



**HAL**  
open science

# Le contrôle de gestion comme vecteur de transformation des organisations publiques confrontées à une complexité institutionnelle: le cas d'un Office Public de l'Habitat (OPH)

Justine Paulus

## ► To cite this version:

Justine Paulus. Le contrôle de gestion comme vecteur de transformation des organisations publiques confrontées à une complexité institutionnelle : le cas d'un Office Public de l'Habitat (OPH). Gestion et management. Université Bourgogne Franche-Comté, 2023. Français. NNT : 2023UBFCG010 . tel-04480244

**HAL Id: tel-04480244**

**<https://theses.hal.science/tel-04480244>**

Submitted on 27 Feb 2024

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

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

**THÈSE DE DOCTORAT DE L'ÉTABLISSEMENT UNIVERSITÉ BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ**  
**PRÉPARÉE À L'UNIVERSITÉ DE BOURGOGNE**  
**AU CENTRE DE RECHERCHE DE GESTION DES ORGANISATIONS (CREGO)**

École doctorale n° 593

ÉCOLE DOCTORALE DROIT, GESTION, SCIENCES ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES

Doctorat en sciences de gestion, section 06 (CNU)

Par

Madame PAULUS Justine

Le contrôle de gestion comme vecteur de transformation des organisations publiques confrontées à une complexité institutionnelle : le cas d'un Office Public de l'Habitat (OPH)

Thèse présentée et soutenue à la Salle des Thèses de la Maison des Sciences de l'Homme, 6 Esp. Erasme, 21000 Dijon le 20 décembre 2023

Composition du Jury :

Monsieur Berland Nicolas - Professeur des universités - à l'Université Paris Dauphine – Président du jury  
Monsieur Godowski Christophe - Professeur des universités - Université Paul Sabatier Toulouse III- Rapporteur  
Madame Villesèque-Dubus Fabienne - Professeur des universités - à l'Université de Perpignan - Rapporteur  
Madame Amans Pascale - Maitre de conférences- Université Paul Sabatier Toulouse III - Suffragant  
Madame Renaud Angèle - Professeure des universités à l'Université de Bourgogne - Directrice de thèse  
Madame Woillard Anne-Valérie - Directrice Administrative et Financière à Grand Dijon Habitat - Invitée

**Titre :** Le contrôle de gestion comme vecteur de transformation des organisations publiques confrontées à une complexité institutionnelle : le cas d'un Office Public de l'Habitat (OPH)

**Mots clés :** Complexité institutionnelle – Dispositif de contrôle de gestion – Logique institutionnelle – Office Public de l'Habitat (OPH) – Hybridation duale – Polymorphisme organisationnel

**Résumé :**

Notre thèse vise à répondre à la problématique : quel est le rôle du contrôle de gestion dans les Offices Publics de l'Habitat (OPH) confrontés à la complexité institutionnelle ? En étudiant ces organisations sujettes au pluralisme institutionnel (Greenwood et al., 2011), nous cherchons à enrichir la littérature (Château Terrisse, 2012 ; Boitier et Rivière, 2016 ; Renaud, 2017 ; Amans et al., 2020...) sur le rôle actif des dispositifs de contrôle de gestion dans l'hybridation de logiques potentiellement incompatibles. L'ancrage théorique de la thèse se situe dans le courant des microfondations de la théorie néo-institutionnelle (Thornton et Ocasio, 1999 ; Thornton et al., 2012).

Notre démarche méthodologique est structurée en deux temps. Nous réalisons d'abord une étude qualitative sur Gesthome, un OPH en pleine mutation confronté à quatre logiques institutionnelles (bureaucratique, politique, de marché et professionnelle). Cette étude qualitative mobilise plusieurs méthodes de recueil et d'analyse des données : 16 entretiens semi-directifs auprès des parties prenantes internes et externes de cette organisation, l'analyse de 26 documents et des archives de 713 pages ainsi qu'une observation participante durant 3 ans (3 carnets de notes de 120 pages chacun). Ce travail de terrain minutieux est réalisé dans le cadre d'une Convention Industrielle de Formation par la Recherche (CIFRE).

Pour l'analyse de contenu, nous utilisons le logiciel d'analyse qualitative N'Vivo. Puis, en complément de l'étude qualitative, une étude quantitative est menée auprès de 32 OPH sur le territoire français afin de vérifier la transférabilité des résultats obtenus au sein de Gesthome.

Nous montrons que les dispositifs de contrôle de gestion permettent la coexistence des logiques, favorisent l'hybridation duale, voire « triale » des logiques en servant de base à des compromis. Il ressort de notre étude au sein de Gesthome et de l'étude quantitative quatre compromis (Amans et al., 2020) conduisant au polymorphisme organisationnel (Renaud, 2017) : un compromis des logiques politique et de marché, un compromis des logiques politique et professionnelle, un compromis des logiques de marché et professionnelle et enfin un compromis entre les trois logiques. En outre, nos travaux apportent un éclairage sur le pilotage des OPHLM encore balbutiant dans l'état de l'art.

**Title:** Management control as a vector for the transformation of public organizations faced with institutional complexity: the case of a Public Office for Housing (POH)

**Keywords:** Institutional complexity – Management control tool – Institutional logics – Public Office for Housing (POH) – Dual hybridization – Organizational polymorphism

**Abstract:**

Our thesis aims to answer the question: What is the role of management control in Public Housing Offices (OPH) in the face of institutional complexity? By studying these organizations subject to institutional pluralism (Greenwood et al., 2011), we seek to enrich the literature (Château Terrisse, 2012 ; Boitier and Rivière, 2016; Renaud, 2017 ; Amans et al., 2020...) on the role active management control devices in the hybridization of potentially incompatible logics. The theoretical grounding of the thesis is in the current of micro-foundations of neo-institutional theory (Thornton and Ocasio, 1999; Thornton et al., 2012).

Our methodological approach is structured in two stages. We first carry out a qualitative study on Gesthome, a rapidly changing OPH, confronted with four institutional logics (bureaucratic, political, market and professional). This qualitative study mobilizes several methods of data collection and analysis: 16 semi-structured interviews with internal and external stakeholders of this organization, the analysis of 26 documents and archives of 713 pages as well as participant observation during 3 years (3 notebooks of 120 pages each). This meticulous fieldwork is carried out within the framework of an Industrial Research Training Agreement (CIFRE).

For content analysis, we use the qualitative analysis software N'Vivo. Then, in addition to the qualitative study, a quantitative study is conducted with 32 DPOs on French territory in order to verify the transferability of the results obtained within Gesthome.

We show that the management control devices allow the coexistence of logics, promote the dual hybridization or even “triale” of logics, by serving as a basis for compromises. Our study within Gesthome and the quantitative study show four compromises (Amans et al., 2020) leading to organizational polymorphism (Renaud, 2017): a compromise of political and market logics, a compromise of political and professional, a compromise between market and professional logics and finally a compromise between the three logics. In addition, our work sheds light on the piloting of OPH still in their infancy in the state of the art.

## Remerciements

Il me sera très difficile de remercier tout le monde, car c'est grâce à l'aide de nombreuses personnes que j'ai pu mener cette thèse à son terme.

Je voudrais tout d'abord remercier grandement ma directrice de thèse, Angèle Renaud, pour toute son aide. Je suis ravie d'avoir travaillé en sa compagnie, car outre son appui scientifique, elle a toujours été là pour me soutenir et me conseiller au cours de l'élaboration de cette thèse. Son regard critique et sa bienveillance ont été profitables à mon travail académique.

Je remercie également Anne-Valérie Woillard ainsi que Jean-François Macaigne, directrice financière et directeur général de l'organisme d'accueil pour le soutien et la confiance qu'ils m'ont accordés en acceptant de m'accueillir. Il est important de noter que ce travail n'aurait pas abouti sans la remarquable ouverture d'esprit des membres du Codir de Grand Dijon Habitat ainsi que les personnes travaillant au sein de la direction financière et de la direction des systèmes d'information. Je souhaite citer quelques personnes qui ont fluidifié mon intégration et mon parcours au sein de Gesthome et qui m'ont accordé du temps malgré leur agenda bien chargé : Catherine Janniaud, Anne-Sophie Ardisson, Grégoire Ensel, Madjid Amrani, Séverine Matrot, Sylvie Cartaut, Laurence Escribano, Emmanuel Paul, Sylvie Morisot, Rachel Viardot, Philippe Manet, Catherine Briand, Frédérique Vivier, Sébastien Philippe, Jérémy Vatinelle, Christine Daniel, Elodie Maréchal. Je tiens également à souligner le soutien de la Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat qui m'a accordé de longs entretiens et a collaboré à la diffusion du questionnaire aux membres.

Je remercie chaleureusement les membres du jury qui ont accepté d'évaluer ce travail. Christophe Godowski et Fabienne Villesèque-Dubus m'ont fait l'honneur d'être rapporteurs de ma thèse. Leurs remarques m'ont permis d'envisager mon travail sous un autre angle. Pour tout cela, je les remercie. Je tiens à remercier Pascale Amans d'avoir accepté de participer à mon jury de thèse et pour le temps qu'elle a consacré à ma recherche. Je remercie également Nicolas Berland pour l'honneur qu'il me fait d'être dans mon jury de thèse.

Par ailleurs, je tiens à remercier Jean François Notebaert pour toutes nos discussions et ses conseils qui m'ont accompagnée tout au long de mon cursus à l'IAE de Dijon. Je remercie toutes les personnes avec qui j'ai partagé mes études et notamment ces années de thèse. Mes derniers remerciements vont à ma famille et tout particulièrement à mes parents qui ont tout fait pour m'aider, qui m'ont soutenue et surtout supportée dans tout ce que j'ai entrepris.

## Sommaire

Introduction .....	19
<i>La diffusion des systèmes de contrôle de gestion dans le secteur du logement social en France : enjeux et problématique</i> .....	19
<i>La question de recherche</i> .....	21
<i>La démarche de recherche</i> .....	23
<i>L'architecture de la thèse</i> .....	24
Partie n° 1 : Le contrôle de gestion comme vecteur de transformation des organisations publiques : éléments conceptuels et méthodologiques .....	26
<b>Chapitre n° 1 : Construction du cadre théorique : contrôle de gestion et conflits de logiques institutionnelles hétérogènes</b> .....	27
Introduction.....	27
Section I : L'influence contrastée du NPM dans la transformation des organisations publiques .....	29
Section II : Le cadre conceptuel de la recherche : logiques institutionnelles et contrôle de gestion.....	55
Section III. Le cadre d'interprétation.....	90
Conclusion du chapitre n° 1.....	99
<b>Chapitre n° 2 : Le cadre épistémologique et méthodologique</b> .....	102
Introduction.....	102
Section I. Épistémologie de la recherche.....	103
Section II. Présentation de la méthodologie de recherche.....	106
Conclusion du chapitre n° 2 : .....	159
Partie 2 : L'analyse des logiques institutionnelles et des dispositifs de contrôle de gestion à l'œuvre dans l'OPH Gesthome.....	160
<b>Chapitre n° 3 : L'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur du logement social français</b> .....	161
Introduction.....	161
Section I. La logique de marché et la mesure de la performance dans le secteur du logement social .....	161
Section II. L'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur du logement social .....	195
Conclusion du chapitre n° 3.....	264
<b>Chapitre n° 4 : Les dispositifs de contrôle de gestion comme support à la matérialisation de la logique de marché au sein de Gesthome</b> .....	265
Introduction.....	265
Section I. Gesthome, un acteur du logement social en pleine mutation.....	266
Section II. L'institutionnalisation de la logique de marché au sein de Gesthome .....	273

