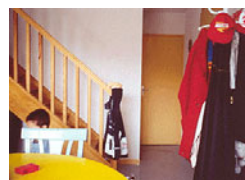


Maîtriser le coût et la qualité des logements

Des éléments de bilan



Jacotte Bobroff

LATTS - École nationale des Ponts et Chaussées
2003

Sommaire

Le programme LQCM : quels acquis ?	3
Des formes originales de collaboration en amont	
de l'opération pour mieux aborder la demande	5
Des collaborations fécondes entre maîtres d'ouvrage et collectivités locales	5
La qualité du projet dépend des relations-amont avec la maîtrise d'œuvre.....	6
Quelques partenariats féconds, mais encore rares associent les entreprises.....	6
Des alliances locales avec les opérateurs locaux de réseaux	7
LQCM : une approche globale de la demande.....	7
La traduction de la demande	9
Une approche politique de la qualité d'usage	9
Normes et prise en compte des usages	9
Les compétences des maîtres d'ouvrage pour traduire la demande	11
Optimisation des charges et prise en compte de l'usage.....	11
Les conditions de reproductibilité de la démarche LQCM.....	13
Réflexion stratégique et réorganisation structurelle	
dans la maîtrise d'ouvrage	13
Des outils et des procédures pour fiabiliser les projets	14
Quelques questions issues de ces éléments de bilan.....	16
Maîtriser le coût et la qualité des logements sociaux	
est une décision politique	16
Secteur privé-secteur public : une offre en concurrence.....	16
La collaboration des partenaires en amont,	
condition de la qualité du logement.....	17
De nouvelles formes de montage des opérations	
sont à développer pour faire évoluer le parc HLM	17
Au-delà de la conception-réalisation des LQCM, émerge la question	
plus vaste de l'évolution des métiers de la maîtrise d'ouvrage	18

Le programme LQCM : quels acquis ?

L'appel à projets LQCM a été lancé fin 1996, auprès des maîtres d'ouvrage sociaux pour les inciter à se donner les moyens de trouver un bon équilibre entre qualité et maîtrise des coûts et ainsi satisfaire une demande restée insolvable, malgré les diverses aides.

L'objectif était ainsi assez circonscrit bien que représentant un véritable challenge : Repenser la production du logement social afin de constituer une offre diversifiée et ramener la quittance loyer + charges à un niveau inférieur de 15 à 20 % des montants habituels. Plus de cinquante opérations ont été réalisées depuis, soit autour de 1800 logements, sous la responsabilité d'une trentaine de maîtres d'ouvrage regroupés sous l'égide de 15 mandataires. Bien que le mot d'ordre de mixité ne fut pas autant à l'ordre du jour en 1996 qu'aujourd'hui, la volonté en était déjà présente : plusieurs opérations ont combiné logements collectifs et individuels, habitats dits intermédiaires et des programmes ont mixé des financements divers PLA, PLI, voire accession.

Ces opérations ont été suivies dans leur déroulement et évaluées à partir de leurs résultats en termes de coûts et charges et de qualité d'usage par le PUCA. Une quinzaine de suivis-évaluations et une dizaine de recherches ont accompagné le programme. Des séminaires et des colloques ont été organisés autour de thèmes transversaux.

Christiane Flageolet-Saadna a accompagné quelques-unes de ces expérimentations dans un atelier "Qualité d'usage". Des cahiers ont été publiés autour de ces évaluations et figurent également dans le CDROM.

Les premiers résultats ont été édités et diffusés en 2001 dans un premier CDROM qui rend compte des recherches, suivis et colloques et décrit précisément chacune des opérations LQCM. En 2002, après une à deux années d'occupation des logements, un deuxième retour d'informations² a été effectué auprès des maîtres d'ouvrage, que nous remercions de l'aide qu'ils nous ont apportée. Cette synthèse s'appuie en partie sur ces résultats, dont le détail figure dans la nouvelle version du CDROM. Des études ont ainsi été effectuées pour comparer les coûts de revient, les loyers et les charges effectives des opérations LQCM, en regard des moyennes nationales et rapportées aux prestations, et éléments de qualité architecturale. Des analyses plus qualitatives ont, en outre cherché à évaluer la satisfaction des locataires, en fonction de leurs parcours résidentiels et de leurs modes de vie.

La plupart des opérations sont terminées et habitées, mais la demande de logements dont les coûts loyer + charges restent abordables étant toujours aussi difficile à satisfaire, l'enjeu de l'appel à propositions LQCM garde son actualité : comment construire autrement pour continuer à produire du logement social de qualité, face aux contraintes économiques, politiques et sociales ?

Des acquis, des pratiques innovantes ont émergé lors de la réalisation de ces projets, en particulier, dans le montage des opérations, les transformations organisationnelles et les modes de coopération. Quelques tentatives de rationalisation architecturale ont également été proposées.

Des critiques ont été formulées par les équipes elles-mêmes sur les difficultés rencontrées dans le montage, la conception et la réalisation de certaines opérations.

Les évaluateurs pour leur part se sont interrogés sur les résultats et les limites à ne pas dépasser dans la rationalisation de la cellule et dans les économies à réaliser sur le produit

¹ L'ensemble de ces recherches et suivis ainsi que les bilans intermédiaires et les séminaires transversaux sont intégralement retranscrits dans le CDROM. Jacotte Bobroff en a assuré l'animation et la coordination.

² Ces recueils d'informations récents ont été confiés à J. Sampieri (AVEC+), J.M Rabrait (PERIGEE), Lydie Laigle (CSTB), Annick Cartoux et Gaston Quincieu (CETE de Lyon).

