p.

<sup>26</sup> CHARREAUX G. - " Le gouvernement des entreprises - théories et faits " - Economica - 1997 - 540 p.

<sup>27</sup> PESQUEUX Y. - " Le gouvernement de l'entreprise comme idéologie" - Ellipses - mars 2000 - 268 p.

<sup>28</sup> STOKER G. -"Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance"- Revue Internationale des Sciences Sociales - 1998 - pp 19-29 .

### 3-l'état des lieux au sein du secteur de l'habitat social

Mettre en œuvre la gouvernance économique et sociale au sein du secteur de l'habitat social suppose en premier lieu de s'interroger sur les besoins collectifs existants (prise de conscience) et de recenser les dispositifs réglementaires mis en place.

#### 3-1- le recensement des besoins collectifs

Le diagnostic des dysfonctionnements doit porter sur les processus de ségrégation urbaine et sociale à l'échelle de l'agglomération et sur les déséquilibres sociaux qui, même à l'échelle de l'aire urbaine, ont une forte composante territoriale (délinquance, répartition des emplois, égalité des citoyens devant le service public, intégration des immigrés) en vue d'y apporter des réponses adaptées.

tableau n° 1 : besoins collectifs de l'habitat social <sup>29</sup>

besoins collectifs :	éléments constitutifs :
mixité sociale	politique d'attribution diversification de l'habitat
gestion urbaine de proximité	services publics (santé, emploi, police ...) services urbains (transports, déchets, éclairage ...) services commerciaux services quotidiens de l'habitat (accueil, propreté, ...) services d'aide et d'action sociale
participation des habitants	concertation à l'occasion de projets urbains ou réhabilitations participation aux travaux (chantiers-école, clauses insertion ...) participation à l'entretien (régies de quartier ...) élaboration d'une charte de gestion négociée avec les habitants
programmation	réhabilitation démolition construction
insertion par le logement	production d'habitat adapté structures d'accueil d'urgence et temporaire accompagnement social lié au logement
logement des populations spécifiques	jeunes, foyers de migrants, retraités
prévention / sécurité	sécurisation passive développement de partenariats (Police, acteurs sociaux, ville ...) renforcement du personnel de proximité sur les quartiers
développement économique	restructuration de centres commerciaux transferts d'usage insertion par l'économique (régies de quartier, ...)
vie associative	soutien à la vie associative animation socio-culturelle

Il y a une volonté des Pouvoirs Publics d'aborder un problème de façon plus globale en instituant un cadre réglementaire à suivre afin de normaliser les pratiques et de se situer au niveau macro-économie des politiques de la ville et de l'habitat social.

<sup>29</sup> D'après "HLM et contrats de ville 2000-2006"- les collections d'Actualités HLM? - août 1999 - 59 p.

C'est alors s'interroger sur la nécessité d'une contractualisation tant au niveau national que local, avec des lieux d'évaluation, de suivi, de régulation, au niveau départemental : les commissions mixtes ; et des lieux de médiation et de recours au niveau national : intervention de l'Etat et de la loi (relance des contrats de plan, de pays ou d'agglomérations et des contrats de ville ?).

### 3-2- les dispositifs juridiques

Les réflexions actuelles sont d'intensifier cette gouvernance économique et sociale en associant davantage les partenaires de la politique de la ville aux partenaires du secteur de l'habitat social comme par exemple associer systématiquement les sociétés d'habitat social aux contrats de ville.

L'enjeu réside alors dans le passage d'une logique de service et de rapports inter-institutionnels quasi-protocolaires à une logique pragmatique de projet c'est-à-dire adapter le fonctionnement des institutions aux attentes des habitants du quartier, et donc de dépasser les logiques d'institutions, pour analyser les problèmes de terrain et de construire les partenariats les plus adaptés selon les thèmes et les situations.

tableau n° 2 : **dispositifs de gouvernance des politiques locales de l'habitat**

outil :	texte juridique :	objectif :	caractéristiques :
programme local de l'habitat (PLH)	loi d'orientation pour la ville 13 juillet 1991	programmer l'offre de logements à moyen terme	* prévoir, à horizon de cinq ans, l'évolution de la demande locale et d'organiser en conséquence une offre de logements adaptée. * convention entre la ou les communes concernées et l'Etat pour programmer sur trois ans les crédits de construction neuve et de réhabilitation nécessaires à la réalisation des objectifs.
communauté de communes	loi du 6 février 1992	planifier l'habitat dans une démarche intercommunale	* élaborer un projet intercommunal de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural
plans d'action départementaux pour le logement des personnes défavorisées	loi Besson du 31 mai 1990	programmer le logement des personnes en situation précaire	* mettre en place une politique du logement en faveur des plus démunis, en coordonnant les actions locales et en lançant des initiatives nouvelles. * élaboration conjointe entre l'Etat et les Conseils Généraux en associant les autres collectivités locales et les partenaires locaux concernés : CAF, associations d'insertion, sociétés d'habitat social.
opérations programmées amélioration de l'habitat (OPAH)	loi d'orientation pour la ville 13 juillet 1991	planifier la réhabilitation du parc immobilier privé	* améliorer l'offre de logements, en particulier locatifs, ainsi qu'à maintenir ou développer des services de voisinage, dans le respect des équilibres sociaux et de la sauvegarde du droit des occupants * convention tripartite entre la commune, l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et l'Etat.

contrats de ville	1 ère génération 1994-1999	requalifier les quartiers d'habitat social	* acte d'engagement par lequel une ou des collectivités locales et l'Etat décident de mettre en place ensemble un programme pluriannuel de développement social urbain à l'échelle d'une agglomération pour lutter contre les exclusions.
contrats de ville	circulaire 31/12/98 contrats de ville 2000-2006	* mixité sociale et urbaine * gestion urbaine de proximité * renouvellement urbain	* garantir le pacte républicain sur tout le territoire * renforcer la cohésion sociale dans les villes * mobiliser autour d'un projet collectif * construire un nouvel espace démocratique avec les habitants

## 4- la mise en œuvre des compétences des parties prenantes

Une fois les besoins collectifs recensés, il convient, les différentes parties prenantes réunies, d'optimiser les compétences disponibles selon le principe de subsidiarité après les avoir évaluées et ceci afin d'éviter le phénomène de balkanisation dispersant les ressources.

### 4-1-la question de la subsidiarité

On constate une aggravation de la situation économique et sociale des locataires entraînant des modifications des pratiques de gestion des organismes coûtant de plus en plus chères : aide aux impayés, soutien à l'animation de quartier, insertion par l'économique, lutte contre l'insécurité ...

Il n'appartient plus aux bailleurs sociaux d'assurer la continuité du service public : le temps est venu de marquer les limites d'intervention : concentration de chaque partie prenante sur son métier afin de tirer parti des compétences majeures de chacun dans son domaine d'activité. On peut l'illustrer avec la gestion urbaine de proximité qui relève principalement dans sa conception et sa mise en œuvre de quatre acteurs institutionnels :

- le bailleur, en charge de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion de son patrimoine foncier et bâti.
- les collectivités locales, responsables de la gestion des équipements, des services et des infrastructures dans un souci de continuité urbaine ville / quartier.
- le Département et la Caisse d'Allocations Familiales, responsables de l'action sociale et de l'accompagnement des familles.
- l'Etat, garant de la cohésion sociale à travers ses politiques territorialisées ainsi qu'avec les services qu'il gère (sécurité, justice, poste, éducation).

