



**UN BAILLEUR SOCIAL FACE A UNE CITE : « TOUT EST UNE QUESTION DE REGARD »
(Version intégrale de l'interview de G. Fessler parue dans la Lettre d'Info N° 3 – Juillet
2006 de la Commission Développement Durable du CNOA et jointe au Cahier de la
Profession N° 26)**

Une politique d'urbanisme durable passe aussi par la bonne compréhension des quartiers défavorisés et des besoins de leurs habitants. Gabriel Fessler a été pendant sept ans le directeur de l'office HLM du Neuhof à Strasbourg, une des cités réputées les plus « difficiles » de France. Son expérience de bailleur social très atypique, le regard qu'il porte sur les locataires et sur leurs maux, ouvre des pistes de réflexion pour une politique de l'habitat social durable, prenant en compte l'ensemble des spécificités d'une cité.

CNOA : Comment, à votre arrivée au Neuhof, avez-vous abordé cette cité et votre fonction de bailleur social?

Gabriel Fessler : Un quartier ou une cité – appelez cela comme vous voulez, mais évitez les lieux communs que l'on y accole généralement - c'est d'abord et avant tout un empilement de misères. En 7 ans, j'ai eu tout le temps de prendre la mesure de ces différentes strates de misère. Il suffit d'ailleurs de rencontrer quelques habitants pour y être immédiatement confronté. On a stocké dans ce lieu, dernière gare avant l'exclusion, toutes sortes de gens souffrant de toutes sortes de misère.

En arrivant, j'ai jeté ce qui existait pour reconstruire une organisation. J'ai commencé par regarder comment tout s'ordonnait... et j'ai constaté que la somme des parties ne faisait pas « un tout », mais « des tout(s) ». C'était incompréhensible, au départ.

Il a donc fallu un nombre hallucinant de réunions pour tenter de comprendre. Ma chance, c'est que tout le monde s'est senti concerné et a apporté sa pierre.

Je connaissais ce milieu, j'en viens, je n'ai donc jamais porté un jugement, ni fait d'analyse intellectuelle de la situation, mais ai été continuellement à la recherche de solutions. Le travail d'un bailleur social va donc largement au-delà de la simple gestion d'un patrimoine ; il est à géométrie variable, car il s'agit de combler, d'une manière ou d'une autre, les vides laissés par les services publics. Si la dimension sociale n'est pas un des critères du rôle initial du bailleur social, elle prend malgré tout son sens en se colletant quotidiennement à la misère des locataires. Tout est donc dans le regard porté, y compris la technicité de la fonction.

Le bailleur représente le service public. Le fait même que des gens soient cantonnés dans un lieu de relégation oblige celui-ci à poursuivre une histoire qui a débuté des années avant et dont il doit assumer les conséquences. Comme le bailleur n'est pas un magicien et ne peut mettre fin aux manquements répétés des différents services publics, mais doit répondre aux besoins les plus élémentaires – en ce qui concerne la satisfaction légitime des attentes des locataires – il ne peut que porter un regard bienveillant sur les gens pour établir une relation d'humain à humain. En fait, sa hiérarchie lui demande de faire son travail, qui consiste notamment à gérer l'entretien du patrimoine, à l'intérieur d'un budget, à instruire les demandes de mutation de logement et à répondre aux doléances. Mais ce n'est que la partie émergée de l'iceberg. Tout le reste, à savoir la relation avec les locataires, dépend effectivement du regard que l'on porte à la fois sur la mission d'un bailleur social et sur les habitants.

CNOA : Comment avez-vous géré cette relation et ce regard sur les locataires, alors que vous étiez principalement en charge d'un patrimoine immobilier ?

Gabriel Fessler : Au départ, les organismes HLM se situaient dans un rapport de pouvoir à l'égard des locataires. Aujourd'hui, certains d'entre eux n'ont toujours pas fait le passage entre ce rapport de pouvoir et de domination et une relation d'égal à égal avec les habitants. C'est presque un problème congénital. Pourtant, la tendance s'est inversée en faveur des locataires, mais beaucoup de ces organismes ne l'ont pas encore compris.