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

Au-delà de la réflexion sur l'élaboration des produits, des partenariats, des démarches, des outils d'expertise et d'évaluation pour approcher la demande ont été développés qui subsistent aujourd'hui dans les pratiques des acteurs. Des gisements de progrès et d'économie se situent dans ces tentatives qui permettent de mieux aborder l'ensemble du processus de programmation-conception-réalisation-exploitation des logements, d'en contrôler la qualité, et d'en reproduire les conditions. Ces acquis subsisteront très au-delà des opérations LQCM et sont à diffuser.

Trois grands thèmes ont animé les débats et la réflexion générale autour du programme LQCM ; ils correspondent aux questions que se posent les maîtres d'ouvrage :

- Quelles conditions réunir pour parvenir à une meilleure connaissance de la demande ?
- Comment traduire cette demande, en regard des exigences d'usage ?
- Quelles sont les conditions de reproductibilité des acquis ?

Des formes originales de collaboration en amont de l'opération pour mieux aborder la demande

L'enjeu constitué par la nécessité de maîtriser les coûts de loyer et de charges a favorisé la mise en place d'un processus de travail partenarial. Les partenaires se sont organisés en amont, au niveau local, pour aider à la pré-définition de l'opération, permettre son montage et réunir les conditions de sa faisabilité. Les conditions préalables à la sortie des opérations (foncières, réglementaires, économiques et politiques) ont souvent été réexaminées. Des formules de montage innovantes ont été élaborées, en particulier pour affiner les stratégies de prix.

Les pratiques de partenariat ont contribué à organiser un échange de compétences entre les maîtres d'ouvrage. Elles ont pérennisé et remonté des savoirs chez les divers intervenants et ont favorisé la stabilisation de réseaux avec d'autres acteurs. Des méthodes et des outils ont été élaborés en commun mais ont connu des utilisations adaptées à la diversité des stratégies.

Collectivités locales, architectes, bureaux d'études et opérateurs de réseaux se sont mobilisés. En revanche l'engagement des entreprises et des industriels est resté plus limité.

Des collaborations fécondes entre maîtres d'ouvrage et collectivités locales

Les maîtres d'ouvrage, pour intégrer les nouvelles exigences urbaines et environnementales, ont instauré très tôt des échanges avec les collectivités locales. La faisabilité et la qualité de l'insertion urbaine des opérations en dépendent directement. Plusieurs des opérations n'auraient pu sortir à des conditions économiques acceptables sans l'apport des terrains et/ou la prise en charge des VRD et des espaces extérieurs par les municipalités. Ces coopérations ont été l'occasion de la constitution de réseaux locaux, autour de problématiques d'insertion urbaine.

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

- opérations LQCM aidant à la transformation de l'image de quartiers ou à l'achèvement de zones d'habitat ;
- discussion sur les parkings ou les garages, occasion d'échanges féconds avec les collectivités locales.

A Roubaix, dans le cadre d'une résorption d'habitat insalubre, des immeubles LQCM, fortement intégrés à la typologie architecturale et urbaine roubaisienne ont complété une "recouture urbaine" du quartier.

A Longueau, et Clermont Ferrand, les constructions LQCM ont contribué à l'achèvement de l'urbanisation d'un secteur.

Au Creusot, à Romans des petits programmes intégrés, soutenus par la politique municipale ont incité les propriétaires privés à s'engager dans la réhabilitation de leur patrimoine.

A Caen, l'imposition de parkings en sous-sol, dans le cadre d'une ZAC, a bénéficié à la mixité du projet et à sa conception générale

La qualité du projet dépend des relations-amont avec la maîtrise d'œuvre

La place de l'architecte dans le projet, son rôle et sa marge de manœuvre ont fait l'objet de débats très contradictoires. Pour certains, les interventions de la maîtrise d'œuvre doivent être limitées, car l'addition des honoraires renchérit le coût des opérations et complexifie les décisions. D'autres, plus nombreux soutiennent au contraire que l'optimisation de la qualité et l'investissement de la maîtrise d'ouvrage dépendent directement de la qualité des études-amont et de l'institution d'étapes de validation au plus tôt la maîtrise d'œuvre.

Les trois organismes Rhone-alpins ont réussi à développer et simplifier le « *Schéma directeur de projet* » en s'appuyant sur un bureau d'études le BETREC et sur des architectes.

Si l'architecte combine une culture du logement social et une pensée de la modernisation de la ville il sera particulièrement apte à devenir l'intervenant privilégié de la collectivité locale et l'interface active d'un réseau d'acteurs qui, chacun dans son domaine s'efforcera d'alimenter une réflexion commune. Homme de synthèse du projet, il saura intégrer les enjeux de la politique locale et se trouvera, de ce fait, dans des conditions de création particulièrement favorables.

A Reims des solutions innovantes, avec création de jardin d'hiver ont été proposées par Jean Claude LAISNE au Foyer Rémois, organisme connu pour sa recherche de qualité et d'innovation architecturale.

En Saône et Loire, l'architecte, Alain DAUBER se positionnant en "militant du logement social" a su organiser les relations entre la direction technique de l'OPAC 71 et quelques municipalités exprimant des besoins spécifiques en logements et formaliser dans une réflexion collective, des principes d'organisation du logement.

Mais si certaines innovations formulées par des architectes n'ont pu être réalisées pour des raisons réglementaires ou financières, d'autres se sont trop strictement soumises à des logiques économiques, sans chercher à analyser la demande dans sa diversité.

Cependant quelques concepteurs ont su s'appuyer sur d'autres intervenants pour soutenir leurs propositions, mais quand les conditions de collaboration s'avéraient moins favorables, on peut regretter la faiblesse de l'innovation architecturale.

Quelques partenariats féconds, mais encore rares associent les entreprises

De telles collaborations pour être efficaces nécessitent de s'instaurer dans la durée et doivent être soutenues par la maîtrise d'ouvrage.