Jouent également un rôle dans la vie de quartier : les entreprises concessionnaires de services (eau, déchets ménagers, transports ...), les entreprises commerciales ou de services installées dans le quartier ou à y attirer ; les instances et lieux de l'action sociale spécialisée, les centres sociaux ... Et, bien entendu, les habitants eux-mêmes et les associations et groupements qui prennent l'initiative de créer et développer pour une meilleure vie sociale dans le quartier.

L'"empowerment" est analogue dans sa philosophie à la subsidiarité et repose sur le principe: "C'est celui qui est le plus proche du client ou qui réalise les opérations qui est mieux placé pour prendre la décision. Elle lui revient par essence. Si on veut apporter de la valeur au client comme à l'actionnaire, il faut positionner la décision là où elle a le plus de chances d'être la meilleure, parce que celui qui la prend connaît le contexte et le métier ; il a l'expérience et pourra en connaître et en mesurer rapidement les effets, qu'il s'agisse de décision stratégique, financière ou opérationnelle. On obtient deux résultats : meilleure décision et accroissement de la vitesse de réaction. Le point crucial est de fixer correctement les limites de l'"empowerment".<sup>30</sup>

#### 4-2- la grille de compétences

Pour gérer cette subsidiarité, la grille de compétences des acteurs internes / externes permet de visualiser les compétences effectives disponibles du secteur de l'habitat social à un niveau géographique déterminé (local, régional, national, européen, ...). Cela passe par le recensement des différentes parties prenantes, les champs d'intervention de chacun (carences en matière de compétences à développer ...).

Les points suivants sont alors à aborder :

- Quels sont les dysfonctionnements constatés ?
- Le traitement du problème par la société d'habitat social relève de sa compétence : prioritairement (P) ? secondairement (S) ? d'une autre partie prenante (A) ?
- Quel service de la société d'habitat social devra être mobilisé dans le traitement du problème ?
- Quelle autre partie prenante devra être mobilisée pour la résolution du problème : Etat ? Département ? Prestataire externe de services ? Habitant ? Autre ?
- Le traitement du problème est-il possible : rapidement (3 à 6 mois) (CT) ? à moyen terme (6 mois à 2 ans) (MT) ? à long terme (au delà de 2 ans) (LT) ?

tableau n° 3 : **grille de compétences société d'habitat social pour un domaine à traiter**<sup>31</sup>

thèmes domaine traité	dysfonction nements constatés	traitement du problème			service concerné	autre partie prenante concernée pour résolution du problème					délai de traitement			
		P	S	A		Etat	Départ	Prest.	Habit	Autre	CT	MT	LT	

<sup>30</sup> BRILMAN J. - "Les meilleures pratiques de management au cœur de la performance" Editions d'Organisation - septembre 1998 - 450 p.

<sup>31</sup> D'après le modèle de la grille des enjeux de gestion urbaine tirée de "HLM et contrats de ville : 2000-2006"- les collections d'Actualités HLM - août 1999 - 59p.



Cela facilite la gestion du principe de subsidiarité, met en lumière les carences en matière de compétences à développer au sein du secteur de l'habitat social (et de quelle partie prenante cela relève davantage) ...

#### **4-3-le rejet du phénomène de balkanisation**

Face à une atomisation des différentes parties prenantes n'ayant pas toujours la taille critique pour mener seules certaines actions, il faut regrouper les moyens. Selon Philippe LORINO<sup>32</sup>, *"chaque acteur construit ses propres visions globalisantes à partir des modèles explicites qui lui sont communiqués (plan stratégique, plans opérationnels, arbres causes-effets ...) à travers le filtre de sa compréhension, de ses motivations et de sa sensibilité personnelles. Mais la coordination suppose un certain degré d'affinité, de communauté, entre les visions globalisantes des divers acteurs, a minima dans le cadre du processus"*. Des dispositifs de coordination tant au niveau national qu'au niveau local se mettent en œuvre au sein du secteur de l'habitat social pour gérer cette gouvernance économique et sociale.

##### **4-3-1-la coordination nationale**

L'Union Nationale des Fédérations des Organismes HLM (UNFOHLM) et la Fédération Nationale des sociétés d'économie mixte (FNSEM) regroupant les structures de gestion de logements sociaux organise cette coordination nationale par leur double mission :

- une représentation du secteur de l'habitat social auprès des Pouvoirs Publics, des médias, des milieux professionnels et de l'opinion : participation aux réformes juridiques et administratives du logement social, promotion du secteur de l'habitat social (congrès annuel habitat social, ...)
- du conseil auprès des sociétés d'habitat social : assistance par l'apport d'information (revues professionnelles, sites internet, élaboration de guides thématiques ...) et l'organisation de journées de formation professionnelle.

##### **4-3-2-la coordination locale**

Des dispositifs de capitalisation ou d'échange d'information entre acteurs sont à organiser en vue de réaliser un objectif opérationnel ou fonctionnel de l'activité, dans une période déterminée avec comme par exemple la mise en place d'associations régionales d'habitat social pour une démarche concertée inter-organismes d'habitat social. *"La première évolution indispensable pour l'efficacité de la politique de la ville, compte-tenu de la transformation actuelle du paysage institutionnel de nos agglomérations, concerne la représentation des HLM au niveau local. En clair, la coopération inter-organismes est une nécessité. Il est impossible pour l'Etat et pour les élus locaux d'aborder le thème du logement social au niveau d'une agglomération ou d'un quartier avec plus de 10 interlocuteurs"*.<sup>33</sup> Ces associations régionales regroupant les structures de logements sociaux d'une région sont alors le relais auprès des instances nationales (UNFOHLM et FNSEM) en ayant pour objectifs de :

- faire valoir les intérêts de ses membres auprès des Pouvoirs Publics, Elus et Collectivités ...au niveau local, départemental, régional et national,
- développer l'action en faveur du logement social, de l'aménagement foncier et urbain ainsi que pour l'amélioration du cadre de vie,

---

<sup>32</sup> LORINO Ph. -"Comptes et récits de la performance : essai sur le pilotage de l'entreprise"- éditions d'organisation - juin 1995 - 288 p.

<sup>33</sup> Claude Bartelone , Ministre de la ville .

- faciliter les échanges entre les acteurs du logement social, augmenter la transparence et le partenariat,
- recenser les études et réalisations expérimentales menées,
- proposer des séminaires et journées d'informations et de formation,
- mettre en œuvre une coopération interorganismes en matière de gestion de proximité et d'attributions (ex : développement d'un fichier commun de la demande au niveau d'un département).

## 5- les relations contractuelles

S'instaurent au niveau local, des relations contractuelles des structures de gestion de logements sociaux associant les parties prenantes de leur environnement. Cela résulte généralement de la capitalisation, de l'échange et formalisation de leur expérience dans un domaine ; de la création de nouveaux métiers ; de la réponse à apporter rapidement face à un problème quotidien issu du terrain (ex : le vandalisme) par l'instauration d'un dispositif contractuel de coopération ...