Il y a donc deux visions de la mission d'un bailleur : celle du « matériau humain » et celle du patrimoine. Refaire une cage d'escalier, réhabiliter un appartement ou un immeuble, c'est de la technique, purement quantifiable et qualifiable. En ce qui concerne le « matériau humain », on est là dans une situation très particulière, et il n'y a pas de recette. La seule chose que l'on puisse faire, c'est de rationaliser toutes les tâches techniques et les inclure dans des processus plus efficaces pour dégager du temps supplémentaire. Et ce temps peut alors être consacré à l'écoute des gens. Si la technique réclame un travail colossal, il convient de ne pas se retrancher derrière cela pour oublier l'élément humain.

CNOA : Comment avez-vous fait pour rencontrer à la fois l'adhésion de vos collaborateurs et celle des habitants ?

Gabriel Fessler : En mettant en place un système organisationnel, de manière à se rendre plus disponible, cela permet de rester en prise directe avec les choses et les gens pour juger de la pertinence des systèmes techniques mis en place. Parallèlement à cela, j'ai institué un système d'auto-formation des agents de l'office à l'écoute du locataire. Celui-ci n'est alors plus regardé comme Monsieur Untel, avec d'éventuels arriérés de loyer, mais comme un citoyen et un égal. Ce qu'il demande est indépendant de sa situation financière à l'égard de l'office. Une chose n'est pas réductible à l'autre. En fait, l'important est de faire comprendre aux collaborateurs de l'agence HLM que « lorsqu'on habite ici et qu'on vient se plaindre, 98% des fois, c'est avec raison ». En face, on met donc en place des outils et des process pour répondre à ces plaintes. L'ensemble des collaborateurs a donc été techniquement tiré vers le haut. C'est ainsi que pour 80 à 90% des agents, la reconnaissance de l'autre érigée en moteur d'action a facilité l'acceptation de la technicité que je leur demandais. Pour les autres, le poids du groupe a fait son effet. C'était du suivisme, soit, mais tout le monde tirait dans le même sens. En montant avec mes collaborateurs un process et une organisation répondant aux attentes des locataires, nous avons réussi à simplifier la relation entre mon équipe et ceux-ci. Au final, je ne faisais plus qu'arbitrer des choix, puisque chaque membre de l'équipe connaissait parfaitement son rôle. Les gens vivaient donc une expérience technique intéressante, qui produisait plus de sécurité, à la fois pour eux, mais aussi pour le patrimoine et les locataires.

CNOA : Comment avez-vous traduit concrètement cette écoute du locataire ? Et quels en ont été les retours ?

Gabriel Fessler : J'ai passé énormément de temps à « prendre la température » de la cité et de ses occupants, mais il a fallu les apprivoiser. En qualité de représentant de l'autorité publique, je suscitais la méfiance. Avec une succession de gestes simples de reconnaissance de l'autre – qui existe indépendamment de son statut social, et qui pèse donc le même poids que soi – je crois y être parvenu. J'étais une sorte de « rat de terrain ». Toutes les rumeurs de la cité finissaient par atterrir dans mon bureau. Mais l'instauration de cette confiance n'a pu se faire que parce que j'ai compris – et fait comprendre à mes collaborateurs – que le rapport de force ne fonctionne pas. Après tout, un office HLM est un service public et, à ce titre, les gens y sont chez eux. L'endroit, y compris l'agence même, leur appartient.

Tout ce travail et cette approche se sont traduits par une baisse extrêmement significative du nombre d'agressions à l'égard des agents : l'agence est devenue un lieu d'échanges où l'on pouvait espérer obtenir satisfaction... sans avoir à remercier, puisque nous ne faisons que le travail pour lequel nous étions payés (grâce à leurs loyers, d'ailleurs !). En fait, il s'agissait de ne pas exercer un pouvoir qui ne dit pas son nom en accomplissant son travail de bailleur.