A Beauvais et Clermont de l'Oise, un petit groupe, habitué à travailler ensemble et composé de l'architecte et de l'entreprise SOGEA-Développement, proposa aux maîtres d'ouvrage, un produit compétitif qui fut rapidement opérationnel. Dans le cadre d'échanges partenariaux avec les maîtres d'ouvrage, il fit l'objet de modifications et d'améliorations.

A Roubaix, plusieurs chantiers ont été réalisés par une équipe intégrée Entreprise Quillery-maître d'ouvrage sur la base d'un même type de collaboration dans la durée.

L'entreprise Quillery à Laon, Longeau, Séraucourt et Wassigny s'allia également à un bureau d'études thermique Paziaud, possédant un brevet sur des fenêtres pariéto-dynamiques et s'efforça de promouvoir un bloc de parpaing à isolant intégré, « Isostone ». Le plan de masse fut le résultat de négociations et compromis avec les maîtres d'ouvrage : SCIF et OPAC de Laon.

Mais c'est dans la démarche "Habiter aujourd'hui" de SPIE que le partenariat a été le plus loin : un architecte Alain PESSO et un bureau d'études thermique Raoust, collaborant depuis

longtemps avec l'entreprise SPIE, ont imaginé une conception rationalisée et reproductible de logements, offrant des espaces intéressants, des prestations élevées autour de produits industriels labélisés.

La flexibilité des bâtiments permet une mixité des logements et des financements et la conception offre de bonnes conditions d'intégration dans des sites diversifiés. Trois maîtres d'ouvrage ont adopté ce concept architectural proposé par l'architecte de conception et les choix techniques qui l'accompagnent à *Castelginest (31)*, *Cregy les Meaux (77)* et *Saint-Quentin (02)*. Les objectifs de maîtrise des coûts et de la qualité furent atteints, même si la dernière opération connut de difficiles problèmes de démolition-construction. SPIE, prévoyait d'étendre son concept à de plus nombreux chantiers, mais ses coûts de construction n'étaient pas toujours compétitifs en regard de ceux des entreprises locales. Cependant, les relations et le partage des tâches, qui se sont établis avec l'architecte de conception, proche de SPIE et les architectes d'opérations ont été équilibrés et féconds ; le partage d'honoraires s'étant effectué dans des conditions acceptées par les uns et les autres. Ici encore, c'est la reproductibilité de l'expérimentation et la capitalisation du travail intellectuel qui montre ses limites et ne permet ni à l'architecte ni à l'entreprise, le retour sur investissement espéré. Comment, dans ces conditions, inciter la maîtrise d'œuvre et l'entreprise à investir dans la mise au point d'innovations architecturales, techniques et dans le développement de produits industriels à longue durée de vie, à faible coût d'entretien et dont les performances aideraient à mieux satisfaire l'usage ? La présence de l'entreprise en amont, par son savoir et son expérience constructive peut être source de progrès et de qualité. Des évolutions de la réglementation ne pourraient-elles pas contribuer à mieux mobiliser les partenaires en amont ?

Des alliances locales avec les opérateurs locaux de réseaux

Les relations instaurées par les deux opérateurs EDF et GDF relèvent tout à la fois de leurs orientations stratégiques nationales, du niveau de concurrence régionale et des réseaux qui ont pu se développer avec les partenaires locaux.

Les deux opérateurs développent des orientations stratégiques différentes pour gagner ou renforcer leurs parts de marché :

- EDF collabore, en amont, avec les bureaux d'études techniques et l'architecte, et investit fortement en ingénierie thermique, mais se préoccupe moins des effets des comportements des habitants sur les économies d'énergie ;
- GDF est plus largement consulté par les maîtres d'ouvrage sur les politiques de tarification et d'abonnement, et sur l'offre de service qui y est attachée mais intervient moins aux niveaux structurels et techniques du bâti.

Certains maîtres d'ouvrage jouent sur cette concurrence pour organiser une réflexion collective et optimiser les choix d'énergie et les dispositifs techniques.

Lydie LAIGLE, dans sa recherche, revient sur ces points à propos de la stratégie innovante et des choix énergétiques de l'OPAC 71, "chevalier blanc de la gestion des charges," comme le qualifie Nicole KERHUEL. Cet OPAC a en effet conduit une véritable révolution interne en imposant une gestion collective et en l'internalisant, alors que l'individualisation et l'externalisation étaient la règle. Dans une opération individuelle, cinq pavillons ont été raccordés à un abonnement unique, divisant ainsi le coût en conséquence.

LQCM : une approche globale de la demande

L'enjeu de l'appel à propositions LQCM a conduit les maîtres d'ouvrage à une approche plus globale de la demande. A cet effet ils se sont largement appuyés sur des coopérations. Mais ils n'optent pas pour les mêmes options et ne déploient pas les mêmes efforts pour diminuer le coût global du logement (investissement et exploitation). Cependant, ils considèrent tous qu'une

approche plus globale de la commande est un passage obligé pour y parvenir et ont mobilisé des configurations variées d'acteurs à cet effet. Des démarches de type-projet ont ainsi été initiées, où les maîtres d'ouvrage ont joué un rôle moteur autour de la conception et de la coordination du projet ; ils ont mené des réflexions avec d'autres partenaires afin de construire l'identité de leurs projets. Ce sont ces démarches qui ont favorisé l'émergence des solutions les plus innovantes.

La traduction de la demande

Interpréter la demande a donné lieu à des choix et à des interprétations variées de la qualité d'usage, qu'il est intéressant de confronter à l'objectif de diminuer les coûts de loyers et charges de 15 à 20%. Ces traductions se sont concrétisées dans des modes différents de constitution des équipes-projet. La volonté d'inscrire le projet dans la variété de la demande, en regard des types de locataires à accueillir, de leurs comportements, du contexte social, culturel et régional est au centre des problématiques de l'usage.