<i>Section III : Les dispositifs de contrôle de gestion au sein de Gesthome.....</i>	<i>286</i>
<i>Section IV : Les dispositifs de contrôle de gestion : de l'hybridation des logiques au polymorphisme organisationnel.....</i>	<i>291</i>
<i>Section V : La transformation des OPH grâce aux dispositifs de contrôle de gestion .....</i>	<i>321</i>
<b><i>Conclusion du chapitre n° 4.....</i></b>	<b><i>324</i></b>
<b><i>Chapitre n° 5 : Proposition d'un modèle élargi du processus d'institutionnalisation d'une nouvelle logique lors de changement institutionnel.....</i></b>	<b><i>327</i></b>
<i>Section I. Proposition d'une grille d'analyse du changement institutionnel intégrant les dispositifs de contrôle de gestion.....</i>	<i>329</i>
<i>Section II : Les OPHLM, des organisations outillées pour le pilotage .....</i>	<i>358</i>
<i>Section III : Des dispositifs de contrôle de gestion comme figures du compromis dans les OPHLM confrontés à la complexité institutionnelle.....</i>	<i>377</i>
<b><i>Conclusion du chapitre n° 5.....</i></b>	<b><i>387</i></b>
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>390</b>
<b><i>Le résumé de la thèse .....</i></b>	<b><i>390</i></b>
<b><i>Les apports théoriques.....</i></b>	<b><i>395</i></b>
<b><i>Les apports managériaux .....</i></b>	<b><i>398</i></b>
<b><i>Les limites et les pistes de développement de ce travail de recherche.....</i></b>	<b><i>400</i></b>

## Table des matières

Introduction .....	19
<i>La diffusion des systèmes de contrôle de gestion dans le secteur du logement social en France : enjeux et problématique</i> .....	19
<i>La question de recherche</i> .....	21
<i>La démarche de recherche</i> .....	23
<i>L'architecture de la thèse</i> .....	24
Partie n° 1 : Le contrôle de gestion comme vecteur de transformation des organisations publiques : éléments conceptuels et méthodologiques .....	26
<i>Chapitre n° 1 : Construction du cadre théorique : contrôle de gestion et conflits de logiques institutionnelles hétérogènes</i> .....	27
<i>Introduction</i> .....	27
<i>Section I : L'influence contrastée du NPM dans la transformation des organisations publiques</i> .....	29
1.1. La remise en question d'une logique bureaucratique au profit d'une logique managériale .....	29
1.2. Les leviers et incitations au changement .....	33
1.2.1. Les leviers politico-stratégiques .....	33
1.2.1.1. Les priorités gouvernementales .....	33
1.2.1.2. Les défis de l'environnement .....	33
1.2.1.3. Le principe de mutabilité .....	34
1.2.1.4. Les attentes des citoyens .....	34
1.2.1.5. L'apprentissage stratégique collectif .....	34
1.2.2. Les leviers structurels .....	35
1.2.2.1. La décentralisation et la déconcentration .....	35
1.2.2.2. L'ouverture à l'international .....	35
1.2.2.3. Un cadre juridique incitatif .....	35
1.2.2.4. Recherche de moyens .....	36
1.2.2.5. Les dispositifs d'évaluation .....	36
1.2.2.6. Les démarches incrémentales .....	36
1.2.3. Les leviers culturels .....	37
1.2.3.1. Les phénomènes de mode .....	37
1.2.3.2. Les phénomènes de mimétisme .....	37
1.2.3.3. Des tabous en diminution .....	38
1.2.3.4. L'évolution des formations .....	38
1.2.4. Les leviers comportementaux .....	39
1.2.4.1. Les capacités d'initiative .....	39
1.2.4.2. L'habitude de la « débrouillardise » .....	39

1.2.4.3.	Les enjeux de carrière .....	39
1.2.4.4.	Les attentes du personnel.....	40
1.2.4.5.	La conscience professionnelle.....	40
1.2.4.6.	Le besoin de reconnaissance externe.....	40
1.3.	Les freins et facteurs de résistance.....	41
1.3.1.	Les freins politico-stratégiques .....	41
1.3.1.1.	Le contexte économique.....	41
1.3.1.2.	Le cadre institutionnel .....	42
1.3.1.3.	L'agenda politique.....	42
1.3.1.4.	La complexité décisionnelle.....	42
1.3.1.5.	Les débats sur la légitimité.....	43
1.3.2.	Les freins structurels .....	43
1.3.2.1.	La lourdeur bureaucratique.....	43
1.3.2.2.	Le corporatisme .....	44
1.3.2.3.	Le système d'autorité.....	44
1.3.2.4.	Un cadre juridique structurant.....	44
1.3.2.5.	La taille et la complexité.....	45
1.3.2.6.	Les cloisonnements .....	45
1.3.2.7.	Les mobilités de l'encadrement.....	45
1.3.2.8.	Les pouvoirs parallèles .....	45
1.3.3.	Les freins culturels.....	46
1.3.3.1.	L'aversion à la prise de risque.....	46
1.3.3.2.	Le Syndrome du « NIH » .....	46
1.3.3.3.	La tradition de la permanence .....	47
1.3.3.4.	La persistance de certains tabous .....	47
1.3.3.5.	Le « Gap » hiérarchique.....	47
1.3.3.6.	Le « dada » des nouveaux.....	48
1.3.4.	Les freins comportementaux.....	48
1.3.4.1.	L'absence de stimulations individuelles .....	48
1.3.4.2.	Le phénomène de démotivation et le manque de reconnaissance .....	49
1.3.4.3.	Les comportements attentistes .....	49
1.3.4.4.	La personnalisation des projets .....	49
1.3.4.5.	L'insuffisance de leadership.....	50
1.3.5.	Les freins méthodologiques.....	50
1.3.5.1.	Le manque d'évaluation post-changement.....	50
1.3.5.2.	Les diagnostics incomplets.....	51
1.3.5.3.	Un centrage excessif sur le contenu.....	51

1.3.5.4. Un défaut de projection dans le temps.....	51
1.3.5.5. La non-implication des acteurs .....	52
1.4. Les conditions de réussite du changement .....	52
1.4.1. Éviter l'injonction centralisée .....	52
1.4.2. Donner une impulsion centrale pérenne.....	53
1.4.3. Respecter les spécificités de chaque entité.....	53
1.4.4. Prendre en compte le facteur temps .....	54
1.4.5. Former et informer les personnels .....	54
Conclusion de la section I.....	55
<i>Section II : Le cadre conceptuel de la recherche : logiques institutionnelles et contrôle de gestion.....</i>	<i>55</i>
2.1. Les logiques institutionnelles comme ancrage théorique de la recherche .....	56
2.1.1. La définition des principaux concepts mobilisés.....	56
2.1.1.1. Les institutions et le champ organisationnel.....	56
2.1.1.2. Le concept de logique institutionnelle .....	58
2.1.1.3. Le travail institutionnel et l'agence dans le changement institutionnel.....	61
2.1.2. La notion de changement institutionnel.....	61
2.1.2.1. Les conditions initiales du changement.....	62
2.1.2.2. La préinstitutionnalisation.....	63
2.1.2.3. La semi-institutionnalisation .....	64
2.1.2.4. L'institutionnalisation .....	64
2.1.3. La place des artefacts dans l'analyse institutionnelle et la notion de matérialité des logiques institutionnelles.....	65
2.2. La place du contrôle de gestion dans l'analyse institutionnelle .....	66
2.2.1. La difficile appréhension et définition de la notion de contrôle de gestion.....	67
2.2.1.1. Un objet multiforme dans l'approche fonctionnaliste .....	67
2.2.1.2. Une vision purement instrumentale et technique dépassée avec l'approche institutionnaliste.....	69
2.2.2. L'apport de l'analyse institutionnelle appliquée au contrôle de gestion.....	70
2.2.2.1. Pression de l'environnement institutionnel poussant à l'adoption de nouveaux systèmes de contrôle de gestion et le découplage induit.....	70
2.2.2.2. Une dimension sociale et politique mieux prise en compte.....	72
2.2.2.3. L'évaluation constante des systèmes de contrôle de gestion au sein des organisations .....	74
2.2.2.4. L'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion.....	76
A. Mieux appréhender l'appropriation des instruments de gestion au sein du secteur des OPHLM .....	76
B. Le dépassement de la conception et de l'usage des dispositifs de contrôle de gestion au sein des OPHLM.....	81

2.2.3. Le rôle du contrôle de gestion dans les dynamiques institutionnelles .....	83
2.2.3.1. L'apport de l'étude de la matérialité .....	84
2.2.3.2. De l'hybridation des logiques institutionnelles... ..	84
2.2.3.3.... au polymorphisme organisationnel.....	89
Conclusion de la section II .....	89
<i>Section III. Le cadre d'interprétation.....</i>	<i>90</i>
3.1. Analyser un processus de changement institutionnel.....	90
3.1.1. Le modèle de changement adopté.....	91
3.1.2. La relation entre logiques institutionnelles et pratiques institutionnelles .....	92
3.2. Conceptualiser les systèmes de contrôle de gestion comme outils de gestion .....	93
3.2.1. Les systèmes de contrôle de gestion comme vecteurs de logiques institutionnelles .....	93
3.2.2. Élaboration d'une grille d'analyse d'un dispositif de gestion.....	95
Conclusion de la section III.....	98
<i>Conclusion du chapitre n° 1.....</i>	<i>99</i>
<b><i>Chapitre n° 2 : Le cadre épistémologique et méthodologique .....</i></b>	<b><i>102</i></b>
<i>Introduction.....</i>	<i>102</i>
<i>Section I. Épistémologie de la recherche.....</i>	<i>103</i>
1.1. Une démarche interprétative.....	103
1.2. Éléments de réflexion sur la subjectivité du chercheur .....	104
1.2.1. Le rôle du chercheur dans la construction du projet de recherche.....	104
1.2.2. Le chercheur dans le processus d'accès à la connaissance .....	105
Conclusion de la section I.....	106
<i>Section II. Présentation de la méthodologie de recherche.....</i>	<i>106</i>
2.1. Le design de la recherche .....	107
2.1.1. Usage de la recherche-intervention en contrôle de gestion .....	107
2.1.1.1. Le cadre conceptuel de la recherche-intervention en contrôle de gestion	108
A. L'Evidence-Based-Management comme cadre de référence.....	108
B. Le Paradoxe des recherches de terrain en contrôle de gestion : questionnement sur la portée transformative.....	109
C. Le positionnement de la recherche-intervention au sein des recherches transformatives.....	110
2.1.1.2. Le positionnement épistémologique de la recherche-intervention .....	111
A. Une phase de formulation des hypothèses .....	111
B. Une phase d'immersion au sein du terrain de recherche .....	112
C. Une phase de distanciation du terrain d'observation .....	113

2.1.2.	La validité des résultats de la recherche-intervention en contrôle de gestion en débat	116
2.1.2.1.	La gestion de l'interaction sujet-objet dans une recherche-intervention.	116
2.1.2.2.	La gestion de la dérive consultative dans une recherche-intervention.....	117
2.1.2.3.	Autres difficultés et limites de la recherche-intervention.....	118
2.3.	Une première phase à visée exploratoire à l'aide d'une étude qualitative .....	122
2.3.1.	La collecte de données dans le cadre d'une étude qualitative à visée exploratoire.....	122
2.3.1.1.	Les données de la recherche.....	124
2.3.1.2.	L'approche ethnographique.....	126
2.3.1.3.	L'immersion et l'observation-participation .....	127
A.	Description de la méthode .....	127
B.	Les limites de la collecte de données par l'immersion et l'observation participante .....	132
2.3.1.4.	Le recueil d'archives dans le cadre d'études documentaires.....	134
2.3.1.5.	Les entretiens.....	134
A.	Le statut des entretiens.....	135
B.	La conduite des entretiens.....	136
C.	La sélection des personnes interrogées.....	139
2.3.2.	Le traitement et l'analyse des données qualitatives.....	139
2.3.2.1.	Les étapes de l'exploitation du matériau empirique .....	139
2.3.2.2.	Un processus d'analyse récursif.....	143
2.3.2.3.	Le travail d'interprétation .....	145
A.	Le rôle de la recherche-intervention dans le travail d'interprétation du cas de l'Office Public de l'Habitat.....	145
B.	Le rôle des échanges professionnels, dans l'identification des logiques institutionnelles du secteur du logement social.....	146
2.4.	Une seconde phase à visée confirmatoire à l'aide d'une étude quantitative.....	147
2.4.1.	La collecte de données dans le cadre d'une étude quantitative à visée exploratoire.....	148
2.4.1.1.	La rédaction du questionnaire .....	148
A.	La qualité de la formulation des questions.....	149
B.	L'organisation du questionnaire .....	151
2.4.1.2.	L'administration du questionnaire .....	153
A.	Le choix des répondants.....	153
B.	Le choix du mode de recueil .....	153
C.	Les biais d'administration du questionnaire .....	154
2.4.2.	Le traitement et l'analyse des données quantitatives.....	155

