

CSTB

**CENTRE DE PROSPECTIVE ET DE
VEILLE SCIENTIFIQUE
MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT**

**ANALYSE PROSPECTIVE
DU JEU D'ACTEURS
SUR LE MARCHÉ
DE LA RÉHABILITATION**

Convention n° 96.606.11

Décembre 1997

**CSTB**
le futur en construction



**CENTRE DE PROSPECTIVE ET DE
VEILLE SCIENTIFIQUE
MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT**

**ANALYSE PROSPECTIVE
DU JEU D'ACTEURS
SUR LE MARCHÉ
DE LA RÉHABILITATION**

Convention n° 96.606.11

Décembre 1997

PARIS
MARNE-LA-VALLÉE
GRENOBLE
NANTES
SOPHIA ANTIPOLIS

**CENTRE
SCIENTIFIQUE
ET TECHNIQUE
DU BATIMENT**

Établissement public
à caractère industriel
et commercial

4, avenue du Recteur Poincaré
F-75782 Paris Cedex 16
Tél. : (33) 01 40 50 28 28
Fax : (33) 01 45 25 61 51
Serveur Internet : <http://www.cstb.fr>

RC Paris B 775 688 229
Siret 775 688 229 000 19

INTRODUCTION

Ce rapport vise à cerner les processus qui sous-tendent l'évolution des stratégies d'investissement des maîtres d'ouvrage. Après une phase centrée sur le développement de la construction neuve et la croyance dans une certaine pérennité du patrimoine, les maîtres d'ouvrage ont dû déchanter quelque peu et engager des opérations de réhabilitation lourde. Cependant cette phase a été fortement marquée par les logiques, les modes d'organisation et d'intervention hérités de la période antérieure.

Les résultats mitigés, voire les échecs des réhabilitations, ont fait émerger récemment de nouvelles stratégies d'investissement « en continu », articulant étroitement l'amélioration de la gestion et de la maintenance et des investissements plus lourds, mais finement différenciés en fonction de l'état et des potentialités d'évolution du patrimoine.

1. LA CENTRATION SUR LA CONSTRUCTION NEUVE ET LA CROYANCE DANS LA PÉRENNITÉ DU PATRIMOINE (1955 À 1975)

Au cours de cette période l'effort des maîtres d'ouvrage était centré sur le développement de la construction neuve. Le patrimoine étant récent, les travaux d'entretien étaient limités et la gestion se cantonnait pour l'essentiel à la gestion des contrats de location, des loyers et des charges.

Cette période a structuré profondément la culture, les pratiques et l'organisation des maîtres d'ouvrage, en conférant aux services construction un rôle fondamental et un statut privilégié.

Bien que certaines opérations (comme les cités de transit) aient été réalisées pour n'avoir qu'une durée limitée, la majorité des programmes, et notamment les grands ensembles, ont été conçus dans une perspective quasiment atemporelle. Plusieurs phénomènes en témoignent :

- la structure des constructions a dans l'ensemble effectivement bien résisté aux injures du temps, hormis les panneaux de façades qui ont rapidement posé de graves problèmes d'étanchéité ;
- ces structures ont été conçues sans réellement penser qu'il faudrait un jour les faire évoluer, de telle sorte qu'il est désormais pratiquement impossible de les modifier sans devoir engager des sommes colossales. Ceci est particulièrement vrai pour les IGH et les opérations d'urbanisme sur dalle. Ce choix condamne d'ailleurs à envisager la démolition de certains immeubles, car leur transformation pose des problèmes inextricables.
- les réseaux de fluides et de nombreux équipements ont également été conçus de telle manière que leur rénovation s'avère également techniquement problématique et financièrement coûteuse.