### 5-1- la capitalisation et l'échange d'expériences

Tirer parti des expériences passées ou extérieures d'autres sociétés d'habitat social permet de progresser et de s'améliorer dans son métier. Aussi les échanges d'expériences de sociétés d'habitat social développent une pratique de "benchmarking" au sein du secteur de l'habitat social. La formalisation et la capitalisation des informations au sein d'une société d'habitat social véhicule la transmission des connaissances entre différentes générations et entre différentes activités dans la société d'habitat social (principe de "knowledge management"). On peut l'illustrer avec le cahier de recommandations du maître d'ouvrage dans la conception d'une opération-bâtiment qui a été développé dans la société d'habitat social où nos travaux de recherche ont été menés, dans le cadre de notre thèse de doctorat en sciences de gestion <sup>34</sup>.

figure n° 1 : le cahier de recommandations du maître d'ouvrage

Depuis 50 ans, cette société d'habitat social a construit un peu plus de 26 000 logements ou locaux divers. Sur cette longue période, beaucoup de changements ont eu lieu :

- les techniques de construction ont évolué avec l'apparition de nouvelles technologies et de nouveaux matériaux.
- certaines réglementations techniques ont changé et de nouvelles ont été imposées aux constructeurs et aux maîtres d'ouvrages.
- les moyens financiers et la réglementation encadrant le logement aidé imposent aux opérateurs des contraintes strictes en matière de qualité pour l'habitat social
- le comportement des usagers, avec la montée du chômage et l'accroissement du parc de logements construits, s'est fait plus revendicatif et exigeant pour sa sécurité et son confort et plus agressif pour son environnement.

<sup>34</sup> ANTOINE S. - " Système intégré d'approches du contrôle vers la gouvernance conciliant l'économique et le social - cas du secteur de l'habitat social" - thèse de doctorat en sciences de gestion de l'université Lumière Lyon 2 - 11décembre 2000 - 395 pages.

L'intégration de ces nouvelles données et la capitalisation des expériences acquises en gestion patrimoniale tant technique que financière du parc locatif débouche sur la formalisation d'un cahier de recommandations des exigences auxquelles l'ouvrage construit doit répondre.

La liste des recommandations faites sert de référence au concepteur pour le guider à la fois dans l'élaboration de son projet dont la validation sera faite par le service programmation après avis des services gestion locative et patrimoine de cette société d'habitat social, et dans le suivi de sa réalisation .

difficultés rencontrées : les différentes parties prenantes : architectes, bureau d'études, ingénieurs, chargés d'opérations, de par leur haut niveau de formation et de compétences ont du mal à comprendre un tel outil et à l'utiliser : ils le jugent inutile raisonnant sur le fait d'une standardisation de leurs compétences de par leur formation initiale.

### 5-2- la création de nouveaux métiers :

Pour développer la coordination entre parties prenantes du secteur de l'habitat social et piloter la gestion de projet, se créent de nouveaux métiers, acteurs de la médiation citoyenne :

figure n° 2 : le développeur de quartier en inter-organismes <sup>35</sup>

ses principales tâches :

- participer au processus de diagnostic et d'élaboration d'une stratégie globale (fonctionnement social, sécurité, urbanisme, économie, logement, ...) pour la ville, dans laquelle les bailleurs sociaux sont des partenaires privilégiés.
- favoriser une analyse globale des problèmes du quartier par les bailleurs, ce qui leur permet d'avoir une vision et une position communes vis-à-vis des autres acteurs (villes notamment) et de monter des actions collectives.
- dans le cadre de la stratégie globale définie, concevoir, monter et mettre en œuvre, ou appuyer la mise en œuvre d'actions partenariales adaptées au terrain.
- appuyer les bailleurs en interne dans leur processus d'adaptation et de prise en compte dans leur fonctionnement du quartier dans sa globalité (géographique mais aussi thématique), et de la dynamique partenariale mise en place.

### 5-3- la contractualisation coopérative :

Comment passer d'une culture de lutte et d'opposition à une culture de responsabilités et de compromis : passage d'un pouvoir délégué à un pouvoir concerté ?

Le Contrat d'Activité Périodiquement Négociable (CAPN) qui est "*un outil de management qui formalise les objectifs prioritaires et les moyens mis à disposition, pour chaque personne de l'entreprise, au travers d'un dialogue annuel personnalisé avec le supérieur hiérarchique direct*"<sup>36</sup> peut être transposé en CAPN de coopération externe où la société d'habitat social formalise avec les parties prenantes externes du secteur de l'habitat social les objectifs prioritaires dans un domaine choisi. "*Le CAPN doit permettre de gérer*

<sup>35</sup> D'après l'article "Le premier développeur de quartier en inter-organismes" - revue Actualités HLM n° 659 – mai 1999 .

<sup>36</sup> d'après la définition du lexique socio-économique de l'ouvrage de SAVALL H. , ZARDET V. - "L'ingénierie stratégique du roseau"- Economica - avril 1995 - 517 p.

*simultanément (principe de synchronisation) différents problèmes, et d'atteindre de façon coordonnée différents objectifs, à la fois économiques et sociaux*"<sup>37</sup>.

On peut illustrer cette contractualisation de la médiation citoyenne par le thème de la prévention-sécurité. Une démarche "prévention-sécurité" a été initiée par un OPAC qui s'articule autour d'une procédure d'enregistrement systématique des incivilités, contraventions et délits quotidiens par les gardiens d'immeubles formés grâce à un répertoire sous forme de fiches pratiques des différents délits juridiques. Ce dispositif vise à responsabiliser les locataires et à les informer des risques encourus. Aucune sanction financière n'est prise la première fois sauf faits très significatifs. Les informations recueillies sont retraitées par le service contentieux et une analyse annuelle est réalisée sous forme de données statistiques. Un protocole d'accord a été signé avec le Procureur de la République pour simplifier et accélérer la procédure judiciaire pour les locataires récidivistes à condamner. Les premiers résultats obtenus sur le terrain montrent une bonne perception par les locataires et une baisse des dégradations .

tableau n° 4 : **CAPN de coopération externe pour la "prévention-sécurité"**

acteurs :	objectifs:	niveau au 01/01/99	niveau au 31/12/99	moyens alloués :
* gardien d'immeubles * agents de proximité	* sensibilisation des locataires * enregistrement des incivilités	* peu d'actions * pas d'enregistrement des incivilités	procédure systématique enregistrement incivilités	formation juridique pour apprécier incivilités et délits quotidiens
* service contentieux	* analyse du phénomène	* pas de suivi	* mise en place de tableaux de bord	
* Procureur de la République	* sanctionner les dérives importantes	* peu de sanctions * délais longs	condamnation rapide pour les faits significatifs	procédure judiciaire simplifiée
* Police *structures sociales * ....				