2.5. La dimension éthique de l'investigation.....	156
<i>Conclusion de la section II</i> .....	158
<i>Conclusion du chapitre n° 2 :</i> .....	159
Partie 2 : L'analyse des logiques institutionnelles et des dispositifs de contrôle de gestion à l'œuvre dans l'OPH Gesthome.....	160
<b><i>Chapitre n° 3 : L'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur du logement social français</i></b> .....	<b>161</b>
<i>Introduction</i> .....	161
<i>Section I. La logique de marché et la mesure de la performance dans le secteur du logement social</i> .....	161
1.1. Présentation du champ organisationnel du logement social.....	162
1.1.1. Les principaux acteurs du champ organisationnel.....	162
1.1.2. Une problématique de financement stimulant le changement .....	166
1.1.3. Description du paysage institutionnel.....	169
1.1.3.1. La logique de la bureaucratie .....	171
1.1.3.2. La logique politique .....	171
1.1.3.3. La logique de marché.....	172
1.1.3.4. La logique de profession.....	173
1.1.3.5. La cohabitation des logiques .....	174
1.2. L'émergence de la logique de marché à travers les prescriptions de la loi ÉLAN	178
1.2.1. Le rôle de l'Union Européenne dans la diffusion de la logique de marché....	178
1.2.1.1. Avant-propos des typologies de politique de logement social au sein de l'Union européenne.....	179
1.2.1.2. Un effacement ou une recomposition du rôle de l'État au profit du marché	181
1.2.2. Vers une néolibéralisation de la production de logements locatifs sociaux comme prélude de la loi ÉLAN (2004-2014) .....	182
1.2.2.1. Des mutations en matière de financement incitant à une réorganisation des organismes HLM.....	183
1.2.2.2. Les évolutions des modes de perception d'un produit immobilier .....	184
1.2.2.3. Un changement du modèle d'organisation du système du logement social en France .....	185
1.2.3. Les prescriptions de la loi ÉLAN et la matérialisation de la logique institutionnelle de marché.....	187
1.2.3.1. La restructuration du monde HLM d'un point de vue financier .....	187
1.2.3.2. Restructuration du monde HLM d'un point de vue organisationnel .....	190
1.2.3.3. Une restructuration qui suscite de vives critiques.....	191
<i>Conclusion de la section I.</i> .....	195
<i>Section II. L'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur du logement social</i> .....	195

2.1. Une logique politique au cœur des dynamiques institutionnelles .....	196
2.1.1. Le logement social : un outil au service des élus pour favoriser le développement local	196
2.1.2. Le rôle des élus dans la production de logements locatifs sociaux.....	200
2.1.3. Une politisation des outils de gestion au sein du secteur du logement social ...	203
2.1.3.1. La difficile définition et appréhension de la notion de performance publique au sein du secteur du logement social.....	203
2.1.3.2. Complexité de la mise en place des outils de gestion dans le cadre de la mesure de la performance publique .....	206
2.1.3.3. Une définition et une mesure complexe de la performance : une politisation des outils de gestion de la part des élus .....	207
2.2. Une logique bureaucratique pour asseoir le modèle politique en place .....	210
2.2.1. Un bref historique du logement social en France : des HBM aux HLM .....	210
2.2.2. L'environnement statutaire et juridique du mouvement des OPH.....	211
2.2.2.1. Le statut et l'objet des OPH .....	211
2.2.2.2. L'organisation et le fonctionnement des organismes HLM .....	215
A. Le conseil d'administration des organismes HLM.....	216
a. La composition du conseil d'administration .....	216
b. Les grandes décisions prises par le conseil d'administration.....	218
c. L'ordonnancement des conseils sur l'année .....	221
B. Le bureau .....	223
C. Les commissions .....	224
D. Le Conseil de Concertation Locative (CCL).....	225
E. L'organisation de la gouvernance entre le conseil, le président et le directeur général.....	226
2.2.2.3. La gestion comptable, budgétaire et financière des organismes HLM.....	228
A. La gestion comptable des organismes HLM .....	228
B. La gestion budgétaire des organismes HLM .....	229
C. Les décisions budgétaires, comptables et financières .....	231
a. L'appréciation et le vote du budget des organismes de logements sociaux	231
b. L'approbation des comptes annuels et les décisions financières des organismes HLM.....	233
2.2.2.4. Les dispositifs de garanties, de contrôle et de prévention des risques financiers au sein du secteur du logement social .....	234
A. Les dispositifs de garanties et de prévention au sein du secteur HLM .....	234
B. Le contrôle externe de l'activité des organismes HLM .....	236
a. Le contrôle des décisions prises par les organismes HLM.....	236
b. Les contrôles portant sur l'activité et les comptes des organismes HLM ..	236

c. Les contrôles liés au régime comptable des organismes de logements sociaux .....	237
2.2.3. La réglementation de la production HLM.....	238
2.2.3.1. L'injonction de la mixité sociale dans les textes réglementaires.....	239
2.2.3.2. Des outils réglementaires favorisant la production HLM et la mixité sociale	242
2.2.4. La réglementation de l'attribution des logements sociaux .....	243
2.2.4.1. L'attribution de logements sociaux, un processus encadré... ..	244
2.2.4.2.... au service des plus fragiles .....	246
2.3. La logique bureaucratique qui s'essouffle au profit d'une logique de marché .....	248
2.3.1. L'influence du néolibéralisme sur le secteur du logement social.....	249
2.3.1.1. Une mutation de la vocation du logement social.....	249
2.3.1.2.... donnant naissance à une gouvernamentalité néolibérale.....	252
2.3.2. Une managérialisation du monde HLM .....	255
2.3.2.1. Une transformation du modèle HLM vers davantage de discrimination.....	255
A. Les réformes managériales du monde du logement social... ..	256
B. ... qui induisent un changement de paradigme avec le passage d'une gestion du risque pour le demandeur à une gestion du risque du demandeur pour l'institution.....	257
2.3.2.2. L'instrumentation de gestion au sein du secteur HLM.....	258
A. Les objectifs des outils de gestion à travers l'exemple du PSP.....	259
B. La mise en place d'un outil de gestion se limitant à un processus de légitimation.....	260
C. La mise en œuvre d'outils de gestion varie en fonction du contexte .....	261
D. La médiation de l'activité grâce aux outils de gestion.....	262
Conclusion de la section II .....	263
Conclusion du chapitre n° 3.....	264
<b>Chapitre n° 4 : Les dispositifs de contrôle de gestion comme support à la matérialisation de la logique de marché au sein de Gesthome.....</b>	<b>265</b>
Introduction.....	265
Section I. Gesthome, un acteur du logement social en pleine mutation.....	266
1.1. Un bref historique de l'office.....	266
1.2. Les instances de gouvernance et le capital humain.....	267
1.3. Les missions et les enjeux de l'office.....	271
Conclusion de la section I.....	273
Section II. L'institutionnalisation de la logique de marché au sein de Gesthome .....	273
2.1. Institutionnalisation de la logique de marché et conformation aux nouvelles obligations réglementaires.....	273
2.2. La politique de pilotage au sein de l'office Gesthome .....	279

<i>Conclusion de la section II</i> .....	286
<i>Section III : Les dispositifs de contrôle de gestion au sein de Gesthome</i> .....	286
3.1. Les dispositifs de contrôle de gestion globaux .....	288
3.2. Les dispositifs de contrôle de gestion internes .....	289
<i>Conclusion de la section III</i> .....	291
<i>Section IV : Les dispositifs de contrôle de gestion : de l'hybridation des logiques au polymorphisme organisationnel</i> .....	291
4.1. Hybridation des logiques : des dispositifs de contrôle de gestion à la recherche de compromis.....	292
4.1.1. Des dispositifs de contrôle de gestion pour un compromis des logiques politique et de marché.....	292
4.1.2. Des dispositifs de contrôle de gestion pour un compromis entre logiques politique et professionnelle.....	300
4.1.3. Des dispositifs de contrôle de gestion pour un compromis entre logiques de marché et professionnelle.....	302
4.1.4. Un compromis entre les trois logiques politique, de marché et professionnelle.....	309
4.2. Des dispositifs de contrôle de gestion au service du polymorphisme organisationnel	311
<i>Conclusion de la section IV</i> .....	320
<i>Section V : La transformation des OPH grâce aux dispositifs de contrôle de gestion</i> .....	321
5.1. Les dispositifs de contrôle de gestion comme médiateurs de l'activité au sein de Gesthome .....	321
5.2. La médiation sémiotique de l'activité par les dispositifs de contrôle de gestion au sein de Gesthome .....	322
Conclusion de la section V.....	324
Conclusion du chapitre n° 4 .....	324
<b>Chapitre n° 5 : Proposition d'un modèle élargi du processus d'institutionnalisation d'une nouvelle logique lors de changement institutionnel</b> .....	327
<i>Section I. Proposition d'une grille d'analyse du changement institutionnel intégrant les dispositifs de contrôle de gestion</i> .....	329
1.1. <i>Les phases majeures et dynamiques du changement institutionnel dans le secteur des OPHLM</i> .....	329
1.1.1. <i>Les transitions politiques comme condition du changement institutionnel radical</i>	330
1.1.2. <i>Le processus d'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur du logement social</i> .....	336
1.2. <i>Les dispositifs de contrôle de gestion comme supports de la matérialisation de la logique de marché</i> .....	341
1.2.1. <i>L'importation de critères de performance qui structurent le développement des pratiques</i> .....	341

1.2.2. <i>La mise en œuvre de dispositifs de contrôle de gestion transformant l'organisation</i>	345
1.2.3. <i>Les conditions de la matérialisation de la logique de marché</i>	347
1.3. <i>Proposition d'une nouvelle grille d'analyse du changement institutionnel intégrant les dispositifs de contrôle de gestion</i>	349
1.3.1. <i>Un élargissement des catégories du modèle de changement institutionnel</i>	349
1.3.1.1. <i>D'un processus linéaire à un processus cyclique</i>	349
1.3.1.2. <i>Vers un modèle multiniveau</i>	352
1.3.1.3. <i>Situer le changement institutionnel et l'innovateur par rapport au système inter-institutionnel</i>	352
1.3.2. <i>Les dispositifs de contrôle de gestion comme intégration d'une nouvelle catégorie d'objets</i>	353
1.3.2.1. <i>Analyser la matérialisation des logiques institutionnelles</i>	354
1.3.2.2. <i>L'influence de la matérialité dans les processus de changement institutionnel</i>	356
<i>Conclusion de la section I:</i>	357
<i>Section II : Les OPHLM, des organisations outillées pour le pilotage</i>	358
2.1. <i>La difficile définition et appréhension de la notion de la performance au sein du secteur OPHLM</i>	358
2.1.1. <i>Repenser la nature et la place de la performance dans le secteur des OPHLM</i>	358
2.1.2. <i>Une remise en cause de l'universalité des mécanismes d'incitation à la performance adaptés au secteur OPHLM</i>	360
2.2. <i>L'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion au sein du secteur des OPHLM</i>	366
2.2.1. <i>Mieux appréhender l'appropriation des instruments de gestion au sein du secteur des OPHLM</i>	367
2.2.2. <i>Le dépassement de la conception et de l'usage des dispositifs de contrôle de gestion au sein des OPHLM</i>	373
<i>Conclusion de la section II</i>	376
<i>Section III : Des dispositifs de contrôle de gestion comme figures du compromis dans les OPHLM confrontés à la complexité institutionnelle</i>	377
3.1. <i>Les dispositifs de contrôle de gestion comme supports à l'hybridation duale et triale des logiques</i>	378
3.2. <i>... conduisant au polymorphisme organisationnel</i>	382
<i>Conclusion de la section III</i>	386
<i>Conclusion du chapitre n° 5</i>	387
<i>Conclusion générale</i>	390
<b><i>Le résumé de la thèse</i></b>	<b>390</b>
<b><i>Les apports théoriques</i></b>	<b>395</b>