Cette conception reposait sur une profonde confiance dans la qualité des matériaux et des techniques employées, et dans la durabilité des nouveaux modes d'habiter correspondant aux formes urbaines et architecturales :

- l'importance des investissements et des moyens techniques mobilisés pour réaliser les grands ensembles (comme par exemple les usines à béton installées sur les sites mêmes) était telle qu'il était difficilement envisageable à l'époque que l'on soit obligé de réhabiliter ces constructions dix ou vingt ans seulement après leur achèvement ;
- les progrès réalisés dans la maîtrise des matériaux et des équipements laissaient à penser que l'on s'était définitivement affranchi de la précarité qui frappait l'habitat populaire depuis plusieurs siècles ;
- les nouvelles formes urbaines et architecturales et l'amélioration considérable du confort que représentaient les grands ensembles constituaient une telle rupture par rapport au passé qu'on imaginait mal que les exigences des habitants puissent encore évoluer sensiblement au cours des décennies à venir ;

- les nouvelles réalisations ont été considérées à l'époque comme des réussites remarquables, au point que certains sociologues célèbres comme Chambard de Lauw s'en sont fait les chantres dans les années soixante, en considérant qu'il s'agissait là de « *laboratoires où s'expérimentaient de nouvelles formes de vie sociale* ».

Il est significatif que des programmes qui ont fait l'objet de réflexions urbaines et architecturales extrêmement poussées s'avèrent souvent les plus inadaptés face à l'évolution des modes d'habiter et les plus difficiles à transformer, alors que les barres (et plus rarement les tours) les plus banales permettent souvent des modifications en profondeur. Comme si, en poussant à l'extrême la réflexion dans le cadre des modèles de pensée de l'époque on figeait davantage les constructions qui en résultaient, et paradoxalement on les rendait plus rapidement obsolètes, alors même que l'on prétendait en faire des objets atemporels.

Ce paradigme de la modernité qui saisit et pétrifie la conception architecturale dans les années soixante n'est que l'actualisation d'un modèle forgé au XIX^e siècle dont les formes concrètes se sont mises en place dès les années vingt. Il s'agit d'une véritable utopie car, comme toutes les utopies, elle prescrit non seulement des formes spatiales mais également les modes d'habiter et les formes d'organisation sociale qui leur correspondent.

Paradoxalement cette modernité n'est pas conçue comme un processus d'évolution continue mais comme une forme sociale et spatiale définitive, ultime, indépassable, comme une sorte d'achèvement de l'histoire. Cette clôture spatiale et temporelle contribue à conforter la représentation des constructions comme des objets inertes, inaltérables, sur lesquels le temps n'a pas de prise, qui ne sauraient subir des dégradations ou faire l'objet de transformations ultérieures. Représentations qui en font des sortes de monuments de la promotion sociale, susceptibles d'échapper à l'entropie qui mine tous les systèmes techniques.

Ce modèle de construction est en outre fondé sur une conception normative, qui se retrouve également dans l'organisation des entreprises et des systèmes de gestion. L'homogénéité des formes et des techniques de cette production de masse autorise en effet des modes de gestion en masse, par des systèmes centralisés appliquant partout les mêmes critères et les mêmes procédures, les mêmes règlements locatifs, feignant d'ignorer la diversité des cultures, des modes d'habiter et des attentes des habitants, qui feront rapidement retour et mettront ces systèmes en crise.

La confiance en l'inaltérabilité de ces constructions conduit par ailleurs à laisser les quartiers d'habitat social et leurs occupants fonctionner tout seuls, en compagnie parfois de quelques gardiens auxquels les techniciens et les dirigeants rendent rarement visite. Ce quasi abandon, qui durera parfois une vingtaine d'années, aura des conséquences catastrophiques. Dans le même temps, les modalités d'intervention de l'Etat, via essentiellement le financement de la construction de logements neufs, sont concentrées sur l'investissement initial, comme si une fois la construction achevée il n'y avait plus nécessité de prévoir des budgets significatifs pour assurer le fonctionnement et préserver la qualité d'usage du cadre bâti.

2. L'ENGAGEMENT D'UN PROCESSUS DE RÉHABILITATION MASSIF (1975-1995)

La chute brutale de la construction neuve entre 1972 et 1975 correspond à l'émergence de nouvelles préoccupations. Le bel édifice qui s'est développé à grande échelle dans les années soixante laisse rapidement apparaître ses premières fissures. Certaines constructions promises à l'éternité commencent à se dégrader, parfois dix ans à peine après leur achèvement.