Tels sont les enjeux des structures de gestion de logements sociaux, relais de la médiation citoyenne pour établir des collaborations plus opérationnelles avec les acteurs locaux :

- avec les collectivités locales : partage d'objectifs communs urbains et sociaux, attributions, négociation de la politique foncière en faveur du logement social et de participation financière des communes aux montages de certaines opérations.
- avec l'Etat : programmation des aides de l'Etat, négociation sur les modalités de gestion et priorité du contingent préfectoral.
- avec le Département et la Région pour le soutien financier de projets locaux.
- avec les institutions d'actions sociales pour le repérage des besoins, l'accompagnement social des ménages déjà logés dans le parc social, une gestion sociale adaptée aux difficultés locales.

<sup>37</sup> SAVALL H. et ZARDET V - "Maîtriser les coûts-performances cachés"- Economica (1987) - 2 ème édition 1991 - p 14 .

- avec les collecteurs 1 % pour la territorialisation des règles du jeu d'investissement, la prise en compte des salariés du bassin d'habitat.
- avec les associations, pour définir des modes de coopération renouvelée en matière de connaissance des besoins, d'identification des ménages en difficulté et de mise en œuvre des actions opérationnelles : accompagnement social, baux glissants, sous location, parcours d'insertion.

## **6- la création de valeur ajoutée : les coûts-performances cachés et sociétales**

L'objectif des coûts-performances cachés et sociétales est double : instaurer un système d'informations pour la gouvernance des coûts-performances cachés et sociétales par les différentes parties prenantes du secteur de l'habitat social et prendre des mesures nécessaires, développer des dispositifs de coordination pour agir sur ces coûts-performances cachés et sociétales créateurs de valeur ajoutée sociale.

### **6-1- l'évaluation des impacts**

Des moyens financiers importants sont souvent mis en œuvre pour agir sur les coûts performances sociétales (insertion pour l'emploi, lutte contre la pollution, ...). Généralement, le manque de suivi et d'évaluation de ces dispositifs mis en œuvre ne conduit pas à corriger les erreurs et à rendre plus efficaces de tels projets. Le caractère aléatoire de tels projets (retour sur investissement difficile à appréhender <sup>38</sup>) n'incitera pas à agir d'autant que cela constitue généralement des contraintes sur le court-terme.

Une autre difficulté tient du fait que pour l'évaluation des coûts-performances sociétales cela suppose le recueil de données à la fois qualitatives, quantitatives et financières dispersées auprès des différentes parties prenantes concernées. Qui s'occupe alors de la synthèse ? De plus, on constate une carence pour certaines informations qui n'ont pas fait l'objet de recensement et de suivi. Les objectifs, d'une part, ne sont pas toujours posés, puisqu'ils peuvent différer d'un acteur à un autre ; d'autre part, comme le reconnaissent CYERT et MARCH <sup>39</sup>, ils peuvent évoluer dans le temps et au gré des coalitions d'acteurs.

Certaines décisions stratégiques conduisent à "externer" des coûts, c'est-à-dire à les faire supporter par son environnement externe : collectivité, fournisseurs, clients, personnel, afin de réduire les coûts restant à la charge de l'entreprise. Mais cette externalisation des coûts n'est bien souvent qu'une apparence ou encore un gain provisoire : l'entreprise croit avoir définitivement rejeté sur l'environnement certaines charges, mais l'observation du monde des entreprises nous montre les limites de cette illusion. Une partie de ces coûts sont en fait collectivisés, c'est-à-dire que leur prise en charge est répartie sur un ensemble d'acteurs. Ainsi, certains coûts sont collectivisés par le biais de l'assurance sociale, d'autres par le biais de la fiscalité. Ces coûts collectivisés n'ont pas que des effets salutaires, ils ont aussi un effet pervers : ils n'incitent pas les entreprises à développer des actions préventives et du coup

<sup>38</sup> CAPRON M. , QUAIREL F. -"Contrôle de gestion et pilotage des performances sociétales"- publication actes du 19 ème congrès sur le thème "Performances et Comptabilité" de l'Association Française de Comptabilité - mai 1998 - pp 569-584 .

<sup>39</sup> CYERT R. , MARCH. J. -"Processus de décision dans l'entreprise"- Dunod - 1970 .

entretiennent la génération de coûts cachés élevés. Un ratio coûts externalisés / coûts internes <sup>40</sup> renseigne sur la pratique de l'entreprise en matière de responsabilité sociale. Ce rapport permet d'estimer à court-terme les coûts cachés certains ou probables que l'entreprise devra assumer par "effet boomerang" de sa pratique d'externalisation, dans un proche avenir.

Les contraintes budgétaires et financières limitées sont des freins pour engager de telles actions sur le long terme face aux enjeux à court-terme à traiter prioritairement. Il convient alors de rechercher par négociations et compromis le meilleur équilibre possible entre les objectifs des différents acteurs entre la logique marchande et la logique civique.

## 6-2- le tableau de bord prospectif

Dès la fin de la seconde guerre mondiale, les entreprises américaines développent une comptabilité de gestion orientée vers l'aide à la décision puis des systèmes de reporting financier sophistiqués. Face aux critiques dans la deuxième moitié des années 80 avec des risques élevés d'assister à une focalisation des énergies sur l'optimisation des résultats financiers à court terme, au détriment de la compétitivité à moyen et à long terme de l'entreprise, KAPLAN et NORTON <sup>41</sup> créent en 1992 le concept du "balanced scorecard" (tableau de bord prospectif) pour rééquilibrer la vision des dirigeants, en leur fournissant non seulement des indicateurs financiers mais aussi des indicateurs sur la maîtrise de leurs processus, la satisfaction de leurs clients ...

Le tableau de bord prospectif relie la performance à la stratégie en se fondant sur trois types d'analyse : l'analyse des relations causales : les éléments mesurés s'intègrent dans une chaîne de causalité définie par rapport aux orientations stratégiques ; l'analyse des déterminants de la performance : les indicateurs à retenir sont des indicateurs financiers et génériques (rentabilité, satisfactions clients ...) mais aussi des indicateurs spécifiques à la stratégie choisie par l'entreprise ; l'analyse des relations financières : les relations causales et les déterminants de la performance sont à expliciter finalement en résultats tangibles exprimés en termes financiers. Ils permettent à ce niveau une communication et une vision claire et objective des efforts accomplis dans le cadre de la stratégie. J.L. MALO et J.C. MATHE remarquent que "*la proposition de R.S. KAPLAN et D.P. NORTON tente de concilier des implications théoriques tenant à l'intérêt d'une approche globale de la performance et des soucis pratiques tenant à son opérationnalité de mise en œuvre*"<sup>42</sup>. Le tableau de bord prospectif intègre bien des préoccupations stratégiques à travers la mesure de la valeur apportée, et des préoccupations de contrôle à travers la vérification des équilibres.

---

<sup>40</sup> SAVALL H. - "Reconstruire l'entreprise - Analyse socio-économique des conditions de travail"- préface de François Perroux - Dunod - 1979 - 275 p.

<sup>41</sup> KAPLAN R.S. - " The balanced scorecard - Measures that drive performance" - Harvard Business Review - January/february 1992 - pp 71-79.

<sup>42</sup> MALO J.L. , MATHE J.C. - "L'essentiel du contrôle de gestion"- Editions d'Organisation - octobre 1998 - 304p.