<i>Les apports managériaux.....</i>	<i>398</i>
<i>Les limites et les pistes de développement de ce travail de recherche.....</i>	<i>400</i>

## Table des illustrations

Tableau 1 : Architecture de la thèse.....	24
Tableau 2 : Les Cinq principes du NPM DE HOOD (1998) .....	30
Tableau 3 : Les idéal-types du système interinstitutionnel, extraits (Source : Thornton et al., 2012, p. 73).....	59
Tableau 4 : Présentation des quatre éléments du modèle de De Vaujany (2005a).....	77
Tableau 5 : Trois regards sur l'appropriation de De Vaujany (2005a).....	80
Tableau 4 : La transformation d'une observation en connaissance dans une recherche-intervention en contrôle de gestion. Source : Cappelletti (2010).....	114
Tableau 5 : Synthèse des données collectées dans le cadre de l'étude qualitative à visée exploratoire.....	123
Tableau 6 : Période temporelle couverte dans l'étude par type d'information recherchée .....	126
Tableau 7 : Évènements et objets observés au sein de Gesthome.....	128
Tableau 8 : Avantages et inconvénients des questions fermées (Gavard-Perret et al., 2018)....	149
Tableau 9 : Les idéal-types du champ des OPH (inspiré du modèle de Thornton et al., 2012, p. 73 ; Driant, 2017 ; Gimat, 2018).....	170
Tableau 10 : Les cinq dimensions de la performance publique selon Maurel (2015) .....	204
Tableau 11 : Les six caractéristiques inhérentes aux dimensions de la performance publique selon Maurel (2015) .....	205
Tableau 12 : Tableau récapitulatif de la composition du conseil d'administration en fonction de son effectif (Source : Fédération nationale des Offices Publics de l'Habitat, 2019) .....	218
Tableau 13 : Composition du conseil d'administration de Gesthome (23 membres) .....	268
Tableau 14 : Chiffres clés en matière de politique patrimoniale.....	271
Tableau 15 : Les activités principales de la fonction de contrôle de gestion au sein de Gesthome .....	276
Tableau 16 : Les modes d'évaluation de la fonction de contrôle de gestion au sein de Gesthome .....	277
Tableau 17 : Les compétences de la fonction contrôle de gestion au sein de Gesthome .....	278
Tableau 18 : Les dispositifs de contrôle de gestion au sein de Gesthome.....	282
Tableau 19 : Les dispositifs de contrôle de gestion au sein de Gesthome.....	287
Tableau 20 : La taxonomie des formes d'outils de contrôle de gestion au sein de l'OPH Gesthome .....	314
TABLEAU 25 : LES GRANDES PHASES DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE ET LES LOGIQUES DOMINANTES .....	330
TABLEAU 26 : REFERENTIEL DES INDICATEURS MIS EN PLACE DANS LE CADRE DU DIS VERSUS LES INDICATEURS MIS EN PLACE AU SEIN DE GESTHOME .....	342
Tableau 21 : Application des quatre éléments au cas de Gesthome (inspiré de De Vaujany, 2005a).....	368
Tableau 22 : Trois regards sur l'appropriation de De Vaujany (2005a) appliquée au cas de Gesthome.....	371
Tableau 24 : Application du modèle de dispositifs de contrôle de gestion inspiré de Hatchuel et Weil (1992).....	383
Figure 1 : Le modèle de changement institutionnel (Source : Greenwood et al., 2002, p. 60).....	62
Figure 2 : grille d'analyse d'un dispositif de gestion dans le processus de changement institutionnel (inspiré du modèle Hatchuel et Weil, 1992 ; Pratt et Foreman, 2000 ; Kraatz et Block, 2008 ; De Vaujany, 2005a).....	98

Figure 3 : Modèle des usages de la recherche-intervention en contrôle de gestion. Source : Cappelletti (2010).....	115
Figure 4 : Les étapes de l'exploitation du matériau empirique .....	140
Figure 5 : Schéma représentant le lien entre l'exploitation du matériau empirique et le cadre d'interprétation .....	143
Figure 6 : Schématisation du processus de traitement et d'analyse des données .....	144
Figure 7 : Principales étapes du processus d'interaction entre le chercheur et Gesthome .....	146
Figure 9 : Impact de la RLS et des APL (source : Loi ÉLAN : les évolutions du secteur du logement social).....	189
Figure 10 : Principaux résultats de l'enquête « Logement social : perceptions et attentes des candidats et des maires » menée par TNS Sofres en début 2014 (USH, 2014) .....	199
Figure 11 : Exemple de calendrier de réunion du conseil d'administration .....	222
Figure 12: L'arsenal des dispositifs de contrôle de gestion au sein de Gesthome .....	320
FIGURE 13 : PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DE LA LOGIQUE DE MARCHÉ DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE DE 1989 À 2022 .....	337
Figure 14 : Proposition d'adaptation du modèle de changement institutionnel (source : Greenwood et Al., 2002, p. 60) .....	351
Figure 16 : Processus de matérialisation d'une logique institutionnelle à travers le prisme des dispositifs de gestion.....	355
Figure 17 : Représentation schématique de l'innovation institutionnelle au sein du secteur du logement social en France et chez Gesthome.....	357
Figure 18 : Financement type du logement social en Europe (Part du financement ; %) Source : Housing Europe, Cecodhas, Analyse Roland Berger (2016) .....	361
FIGURE 15 : GRILLE D'ANALYSE D'UN DISPOSITIF DE GESTION INTÉGRANT UNE DIMENSION CYCLIQUE (HATCHUEL ET WEIL, 1992 ; PRATT ET FOREMAN, 2000 ; KRAATZ ET BLOCK, 2008 ; DE VAUJANY,2006).....	386

## Liste des abréviations

URSS : Union des Républiques Socialistes Soviétiques

USH : l'Union Sociale pour l'Habitat

FOPH : Fédération des Offices Publics de l'Habitat

ELAN : Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique

HLM : Habitation à Loyer Modéré

TNI : Théorie Néo-Institutionnelle

OPH : Office Public de l'Habitat

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances

RGPP : Réforme Générale des Politiques Publiques

MAP : Modernisation de l'Action Publique

NPM : New Public Management

DEG : Digital Era Governance

NPG : New Public Gouvernance

WOG : Whole-of-Gouvernement Approach

NIH : Not Invented Here

CLER : Réseau pour la transition énergétique (anciennement Comité de liaison pour les énergies renouvelables)

FNARS : Fédération des Acteurs de la Solidarité

SOLIHA : Solidaire pour l'habitat

TFPB : Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties

APL : Aide Personnalisée au Logement

ANAH : l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat

ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

SCG : Système de Contrôle de gestion

OPHLM : Office Public de l'Habitat à Loyer Modéré

CUS : Convention d'Utilité Sociale

ANCOLS : Agence Nationale de Contrôle du Logement Social

DIS : Dossiers Individuels de Situation

EPIC : Établissements Publics à Caractère Industriel et Commercial

CPOM : Contrat d'Objectifs et de Moyens

ESH : Entreprises Social pour l'Habitat

SACICAP : Société Anonyme Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété (ex. Sociétés anonymes de Crédit Immobilier)

EPL : Entreprises Publiques Locales

MOI : Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion

SEM : Société d'Économie Mixte

ANIL : Agence Nationale pour l'Information sur le Logement

PNRU : Programme National de Rénovation Urbaine

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

CDC : Caisse des Dépôts et Consignations

BPI : Banque Publique d'Investissement

FISO : Fonds d'Innovation Sociale

ESS : Économie Sociale et Solidaire

PSLA : Prêts Sociaux de Location-Accession

CGLLS : Caisse de Garantie du Logement Locatif Social

PEEC : Participation des Employeurs à l'Effort de Construction

RLS : Réduction de Loyer de Solidarité

SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain

ONV : Opérateur National de Vente

HBM : Habitation à Bon Marché

UE : Union Européenne

PTZ : Prêt à Taux Zéro

Sitadel : Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux

ADCF : Assemblée des Communautés de France

OPAC : Offices Publics d'Aménagement et de Construction

SA : Société Anonyme

CCH : Code de la Construction et de l'Habitation

SCCV : Société Civile de Construction Vente

PLS : Prêt Locatif Social

NPL : Nouvelle Politique des Loyers

SLS : Supplément de Loyer de Solidarité

DPR : Dépassement du Plafond de Ressources

SLR : Supplément de Loyer de Référence

QPV : Quartier Prioritaire de la Ville

CALEOL : Commissions d'Attribution des Logements et d'Examen de l'Occupation des Logements

CRTC : Chambre Régionale et Territoriale des Comptes

CAO : Commission d'Appel d'Offres

VEFA : Vente en État Futur d'Achèvement

SCI : Société Civile Immobilière

PUP : Projet Urbain Partenarial

CCL : Conseil de Concertation Locative

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

PLU : Plans Locaux d'Urbanisme

PLUI : Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux

RSE : Responsabilité Sociale d'Entreprise

PSP : Plan Stratégique de Patrimoine

PLH : Plan Local de l'Habitat

IRL : Indice de Référence des Loyers

PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Intégration

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

CCAS : Centres Communaux d'Action Sociale

PCL : Plan de Concertation Locative

PLI : Prêt Locatif Intermédiaire

SIEG : Service d'Intérêt Économique Général

EPRD : État Prévisionnel des Recettes et des Dépenses

CRTC : Chambre Régionale et Territoriale des Comptes

SGA : Société de Garantie de l'Accession

DIRECCTE : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi

IGF : Inspection Générale des Finances

LOV : Loi d'Orientation pour la Ville

PLUS : Prêt Locatif à Usage Social

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PDH : Plan Départemental de l'Habitat

DALO : Droit Au Logement Opposable

PDALHPD : Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées

CAF : Caisse d'Allocations Familiales

CMSA : Caisses de Mutualité Sociale Agricole

FSL : Fond Solidarité Logement

CCAPEX : Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions Locatives

ZUP : Zone à Urbaniser en Priorité

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

BBC : Bâtiments Basse Consommation

UDAF : Union Départementale des Associations Familiales

CSE : Comité Social et Économique

CE : Comité d'Entreprise

DP : Délégués du Personnel

CHSCT : Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail

RPLS : Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux

PPE : Plan Pluriannuel d'Entretien

DREAL : Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

CODIR : Comité de direction

DCL : Demande de Changement de Logement

PAP : Prêts d'Accession à la Propriété

PLA : Prêt Locatifs Aidés

HVS : Habitat et Vie Sociale

API : Allocation de Parent Isolé

RMI : Revenu Minimum d'Insertion

RSA : Revenu de Solidarité Active

FSFC : Fiches de Situation Financière et Comptable

CRL : Contribution sur les Revenus Locatifs

## Introduction

### La diffusion des systèmes de contrôle de gestion dans le secteur du logement social en France : enjeux et problématique