La crise pétrolière révèle la fragilité de l'isolation thermique et les faibles performances des systèmes de chauffage. Dans le même temps la situation socio-économique des locataires se dégrade également, sous l'effet conjugué de l'accession à la propriété des ménages les plus aisés et la stagnation des revenus ou le chômage qui frappe ceux qui restent et les nouveaux tributaires.

Malgré de nombreuses initiatives visant à assurer le développement social des quartiers à travers les programmes Habitat et Vie sociale puis le Développement Social Urbain et les Contrats de Ville, le noyau dur des interventions et l'essentiel des moyens financiers concerneront des investissements relativement importants sur le bâti (70 à 150 KF par logement) réalisés à travers un seul programme en un seule fois.

Ce mode d'intervention a été structuré par les conditions qui ont marqué ses origines. En premier lieu c'est le fait d'avoir limité l'entretien courant, lié à cette représentation des constructions comme « objets inertes inaltérables » qui oblige à réaliser des investissements massifs. Le patrimoine s'est progressivement dégradé et de ce fait il nécessite un « rattrapage » massif, une « remise à niveau ». Les maîtres d'ouvrage se sont trouvés confrontés à un processus pervers : la représentation des constructions comme objets inertes inaltérables s'est avérée fautive, elle oblige à réaliser rapidement des investissements importants, et donc à reproduire la logique qui sous-tend cette représentation, alors même qu'elle a été mise en défaut.

D'autres facteurs ont conforté cette logique :

- la nécessité de réduire sensiblement les coûts de chauffage pour réaliser des économies d'énergie, qui a été la motivation première de l'engagement des réhabilitations, exige des investissements importants (40 à 100 KF par logement). Cette motivation marquera durablement la conception des réhabilitations (de 1975 à 1985).
- la nécessité pour les organismes de logement d'augmenter les loyers les a conduit à réaliser des investissements significatifs qui puissent justifier ces augmentations aux yeux des locataires. De nombreux organismes ont systématiquement augmenté les loyers au loyer plafond autorisé, et calculé en conséquence le montant des investissements qu'ils pouvaient réaliser.

- la politique de financement du logement social a conduit les organismes à saisir cette opportunité d'investissement :
 - l'Etat soutient ces investissements à travers des subventions et la bonification des prêts, mais se refuse à financer l'entretien continu ;
 - l'Etat, sous la pression des associations de locataires et pour limiter l'augmentation de l'indice du coût de la vie, a freiné l'accroissement régulier des loyers, conduisant les organismes à utiliser les investissements en réhabilitation pour opérer des augmentations massives (jusqu'à 100% parfois) ;
 - la réforme du financement du logement en 1978 a largement contribué au développement des investissements, en solvabilisant les ménages par l'APL à travers la procédure du conventionnement, qui conditionnait les augmentations des loyers à l'engagement de réhabilitations ;
 - l'accès aux financements Palulos n'est soumis à aucune exigence concernant la qualité de la gestion et de la maintenance future, cela n'incite donc pas les organismes à investir dans l'entretien continu.

La reproduction des modèles hérités de la construction neuve dans la réalisation des réhabilitations

La nécessité de réhabiliter des logements dix ou vingt ans à peine après leur achèvement était liée à des erreurs de conception et de choix de matériaux, mais également aux carences d'entretien, à l'inadaptation des logements et des bâtiments aux usages, ou au vandalisme. Selon les modes de gestion ou d'occupation, les travaux et l'entretien assurés par les locataires, on a pu constater que l'état des logements et des bâtiments pouvait être très variable.

Ces différents facteurs appelaient un changement radical des modes d'intervention : articulation de la réhabilitation et de l'amélioration de la gestion et de la maintenance, interventions différenciées selon l'état des logements, prise en compte des travaux réalisés par les locataires, conseils aux usagers sur l'entretien des logements, etc.