On assiste à de difficiles tentatives pour remettre l'habitant au centre du processus de conception du logement et redonner à l'usage l'importance que l'on accorde plus naturellement aux performances techniques. Nous avons signalé la variété des partenariats qui s'étaient développés à l'occasion du programme LQCM. Quelques maîtres d'ouvrage les avaient orientés vers une prise en compte de l'usage qu'ils ont traduite en produits logements très divers : Roubaix Habitat, l'OPAC de l'Oise et la SCIF.

Une approche politique de la qualité d'usage

La collectivité locale est impliquée dans la qualité d'usage des logements par la forte responsabilité qu'elle assure dans la cohérence du projet social, et dans les localisations des opérations. Les aides ou les obstacles qu'elle a apporté aux opérations, en particulier par son apport foncier se sont avérés déterminants dans la qualité générale.

Roubaix Habitat qui entretient des relations étroites avec la Communauté urbaine et la ville a mené une réflexion à partir des besoins d'habiter plus généraux d'une population roubaisienne, dont les revenus étaient insuffisants pour accéder au logement social. Une conception renouvelée du logement fut proposée que certains qualifient de "2CV du logement social" et qui est d'ailleurs appréciée diversement par les évaluateurs.

L'interrogation sur l'usage est politique, puisque déterminée par les décisions de la collectivité mais aussi largement par l'articulation à la législation.

La loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain tente d'encadrer ce rapport entre politique de logement social et ville et de devenir un outil de gestion globale des politiques urbaines. Certes les résultats dépendront des modes de gouvernance urbaine qui animent les réseaux locaux, mais des principes nouveaux sont affichés, accompagnés de documents destinés à diffuser un urbanisme qui s'ancre moins dans l'affectation des sols que dans la définition des objectifs. L'élaboration des nouveaux documents locaux d'aménagement et d'urbanisme passera par la définition de principes communs qui sont à négocier.

Sans entrer dans le détail de son fonctionnement ni de ses multiples évolutions, on peut avancer que la SRU qui se veut initiatrice de mixité et de cohérence, se fonde sur la construction d'un cadre partenarial entre organismes HLM et collectivités locales. Elle s'appuie sur une démarche qui se veut globale et ambitionne un niveau d'intervention plus dynamique que le strict niveau communal. Impliquant largement les partenaires régionaux elle cherche à mobiliser les coopérations au niveau intercommunal, autour de la constitution d'une maîtrise urbaine. Les réflexions conduites sur les LQCM y trouvent largement leur place.

Normes et prise en compte des usages

La norme du logement doit être réinterrogée en regard des pratiques culturelles des habitants et de leurs évolutions. Au-delà de son aspect normatif et réglementaire, elle doit s'appuyer sur les fonctionnalités du logement et les façons de les satisfaire. La qualité d'usage dépasse en effet, la stricte normalisation ; elle se fonde sur une observation et une prise en compte des pratiques des habitants, dans leurs logements et l'environnement du logement. La qualité

technique et le strict respect de la réglementation ne suffisent pas pour aborder la qualité d'usage qui est à apprécier en fonction de multiples critères qui dépendent de l'âge, du statut professionnel, des modes de vie et des besoins qui se sont forgés dans les histoires familiales. L'expression de la satisfaction des habitants se réfère le plus souvent à leur trajectoire résidentielle.

Plusieurs chercheurs ont conduit cette réflexion, souvent négligée par les maîtres d'ouvrage et se demandent si les réponses souvent limitées à des prescriptions sur le nombre de pièces et la surface des logements correspondent aux attentes et aux demandes des locataires de ce type de logement.

Les propositions architecturales, à quelques exceptions près, sont restées souvent normatives, traduisant les recherches d'économie par des réductions de surface. Mais, ces réductions normatives ne concerne que xx % des opérations LQCM et correspondent à une tendance générale du marché du logement aussi bien public que privé.

Josette SAMPIERI (AVEC +) dans sa comparaison aux moyennes nationales, indique que la plupart des opérations LQCM ne disposent pas de surfaces inférieures à celle des logements produits plus généralement à la même période et que ces réductions quand elles ont eu lieu se sont accompagnées d'une réflexion approfondie sur l'organisation de l'espace du logement, sur sa typologie et sa distribution, dont les intervenants se sont donnés les moyens.

Annick CARTOUX et Gaston Quincieu (CETE de Lyon), à partir d'enquêtes qualitatives sur l'usage, menées auprès des locataires de plusieurs opérations, démontrent que la satisfaction dépend davantage de la sensation d'espace que de la surface réelle et que sa perception est prépondérante dans le vécu quotidien des habitants.

Quelques coopérations exemplaires architecte-maître d'ouvrage et entreprise ont su apporter des réponses innovantes dans une approche globale du contexte et des objectifs recherchés. Les opérations du Foyer Rémois, de l'OPAC 71 et celles où l'architecte de conception de SPIE s'est impliqué en témoignent.

Une question a traversé la réflexion des équipes du programme LQCM : la réduction de surface ne s'oppose-t-elle pas aux évolutions des besoins et aux possibilités de satisfaire une diversité de fonctionnalités ? Certes, les diminutions de surface sont mieux acceptées, tout comme les transformations des distributions, si la situation de l'immeuble dans la ville est valorisée et si elles sont accompagnées d'une réflexion architecturale sur le rapport à l'espace et sur l'usage de la cellule. Le décroisement génère une sensation d'espace et de transparence à condition que le plan général du logement ménage ce qu'il reste d'intimité. La cuisine ouverte sur le séjour n'est appréciée que si elle bénéficie d'un bon éclairage et d'une organisation rationnelle de son espace.