Depuis l'effondrement de l'URSS (Union des républiques socialistes soviétiques) au début des années 1990, aucun modèle alternatif au capitalisme ne semble s'opposer à son hégémonie. Nous retenons la définition d'Alford et Friedland (1991) qui le définissent comme un système de valeurs, de normes, de règles et de pratiques visant l'accumulation et la marchandisation de l'activité humaine. Par conséquent, le capitalisme ne se limite pas à un système politique et idéologique, mais constitue également un système de production. Son caractère rationnel, fondé sur le calcul, donne à ses outils une apparente neutralité qui en assure une diffusion discrète et efficace. Des auteurs en sciences de gestion tels que Naro (2010), Morales et Sponem (2009) portent un regard critique en ce qui concerne leur supposée « neutralité ». Nous entendons par « critique » la déconstruction des préjugés, des évidences et la mise en exergue les fondements normatifs des outils de gestion. Dans son essai critique, Pezet (2010) s'intéresse à la façon dont les outils de gestion véhiculent la doctrine managériale et bouleversent nos sociétés. Selon les auteurs susmentionnés, les dispositifs de gestion sont en mesure d'influer sur les comportements individuels et organisationnels retentissant sur l'ensemble de la société. On notera que leur impact sur la société n'est pas prévu lors de leur conception. Dans les années 1980, est mis en exergue l'effet structurant et inattendu des dispositifs de gestion. Notre recherche s'inscrit dans ce courant de recherche s'interrogeant sur la relation entre dispositifs de gestion et changement. Nous exposons plus loin la question de recherche qui sert de fil rouge à notre travail de recherche. Les dispositifs de gestion sont définis comme des techniques managériales avec trois éléments en interaction : le substrat technique, la philosophie de gestionnaire et la vision simplifiée des relations (Hatchuel et Weil, 1992). Parmi ces dispositifs, nous portons notre attention sur les systèmes de contrôle de gestion en particulier. Ceux-ci sont définis comme un ensemble d'indicateurs de performance, de mécanismes incitatifs et de dispositifs de contrôle (Colon, 2014). Ils ont connu et connaissent encore un fort essor lors de réformes du secteur public impulsé par le New Public Management (Hood, 1995). Ce courant néolibéral fondé sur les théories économiques du public choice de Buchanan (1987) s'est d'abord développé au Royaume-Uni dans les années 1980, puis s'est diffusé vers de nombreux pays. Cette doctrine prône la réduction de l'interventionnisme de l'État et l'introduction des

techniques managériales du secteur privé (dont les systèmes de contrôle de gestion) dans les organisations publiques, et ce afin de contrôler leur efficacité et leur efficience. La mise en œuvre de cette doctrine suscite de nombreux questionnements. Plusieurs auteurs s'interrogent sur la capacité des organisations publiques à se saisir des outils et méthodes issus du domaine privé pour en faire des vecteurs de conduite du changement compte tenu du contexte institutionnel propre aux différents organismes publics (Chapoz et Pupion, 2015 ; Bartoli et al., 2015 et Fninou, 2015). Dans le prolongement de ces travaux, cette thèse s'intéresse plus particulièrement au logement social, un secteur de l'action publique porteur de forts enjeux sociétaux. L'usage des systèmes de contrôle de gestion dans ce secteur est prescrit par les bailleurs de fonds, au premier chef l'État, les institutions fédérant et représentant ce secteur telles que l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) et la Fédération des Offices Publics de l'Habitat (FOPH). Pourtant, les usages et les impacts de ces systèmes dans les OPH demeurent peu étudiés et méconnus ; ce manque justifie théoriquement ce travail de recherche.

Le secteur du logement social est confronté à une nouvelle pression institutionnelle de son environnement, d'ordre normatif et coercitif, avec l'entrée en vigueur de la loi de finances 2018 et la Loi ÉLAN (Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique). En un mot, ces deux réformes du monde HLM (Habitation à Loyer Modéré) poursuivent un double objectif, à savoir la provocation d'un choc de l'offre de logements et l'obtention d'une meilleure protection des ménages les plus fragiles. Pour le gouvernement d'Édouard Philippe, la logique de ces réformes ne se limite plus à dégager des économies budgétaires, mais à permettre de « *construire plus, mieux et moins cher* » afin de « *répondre aux besoins de chacun* » et « *d'améliorer le cadre de vie* ». Ces réformes s'articulent autour de deux axes majeurs. Le premier axe vise à favoriser une reprise de la production de logements neufs dans les zones qualifiées de tendues en levant des barrières fiscales et juridiques afin de faciliter la mise à disposition de ressources foncières. Un second axe facilite la fluidité des parcours résidentiels dans le parc privé et dans le secteur social. Par conséquent, le gouvernement souhaite provoquer un « *choc de l'offre* » par la production nouvelle et l'accroissement de la mobilité résidentielle, afin de détendre les marchés et de faire diminuer le prix des loyers. L'enjeu est de répondre aux besoins de ceux, de plus en plus nombreux et de plus en plus fragiles, qui attendent un logement. Actuellement, plus de 2 millions de ménages sont inscrits dans le système national d'enregistrement de la demande avec des situations parfois très spécifiques qui exigent un accompagnement et des adaptations pour prendre en charge des problématiques de santé mentale, de vieillissement et de réinsertion. Dès lors, les opérateurs HLM doivent être en mesure de développer une offre abondante de logements abordables, mais également de nouveaux services, tout en mobilisant davantage leurs fonds propres de manière inédite pour faire face au désengagement de l'État. En outre, comme nous le verrons dans cette thèse, la Loi ÉLAN prône une nouvelle logique que nous

qualifions de « marché », qui peut entrer en contradiction avec les logiques en présence telles que la logique « bureaucratique » où l'on observe des points de divergence entre la mise en place d'outils et méthodes au service de la performance issue de la logique de marché d'une part, et la mission de service public visant à fournir des logements et un service de qualité pour le plus grand nombre issue de la logique bureaucratique d'autre part. Par ailleurs, les organisations HLM sont également soumises à une logique politique forte, du fait des financements externes qu'elles perçoivent et de leur position dans la mise en œuvre des politiques en matière d'habitat et de développement du territoire. Les bailleurs de fonds, dont le plus important est l'État, jouent un rôle majeur dans ce développement. Les progrès du secteur sont mesurés par des indicateurs. Par conséquent, tout progrès se démontre à partir d'une évaluation de la performance. Nous observons un intérêt croissant de ce secteur pour la mesure de la performance. Cet intérêt revêt-il une signification particulière ? Pourquoi les indicateurs de performance deviennent-ils si importants ? Comment les acteurs s'en saisissent-ils ? Certes, ces outils peuvent être considérés comme des outils d'information. Cependant, lorsqu'ils conditionnent des soutiens d'ordre financier, ils acquièrent une tout autre signification. Sont-ils garants de changement des pratiques et nécessaires à leur efficience ?

## La question de recherche

La gestion des organisations confrontées à la complexité institutionnelle, à savoir plusieurs logiques dont certaines sont potentiellement conflictuelles (Greenwood et al., 2011), soulève plusieurs questionnements de la part des praticiens et des chercheurs (Thietart, 2000 ; Genelot, 2001 ; Lehmann, 2011 ; Journé et al., 2012 ; Heraut et al., 2019). Dans le champ du contrôle de gestion, on s'interroge sur le rôle des dispositifs de gestion, notamment des systèmes de contrôle de gestion, dans ces organisations complexes. Par exemple, Boitier et Rivière (2016) étudient l'usage des systèmes de contrôle de gestion dans les universités confrontées à des conflits de logiques. Elles montrent que ces systèmes font émerger une nouvelle logique gestionnaire dans les universités, où préexistent de fortes logiques institutionnelles, et expliquent comment ces systèmes contribuent à leur compatibilité. D'autres organisations complexes sont étudiées dans la littérature. Certains auteurs s'intéressent aux systèmes de mesure de la performance dans une organisation footballistique (Carlsson-Wall et al., 2016), dans une organisation non gouvernementale (Chenhall et al., 2013, 2017), dans les Centres Dramatiques Nationaux (Alcouffe et al., 2019), ou encore dans les Scènes nationales (Amans et al., 2020). D'autres auteurs se sont focalisés sur le rôle d'un outil en particulier : le budget dans les théâtres (Amans et al., 2015a) ou dans le secteur éducatif (Ezzamel et al., 2012), la comptabilité analytique dans les unités de formation et de recherche (Fabre, 2013), le *balanced scorecard* dans des

entreprises publiques (Drevet, 2014, Sundin et al., 2010), la planification stratégique dans les théâtres (Daigle et Rouleau, 2010), la mise en œuvre d'un dispositif d'insertion (Amans et Rascol-Boutard, 2008) ou la fréquentation des musées (Amans, 2003). Dans la continuité de ces travaux, certains auteurs tentent d'appréhender la façon dont un dispositif de gestion peut permettre la coexistence des logiques dans des organisations confrontées à la complexité institutionnelle (Amans et al., 2015, 2020 ; Daigle et Rouleau, 2010),

Notre recherche s'inscrit dans le prolongement de ces travaux et tente de contribuer à la littérature en étudiant le contexte spécifique des OPH. À notre connaissance, très peu de recherches se penchent sur le rôle des dispositifs de contrôle de gestion dans ces organisations hybrides. L'objectif est de montrer comment les dispositifs de contrôle de gestion concilient des logiques institutionnelles hétérogènes pour permettre aux OPH de se transformer et d'être performants. Avant toute chose, il semble nécessaire d'étudier les logiques institutionnelles qui les façonnent. Thornton et Ocasio (1999, p. 205) entendent par logiques « *des identités et des ordres de valeurs qui structurent la décision et les pratiques des acteurs* ». Selon la Théorie Néo Institutionnelle (TNI) les dispositifs de gestion, notamment de contrôle de gestion, jouent un rôle clé dans l'institutionnalisation des logiques institutionnelles (Hasselbladh et Kalinikos, 2000 ; Scott, 2003 ; Leca et al., 2009 ; Jones et al., 2013 ; Friedland, 2013). Selon plusieurs auteurs, ces dispositifs ne se limitent pas à de simples véhicules institutionnels, mais favorisent la coexistence voire l'hybridation de logiques conflictuelles (Pratt et Foreman, 2000 ; Dambrin et al., 2007 ; Kraatz et Block, 2008 ; Reay et Hinings, 2009 ; Greenwood et al., 2011 ; Château-Terrisse, 2012 ; Gilbert et al., 2012 ; Colon, 2014 ; Amans et al., 2014, Renaud, 2017 ; Amans et al. 2020). Bien que le rôle des artefacts, tels que les dispositifs de gestion, soit intégré dans l'analyse institutionnelle, il reste encore balbutiant. C'est ainsi que certains auteurs encouragent l'étude de la dimension matérielle des logiques institutionnelles (Thornton et al., 2012 ; Jones et al., 2013 ; Friedland, 2013). Dès lors, notre recherche s'attachera à contribuer au courant des microfondations de la TNI (Zucker, 1991 ; Powell et Colyvas, 2008 ; Thornton et al., 2012) à travers le prisme du rôle des dispositifs de contrôle de gestion face aux logiques institutionnelles potentiellement incompatibles. D'où notre question de recherche :

**Quel est le rôle du contrôle de gestion dans les Offices Publics de l'Habitat (OPH) confrontés à la complexité institutionnelle ?**

Nous mobilisons par conséquent la littérature sur les logiques et pratiques institutionnelles ainsi que les travaux sur les dispositifs de gestion (Hatchuel et Weil, 1992 ; Moidson, 1997 ; 2008 ; De Vaujany, 2005a). Sur le plan méthodologique, notre recherche repose sur une recherche-intervention menée au sein d'un OPH français que nous dénommons Gesthome. Nous allons voir que cet OPH est confronté à quatre logiques hétérogènes (logiques bureaucratiques, de marché,

politique et professionnelle) inhérentes à son champ organisationnel. Dans cette organisation, les logiques professionnelle et de marché sont potentiellement incompatibles. Dès lors, on constate une contradiction entre le respect des moyens et ressources alloués dans l'atteinte de l'objectif fixé prôné par la logique de marché d'une part et le positionnement des architectes et ingénieurs dans la profession, base de l'attention de la logique professionnelle, d'autre part. Par ailleurs, ce type d'organisation est également soumis à une logique politique forte du fait des financements publics qu'elle perçoit et de sa position d'acteur majeur dans la mise en œuvre des politiques en matière d'habitat. Elle constitue donc un terrain propice pour l'étude de notre problématique. Nous avons effectué une recherche qualitative fondée sur la conduite d'entretiens semi-directifs auprès de parties prenantes internes et externes de Gesthome. Nous nous appuyons également sur un recueil d'archives et de documents internes et externes à Gesthome. Enfin, nous avons également mené une analyse quantitative via l'administration d'un questionnaire auprès d'autres OPH français afin de nous assurer de la généralisation des résultats obtenus au sein de Gesthome.