De nombreuses expérimentations ont été conduites dans cette perspective, certaines avec succès : réhabilitation à la carte, mise en place des régies de quartier, consultations des locataires. Néanmoins jusqu'à ces dernières années, ce sont les modèles normatifs hérités de la période de la construction neuve qui ont été reproduits et appliqués dans la plupart des opérations de réhabilitation. Ce processus de reproduction s'explique aisément, car ce sont les mêmes logiques d'organisation et les mêmes modèles culturels qui ont été mis en oeuvre. Les situations et la nature des problèmes à traiter peuvent évoluer, mais les modes d'organisation et les modèles culturels antérieurs restent prégnants et perdurent, c'est à travers eux que la nouvelle réalité est saisie, réinterprétée, et ce sont des modes opératoires similaires qui sont réactualisés.

La reproduction de ces modèles a été favorisée par plusieurs facteurs :

- ce sont en général les services de construction, dont l'activité a été réduite brutalement, qui se sont reconvertis dans la conduite des réhabilitations ;
- ces services ont souvent conduit eux-mêmes l'ensemble des opérations, estimant qu'ils pouvaient se passer des maîtres d'oeuvre ;
- les maîtres d'oeuvres et les bureaux d'études techniques, quand ils ont été sollicités, ont eux-mêmes le plus souvent reproduit le savoir-faire qu'ils avaient acquis en construction neuve. Parfois on est allé jusqu'à confier la réhabilitation aux architectes qui avaient conçu le projet initial et qui de ce fait pouvaient difficilement adopter un point de vue critique sur le devenir de leurs propres oeuvres.
- quand on a eu recours à de jeunes architectes, ils manquaient parfois de savoir-faire ou de maturité pour s'imposer face aux techniciens chevronnés ou aux entreprises, quand ils ne reproduisaient pas eux-mêmes les modèles que leur avaient inculqués leurs aînés, sans toujours en avoir pour autant conscience ;
- à travers le développement de la construction neuve les entreprises ont mis en place des systèmes de production répétitifs, s'opposant ainsi aux tentatives de différenciation des interventions ;
- les approches normatives ont été renforcées également par le souci de commander les matériaux ou les équipements en grande série, de manière à obtenir des coûts réduits de la part des fabricants. Les services d'entretien préfèrent eux-mêmes n'utiliser qu'un nombre limité de modèles d'équipement ou de pièces de rechange, pour faciliter les commandes, le stockage et leurs interventions.

On pourrait penser que le développement des enjeux de maintenance du patrimoine aurait dû entraîner une reconversion des services construction vers la maintenance, mais une telle évolution constitue une forte dévalorisation pour les techniciens. Déjà le passage de la construction neuve à la réhabilitation a représenté une perte de statut et de notoriété pour les monteurs d'opération. Leur affectation à la maintenance revient à aller de Charybde en Scylla.

Cela signifie non seulement une perte de contact avec les dirigeants, les architectes, les ingénieurs des BET et des grandes entreprises, mais également la nécessité de quitter les services du siège, pour une affectation dans des agences ou des ateliers décentralisés en lointaine banlieue, au contact d'obscurs gardiens, ce qui est parfois vécu comme une véritable déportation.

En outre leur activité s'en trouve effectivement dévalorisée, puisque le travail des techniciens consiste pour l'essentiel à réaliser des états des lieux des logements ou bien à effectuer un travail administratif consistant à traiter des « bons de travaux » pour que les entreprises effectuent des réparations qui se limitent selon leurs propres termes à « réparer des robinets » ou remplacer des dalles plastifiées.

Le recours à la réhabilitation plutôt qu'au développement de la maintenance est auto-alimenté par un mécanisme pervers :