Certaines pratiques d'attribution des logements, s'opposant à la rigidité des politiques habituelles fondées sur une stricte correspondance entre taille de la famille et nombre de pièces, compensent ces diminutions par l'affectation de logements plus grands aux familles.

L'examen des usages, confronté à la norme, est fécond et conduit à s'interroger sur les standards à remettre en cause et sur ceux qu'il est utile de conserver : une équivalence-pièces pour compenser les réductions de surface, certaines fusions, la séparation WC-Bains, le nombre de portes...

Si l'innovation architecturale est restée assez limitée dans plusieurs des projets LQCM, n'apportant souvent que des réponses assez standardisées à des questions d'usage, pourtant particulières, la logique d'économie mise en avant n'a cependant pas conduit à une architecture LQCM identifiable et donne lieu à une grande diversité des réalisations, davantage due à des différences locales qu'à une conception surdéterminée par une méthode générale d'optimisation. Certaines idées reçues ont été remises en cause ; ainsi les immeubles en plots se voient réhabilités, alors qu'ils étaient stigmatisés pour leur coût.

Les compétences des maîtres d'ouvrage pour traduire la demande

Un débat s'est engagé sur les compétences des maîtres d'ouvrage à questionner leurs locataires et à traduire leurs demandes. Deux exemples de ces tentatives sont à signaler :

L'équipe de maîtrise d'œuvre AVEC + a élaboré à la demande de maîtres d'ouvrages sociaux, qui ne disposaient pas en interne des structures et compétences suffisantes, un document-programme afin de les aider à mieux cerner la demande. Une grille d'interrogation à vocation fonctionnelle fut ainsi proposée aux maîtres d'ouvrage pour les aider à évaluer les prestations et à arbitrer entre des choix difficiles. Mais cette démarche, qui n'est que le support d'un outil de dialogue maîtrise d'œuvre-maîtrise d'ouvrage doit faire l'objet, pour être efficace, d'une appropriation par la maîtrise d'ouvrage.

Dans la **Drôme** plusieurs maîtres d'ouvrage, ont mis en commun leurs savoirs et expériences, et développé avec le bureau d'études BETREC, un système d'évaluation de leurs opérations « Qualitel-Eco » pour les aider à mieux définir leurs objectifs.

Optimisation des charges et prise en compte de l'usage

La traduction de la demande ne présente que de rares tentatives de prise en compte de l'usage et du service rendu. La réflexion sur les charges constitue un enjeu largement approprié par les services de gestion, plutôt dominés par les logiques patrimoniales. Ainsi l'économie des charges est rarement approchée à partir de l'usage et la recherche d'optimisation des divers postes qui les constituent ignore le plus souvent la demande des habitants.

L'objectif de réduction de charges du programme LQCM a incité certains bailleurs à réfléchir à la prise en compte de certaines des conditions d'usage du logement par leurs habitants, celles-ci s'avérant très déterminantes des résultats. Plusieurs des récents retours d'informations conduits par Lydie LAIGLE, Jean Michel RABRAIT et le CETE de Lyon se sont attachés à en analyser les conditions.

Les maîtres d'ouvrage développent des politiques gestionnaires contrastées qui renvoient à des conceptions différenciées du service. Les choix des prestations et de leurs modes de gestion (internalisation ou externalisation, péréquation ou individualisation des facturations) dénotent des choix stratégiques chez les bailleurs. De fait, ces derniers sont peu enclins à développer des formules d'abonnement collectif, lourdes à gérer et les stratégies plus comptables qu'économiques conduisent souvent à une externalisation coûteuse.

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

Mais des écarts entre les attentes et les résultats sont observés et certains maîtres d'ouvrage se demandent s'il est bon d'aller trop loin dans des économies entraînant une réduction de prestations et de services. Le gardien, par exemple, dont le remplacement par une société de services, supprime une interface utile ne générant que de faibles dépenses. Une approche plus féconde du service et de la qualité de l'habiter, pourrait conduire à des postes de gardiennage partagés entre plusieurs immeubles.

Mais c'est souvent la logique trop strictement comptable qui s'oppose à une réflexion en termes de service rendu. Une certaine opacité caractérise la répartition des charges et leurs relevés ne permettent pas toujours d'évaluer l'efficacité ni d'apprécier les variations d'un programme à l'autre.

J. M. RABRAIT a cependant comparé les dépenses et consommations des charges des opérations LQCM à celle de l'Observatoire national APOGEE et a démontré que l'objectif de baisse des charges avait été largement atteint (jusqu'à - 35% en collectif et -25% en individuel).

Les expérimentations LQCM ont mis en avant la nécessité d'engager une transformation de l'approche des services, mais les maîtres d'ouvrage qui s'y sont employés sont encore rares et les pratiques comptables restent inchangées. Est apparue néanmoins une certaine prise de conscience de l'existence de gisements d'économie inhérents à une transformation de l'approche des services, qui s'adapteraient à la diversité des comportements, et donnerait lieu à une véritable stratégie d'offre de services. C'est en effet par une meilleure compréhension des comportements et une attitude d'écoute des locataires que passe la maîtrise des dépenses en énergie. Il a été constaté³ que cette maîtrise n'est pas entièrement liée au dispositif technique choisi, ni aux caractéristiques du bâti, ni même à son utilisation, mais dépend également de l'image qu'en a l'habitant, de son parcours résidentiel et de la valeur symbolique qu'il accorde à son logement et à son environnement.

Le coût d'usage est à remettre en perspective des pratiques des habitants et de leur mode d'appropriation de la gestion de leurs charges. D'importantes variations de consommations sont constatées pour un même type de logement. La formation et le suivi social des locataires constituent ainsi, une priorité et pourraient permettre des gains de charges dans une meilleure utilisation des dispositifs de régulation et des équipements. Les opérations LQCM ont témoigné de diverses initiatives pour aborder autrement la question des charges.