CNOA : Quel est votre vision d'un office HLM qui répondent aux attentes des habitants, dans un contexte particulièrement compliqué ?

Gabriel Fessler : Sur le plan organisationnel, on peut considérer un office HLM comme une entreprise à double casquette: d'un côté, la production (entretien du bâti et appel aux entreprises extérieures, etc.) et de l'autre, l'analyse.

Pour ce qui relève de la production, il s'agit de s'inscrire dans le cadre d'un budget alloué avec une question : comment faire plus de choses dans des séquences logiques, tout en les faisant moins chères pour en faire davantage ?

Quant à l'analyse, on peut la résumer avec une seule question : quel est le sens donné à tout cela ? Il s'agit bien de CHERCHER du sens.

En voici un exemple : lorsqu'on instruit une demande de mutation de logement, on sait pertinemment qu'ici, il y a relativement peu de chances que le demandeur puisse quitter le contexte d'une cité. Sur les 21 000 logements sociaux de l'agglomération strasbourgeoise, 18 000 sont situés dans des « zones sensibles ». Au mieux, le locataire se verra donc proposer un logement dans une autre zone. Il faut donc dire aux gens que l'on ne pratique pas le cynisme, mais leur expliquer sans porter de jugement que le patrimoine social est de cette nature.

CNOA : Comment traduire cette recherche de sens dans votre relation aux locataires ?

Gabriel Fessler : Chercher du sens, c'est aussi prendre le temps de leur demander d'explicitier leur demande. Quel est le vrai problème derrière la question ou la réclamation qu'ils posent ? Il y a en effet une vraie différence entre ce qu'ils disent et ce qui est. S'agit-il de « je veux déménager », de « je veux foutre le camp d'ici », de « je ne peux plus faire face », de « il y a une cabale contre moi », etc. ? De mon côté, j'ai toujours essayé de savoir qui était en face de moi. Pour cela, il faut écouter et comprendre. Que veut cette personne ? Lorsqu'on appartient au service public, on est au service du public. Et au Neuhof, plus encore, car on n'a pas écouté les locataires pendant vingt ans. Il y a, chez eux, un réel besoin de se faire entendre et de communiquer. 10 000 choses sont alors dites que l'interlocuteur n'a pas obligatoirement mentionné au point de départ de la conversation.

Mais, dès lors que l'on institue une relation de citoyen à citoyen, celle-ci a un prix : « je t'écoute, qui que tu sois... et l'inverse est vrai : si je t'écoute, c'est à toi maintenant de m'écouter lorsque tu vas trop loin. Si moi, je peux faire quelque chose pour toi, toi aussi, tu peux faire quelque chose pour moi, par exemple en évitant de donner les clés des parties communes à n'importe qui ».

CNOA : Mais cette relation privilégiée n'a probablement pas mis fin au sentiment d'insécurité dont se plaignent les habitants et qu'ils vous demandaient de gérer. Comment y avez-vous fait face ?

Gabriel Fessler : Tout est un rapport de confiance et d'échanges. Regardez la délinquance juvénile. Si sur une échelle de 1 à 10, on la fait communément débiter à 6, moi je ne la considère qu'avec un curseur à 9. La zone entre 6 et 9 est parfaitement récupérable. C'est ainsi que j'ai toujours choisi de ne faire intervenir la police qu'en tout dernier recours. Il y a autre chose à faire. C'est un choix : si j'appelle la cavalerie, je crée une

coupure avec les parents et donc de la suspicion à l'égard de l'institution que je représente. Je préfère y aller moi-même, et mes collaborateurs me suivent. Je ne suis pas policier, mais je suis chez moi, en ma qualité de bailleur.