- la réhabilitation vient compenser la faiblesse des moyens et du statut conféré à la maintenance ;
- cette faiblesse de moyens et de statut ne permet pas de développer les méthodes et les compétences de maintenance, qu'il s'agisse des méthodes de diagnostic de l'évolution du patrimoine, de planification des travaux à moyen terme, d'optimisation des investissements ;
- l'effet en retour est la dégradation du patrimoine et le recours régulier à la réhabilitation, même si cela entraîne des coûts très élevés. Des monteurs d'opérations de réhabilitation nous ont confié qu'ils préféreraient souvent changer systématiquement certains équipements pour assurer la pérennité du patrimoine, même si un entretien continu coûtait deux fois moins cher, car ils n'étaient pas assurés de la compétence des techniciens de maintenance. C'est ainsi que l'on a pu voir dans des HBM des années vingt des huisseries en chêne en excellent état au bout de soixante ans, remplacées par des fenêtres en PVC. Il aurait suffi de le décaper et de les revernir pour un coût inférieur à 20% du remplacement projeté, pour qu'elles durent encore au moins cinquante ans. Mais on n'était pas sûr de disposer du budget d'entretien nécessaire et du sérieux du service maintenance, alors que le financement de la réhabilitation était acquis et qu'en plus l'organisme bénéficiait d'une subvention de 30% (le coût différentiel n'en était pas moins exorbitant pour autant).

Outre la perte de statut, de prestige et de technicité pour les techniciens, le passage à la maintenance se traduit par une profonde transformation de leur activité. Il ne s'agit plus réellement d'un rôle des techniciens, effectuant des diagnostics, opérant des choix pour élaborer et conduire des projets techniques, mais d'une fonction de gestion technique, pratiquement sans contact direct avec les bâtiments, les chantiers, avec les objets techniques. L'essentiel du travail consiste à contrôler et traiter des ordres de travaux, à sélectionner des prestataires de maintenance, à contrôler leur travail, à consacrer beaucoup de temps à la gestion budgétaire, à effectuer la programmation d'une multitude de menus travaux. Pour les techniciens c'est un « travail de bureaucrate », rivé devant son ordinateur et accroché à son téléphone, enfermé dans un bureau, ayant peu de contacts directs avec le terrain, avec la matière, le rapport avec les objets techniques étant médiatisé par des devis, des budgets et toute une « paperasserie électronique ». Il n'y a d'ailleurs pratiquement pas de formation à ces fonctions de gestion technique, qui exigent un savoir-faire abstrait insupportable pour « les hommes du bâtiment ».

Cette mutation se double de la nécessité d'adopter des démarches commerciales, de tenir compte des points de vue et des attentes des clients, ainsi que des avis ou des demandes transmises par les agents de gestion locative ou les agents d'accueil. Le technicien perd ainsi le pouvoir de décider unilatéralement des travaux à réaliser en priorité et d'opérer des choix techniques. Il n'est pas étonnant que dans les organismes ayant décidé de décentraliser leur gestion locative et de s'efforcer de satisfaire les attentes des locataires, les techniciens soient les plus réticents à modifier leurs pratiques. Ces nouvelles orientations exigent une profonde mutation culturelle de la part des responsables et des agents, et les services techniques sont ceux qui ont le plus de mal à s'adapter.

Plus encore que les autres agents, qui sont nécessairement en contact avec les usagers et recueillent leurs réclamations, le référent de l'action des techniciens reste la qualité technique des bâtiments, il leur est très difficile de prendre pour référent la satisfaction des clients, car ils se veulent d'abord les garants de la pérennité du patrimoine.

Un autre facteur déterminant la conduite des réhabilitations, qui n'est pas sans lien avec ce qui précède, est le fait que les services construction-réhabilitation aient conservé la maîtrise de la réalisation de ces opérations en associant rarement les gestionnaires et les techniciens chargés de la maintenance, et parfois sans même tenir compte de leurs avis. Là aussi ils ont reproduit la logique qui sous-tend la construction neuve, consistant à réaliser des opérations qui sont ensuite livrées « clés en mains » aux équipes chargées ensuite de les gérer.