Nous vous présentons une illustration de la mise en œuvre du concept de "balanced scorecard" pour une activité d'accèsion sociale à la propriété. Notre exemple s'articule autour de cinq axes prospectifs :

- les perspectives financières qui mesurent la capacité de la structure d'accèsion sociale à la propriété à couvrir ses frais de fonctionnement par la marge brute globale dégagée variant selon le volume des travaux réalisés (rémunération maîtrise d'ouvrage), les logements vendus, la marge dégagée par logement.
- les perspectives de développement qui renseignent sur les possibilités de la structure d'accèsion sociale à la propriété à accroître son activité : volume des ventes, diversification de l'activité (en groupé ou en diffus ; différents modes de financement).
- les perspectives clients qui évaluent la satisfaction de la clientèle au travers du produit acquis, des prestations de service après-vente.
- les perspectives améliorations des procédés qui analysent le potentiel de la structure d'accèsion sociale à la propriété à élargir son offre par de nouveaux modèles ou procédés, à optimiser les procédures administratives, techniques dans le déroulement d'un chantier...
- les perspectives formation / insertion qui concernent le volet social de l'activité par la formation des familles pour les travaux de finitions ou l'insertion professionnelle d'accédants à la propriété qui sont au chômage, à la participation aux travaux du chantier.

Cet outil apporte une vision synthétique non seulement aux acteurs opérationnels de la structure d'accèsion sociale à la propriété, mais aussi en communication trimestrielle au Comité de Direction voire aux partenaires extérieurs associés à l'accèsion sociale à la propriété pour leur montrer les apports économiques et sociaux de cette forme d'accèsion sociale à la propriété.

tableau n° 5 : "balanced scorecard" activité accèsion sociale à la propriété <sup>43</sup>

<b>PERSPECTIVES FINANCIERES</b>					
	<b>Indicateurs</b>	<b>Unité</b>	<b>Réalisé 1998</b>	<b>Réalisé 1999</b>	<b>Prévu 2000</b>
Augmentation des profits	Marge dégagée	F/logt	28 000	25 687	18 000
Couverture des frais de fonct. Année N	Frais fonctionnement / Montant travaux (Bâtiment + VRD) HT	%	18,1 %	14,1 %	6,9 %
Rémunération de la maîtrise d'ouvrage	Rémunération de la maîtrise d'ouvrage (4%)	En KF	435	546	1 118
Volume des travaux	Montant travaux Bât + VRD HT	En KF	10 268	13 648	27 949
Dont volume des travaux	Montant travaux VRD HT	En KF	3 301	4 732	9 223
Construction en Equivalence année pleine	Nombre de logements construits en équivalence année pleine	Nb de logts	45	44	93
Résultat Accession	Résultat activité Casévo	KF	- 1 134	- 971	- 533

<sup>43</sup> issu de nos travaux de recherche-intervention menés .

<b>PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT</b>					
	<b>Indicateurs</b>	<b>Unité</b>	<b>Réalisé 1998</b>	<b>Réalisé 1999</b>	<b>Prévu 2000</b>
Chiffre d'affaires HT	CA Activité accession	KF	4 311	12 999	25 574
Développement de l'activité	Nombre de logements vendus année N	Nbre	13	37	70
Dont diffus	Nbre de diffus vendus année N	Nbre	3	1	15
Diversification de l'activité	Nombre de PTZ vendus année N	Nbre	0	0	5
Pertinence des études de faisabilité	Respect de la marge des opérations	%	156%	126 %	100%
<b>PERSPECTIVES CLIENTS</b>					
	<b>Indicateurs</b>	<b>Unité</b>	<b>Réalisé 1998</b>	<b>Réalisé 1999</b>	<b>Prévu 2000</b>
Satisfaction de la clientèle	Satisfaction par rapport au logement	Enquête	ND	90%	95%
Satisfaction de la clientèle	SAV des réclamations (écrites, orales ou téléphoniques)	Nbre	ND	6	0
Gestion des réclamations	Réclamations satisfaites	%	ND	6	0
<b>PERSPECTIVES AMELIORATIONS DES PROCEDES</b>					
	<b>Indicateurs</b>	<b>Unité</b>	<b>Réalisé 1998</b>	<b>Réalisé 1999</b>	<b>Prévu 2000</b>
Diversité de l'offre	Nombre de modèles de logements	Nbre	3	3	4
Durée moy. d'un chantier	Temps moyen de chantier / logt	jours	39 j	40 j	35 j
Amélioration des procédés	Coût travx bâtiment au m <sup>2</sup> de S.H	En F	2 835	2 832	2 833
Amélioration des procédés	Coût travaux VRD par logement terminé	En F	54 101	72 573	70 000
<b>PERSPECTIVES FORMATION / INSERTION</b>					
	<b>Indicateurs</b>	<b>Unité</b>	<b>Réalisé 1998</b>	<b>Réalisé 1999</b>	<b>Prévu 2000</b>
Formation	Familles formées aux travaux de finitions	%	100	100	100
Insertion professionnelle	Travailleurs sur les chantiers	Nbre	5	8	12
Insertion professionnelle	% de travailleurs / travailleurs potentiels	%	18 %	22 %	25 %
Insertion professionnelle	Travailleurs sur les chantiers / Nbre total de clients	%	9.6 %	21.1 %	25 %