La meilleure illustration de ceci est la question des squatts. S'il y en a certains auxquels je ne me suis jamais attaqué car les habitants les toléraient, j'ai cassé tous ceux qui étaient nuisibles et dont les gens se plaignaient. Mais j'y suis allé avec une douceur relative : un délai de prévenance de 24 heures, avec un message à en-tête de l'organisme. On ne cassait qu'à l'issue de ce délai, si les squatteurs n'avaient pas vidé les lieux.

CNOA : Pour instaurer cette relation, il vous a fallu des éléments objectifs, ne serait-ce que pour répondre aux demandes, et notamment pour lutter contre le vandalisme. Quels outils avez-vous mis en place ?

Gabriel Fessler : J'ai aussi pu très sensiblement faire diminuer le vandalisme, tout en mettant en place des solutions techniques. Grâce entre autres à une base de données qui permettait de croiser des informations, nous savions exactement quels actes se reproduisaient, de quelle nature, à quelle fréquence et dans quels endroits.

CNOA : Tout cela a un coût. Comment gérer un budget avec de telles ambitions et dans un tel contexte ?

Gabriel Fessler : Les solutions organisationnelles et les outils (bases de données) mis en place m'ont toujours permis de connaître la nature du moindre centime que je dépensais : maintenance, entretien ou vandalisme. Quand, grâce à mes informations, je peux croiser la nature de l'intervention avec la cage d'escalier et le coût, je peux connaître de manière particulièrement fine comment sont constituées mes dépenses. En fait, il s'agit d'un raisonnement par grandes masses, cages d'escaliers, zones et quartiers. C'est ainsi que l'on va de l'échelle la plus petite à la plus grande pour le coût du vandalisme, par exemple.

CNOA : Revenons au vandalisme. Vous dites l'avoir fait considérablement diminuer. Quelles solutions avez-vous mises en place ?

Gabriel Fessler : Le Neuhof est constitué de 250 entrées d'immeubles. L'échelle la plus petite est l'entrée. S'il y a un nombre anormal d'interventions, il convient d'analyser les choses : pourquoi cela se passe-t-il ici et pas ailleurs ? Si les choses sont cassables, on les casse. C'est toute la distance entre ce qui est facile à casser et ce qui ne l'est pas. C'est donc cette distance qu'il faut faire jouer : s'il suffit d'un coup de pied, on casse, mais s'il faut aller chercher une pierre, on le fera moins aisément. Le constat est simple : il est plus tentant de vandaliser lorsqu'il est facile de le faire. Si on réduit cette facilité, par des moyens techniques appropriés, on décourage les vandales. Concrètement, nous avons pris la décision de ne plus faire « bon marché » pour stopper le vandalisme, mais d'apporter des solutions techniques pérennes, probablement plus onéreuses, mais dont le retour sur investissement se faisait sentir sur le long terme. En fait, tout notre métier consiste à développer un savoir-faire par l'observation : « Puis-je corriger techniquement ce que je viens de voir ? » ... et en partant d'un principe simple : « je suis dans un endroit particulier, je développe donc une technicité particulière ». Dans un lieu comme celui-là, il faut inventer des outils qui répondent à la fois aux demandes des habitants mais aussi à ceux de l'organisation dont on dépend. Ce sont des solutions au quotidien pour éviter que les choses ne se reproduisent, via l'observation mais sans porter le moindre jugement. Et cela va à l'encontre de l'idée reçue que les gens sont toujours des casseurs. En fait, si on construit des immeubles de mauvaise qualité avec des espaces verts d'aussi mauvaise qualité, il est « normal » que ceux-ci soient cassés. Cessons d'être dans la représentation de ce que l'on veut nous faire croire des choses. Il suffit souvent de faire en sorte de protéger de manière intelligente. Rendons donc les choses moins cassables et plus agréables à vivre.

CNOA : Puisque vous réclamez de cesser d'être dans la représentation des choses, comment faire en sorte que, pour un organisme de logement social, le vandalisme ne devienne qu'une donnée objective d'une situation donnée ?