Les services chargés de la réhabilitation font pratiquement abstraction de ce qui s'est passé avant leur intervention, élaborent les projets de réhabilitation et les réalisent puis rendent en quelque sorte le patrimoine aux équipes de gestion, et ensuite s'en vont sans réellement avoir à se préoccuper de ce qui se passe après leur passage, car ils se mobilisent alors sur d'autres chantiers. Il est même arrivé que les gestionnaires ne soient pas réellement informés du contenu des projets, des dates de démarrage et d'achèvement des chantiers, ou bien que les techniciens de maintenance réparent des équipements... qui devaient être changés quelques semaines plus tard dans le cadre d'une opération de réhabilitation. Souvent, lorsque des habitants se plaignent aux gestionnaires des nuisances dues aux chantiers de réhabilitation ou leur transmettent des réclamations, ceux-ci rétorquent « nous ne sommes pas concernés, plaignez-vous au service réhabilitation ! ». Les clivages entre la réhabilitation et la maintenance sont multiples : les responsabilités, les fonctions des intervenants, les compétences, les logiques, les budgets sont différents.

Les gestionnaires se retrouvent ainsi obligés d'assumer les effets d'interventions sur lesquelles ils n'ont eu aucun contrôle, qu'ils ont rarement pu infléchir de manière significative. Bien que ces interventions résolvent de nombreux problèmes, elles en génèrent souvent d'autres, ne serait-ce qu'en raison des augmentations de loyers qu'elles entraînent, et elles ne traitent pas toujours les problèmes que les gestionnaires considèrent comme prioritaires.

On doit reconnaître que sur ce plan les choses ont en général beaucoup évolué ces dernières années; les gestionnaires étant de plus en plus associés à la conduite des réhabilitations, mais il est encore extrêmement rare que des maîtres d'ouvrage poussent la logique jusqu'au bout en confiant aux gestionnaires la responsabilité de la conduite des opérations et en mettant les services de réhabilitation en position de prestataires internes auprès d'eux. Il est d'ailleurs rare que les gestionnaires revendiquent cette responsabilité car ils estiment ne pas avoir le temps ni la compétence pour l'assumer, la conduite d'une opération de réhabilitation est encore pour eux un objet complexe qui leur reste étranger. N'ayant pas en général de formation technique, ils ne se sentent pas la légitimité d'occuper ce rôle. C'est d'ailleurs la même raison qui les conduit à laisser une large indépendance à leurs propres services de maintenance, qu'ils ont beaucoup de mal à contrôler et à faire évoluer.

La persistance de la représentation des constructions comme « objets inertes »

La nécessité de réhabiliter des constructions au bout de quelques années prouve que celles-ci évoluent, se modifient rapidement, en général en se dégradant. Les diagnostics effectués à l'occasion des réhabilitations montrent que ces évolutions dépendent en grande partie des modes de gestion, de maintenance, de l'occupation sociale et des usages. Néanmoins, en dépit de cette expérience concrète sans cesse renouvelée, la représentation des constructions comme objets inertes inaltérables persiste et reste prégnante. Face aux processus de dégradation, les maîtres d'ouvrage décident d'engager des opérations de réhabilitation pour effectuer une « remise à niveau » en considérant « de cette manière nous serons de nouveau tranquilles pendant les quinze ou vingt ans à venir ». C'est d'ailleurs sur cette base qu'ils établissent la programmation financière des opérations. Rares sont ceux qui accompagnent, et à fortiori précédent, l'engagement des réhabilitations par une adaptation en profondeur de leurs systèmes de gestion et de maintenance, pour assurer la pérennité des nouveaux investissements qu'ils réalisent.

Ces prédictions concernant la « tranquillité » espérée à la suite des réhabilitations sont régulièrement démenties par les faits. A la suite de ces opérations, la situation des quartiers qui en ont bénéficié ne s'améliore pas sensiblement, les effets sont rarement à la mesure des espérances, et surtout les dégradations reprennent souvent rapidement. Parfois quelques années seulement après la réalisation d'une réhabilitation il est difficile d'en percevoir les traces. Ou plutôt, quand on a choisi de réaliser une isolation thermique par l'extérieur en utilisant des bardages légers, on constate que ceux-ci sont perforés et donnent l'impression de quartiers à l'abandon.

La plupart des maîtres d'ouvrage pratiquent ainsi le « stop and go », en intervenant à plusieurs reprises sur les mêmes constructions à des périodes plus ou moins éloignées et sans modifier sensiblement leur gestion entre temps, comme s'ils espéraient chaque fois que la dernière intervention serait enfin la bonne, permettrait d'être « enfin tranquille ».