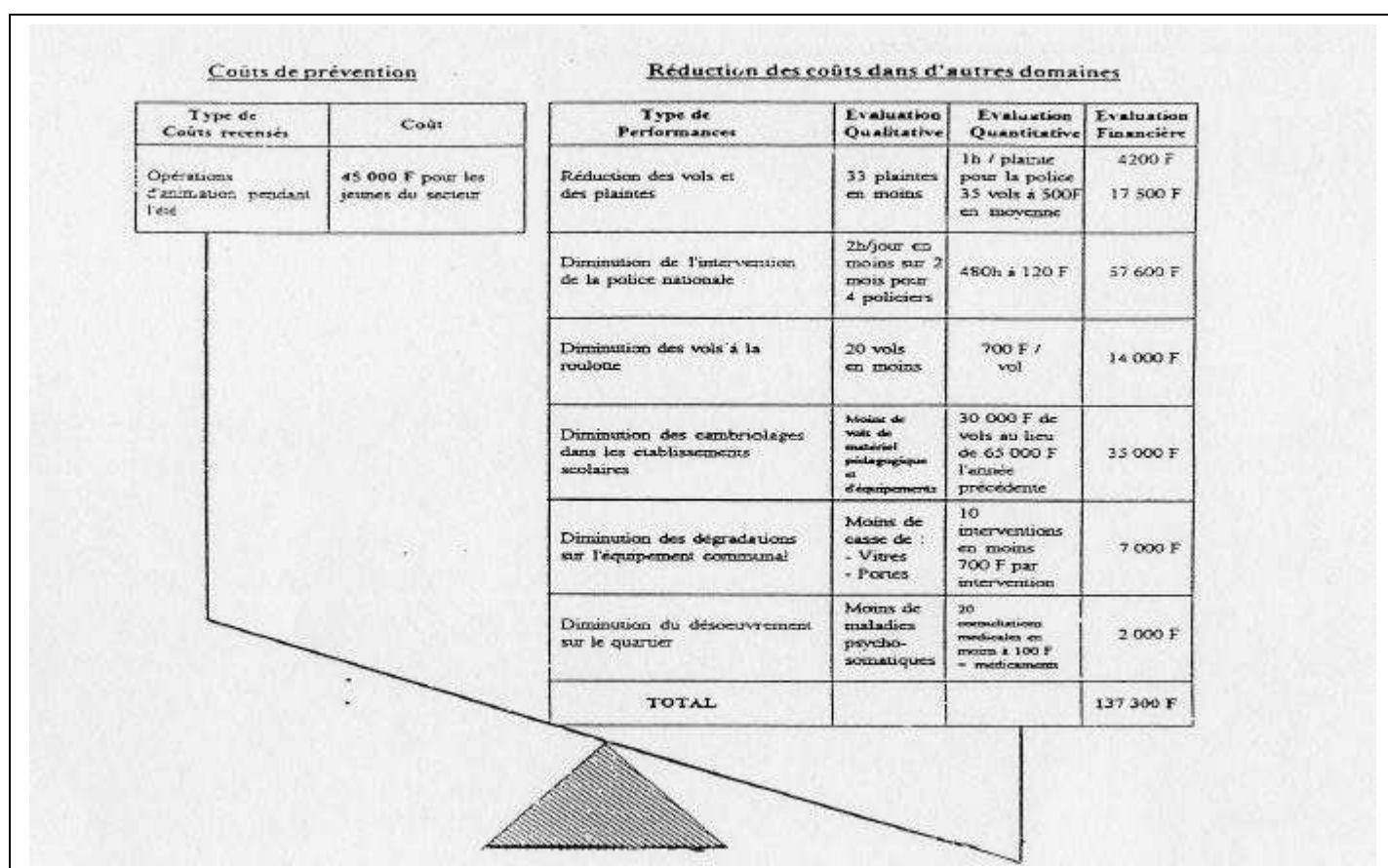


### 6-3- la balance socio-économique

La balance socio-économique est un outil qui permet de faire l'étude financière d'un projet ou d'une action, c'est-à-dire un calcul prévisionnel des performances visibles et des réductions de coûts cachés attendues par la mise en œuvre des actions d'amélioration. L'évaluation est qualitative, quantitative et financière selon le degré de précision des informations collectées. La balance socio-économique mesure à partir de données économiques et sociales les impacts financiers concernant un problème à traiter avant et après mise en œuvre d'actions correctrices afin d'évaluer la réduction des dysfonctionnements recensés et de la comparer aux efforts financiers engagés. Généralement les dépenses engagées sont inférieures aux économies réalisées, cela signifie donc qu'il y a autofinancement sur les actions menées.

Nous allons l'illustrer sur un exemple du secteur de l'habitat social avec la mise en place d'actions de préventions pour réduire des problèmes de sécurité, de délinquance sur un quartier en difficultés :

figure n° 3 : **balance socio-économique pour une action sur un quartier en difficulté** <sup>44</sup>



<sup>44</sup> extraite de la communication "Recommandations de la méthode socio-économique pour la politique de développement des entreprises d'insertion et associations intermédiaires " présentée par H. SAVALL et M. BONNET au Conseil Economique et Social le 31 janvier 1996 relatant une recherche sur la gestion des quartiers en difficulté menée avec le Plan Urbain en 1987/1988 .

Les transactions entre une organisation et son environnement n'auront de portée réelle que si on dispose d'une technique de mesure acceptée par les parties prenantes permettant d'apprécier leurs " performances " respectives. La mesure " offre le moyen d'instrumentaliser en les médiatisant une partie des processus politiques caractéristiques de l'action collective et , ce faisant , contribue à les rendre plus clairs et rationnels . La mesure constitue un principe de réalité dont l'existence permet sinon de régler les rapports de pouvoir du moins de délimiter et de clarifier le champ dans lequel ils s'exercent " <sup>45</sup>

#### **6-4- une nomenclature dans le secteur du logement social**

Le progrès social peut se définir par toute action contribuant à l'autonomie (par opposition à l'assistanat), à l'interdépendance (lutte contre l'individualisme) et à l'intégration (opposition à toute forme d'exclusion).

Sous quels angles aborder le progrès social au sein du secteur de l'habitat social ? Nous pensons qu'il existe trois angles d'attaque principaux qui sont liés :

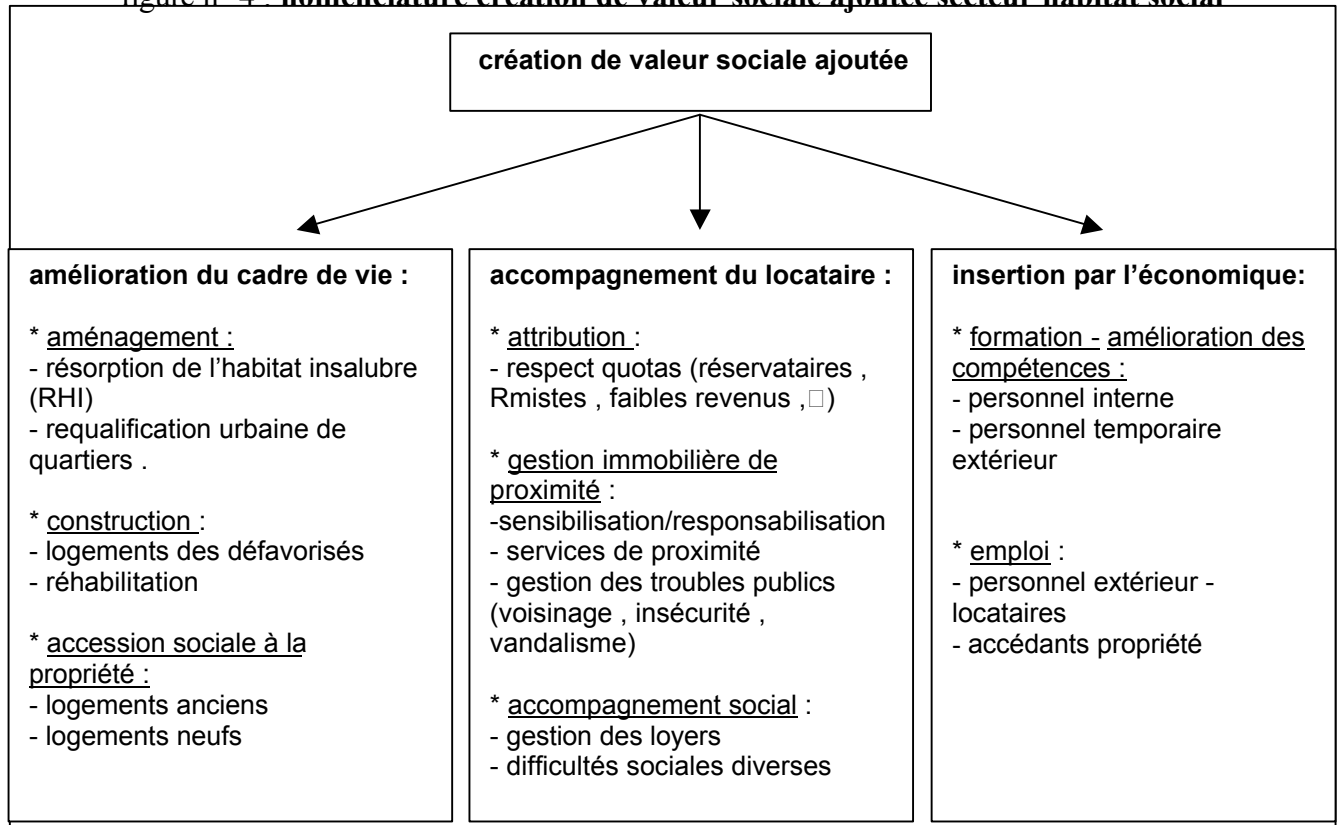
- **un axe maîtrise d'ouvrage par l'amélioration du cadre de vie** ayant trait au logement et aux infrastructures du quartier. Il s'agit alors d'opérations de résorption de l'habitat insalubre, de construction de logements pour personnes défavorisées, d'accession sociale, de réhabilitation, de requalification urbaine des quartiers. L'association et la participation des habitants à ces opérations améliorent l'efficacité et contribuent à la réussite des projets mis en œuvre pour un cadre de vie agréable ...
- **un axe de gestion immobilière de proximité pour l'accompagnement du locataire.** Cela comprend, un volet communication et écoute, des services de proximité par une présence sur le terrain (concierges, agents de proximité, associations..), un volet social (gestion des impayés, conseillères sociales) ...
- **un axe de développement économique concernant l'acteur** tant du salarié de la société d'habitat social par le développement de ses compétences que de l'habitant du quartier d'habitat social par sa participation à la construction ou à la vie quotidienne du quartier, au développement d'activités économiques de proximité (création micro-entreprises, ...).