Gabriel Fessler : Tout n'est qu'une question de regard. Si l'on construit des outils permettant de quantifier le vandalisme et de se poser la question de la raison de ce vandalisme, c'est que l'on est convaincu que le vandalisme en tant que tel n'existe pas, mais qu'il procède d'un certain nombre de causes, et les conditions de vie sont l'une d'entre elles. Quelles réalités le vandalisme recouvre-t-il ? Le bailleur social n'est pas un sociologue. Il ne s'agit pas pour lui d'analyser les différentes natures du vandalisme, mais de l'empêcher en prenant en compte un certain nombre de paramètres obtenus grâce à l'observation et à la compréhension. Expliquez-moi pourquoi, alors que nous sommes des pères fouettards (en tant que représentants du service public !), notre agence n'a jamais été taguée ni victime d'agression, alors même que la médiathèque de la cité subit attaque sur attaque ? Simplement parce que nous avons établi des règles de respect et de reconnaissance mutuels : « je reconnais que tu existes, mais à l'intérieur d'un cadre où nous existons tous. Il y a donc des droits et des devoirs pour chacun ». S'il y a carence de reconnaissance mutuelle, il n'y a pas de respect possible.

CNOA : Et les outils que vous avez mis en place permettaient à la fois de répondre à cette question de la reconnaissance mutuelle et à un souci de gestion ?

Gabriel Fessler : L'organisation de procédure et d'outils est faite pour répondre à une demande qui jusqu'à présent n'avait pas obtenu de réponse. Les gens paient un loyer, ils souhaitent que le bailleur intervienne pour pouvoir jouer normalement du bien loué. Il y a 2 items à cela : l'intervention et la rapidité de l'intervention. Il s'agit donc bien d'adapter l'outil à ces items.

En fait, j'ai appliqué les techniques du marketing pour la création des bases de données. Mais j'ai posé un postulat de départ : si on ne sait pas ce que l'on cherche, on n'a aucune chance que les bases de données tiennent la route. Il y a une nécessité absolue d'une connaissance approfondie du lieu, des attentes des habitants, de la manière dont les équipes de l'office travaillent, et de l'adéquation de ce travail à la demande.

Le Neuhof est constitué de 3 000 logements, construits à des époques et des moments différents. Il a donc fallu faire un état des lieux de ces 3 000 logements (surface, équipements des parties communes et privatives, bâti, etc.) et introduire ces informations dans la base pour faciliter les interventions et les commandes de matériels. Toute la base a été constituée ainsi pour les interventions techniques, et nous avons fait en sorte que l'on puisse évaluer ce qui se passait entre deux dates, de manière à effectuer des comparaisons. Ces informations répondent à un besoin de gestion, mais également et surtout permettent d'avoir des éléments objectifs de calcul sur l'état (sociétal) de la cité : nombre d'enfants/lots d'immeubles, nombre de handicapés, type de logements et nombre d'enfants (logements en sur ou sous-occupation). Ces éléments objectifs de gestion sont aisés à utiliser tant pour les interventions que pour poser une réflexion sur la cité. Cette compréhension du fonctionnement des choses est le minimum dû à la fois aux locataires et à l'organisme qui vous emploie. C'est ainsi que l'on ne vit plus dans le fantasme, on ne peut plus dire « le Neuhof fait encore des siennes », mais « il y a une poussée de fièvre dans un endroit donné ». On évite ainsi le tout-répression en disant n'importe quoi, puisqu'il existe des données objectives que l'on peut croiser.

CNOA : Cette approche atypique n'est pas la règle dans les organismes HLM. Comment conjuguer la norme officielle et votre vision ?

Gabriel Fessler : Difficile : par exemple, dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain, si on m'avait demandé – du point de vue d'une plus grande sécurité des habitants, de la suppression de la violence, de rendre un quartier un peu plus vivable – la liste des immeubles à détruire, il n'y aurait pas eu une seule corrélation entre la liste officielle et la mienne. Dans la première, on privilégiera une pseudo-mixité sociale, dans la seconde la démolition d'un certain nombre d'immeubles, qui sont des nœuds de violences et de pauvreté extrêmes. En les cassant, on casse l'engrenage.