La croyance reste en effet vive, selon laquelle une réhabilitation peut transformer en profondeur et durablement un quartier, or les effets sont rarement à la mesure des investissements réalisés et la déception n'en est généralement que plus forte. A notre sens il y a là quelque chose qui s'apparente un peu à la pensée magique. Les projets initiaux n'ont pas tenu leurs promesses, ils n'ont pas assuré à leurs habitants l'avenir radieux qu'ils étaient supposés leur apporter. Or il en est de même pour leur réhabilitation, dont les effets ne sont pas à la mesure des espoirs que l'on met en elles, comme si une certaine malédiction s'acharnait contre ces fleurons passés de la modernité.

La difficulté d'accepter le fait qu'un bâtiment exige des soins et une attention de tous les instants conduit au découragement des maîtres d'ouvrage. Puisque après chaque réhabilitation les processus de dégradation reprennent, ils en viennent à penser que tous leurs efforts sont vains et finissent par considérer que la seule solution réside dans la démolition et la reconstruction de bâtiments neufs. On se retrouve ainsi à la case départ, comme si les nouvelles constructions ne risquaient pas de subir le même sort.

Ce mouvement qui consiste à laisser se dégrader le patrimoine, puis à opérer des réinvestissements importants sur des durées courtes, est lié à la conception du fonctionnement des bâtiments, au regard posé sur les processus d'évolution, et témoigne du rapport que les maîtres d'ouvrage entretiennent avec leur patrimoine. Ils s'y intéressent de manière discontinue, comme contraints et forcés. C'est souvent sous la pression des habitants ou à la suite d'incidents graves (incendie, décollement de panneaux de façades, agressions multiples) ou bien encore lorsque le taux de rotation ou la vacance deviennent alarmants et que les agents de gestion parviennent à alerter les dirigeants, car ils n'arrivent plus à relouer des logements, que des décisions de réinvestissement peuvent être prises. Il semblerait que l'on tende à différer le plus longtemps possible les interventions, et comme le montage et la réalisation d'un projet de réhabilitation prennent un certain temps (entre trois et cinq ans et parfois plus), le processus de dégradation s'accélère, d'autant plus que lorsque l'intention de réhabiliter est envisagée et que la nouvelle se propage, il est fréquent que la maintenance, déjà limitée en période normale, soit réduite dans l'attente de l'intervention qui est censée résoudre tous les problèmes.

Nous avons tenté de montrer que cette conception du fonctionnement du patrimoine constitue une culture largement partagée par l'ensemble des acteurs (maîtres d'ouvrage, ingénieurs, architectes, administrations) et se traduit, s'inscrit dans les pratiques, les modes d'organisation et de financement. Pour prendre un exemple, nous avons rencontré un directeur d'organisme HLM qui ne partageait pas cette culture, car c'était un ancien garagiste, qui avait lui centré tous ses efforts sur l'amélioration de la maintenance du patrimoine, ce qui lui avait permis de limiter le recours aux opérations de réhabilitation. Il a fait l'objet d'une inspection de l'administration, qui s'est avérée plutôt positive, sans être pour autant dithyrambique. Or dans le rapport d'inspection de soixante pages, une seule phrase noyée dans l'ensemble du texte mentionnait incidemment que « son patrimoine était en excellent état ». Il était absolument furieux, car il avait insisté auprès de l'inspecteur que la maintenance du patrimoine constituait sa priorité absolue et orientait l'ensemble de sa gestion.

Le changement de logique de gestion du patrimoine nécessite donc un changement profond des conceptions, de la culture et des modes d'organisation et de financement pour que les pratiques évoluent.

3. L'ÉMERGENCE DE NOUVELLES CONCEPTIONS ET DE NOUVELLES PRATIQUES DE GESTION DU PATRIMOINE ET D'INVESTISSEMENT

L'émergence de nouvelles conceptions et de nouvelles pratiques de gestion du patrimoine et d'investissement depuis quelques années est liée à l'accroissement des difficultés sociales et économiques des habitants et aux effets mitigés des politiques de réhabilitation évoqués précédemment, qui ont conduit à se préoccuper davantage de la gestion des quartiers.