Nous vous proposons une nomenclature de la création de valeur sociale ajoutée au sein du secteur de l'habitat social pour guider les structures d'habitat social dans le développement de performances sociales.

---

<sup>45</sup> CROZIER M. , FRIEDBERG E. - " L'acteur et le système " - Editions du Seuil 1977 - 500 p.

figure n° 4 : **nomenclature création de valeur sociale ajoutée secteur habitat social**



#### 6-5- de la création de la valeur à sa répartition :

On peut s'appuyer sur des outils de gestion existant permettant de décomposer la contribution et la rétribution de différentes parties prenantes. On peut citer le concept financier de capacité d'autofinancement avec la notion fondamentale <sup>46</sup> de "revenus répartis" entre le personnel (charges de personnel, participation salariés), l'Etat (impôts sur les bénéfices, impôts et taxes), les prêteurs (charges financières), les actionnaires (distribution de dividendes) et l'entreprise (autofinancement).

On recense également le concept économique de surplus de productivité globale. La méthode des comptes de surplus de productivité globale est issue des travaux menés à la fin des années 1960 par une équipe d'économistes français rassemblés autour d'A. VINCENT, de R. COURBIS, de P. TEMPLE et de P. MASSE <sup>47</sup>. Elle est issue d'une double ambition : mesurer l'évolution de la productivité globale et en évaluer la répartition entre les différents agents économiques. A l'origine instrument de mesure macroéconomique, la méthode des comptes de surplus a fait l'objet, grâce aux travaux des chercheurs du Centre d'Etude sur les Revenus et les Coûts (CERC), d'une transposition au niveau micro-économique. Ainsi adaptée, elle permet d'appréhender l'entreprise dans sa double fonction de création et de répartition de richesse. A la mesure de l'évolution de la productivité partielle des facteurs (traditionnellement productivité du travail et productivité du capital), la méthode substitue la mesure de la variation de la productivité globale et met en évidence la répartition qui est faite de ce gain (ou de cette perte) entre les différents partenaires internes et externes de l'entreprise.

<sup>46</sup> développée par la Centrale de bilans de la Banque de France .

<sup>47</sup> MALO J.L. - "Compte de surplus"- Encyclopédie de gestion - Economica - 1997 .

D. BESSIRE <sup>48</sup> développe le fait que mesurer la création de richesse, c'est bien ; montrer comment elle peut être répartie, c'est encore mieux. Elle précise que des exemples concrets semblent témoigner de l'absence de lien mécanique entre la variation de la productivité globale et celle de la "création de valeur". Ainsi, une entreprise en situation de monopole ou qui a réussi à conclure une entente avec ses concurrents dans le cadre d'un marché oligopolistique, peut améliorer son profit, et donc "créer de la valeur pour l'actionnaire", sans augmenter sa productivité. Il suffit pour cela qu'elle relève ses prix de vente. La maximisation de la richesse des actionnaires se sera traduite par un appauvrissement des clients. On peut l'illustrer dans le secteur de l'habitat social avec une augmentation des loyers améliorant la rentabilité de la société d'habitat social mais non synonyme d'amélioration de la productivité interne et accroissant la paupérisation des clients-locataires.

Il en ressort que toute augmentation de valeur peut être obtenue de deux façons, non exclusives l'une de l'autre : soit en accroissant l'efficacité globale de tous les facteurs mis en œuvre par l'entreprise, y compris les capitaux investis, il paraît alors légitime d'employer l'expression "création de richesse"; soit en jouant sur les termes de l'échange entre les différents partenaires de l'entreprise, il semble alors plus exact d'utiliser la formulation "répartition de richesse". D. BESSIRE reformule la valeur actionnariale en deux objectifs : "*un objectif opérationnel : améliorer l'efficacité globale de l'entreprise en tenant compte de l'ensemble des facteurs de production mis en jeu, y compris les capitaux investis ; un objectif politique : viser une répartition donnée du surplus de productivité, non plus vis-à-vis des seuls actionnaires mais vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes*".

## Conclusion :

D'une politique de construction massive durant les trente glorieuses face à l'urgence, les structures d'habitat social, héritières de cette période, doivent sauvegarder le patrimoine qui leur est confié, tout en gérant au mieux la situation sociale qui en découle. C'est alors s'orienter vers une politique de requalification urbaine suivant une gouvernance économique et sociale associant l'ensemble des parties prenantes du secteur de l'habitat social. Nous avons relevé cinq défis actuels et prochains qui seront à surmonter: l'adéquation de l'offre à la demande (le marketing), la paupérisation des locataires (le social), l'évolution de l'environnement réglementaire et financier (l'institutionnel), l'équilibre d'exploitation (la rentabilité), la gestion sur le long terme du parc immobilier et du client (la pérennité).

Nous constatons que la structure d'habitat social comprend différents métiers pour remplir sa mission d'intérêt général en interaction avec de nombreuses parties prenantes ayant parfois des intérêts divergents. Mettre en œuvre une gouvernance économique et sociale suppose au préalable de prendre conscience des obstacles existants afin de les surmonter à savoir des barrières réglementaires, géographiques, culturelles, administratives et politiques

...