Une grande diversité de pratiques marque les opérations LQCM dans leurs tentatives de traduire la demande. Les expériences les plus intéressantes ont tenté de dépasser une stricte application des normes par une réflexion sur les fonctionnalités aptes à satisfaire des demandes diversifiées. La prise en compte de l'usage et la réponse apportée à la demande, que ce soit dans la conception du logement et de son environnement ou de son entretien, résultent très largement du niveau de partenariat qui a caractérisé la phase de pré-définition des opérations et des relations de coopérations qui ont pu s'organiser au niveau local, entre les divers acteurs. Un questionnement plus social et politique a ainsi pu s'amorcer sur l'usage qui redonne sa place à la notion de service rendu au locataire.

³ Cf. recherches de Nicole Kerhuel et de Lydie Laigle et études du CETE de Lyon

Les conditions de reproductibilité de la démarche LQCM

Des pratiques d'échange et de questionnement communs se sont instaurées dont certains se poursuivent, une fois l'expérimentation terminée. Ce sont sans doute ces coopérations et partenariats qui représentent les acquis les plus essentiels du programme. Des réseaux de collaboration et des habitudes de travail se sont en effet organisés qui conduisent à des échanges stabilisés entre les divers intervenants et qui se reproduisent d'autant mieux que des systèmes d'incitation locale, institutionnels ou non, les accompagnent. La reproductibilité dépend du niveau d'organisation, des choix stratégiques et des compétences des services de l'organisme logeur.

Le programme LQCM a été l'occasion d'acquis et de changements qui perdurent dans les pratiques:

- réorganisations dans les organismes conduisant à des réflexions stratégiques et incitant à des transferts de compétences entre les services ;
- élaboration de démarches, outils et procédures de fiabilisation et de maîtrise de la programmation, de la conception et de la réalisation des opérations
- réflexions sur le foncier, la réglementation et les marchés, suscitant des échanges, plus équilibrés, en particulier avec les collectivités locales.

Les organismes ont saisi l'opportunité de la consultation pour consolider certaines de leurs stratégies émergentes et organiser les prémices d'une co-conception anticipée et fiabilisée de leurs projets. Ce sont généralement les mêmes maîtres d'ouvrage qui, cherchant à réformer leurs structures, se dotent d'outils d'évaluation et de fiabilisation.

Réflexion stratégique et réorganisation structurelle dans la maîtrise d'ouvrage

De nombreux organismes, qui avaient déjà entamé de tels processus d'organisation et de rationalisation, se sont appuyés sur le programme LQCM pour les mener à bien et se sont associés pour amplifier leurs moyens. C'était bien là l'enjeu de la consultation qui incitait les maîtres d'ouvrage à se regrouper dans une démarche commune, sous l'égide d'un mandataire commun.

Trois stratégies différentes peuvent être évoquées ; bien d'autres ont été mises en œuvre :

- Les trois OPAC de Rhône Alpes ont saisi l'opportunité de l'appel à proposition LQCM pour mettre en place une réflexion sur leur métier, leur positionnement face au produit à élaborer et sur la réponse à apporter à une demande en transformation. Le bureau d'études BETREC, associé à cette démarche les aida à développer des outils dans le cadre d'un « schéma directeur de projet ». A partir de leurs divers acquis, mais en les faisant largement évoluer, furent ainsi élaborés des outils de programmation, de fiabilisation économique de la conception, de simulation des coûts de construction et de charges. Les OPAC Rhonalpains ont eu recours de façon différenciée à ces procédures, pourtant élaborées ensemble et n'ont pas utilisé de la même façon les ressources de contre-expertise. Mais tous ont initié des réorganisations internes et remis en cause des cloisonnements inutiles entre leurs services.
- Les maîtres d'ouvrage de la Drôme, confrontés à une demande de logements de locataires aux revenus très faibles, ont cherché à évaluer un « juste nécessaire » adaptable . Ils ont ainsi élaboré « une grille-profil -Qualitel Eco-, prenant en compte les surfaces, les fonctionnalités, le confort, la finition et les annexes et cherchant à adapter une réponse, au

départ minimaliste, à l'expression de la demande locative ». Comme dans l'expérimentation précédente, le projet LQCM a été l'occasion de consolider une réflexion déjà en cours.

Les choix architecturaux, qui ont résulté de ce travail sur les fonctions du logement, présentent une certaine diversité et les réalisations LQCM ne sont marquées que par les spécificités des communes où elles se sont localisées.

- Une démarche globale de "re-conception" du produit logement a été conduite par l'OPAC 62, à partir de l'analyse de la demande, dans leur département. A partir d'un questionnement de l'usage, une démarche très complète et globale de réexamen du produit et du process fut développée. Une démarche-marketing avec enquête lourde et une analyse de la valeur destinée à reconcevoir le produit à partir d'une demande mieux identifiée furent réalisées. Un tel défi obligea à une remise en cause radicale des méthodes et à reconcevoir totalement le logement. Des prototypes présentant des qualités architecturales, des procédés constructifs, des aménagements et des techniques différentes furent mis au point, testés et comparés à partir de cahiers des charges.

Une telle approche largement répandue dans l'industrie fut difficilement comprise au niveau local et fit l'objet de critiques sur le risque d'une conception architecturale limitée à une combinatoire de cellules et de matériaux. Mais le prototype évolua et permit à l'OPAC de s'engager dans une dynamique de contrats de progrès autour de marchés à commande annuels portant sur la production de plusieurs centaines de logements.

Face à l'enjeu général de maîtrise des coûts et de la qualité et au défi de continuer à construire pour une clientèle solvabilisée, ces trois démarches de maîtres d'ouvrage dénotent chacune des méthodes et modes de fonctionnement qui leur sont propres, mais elles ont en commun de réinterroger radicalement les modes de faire.