Les résultats mettent en exergue le rôle actif des dispositifs de contrôle de gestion face à la complexité institutionnelle. Les dispositifs de contrôle de gestion réagissent en hybridant les logiques de façon duale, voire « triale », et en changeant de forme en fonction des logiques en présence. Renaud (2017) qualifie le processus par lequel le dispositif de gestion se transforme de « polymorphisme organisationnel ». Dans le prolongement de ses travaux, notre étude confirme ce phénomène en mettant en exergue les multiples formes de dispositifs de contrôle de gestion dans une organisation confrontée à la complexité institutionnelle.

## La démarche de recherche

Notre recherche repose sur un rapport étroit entre le chercheur et les acteurs du secteur du logement social en France. Contrôleur de gestion de formation, c'est d'abord notre expérience professionnelle qui a favorisé notre compréhension du secteur, mais aussi inculqué des normes, croyances et représentations que cette recherche a conduit à déconstruire. Nous avons choisi de conduire ce travail de recherche de thèse sur une recherche-intervention (David, 2008) conduite de 2019 à 2021 au sein de Gesthome, un OPH métropolitain chargé de mettre en œuvre les politiques de l'habitat et de logements de la collectivité de rattachement. Le choix de cet organisme public a été motivé par sa solide réputation de premier bailleur métropolitain ayant un projet de changement de régime comptable au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et du fait de la mise en place d'une fonction de contrôle de gestion pour donner suite aux nouvelles prescriptions de la Loi

ÉLAN obligeant les offices HLM de moins de 12 000 logements à se regrouper ainsi que celles de la loi de finances 2018 (Driant, 2017 ; Gimat et Halbert, 2017). Le 17 décembre 2021, le conseil d'administration de l'OPH a décidé d'intégrer la SAC Onlyhome au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Face à un contexte de raréfaction des ressources pour renouveler et entretenir son parc couplé à des phénomènes sociaux (paupérisation, vieillissement de la population, nouvelles technologies de l'information et de la communication), l'OPH est incité à mettre en place des systèmes de contrôle de gestion. C'est au fil de la fréquentation de cet organisme et de notre intervention que nous avons bâti le cadre d'interprétation qui nous semblait pertinent. Une étude quantitative auprès d'autres OPH français nous a permis une prise de recul par rapport à notre étude de cas Gesthome. Cette recherche est donc fondamentalement construite par une démarche abductive, où la mobilisation de la littérature et le travail d'enquête de terrain s'entremêlent pour nourrir un cadre interprétatif.

## L'architecture de la thèse

Cette thèse est structurée en trois parties et cinq chapitres comme le décrit le tableau (Tableau n° 1) ci-contre.

**TABLEAU 1 : ARCHITECTURE DE LA THESE**

**Partie n° 1 : Le contrôle de gestion comme vecteur de transformation des organisations publiques : éléments conceptuels et méthodologiques**

Chapitre n° 1 : Construction du cadre théorique : contrôle de gestion et conflits de logiques institutionnelles distinctes

Chapitre n° 2 : Cadre épistémologique et méthodologique

**Partie n° 2 : L'analyse des logiques institutionnelles et des dispositifs de contrôle de gestion à l'œuvre dans l'OPH GESTHOME**

Chapitre n° 3 : L'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur du logement social français

Chapitre n° 4 : Les dispositifs de contrôle de gestion comme support à la matérialisation de la logique de marché au sein de Gesthome

Chapitre n° 5 : Proposition d'un modèle élargi du processus d'institutionnalisation d'une nouvelle logique lors de changement institutionnel

La première partie est consacrée à l'état de l'art regroupant l'ensemble des concepts utilisés et la méthodologie mobilisée. Elle se décompose en deux chapitres. Le premier expose les principaux apports de la littérature à la croisée du courant des microfondations de la TNI et des travaux en contrôle de gestion. Il se conclut par la présentation de notre grille d'analyse sur le rôle des systèmes de contrôle de gestion dans un processus de changement institutionnel. Quant au second chapitre, il est consacré à notre démarche épistémologique et méthodologique.

La seconde partie expose le cas de Gesthome. Elle s'articule autour de deux chapitres. Le troisième chapitre présente notre vision de la dynamique de changement institutionnel dans le secteur du logement social, et plus particulièrement en France. Ensuite, le quatrième chapitre restitue la façon dont les systèmes de contrôle de gestion, en l'occurrence les dispositifs de gestion, ont contribué à la matérialisation de la logique de marché dans le champ organisationnel.

Enfin, la troisième partie fait écho au cadre d'interprétation construit dans le premier chapitre. Le cinquième chapitre tente de saisir la façon dont les dispositifs de gestion ont contribué à la conduite d'un travail institutionnel. Finalement, ce dernier chapitre discute ce cadre à l'aune de notre étude de cas et de notre étude quantitative et propose une extension du modèle de changement institutionnel établi dans la TNI par Greenwood et al. (2002). Nous profitons de ce dernier chapitre pour défendre l'intérêt de notre thèse, selon laquelle l'intégration des dispositifs de contrôle de gestion dans l'analyse du changement institutionnel permet d'enrichir la compréhension des dynamiques institutionnelles d'une part, et les effets inattendus associés à la mise en œuvre de ces outils de gestion d'autre part.

Nous concluons notre thèse par une mise en perspective du travail accompli par rapport aux travaux existants, proposant d'en évaluer l'apport, les limites et la façon dont il pourrait être poursuivi.

Partie n° 1 : Le contrôle de gestion comme vecteur de transformation des organisations publiques : éléments conceptuels et méthodologiques

## *Chapitre n° 1 : Construction du cadre théorique : contrôle de gestion et conflits de logiques institutionnelles hétérogènes*

### **Introduction**

L'objectif de ce chapitre est de définir le cadre conceptuel sur lequel la thèse a été bâtie. Comme il a été exposé dans l'introduction générale, cette recherche s'intéresse à la transformation des organismes publics et notamment au rôle du contrôle de gestion dans cette transformation.

On observe une persistance de visions récurrentes, égrainées par de multiples exemples concrets, d'une administration française hostile à tout changement. La vision classique de la sphère publique française diffuse un pays lourd en règlements, statuts, taxes, grèves et relations sociales conflictuelles, ce qui entraverait toute volonté de changement. Par conséquent, les lourdeurs bureaucratiques et dysfonctionnements seraient propres à la logique publique. Cependant, cette image d'une administration publique française hostile à tout changement entre en contradiction avec la notion de management public, qui elle est porteuse de changement. Ce dernier prône un mode de fonctionnement différent de celui du passé. Il suscite à lui seul des réactions qui sont susceptibles d'activer ou au contraire freiner le changement.

Dans un contexte de crise économique internationale combinée à une crise des dettes souveraines, on observe le développement de conditions propices au développement du contrôle de gestion et du management public à travers des outils de mesure et d'évaluation de la performance et d'une culture de résultat dans les services publics. Ces différentes notions sont introduites par des réformes impulsées par l'État central comme la Loi organique relative aux Lois de Finances (LOLF) en 2001 ; la Réforme générale des Politiques publiques (RGPP) en 2004 remplacée par la Modernisation de l'Action publique (MAP) en 2012. Ces différentes réformes progressives tendent à « moderniser » le fonctionnement et la gestion des organismes publics. *« Moderniser, ce peut être d'abord se mettre à jour, chercher à rattraper un retard : celui d'une organisation étatique en proie à une grande inertie, au regard d'un environnement en transformation rapide qui exige sa "mise à jour" [...]. Mais moderniser, c'est encore devenir moderne, s'adapter à la modernité, c'est-à-dire se conformer à l'ensemble des conceptions jugées modernes [...]. Moderniser, c'est enfin adopter des comportements modernes, c'est-à-dire considérés comme innovateurs par rapport aux*

*précédents* » (Fraise R., 1996). Dès lors, on observe un fort intérêt du secteur public pour la mise en place d'outils (Emery, 2005) souvent issus du secteur privé avec le développement du New Public Management (NPM). D'où l'apparition d'un effacement des frontières entre secteur privé et public (Favoreu, 1997).

Ce chapitre est organisé en trois sections. Les deux premières sont consacrées à une revue de littérature organisée. Dans la première section, nous proposons d'analyser l'influence contrastée du NPM dans la transformation des organisations publiques. Nous porterons notre attention en particulier sur les leviers et les freins du passage d'une logique bureaucratique à une logique managériale (Section I). La deuxième section explore les travaux menés dans la discipline du contrôle de gestion qui ont mobilisé la sociologie néo-institutionnelle (Section II). Les grandes questions et les principaux résultats de ce courant de recherche nous ont servi à situer notre questionnement de recherche. La dernière section présente la grille d'analyse que nous avons bâtie à partir des concepts qui nous ont paru pertinents à l'issue de la revue de littérature. Cette grille servira de cadre d'interprétation à notre étude de cas (Section 3).

## Section I: L'influence contrastée du NPM dans la transformation des organisations publiques

Depuis une trentaine d'années, les organisations publiques se transforment, dans la mesure où nous observons une diffusion de pratiques managériales en adoption d'une approche centrée sur la performance et les résultats à travers les réformes de modernisation, de généralisation, d'évaluation de l'action publique et des contraintes budgétaires. La volonté du pouvoir public consiste à rationaliser le fonctionnement, mutualiser les moyens, diminuer les coûts, et délivrer la meilleure qualité de service possible. Par conséquent, de nouveaux modèles d'organisation apparaissent. Le NPM est une démarche complexe et ambitieuse (Guibert, 2011) et source de tensions nécessitant une évolution des comportements, de la culture des gestionnaires publics (Maclouf et de Fabrègues, 2015).

Une première partie est consacrée à la remise en question d'une logique bureaucratique au profit d'une logique managériale (1.1.). Ensuite seront évoqués les leviers et incitations facilitant le passage d'une logique institutionnelle à l'autre (1.2.). Après cela, seront également présentés les freins et les facteurs de résistance au changement de logiques institutionnelles (1.3.). Enfin, nous étudierons les conditions de réussite du changement au sein d'une organisation publique (1.4.).