Le fait que les processus de dégradation reprennent dès l'achèvement des opérations de réhabilitation et la nécessité de faire face à la crise qui traverse de nombreux quartiers ont progressivement amené à faire de la gestion un enjeu depuis une dizaine d'années. Les maîtres d'ouvrages se sont engagés dans des processus de décentralisation de leur gestion, de renforcement des compétences des agents, d'amélioration de l'encadrement, d'analyses économiques plus précises. Un mouvement complexe, qu'il faudrait analyser finement, a amené à s'interroger sur les sources d'insatisfaction des locataires, à introduire des responsables ayant une formation économique, commerciale ou de gestion dans des organismes où les cadres dirigeants avaient une formation essentiellement technique, juridique, administrative ou comptable. Des liens ont été établis entre l'évolution technique du patrimoine, les modes de gestion locative et de maintenance et les dynamiques sociales des quartiers. Certains dirigeants ont commencé à admettre que les modes de gestion pouvaient avoir des incidences sur les relations de voisinage, le vandalisme et la satisfaction des habitants. Celle-ci n'est plus référée seulement à la qualité technique du bâti, mais également à la qualité de l'espace urbain et paysager et à la qualité des services et des équipements publics et commerciaux. De ce fait, la « valeur du patrimoine » n'apparaît plus seulement fonction de sa qualité technique mais dépendante de ces différents facteurs.

On a commencé à accorder beaucoup plus d'importance à la gestion courante, quotidienne, car on s'est aperçu qu'en laissant quasiment à l'abandon certains quartiers pendant plusieurs années des investissements massifs ne suffisaient pas à inverser les dynamiques de dégradation ainsi créées.

Le renforcement des contraintes économiques et financières a également obligé les maîtres d'ouvrage à rechercher une plus grande efficacité de leurs interventions, à optimiser l'utilisation de leurs moyens.

La prise en compte progressive du point de vue des gestionnaires, puis leur implication dans la conception même des réhabilitations, a permis d'établir des liens entre les choix en matière de réhabilitation et les modalités de gestion. Certaines initiatives réglementaires ou financières de l'administration comme les « accords travaux » ou les actions d'amélioration de la qualité de service, ont fourni des supports pour différencier les modes d'investissement, trouver des modes d'intervention intermédiaires entre la gestion courante, le gros entretien et la réhabilitation lourde.

Tout ceci a entraîné une modification à la fois du rapport au patrimoine et du rapport au temps. Se rapprochant des espaces et des objets qu'ils gèrent et de leurs occupants, les responsables ont pu acquérir une meilleure compréhension de leurs modes d'évolution, saisir la complexité des facteurs qui influent sur ces évolutions, et constater la diversité des situations.

Les approches les plus élaborées dans ce domaine conduisent à :

- différencier l'appréciation de la qualité du patrimoine et de ses potentialités en fonction de multiples critères (techniques, économiques, urbains, sociaux, etc.) ;
- envisager des perspectives d'évolution différentes de chacun des segments du parc ;
- construire des projets d'évolution de leur occupation sociale et des loyers, d'adaptation de la gestion et de la maintenance et d'investissements programmés sur plusieurs années ;
- suivre la mise en oeuvre de ces projets, évaluer régulièrement l'incidence des actions entreprises, afin de faire évoluer la conduite de ces projets en fonction des résultats obtenus.

Ce nouveau regard porté sur l'évolution du patrimoine et les approches qui en découlent font éclater les modes d'analyse et d'intervention normatifs et la programmation globale. Outre le fait d'enrayer les processus de dégradation, ces approches permettent aux habitants de constater que des améliorations sensibles interviennent régulièrement, qu'une partie de leurs demandes est prise en compte au fur et à mesure qu'elles apparaissent, au lieu de voir leur habitat se dégrader inexorablement dans l'attente d'une hypothétique réhabilitation, dont les effets bénéfiques seront momentanés, avant que les dégradations ne reprennent de plus belle.