Des outils et des procédures pour fiabiliser les projets

L'interrogation commune des maîtres d'ouvrage et la capitalisation de leurs acquis ont contribué à l'élaboration d'outils et des procédures qui permettent aux services internes de se doter de moyens de connaissance de la demande et de fiabilisation des projets. La plupart des outils s'efforcent plutôt de fiabiliser le produit ; rares sont les organismes qui ont été jusqu'à chercher à contrôler le process.

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

- Ici encore les organismes de Rhône-Alpes ont utilisé leurs acquis pour mettre au point une gamme d'outils afin de maîtriser l'ensemble du projet. Bien qu'utilisés par la suite de façon différente, la démarche commune qui a réuni les trois OPAC leur a permis d'élaborer des outils d'évaluation, d'auto-contrôle et de validation du programme et de la conception. Cette démarche se fonde sur trois types d'outils : une "carte d'identité" de l'expression de la commande, aidant à la définition des besoins et au dialogue entre les services internes et un "visa" définissant le coût en fonction de la commande et assurant la cohérence économique et financière d'un "projet fantôme", avec un outil de simulation des charges. Le troisième outil, plus orienté sur le contrôle de la commande et en particulier sur une validation du travail de l'architecte ne rencontra pas la même unanimité dans son exploitation par les trois offices. Des résistances apparurent parmi quelques architectes qui craignaient que cette analyse des éventuelles dérives de conception ne conduise à un outil de contrôle de leur pratique.
- Mis au point à partir d'une réflexion collective des maîtres d'ouvrage de la Drome et du BETREC, un outil d'évaluation et d'arbitrage du « juste nécessaire », fondé sur des ratios et un calcul en termes de points est aujourd'hui largement diffusé en France par L'UNFOHLM.

Ainsi les opérations LQCM ont été l'occasion de développer des acquis reproductibles dans les modes de faire en interne et en externe. Un double mouvement de progrès a été observé :

- capitalisation et diffusion de connaissances mobilisées dans les expérimentations à l'intérieur des organismes,
- et développement de pratiques partenariales qui se sont organisées à l'occasion du montage des opérations.

En interne, la prise de conscience de la nécessité d'un renforcement de la maîtrise d'ouvrage a donné lieu à d'importantes réformes de structures et à de nouveaux organigrammes, autour d'une transformation du fonctionnement des directions et des services. Mais tous les services ne se sont pas investis également et les collaborations avec les services de gestion locative, sont restées très inégales d'un organisme à l'autre.

Mais des procédures de management de la qualité étaient déjà en cours chez plusieurs des organismes logeurs qui cherchaient à mieux faire dialoguer les services entre eux et à trouver un espace d'échange et de négociation favorisant une remontée des compétences jusqu'en amont du processus de conception. LQCM en a été l'accélérateur.

Quelques questions issues de ces éléments de bilan

Ce bilan effectué à partir de l'observation des opérations LQCM, s'appuyant sur les suivis-évaluations et les recherches accompagnant les expérimentations, ainsi que sur les retours d'informations plus récents auprès des organismes gestionnaires et des locataires, révèlent des dispositions et attitudes nouvelles dans la maîtrise d'ouvrage de logement social. Un grand nombre d'acquis a été constaté dans la façon d'aborder la connaissance de la demande et de la traduire en questionnant davantage l'usage. Des modes de collaboration et d'échange variés ont été développés autour des opérations et les méthodes et outils élaborés en commun, ont contribué à fiabiliser la commande.

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

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

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

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

Au-delà du soutien de l'Etat, condition essentielle à toute action dans ce domaine en France, la position de la collectivité locale et sa capacité à assurer un rôle actif de synthèse des demandes et des offres apparaît comme une condition nécessaire du développement d'un parc équilibré.

A Montceau les Mines et au Creusot, les opérations LQCM s'intègrent dans un schéma de redynamisation urbaine. L'enjeu de la mixité est au centre de cette dynamique. Echapper au zoning implique de favoriser des partenariats entre les divers participants à l'acte de construire, mais aussi des dispositifs de coopération entre opérateurs du public et du privé. Il n'est pas de mixité possible qui ne soit stimulée par une politique foncière, remettant en cause les attributions rigides, où chacun construit son produit sur son terrain.

Secteur privé-secteur public : une offre en concurrence

Les surfaces habitables des opérations LQCM ne présentent pas de différence notable avec celles de la plupart des logements PLA traditionnels et encore moins avec celles du secteur privé. Josette SAPIERI, dans son étude comparative, ne note pas d'écart entre la surface moyenne des logements LQCM et les moyennes nationales dans les mêmes zones. Son retour d'informations confirme qu'on assiste à une diminution de la surface générale des logements dans tous les secteurs. Aujourd'hui seuls les logements "haut de gamme", destinés à une clientèle aux revenus nettement plus élevés, échappent à ces diminutions, aussi bien dans le logement que dans les surfaces annexes : "c'est la surface qui constitue le véritable luxe du logement". C'est là, la vraie ligne de partage et au-delà de toute question d'usage et de prise

en compte de la demande de l'habitant, la première approche de la faisabilité s'effectue à partir de la solvabilité et du profil du client.

Dans les opérations LQCM, les efforts pour diminuer les coûts ne se traduisent pas systématiquement par des diminutions de surfaces et quand c'est le cas, ce n'est pas la surface habitable qui est la plus touchée : sur 46 opérations, 26 ont une surface habitable égale ou supérieure aux moyennes nationales. En outre, la réflexion sur les surfaces s'est toujours accompagnée d'une attention particulière portée à l'organisation de l'espace et à la cellule. La diminution des surfaces construites a davantage concerné les surfaces annexes et dans certains cas les économies passent par le remplacement des garages au profit de places de parkings.