### ***1.1. La remise en question d'une logique bureaucratique au profit d'une logique managériale***

Le courant du New Public Management est né dans les années soixante-dix à la suite des réformes mises en œuvre dans les pays anglo-saxons. Plusieurs phénomènes expliquent son apparition en France. Tout d'abord, Crozier (1997) montre que l'émergence d'une culture du résultat et d'une logique évaluative au sein des organismes publics a permis les glissements de ces dernières vers une logique de résultat et de moyens. Ce glissement a été introduit par les différentes réformes de la fonction publique avec l'arrivée de la LOLF, la MAP qui a succédé à la RGPP. Ces réformes ont permis selon Huteau (2008) d'impulser un « *mouvement international de réforme de la gestion publique, le NPM* », c'est-à-dire l'introduction d'une gestion axée sur la performance. Rivenbark (2000) cite par ailleurs l'évolution de l'environnement économique et le contexte de raréfaction des ressources. Enfin, on observe une remise en cause du modèle bureaucratique de la fonction publique développé par Weber (1971). Les structures publiques

étaient essentiellement centrées sur le respect des règles et des procédures ; elles s’orientent vers la recherche d’objectifs de performance et de la satisfaction des usagers. Osborne et Garbler (1993) définissent le NPM comme un mode de management public empruntant des méthodes et outils issus du secteur privé à des fins de performance et résultat. Michel-Clupot et Rouot (2015) reprennent les travaux de Pettigrew (1997) faisant ressortir quatre caractéristiques du NPM – la quête d’efficacité, la recherche de l’excellence, la prise en compte des besoins de l’usager et la réduction de la taille du service public par l’externalisation. Hood (1998) propose cinq principes du NPM (tableau n° 2).

**TABLEAU 2 : LES CINQ PRINCIPES DU NPM DE HOOD (1998)**

<b>Principe</b>	<b>Définition des principes</b>
<b>Un management par les résultats</b>	Repose sur la définition d’objectifs et sur la mise en place d’indicateurs de suivi.
<b>Une évaluation des politiques publiques</b>	Impose la mise en place d’un système de mesure des performances.
<b>La recherche de la satisfaction du client et un suivi de la qualité du service public</b>	Implique la mise en place d’une démarche qualité, et de replacer l’usager et le contribuable au cœur des préoccupations.
<b>L’assainissement des finances publiques</b>	Défend la mise en œuvre d’une comptabilité analytique qui n’exclut ni l’externalisation ni la privation de services publics.
<b>La sincérité des comptes publics</b>	Fait l’objet d’une certification.

En définitive, le NPM induit un certain degré de formalisme des politiques publiques. Ce formalisme passe par la détermination d’objectifs, la mise en place d’un suivi à l’aide d’indicateurs, une évaluation des résultats obtenus, tout ceci dans une logique de recherche de performance tout en empruntant des méthodes et outils issus du secteur privé.

Avec la crise traversée par le service public apparaissent des frictions et des tensions induites par des référentiels (publics et marchands) issus de deux logiques bien distinctes (Bartoli, 2011). En matière de changement, selon Giaucque (2005), « toutes les organisations sont confrontées à un défi d’ampleur : faire en sorte que leurs objectifs, leurs finalités, ainsi que les règles et pratiques qui les accompagnent soient acceptés et partagés par une majorité de membres ». Concernant les organismes publics, la difficulté naît de la mise en place de nouvelles règles et principes de fonctionnement issus d’une logique managériale dont l’origine est le modèle du marché (Hibou, 2012). Selon Lefort (1979) et plus tard Hibou (2013), les nouvelles pratiques idéalisées venues du monde de l’entreprise donnent lieu à une « bureaucratisation

néolibérale ». Ces nouvelles « bonnes pratiques » adoptées au sein des organisations publiques se traduisent en procédures, normes et données chiffrées qui marquent une forme de domination du gestionnaire décrite par Boltanski (2009). Ainsi apparaît la volonté d'adopter une démarche de rationalisation et de démontrer que le secteur public peut se comporter comme le privé. Dès lors apparaissent trois modèles en compétition. Premièrement, le modèle webérien ou modèle traditionnel de l'administration publique fondé par des référentiels civiques tels que l'intérêt général, l'égalité de traitement et le bien commun. Deuxièmement, un référentiel industriel prônant l'efficacité interne et le bon fonctionnement. Troisièmement, un référentiel marchand mettant en avant les notions de compétence, de rationalisation, de productivité. Ces notions contribuent à faire émerger des tensions en entrant en contradiction avec celles véhiculées par les deux autres modèles.

Selon l'adage de March (1992) prônant l'idée selon laquelle « l'État est indissociablement une solution et un problème », il était prévisible que le NPM, qui se posait en solution aux problèmes de l'État par sa banalisation, voire sa dissolution, se mut progressivement en problème. Dans leur ouvrage *En finir avec le New Public Management*, Matyjasik et Guenoun (2019), font le constat que certes le NPM est en passe de ne plus être revendiqué comme un fer de lance des réformes de l'administration publique, mais que son influence s'affaiblit au profit d'autres modèles d'inspiration de l'action publique. Comme évoqué ci-dessus, le NPM est un mélange doctrinal complexe (Bezes, 2012/3) doté d'une variété de fondements conceptuels regroupant les principes de l'organisation scientifique du travail, les postulats de l'école des choix publics ou encore de la nouvelle économie institutionnelle, qui au fur et à mesure de leur mise en œuvre ont débouché sur une multitude de configurations d'application ainsi que sur une variété encore plus importante de pratiques effectives. Malgré une multiplicité de définitions, un point commun se dégage, à savoir la volonté et l'action de transposer les outils, les modes de gestion et d'organisation du secteur privé vers le secteur public. La relation entre théorie, au sens de représentation, et pratique est primordiale. La croyance dans la supériorité, la plus grande efficacité du secteur privé conduirait à la mise en œuvre d'instruments de gestion issus du privé au sein du secteur public. Dès lors, un premier clivage apparaît dans la recherche en sciences de gestion. D'un côté, des auteurs tels que Gori (2014), Hibou (2014), ou encore Gélédan (2014) défendent l'idée selon laquelle le NPM est performatif au sens d'Austin (1970), en ce sens que la représentation du monde que véhicule le NPM détermine et transforme les pratiques des organisations publiques, ou tout du moins interagit avec elles. D'un autre côté, d'autres auteurs ont su montrer que la diffusion des pratiques issues du NPM n'est pas nécessairement synonyme d'imprégnation de cette doctrine. Effectivement, l'utilisation de ces instruments apparentés au NPM peut avoir lieu sans que l'ensemble des principes de l'organisation et les valeurs de l'administration soient radicalement transformés. Dès lors, il peut exister un rejet discret ou un

phénomène de domestication des outils du NPM. Dans ce cas, ces instruments ne se limitent qu'à une pétition de principe, déconnectée de l'action.

Parmi les alternatives au NPM, regroupées sous la terminologie de post-NPM, qui tentent de qualifier les concepts et outils qui influencent les politiques contemporaines de réformes des États, Matyjasik et Guenoun (2019) reprennent les trois qui ont fait l'objet d'une abondante littérature durant la dernière décennie, à savoir la Digital Era Governance (DEG), qui met l'accent sur le caractère déterminant du changement technologique dans la transformation publique (Internet et réseaux sociaux) ; la New Public Governance (NPG), qui accorde une grande importance aux efforts pour rendre la production de l'action publique plus inclusive, et enfin la Whole-of-Government Approach (WOG), qui fait l'éloge de la montée en puissance des efforts de coordination administrative pour corriger les effets néfastes du NPM. Il est important de noter selon les auteurs que ces potentiels successeurs du NPM ne marquent pas l'arrêt du NPM. Cela est sans rappeler l'expression « *post-NPM* » qui traduit le sentiment de doute au sein de la recherche. Si l'expression NPM est moins usitée en tant que label de nouveauté et d'innovation, certains instruments et modes de raisonnement qu'il a véhiculés semblent s'inscrire dans la durée. Bezes (2018) recense cinq transformations héritées du NPM qui devraient durer. Premièrement, le renforcement des contrôles et de la régulation par le chiffre. Deuxièmement, la refonte de la division du travail via de nouvelles formes organisationnelles. Troisièmement, la prolifération des outils de management et de pilotage stratégique et la managérialisation des professions (c'est-à-dire déconstruites en processus plus ou moins standardisés). Quatrièmement, la transformation des marchés de l'emploi public marquée par la flexibilisation et l'importance accrue des compétences managériales dans les stratégies et parcours de carrière. Enfin, le brouillage des frontières public-privé via la multiplication des formes de portage de l'action publique. Par conséquent, la plupart des modèles potentiels à la succession du NPM n'empêchent pas, voire ravivent, l'incitation à la transformation dans le public des instruments et logiques issus du secteur privé au cœur du NPM.

En un mot, le NPM exalte un idéal selon lequel les organisations publiques, entités au sein desquelles ces différents référentiels coexisteraient, deviennent des organisations hybrides combinant des logiques différentes (Emery et Giauque, 2005) et dont les membres partageraient les mêmes valeurs et une même vision de leur activité. Dès lors, la notion d'« organisation hybride » apparaît, « est hybride ce qui découle d'un croisement ou d'un mélange de types différents, qui est composé d'éléments disparates ne relevant pas d'une seule logique ou d'un seul genre » (Dictionnaire Larousse). Néanmoins, Chapoz et Pupion (2015) s'interrogent sur la capacité des organisations publiques à se saisir des outils et méthodes issus du domaine privé pour en faire des vecteurs de conduite du changement compte tenu du contexte institutionnel

propre aux différentes organisations publiques. En effet, il apparaît intéressant d'étudier les leviers incitant au changement au sein du secteur public.

## ***1.2. Les leviers et incitations au changement***

Les leviers facilitant le passage d'une logique bureaucratique à une logique managériale peuvent être répartis en quatre pôles : politico-stratégiques (1.2.1) ; structurels (1.2.2) ; culturels (1.2.3) et comportementaux (1.2.4) (Bartoli et al., 2015).

### ***1.2.1. Les leviers politico-stratégiques***

Selon Bartoli et al. (2015), les leviers politico-stratégiques comprennent les priorités gouvernementales (1.2.1.1), les défis de l'environnement dans lesquels s'inscrivent les organismes publics (1.2.1.2), le principe de mutabilité (1.2.1.3), les attentes des citoyens (1.2.1.4) et enfin l'apprentissage stratégique collectif (1.2.1.5).

#### ***1.2.1.1. Les priorités gouvernementales***

Dans leur étude, Bartoli et al. (2015) démontrent que les changements publics sont faits de ruptures incessantes, mais la toile de fond demeure la modernisation. La modernisation peut être considérée comme une caution stable des pouvoirs publics. La permanence de ce type de préoccupation dans les politiques gouvernementales joue un rôle initiatif et constitue une garantie de légitimité pour les projets d'amélioration du fonctionnement des unités publiques.

#### ***1.2.1.2. Les défis de l'environnement***

Au cours des dernières décennies, l'environnement des organisations publiques s'est considérablement modifié et le degré d'adéquation des prestations publiques au contexte actuel n'est plus aussi pertinent que par le passé. Tout organisme public est confronté à une alternative, soit il cherche à piloter les évolutions de son environnement pour ne pas les subir entièrement en adoptant un comportement proactif. Soit à l'inverse, il se laisse emporter par la

tourmente et se trouve obligé de changer, mais sans maîtriser la nature même de ces mouvances.

Cependant, même si le principe du besoin de moderniser est fréquemment considéré comme acquis, pas certain que la vision du futur soit souhaitable, soit claire pour tous, et encore moins qu'elle soit partagée, faute de débats pour s'en assurer.

#### *1.2.1.3. Le principe de mutabilité*

Ce principe fondamental du service public lié à sa vocation d'intérêt général contient en lui-même l'idée de changement. Il revient, par conséquent, aux structures publiques d'adapter les prestations à l'évolution de la demande sociale. Ainsi, le changement est donc légitime pour le secteur public. Il se doit d'être conforme aux nouveaux besoins de la population dans un contexte fait à la fois de lourdes difficultés économiques, d'exigences d'efficience et de transparence et d'attentes d'une humanisation des services.