CNOA : N'avez-vous pas eu l'impression, parfois, de « normaliser » l'inacceptable ?

Gabriel Fessler : C'est en effet un risque : nous sommes dans une zone particulière, où il se passe des choses particulières. Et celles-ci finissent par sembler normales (déscolarisation des enfants, incendies de véhicules, etc.). Il a donc fallu organiser avec mes équipes des réunions où nous tentions de redéfinir la normalité. En effet, si on ne prête pas attention à cela, on finit par ne plus comprendre ce qu'il convient de faire. Il est donc essentiel de percevoir les dysfonctionnements afin d'y remédier. Il y a une chose que je n'aurais jamais supporté que l'on me réponde, c'est « oui, cela se passe comme cela ici ». Si les règles ne sont pas ici les mêmes qu'en centre-ville, les dérapages deviennent normaux. La vigilance doit être extrême.

CNOA : Et vos collaborateurs ont joué le jeu de la vigilance, sans dérapage et suivant les processus que vous aviez mis en place ?

Gabriel Fessler : Cette vigilance passe également par un maillage de la cité : une connaissance approfondie des locataires et la remontée des informations sociales et/ou techniques de la part des collaborateurs (maillage organisationnel), ce qui permet une anticipation des problèmes, sociaux pour la plupart. A mon arrivée, il y avait 90% de dossiers techniques et 10% de dossiers sociaux. Lorsque j'ai quitté l'agence, la proportion s'était exactement inversée, puisque nous avions réglé les problèmes techniques. En effet, au fur et à mesure de la mise en place de la chaîne organisationnelle, nous savions qui faisait quoi, avec une contractualisation de l'intervention demandée. C'était une révolution ! Et cela nous permettait de réagir en temps réel pour une intervention urgente qui n'avait pas été planifiée.

CNOA : Comment illustrer par un exemple le travail effectué avec vos équipes ?

Gabriel Fessler : La remise en état des logements a été entièrement reconsidérée : nous avons créé des standards, alors que, pendant des années, on avait effectué du travail de pauvre pour des pauvres. J'ai commencé par choisir un logement vide et ai demandé à chacun des collaborateurs chargés d'effectuer les états des lieux d'en faire un, de manière anonyme. Cela m'a permis de mesurer les écarts. En fonction de chacune des perceptions, les écarts pouvaient être de 3000% ! J'ai donc finalement décidé qu'il n'y aurait plus qu'un seul responsable des états des lieux, qui serait formée par l'observation à des « standards de qualité » ou tout au moins d'acceptation : « si vous habitiez ici, accepteriez-vous de vivre avec une baignoire dans cet état, etc. ? ». C'est bien évidemment une forme de subjectivité, mais il y a au moins unicité de cette subjectivité ! Et pour évaluer son travail, il suffisait de regarder le nombre de lettres de réclamation des locataires et de leurs associations. Nous n'avons reçu à ce sujet aucun courrier au cours des trois dernières années !

CNOA : Si vous aviez apporté des amorces de solution, il n'empêche que le sentiment d'insécurité – fantasmé ou non – a perduré. Quelle est d'après vous la relation qu'un bailleur social peut entretenir avec la force publique ?

Gabriel Fessler : N'oubliez pas que je suis un bailleur social, et non un auxiliaire de police. C'est parce que j'ai cette certitude profondément ancrée que j'ai pu instaurer une relation de confiance avec les habitants. On observe depuis des années un transfert des responsabilités de la force publique vers le bailleur social, en lui demandant d'assumer la responsabilité de la sécurité. Je refuse d'assumer cela. Je ne me sens ni suffisamment coupable de la déshérence des cités, ni suffisamment menacé pour le faire. Je ne suis pas le dernier recours de la sécurité.