Cette évolution et cette transformation de la structure d'habitat social dans son environnement reposent sur les concepts d'unité active et d'énergie développés par F. PERROUX . « *Une unité est dite active si par son action propre et dans son intérêt propre , elle est capable de modifier son environnement , c'est-à-dire le comportement des unités avec*

---

<sup>48</sup> BESSIRE D. -"De la création de la valeur à sa répartition"- L'Expansion Management Review - septembre 1999 - pp 101-106

*lesquelles elle est en relation ...Elle adapte son environnement à son programme , au lieu d'adapter son programme à son environnement »<sup>49</sup> Cela entraîne une " mutation profonde des modèles de coopération et d'apprentissage collectif , du modèle clos , séquentiel et introverti de la compétence " métier " au modèle ouvert " concourant / parallèle " et extraverti de l'output coopératif " inter-métiers " <sup>50</sup>*

Nous avons adopté pour le terme de gouvernance au sein du secteur de l'habitat social qu'il renvoie aux fonctions et actions de gouvernement mais sans l'idée d'uniformisation, rationalité, standardisation. Cela suppose une plus grande diversité dans la manière d'organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété des acteurs, voire une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale. Nous avons défini que l'autorité locale devient un acteur important certes, mais un acteur parmi d'autres, tout comme l'Etat. Ce concept permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence et met l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique et sur la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de coopération.

Nous avons construit le concept de gouvernance comme pouvant être défini d'une part en termes de capacité à intégrer, à donner formes aux intérêts locaux, organisations et groupes sociaux, et, d'autre part, en termes de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'Etat, les autres villes et niveaux de gouvernement.

*L'enjeu consiste pour "chacune des parties prenantes d'accaparer une certaine fonction sociale dans un ensemble très peu structuré (au sens de : consciemment organisé) et donc extrêmement lourd et difficile à connaître et, à plus forte raison, à transformer : représenter une demande sociale, c'est-à-dire la constituer, l'ordonner, la rendre opérationnelle en la représentant dans le cas du relais ; satisfaire une demande sociale qui existe et qu'elle a éventuellement contribué à créer dans le cas de l'organisation"<sup>51</sup>.*

Cette gouvernance économique et sociale associant les différentes parties prenantes du secteur de l'habitat social s'inscrit suivant un modèle de convention de qualification comme le définit P.Y. GOMEZ c'est-à-dire une *"structure de coordination des comportements des agents sur un marché. Elle établit la compétence d'un professionnel. Elle offre une procédure de résolution récurrente de problèmes de détermination de la qualité lors de l'échange, en émettant une information sur les pouvoirs de qualifier qu'il s'agit d'attendre des professionnels d'une part, des clients de l'autre"*<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> D'après le concept de F. PERROUX - « L'équilibre des unités passives et l'équilibre général des unités actives » - Economie Appliquée N°3-4 , 1978 .

<sup>50</sup> LORINO P. - " une lecture de l'interdisciplinarité : le décloisonnement des métiers dans l'entreprise " - cahier de recherche du CERESSEC - mai 1995 .

<sup>51</sup> CROZIER M. , FRIEDBERG E. - "L'acteur et le système"- éditions du Seuil - 1977 - 500 p.

<sup>52</sup> GOMEZ P.Y. - "Qualité et théorie des conventions"- Economica - octobre 1994 - 270 p.

## Références Bibliographiques :

- \* ANTOINE S. - " Système intégré d'approches du contrôle vers la gouvernance conciliant l'économique et le social - cas du secteur de l'habitat social" - thèse de doctorat en sciences de gestion de l'université Lumière Lyon 2 - 11 décembre 2000 - 395 p.
- \* BESSIRE D. - "De la création de la valeur à sa répartition"- L'Expansion Management Review - septembre 1999 - pp 101-106
- \* BESSON P. - " Dedans, dehors : les nouvelles frontières de l'organisation" - collection Entreprendre, série Vital Roux, éditions Vuibert - novembre 1997 - 217p.
- \* Centre d'études en gouvernance - Université d'Ottawa - Canada - [www.gouvernance.uottawa.ca](http://www.gouvernance.uottawa.ca)
- \* CAPRON M. , QUAIREL F. - "Contrôle de gestion et pilotage des performances sociétales"- publication actes du 19 ème congrès sur le thème "Performances et Comptabilité" de l'Association Française de Comptabilité - mai 1998 - pp 569-584 .
- \* CAVALLIER G. - "Gouvernement des villes et gouvernance urbaine"- rapport "Défis pour la gouvernance urbaine dans l'Union européenne"- OPOCE - Luxembourg - 1998 .
- \* CHARREAUX G. - " Le gouvernement des entreprises - théories et faits " - Economica - 1997 - 540 p.
- \* CYERT R. , MARCH. J. - "Processus de décision dans l'entreprise"- Dunod - 1970 .
- \* CROZIER M. , FRIEDBERG E. - " L'acteur et le système " - Editions du Seuil 1977 - 500 p.
- \* GOMEZ P.Y. - "Qualité et théorie des conventions"- Economica - octobre 1994 - 270 p.
- \* GOMEZ P.Y. - " Le gouvernement de l'entreprise" - Interéditions - mai 1996 - 271 p.
- \* HEWITT DE ALCANTARA C. Directeur adjoint à l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social - "Du bon usage du concept de gouvernance"- revue internationale des sciences sociales - numéro 15 - mars 1998 .
- \* KAPLAN R.S. - " The balanced scorecard - Measures that drive performance" - Harvard Business Review - January/february 1992 - pp 71-79.
- \* LE GALES P. - "Quels intérêts privés dans les villes européennes"- "Villes en Europe"- La Découverte - 1997 .
- \* LORINO Ph. - "Comptes et récits de la performance : essai sur le pilotage de l'entreprise"- éditions d'organisation - juin 1995 - 288 p.
- \* LORINO P. - " une lecture de l'interdisciplinarité : le décloisonnement des métiers dans l'entreprise " - cahier de recherche du CERESSEC - mai 1995 .
- \* LORRAIN D. - "Administrer , gouverner"- Les annales de la recherche urbaine" n° 80-81 - décembre 1998
- \* RUBY C. - "Introduction à la philosophie politique"- collection Repères - mai 1996 - 125 p.
- \* PADIOLEAU J.G. - "L'action publique post-moderne : le gouvernement politique des risques"- revue Politiques et Management public - volume 17 , n° 4 - décembre 1999 - pp. 85-127 .
- \* PERROUX F. - « L'équilibre des unités passives et l'équilibre général des unités actives » - Economie Appliquée N°3-4 , 1978 .
- \* PESQUEUX Y. - " Le gouvernement de l'entreprise comme idéologie" - Ellipses - mars 2000 - 268 p.
- \* SAVALL H. , ZARDET V. - "L'ingénierie stratégique du roseau"- Economica - avril 1995 - 517 p.
- \* SAVALL H. et BONNET M. "Recommandations de la méthode socio-économique pour la politique de développement des entreprises d'insertion et associations intermédiaires" - communication Conseil Economique et Social du 31 janvier 1996 relatant une recherche sur la gestion des quartiers en difficulté menée avec le Plan Urbain en 1987/1988 .
- \* SAVALL H. et ZARDET V - "Maîtriser les coûts-performances cachés"- Economica (1987) - 2 ème édition 1991 - 351p.
- STOKER G. - "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance"- Revue Internationale des Sciences Sociales - 1998 - pp 19-29 .

\* UNFOHLM - "HLM et contrats de ville 2000-2006"- les collections d'Actualités HLM? - août 1999 - 59 p.