La collaboration des partenaires en amont, condition de la qualité du logement

Nous avons largement constaté l'importance des partenariats, cependant, l'ingénierie est restée peu mobilisée dans les expérimentations LQCM, en particulier l'ingénierie de conception. Les innovations et la mise en œuvre de produits industriels nouveaux sont également restées fort limitées. C'est là, sans doute un des points faibles des partenariats à quelques expérimentations près. Les industriels ont en effet, été peu présents, d'où de trop rares mises en œuvre de produits et solutions techniques innovantes, excepté ici encore, les produits développés par la démarche " Habiter aujourd'hui ". Certains de ces produits ont d'ailleurs, fait l'objet de brevets (système de doublage isolant "OPTIMA", murs auto-portant, planchers secs "PCIS"). Ces produits associés à des catalogues de composants et à des systèmes économiseurs d'eau et d'électricité ont permis, sur les chantiers où ils étaient mis en œuvre de satisfaire les exigences actuelles de qualité, tout en réduisant les coûts.

De nouvelles formes de montage des opérations sont à développer pour faire évoluer le parc HLM

L'appel à propositions LQCM ne s'était en aucune manière fixé l'objectif de développer une nouvelle catégorie de logements et les équipes ont plutôt cherché à limiter les coûts loyer+charges des PLA, en maintenant une qualité satisfaisante. Elles y sont largement parvenues et nous avons décrit un certain nombre de voies élaborées à cet effet et reposant sur des montages et initiatives innovants ainsi que sur des partenariats fructueux.

Mais une nouvelle voie pourrait être développée par les organismes sociaux pour faire évoluer leur parc : construire en VEFA. La " Vente en état futur d'achèvement ", ne pourrait-elle aider à optimiser les coûts et faire progresser la mixité urbaine ? Des opérations unissant secteur privé et public et réalisées de la sorte, permettraient d'atteindre des tailles plus conséquentes (autour de 60-80 logements), assurant ainsi un accroissement de la productivité et des économies d'échelle, tout en autorisant une insertion discrète dans le tissu urbain.

Pour satisfaire ces enjeux et en particulier favoriser la mixité des programmes, c'est dans la continuité du programme LQCM, qu'il faut situer l'appel à propositions « Villa Urbaine Durable » où les lauréats ont préconisé des montages de ce type⁴.

La VEFA, si elle se développe, conduira à de nouveaux positionnements d'acteurs dans la filière : les organismes sociaux deviendraient clients des promoteurs privés, et à ce titre pourraient afficher leurs exigences dans le cadre du marché. Mais ne risqueraient-ils pas, à terme, de se voir déposséder des meilleurs terrains par les investisseurs privés ? Et un tel

⁴ Cf. document décrivant les 21 opérations expérimentales de l'appel à propositions « Villa Urbaine Durable » programme -Concevoir, Construire, Habiter- PUCA

changement d'activité ne conduirait-il pas la maîtrise d'ouvrage de logement social à voir se limiter ses compétences et à plus long terme, à une perte de ses savoirs ?

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

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

- le métier de constructeur ; lui-même à reconsidérer dans le cadre de la double logique de marché : rachat et réhabilitation de l'existant d'une part et construction neuve d'autre part. Organiser cette cohérence passe par une réflexion stratégique et conduit à des réorganisations ;
- un autre métier où les maîtres d'ouvrage opteraient pour des voies nouvelles afin d'accroître leur parc neuf, sans s'impliquer directement dans la construction : ils choisiraient, par exemple, de se positionner grâce à la VEFA, comme client des promoteurs privés et abandonneraient leur métier de constructeur pour se concentrer sur la programmation ;
- d'autres s'orienteraient plus radicalement sur le développement d'un parc, sans construire. Ils exerceraient un nouveau métier de bailleur social, cherchant à accroître un parc et à le faire évoluer, par rachat et réhabilitation de segments de parcs existants.

Quant au métier de bailleur social, il intègre des types de métiers différents : celui de bailleur-gestionnaire qui sélectionne les locataires, fixe les loyers et les charges et gère au mieux son compte d'exploitation et celui plus orienté sur la maintenance technique des bâtiments.

Certains maîtres d'ouvrage se concentreraient sur le premier métier, allant jusqu'à abandonner à d'autres l'entretien. Des contrats de construction-maintenance pourraient encadrer ce type de pratiques et seraient acceptables juridiquement, s'ils se limitent à assurer la construction et la maintenance de l'ouvrage, sans délivrer de service à l'usager. Une telle évolution présenterait néanmoins le risque de limiter la mission de certains organismes qui se borneraient à un métier de syndic, au détriment des autres segments de leur métier.

Face à ces alternatives et mutations, qui présentent des configurations variées, quelles seront les nouvelles tâches assurées par les maîtres d'ouvrage, et jusqu'où pourra aller la délégation de maîtrise d'ouvrage ? A terme, le nombre de bailleurs assurant l'ensemble des rôles, autrefois impartis à la maîtrise d'ouvrage sociale, ne va-t-il pas fortement diminuer, et le métier de maître d'ouvrage éclater, pour laisser place à des missions plus techniques et fortement spécialisées ?

Les maîtres d'ouvrage, pour satisfaire les exigences croissantes des ménages iraient-ils jusqu'aux configurations évoquées par Jean Carassus⁵, en s'instituant gestionnaire multi-services ou "facilities manager" ?

Comment re-situer le cœur du métier dans ce contexte en transformation et éviter que le maître d'ouvrage soit privé du rapport fondamental inhérent à sa fonction, celui qu'il entretient au locataire et qui lui permet d'anticiper et de formaliser sa commande en restant au plus près de l'usage ?

⁵ "Construction : de l'ouvrage au service"- CSTB