#### *1.2.1.4. Les attentes des citoyens*

Les citoyens posent un regard critique sur les modalités de fonctionnement et sur la performance des institutions publiques. Même si le système démocratique français est basé sur la représentation, les périodes électorales sont plus marquées par la multiplication des formes de mesure du crédit des représentants politiques et d'épreuve de représentativité (Gaxie D., 1996). De plus, le besoin de légitimité du secteur public est renforcé par la structuration quasi permanente de l'opinion publique. Pour y répondre, un élu doit s'étudier, combattre les dysfonctionnements observés au sein du secteur public et se renouveler. Il s'agit donc de ce fait d'un facteur potentiel d'incitation au changement. En outre, la mise en œuvre effective de changement et l'amélioration de la performance publique constituent des enjeux politiques majeurs qui poussent à les piloter.

#### *1.2.1.5. L'apprentissage stratégique collectif*

Selon Gilbert et Thoening (1993), « l'administration peut être qualifiée d'amnésique ». Cependant, des phénomènes d'apprentissage existent et sont porteurs dans la durée d'une

pérennité des changements entrepris. L'approche incrémentale, par tâtonnements et ajustements à petits pas, associée à une certaine stratégie émergente (Mintzberg et Waters, 1985) peut créer un phénomène d'apprentissage collectif (Argyris, 1977) qui contribue à la continuité des démarches de modernisation.

## **1.2.2. Les leviers structurels**

Bartoli et al. (2015) décrivent dans leur étude six leviers structurels tels que la décentralisation et déconcentration (1.2.2.1), l'ouverture à l'international (1.2.2.2), un cadre juridique incitatif (1.2.2.3), la recherche de moyens (1.2.2.4), les dispositifs d'évaluation (1.2.2.5), et les démarches incrémentales (1.2.2.6).

### *1.2.2.1. La décentralisation et la déconcentration*

L'influence d'un état français central, omnipotent et figé a pratiquement disparu avec la décentralisation. En complément, le phénomène de déconcentration apporte des marges de manœuvre supplémentaires et incite à une certaine flexibilité locale. Ces deux mouvements s'ajustent régulièrement. Cela correspond par conséquent à un levier d'évolution.

### *1.2.2.2. L'ouverture à l'international*

La construction européenne ainsi que les politiques internationales sont de véritables vecteurs de changement ou des stimulants importants. Nous observons tout d'abord un phénomène de mimétisme entre les pays. Mazouz et al. (2006) qualifient ce phénomène par l'expression « *d'isomorphisme institutionnel* ». Nous pouvons citer l'exemple du New Public Management qui s'est dans un premier temps développé au sein des pays anglo-saxons pour ensuite être massivement diffusé en France. Cependant, certains effets pervers et des problématiques d'ordre éthique ont également été repérés à la suite de ces mouvements.

### *1.2.2.3. Un cadre juridique incitatif*

Dans l'entendement général, ce cadre juridique est souvent vécu comme une contrainte. Néanmoins ce dernier peut s'avérer être un facteur incitatif. Deux phénomènes y contribuent. Un premier est le développement de multiples circulaires, ordonnances et autres textes qui forcent ou incitent à la modernisation des activités publiques. Un second montre que les cadres juridiques énoncés par le monde politique et les législateurs sont relativement larges. Cela autorise des interprétations et des initiatives autonomes et spécifiques de la part des acteurs locaux pour pouvoir être mis en application. En somme, le cadre juridique souvent perçu comme contraignant peut laisser place à l'innovation et à l'adaptation de ce dernier aux spécificités de chaque organisme public.

#### *1.2.2.4. Recherche de moyens*

Dans un contexte de raréfaction des ressources, la recherche de moyens pour les responsables publics constitue une contrainte en faveur des changements. D'ailleurs, Bartoli (2002) montre qu'il est primordial de présenter aux instances décisionnelles un projet construit, cohérent et surtout conforme à la politique menée afin d'être en mesure de négocier des enveloppes budgétaires et des moyens supplémentaires pour atteindre les objectifs fixés. On peut observer ce phénomène notamment dans le milieu hospitalier public ou universitaire.

#### *1.2.2.5. Les dispositifs d'évaluation*

Au cours des dernières décennies, divers processus d'évaluation naissent au sein du secteur public. Ils se déploient à la fois au niveau collectif avec des processus de définition d'objectifs et de mesure des résultats, mais aussi au niveau individuel avec des démarches d'appréciation qui dépassent largement la traditionnelle notation et provoquent des effets de stimulation. Ces nouveaux procédés d'évaluation, dont la mise en œuvre reste finalement encore récente et dont le degré de mise en place varie d'une organisation publique à une autre, peuvent encourager et pérenniser certains changements.

#### *1.2.2.6. Les démarches incrémentales*

Les démarches de changement au sein du secteur public sont marquées par la prudence et des cheminements à petits pas. Il est important de noter qu'une incrémentation n'engage pas autant qu'une stratégie planifiée et délibérée. Elle constitue donc une manière de concrétiser plus aisément les changements sans trop bousculer le système. Le jeu d'essais-erreurs peut également faire évoluer les unités en les faisant bénéficier de l'effet d'apprentissage évoqué ci-avant, notamment selon le phénomène de « *vicariance* » décrit en psychologie cognitive par Denis (1989). Effectivement, en se basant sur les expériences passées, les acteurs peuvent trouver directement des alternatives permettant de ne pas répéter les essais et les erreurs antérieurs et ainsi progresser dans l'avancement et l'ancrage du changement.

### ***1.2.3. Les leviers culturels***

Dans leur ouvrage, Bartoli et al. (2015) ont développé quatre leviers qualifiés de culturels. Cela regroupe les phénomènes de modes (1.2.3.1), de mimétismes (1.2.3.2), les tabous dont l'impact diminue (1.2.3.3), et enfin l'évolution des formations des acteurs des organismes publics (1.2.3.4).

#### ***1.2.3.1. Les phénomènes de mode***

On constate que la mode joue un rôle premier en matière de management et provoque également un certain nombre d'inconvénients tels que les excès, gadgets et gaspillage. Néanmoins, l'apparition d'une mode dans la gestion des organisations, qu'elles soient publiques ou privées, correspond souvent à une tentative de réponse à un vrai problème d'actualité. Au-delà des dysfonctionnements possibles de ce phénomène, son mérite peut être de contribuer à la stimulation et à la remise en cause des tendances immobilistes, souvent reprochées au secteur public. Cependant, il est indispensable d'éviter les recettes artificielles et plaquées sur le secteur privé dont les effets pervers risquent d'être supérieurs aux apports.

#### ***1.2.3.2. Les phénomènes de mimétisme***

L'effet d'entraînement peut constituer également un facteur d'impulsion non négligeable en matière de changement. Il est entretenu par le réflexe fréquent du mimétisme qui peut s'exprimer à plusieurs niveaux. Premièrement, à l'égard de l'entreprise avec l'expansion du

« *New Public Management* ». Deuxièmement, à l'égard des systèmes publics étrangers. Troisièmement, à l'égard d'autres organismes publics français. Ce dernier niveau semble le plus fort. Puisque les acteurs publics se sentent généralement solidaires de leurs homologues, les témoignages des uns amènent les autres à se lancer. Cette solidarité est renforcée par les logiques de corps. De surcroît, les politiques d'interministérialité contribuent à décloisonner les milieux publics et favorisent le mimétisme face au changement managérial. Enfin, les pratiques du « Benchmarking » ou encore du parangonnage de plus en plus courant consistent à se positionner au regard de situations comparables, et peuvent susciter le changement.

#### *1.2.3.3. Des tabous en diminution*

Sur le plan culturel, les esprits évoluent sous l'influence des transformations stratégiques, structurelles, et comportementales. Si à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, les approches touchant à la performance des organismes publics étaient du domaine du tabou, elles semblent l'être moins aujourd'hui. Bien évidemment, les tabous et les réactions de rejet continuent à se manifester, notamment lorsqu'il est question d'exporter directement des méthodes du privé dans le public. Cependant, les raisonnements de l'efficacité, de la qualité, de la responsabilisation des acteurs, de la flexibilité ou de la stratégie suscitent davantage d'intérêt que par le passé, pour peu qu'ils puissent aider à s'adapter aux enjeux actuels.

#### *1.2.3.4. L'évolution des formations*

Les générations actuelles de managers publics, tout comme leurs prédécesseurs, sont souvent issues de structures de formations bien identifiées, c'est-à-dire les grandes écoles d'État conçues pour former les hauts fonctionnaires (Bartoli, 2008). Ces origines communes engendrent une forme de standardisation des référentiels mis en œuvre dans les organisations. Or, au cours des dernières décennies, ces institutions ont développé des programmes touchant à la stratégie, aux outils de management, etc. Au-delà de la formation initiale, c'est l'intensification de la formation continue dans les domaines du management et des systèmes d'information et de gestion qui joue un rôle d'évolution culturelle aujourd'hui.

#### **1.2.4. Les leviers comportementaux**

Les derniers leviers évoqués par l'étude de Bartoli et al. (2015) sont les leviers comportementaux. Ils comprennent les capacités d'initiative (1.2.4.1), l'habitude de la « débrouillardise » (1.2.4.2), les enjeux de carrière (1.2.4.3), les attentes du personnel (1.2.4.4), la conscience professionnelle (1.2.4.5) et le besoin de reconnaissance externe (1.2.4.6).

##### **1.2.4.1. Les capacités d'initiative**

Souvent, les règles et les statuts sont perçus comme contraignants. Cependant, de nombreuses marges de manœuvre existent et sont parfois mobilisées par les managers publics. Dès lors, on constate l'apparition fréquente de comportements individualistes.

Effectivement, certains managers publics développent leurs propres démarches de changement, selon leurs convictions et leur analyse personnelle de la situation. Les micro-initiatives locales d'amélioration du fonctionnement sont nombreuses dans le secteur public, et deviennent une activité quotidienne de nombreux responsables publics. En un mot, elles traduisent également une forme renouvelée de la traditionnelle « conscience professionnelle ».

##### **1.2.4.2. L'habitude de la « débrouillardise »**

Face aux carcans administratifs imposants, les agents publics se débrouillent depuis fort longtemps. Ils ajustent, adoptent et trouvent les comportements ad hoc qui permettent d'évoluer au mieux dans un tel contexte. Cette tendance « *adhocratique* », coexistant au quotidien avec le modèle bureaucratique, permet d'impulser le changement de manière régulière dans le milieu public français.

##### **1.2.4.3. Les enjeux de carrière**

Il est important de noter que l'évolution de carrière des managers publics actuels dépend de leurs capacités d'innovation et de leur conformité aux politiques publiques de modernisation. Par conséquent, leur stratégie d'acteur les pousse à développer des démarches de progrès dans

les unités qu'ils gèrent et à le faire savoir. En outre, de nombreuses études comme celle de Perry et alii. (1993) montrent l'importance du « *statut socio-professionnel* » ou le positionnement personnel dans l'environnement comme facteurs de motivation de l'encadrement public.

#### *1.2.4.4. Les attentes du personnel*

Au niveau de la sphère publique, il est primordial de ne pas négliger la pression explicite ou implicite du personnel et/ou de leurs représentants en faveur de certains types de changement. Toutefois, si l'on connaît dans certaines circonstances le poids bloquant des contre-pouvoirs sociaux dans les organisations publiques, il ne s'agit pas pour autant de négliger leur influence stimulatrice. Les attentes du personnel du secteur public, qu'il s'agisse de considération, d'écoute, de conditions de travail ou de rétribution, constituent un ensemble d'aiguillons complémentaires au changement. De ce fait, le fonctionnement traditionnel basé sur une logique d'exécution plus ou moins passive disparaît peu à peu. Ce phénomène est accentué par un contexte économique étant plus difficile, plus rigoureux sur l'utilisation et l'allocation des moyens et des budgets, ce qui amène le personnel à s'inquiéter et à réagir d'autant plus. En un mot, les managers publics sont incités à rechercher des formes d'innovation plus sophistiquées, qui combinent au mieux les variables sociales et les variables économiques.

#### *1.2.4.5. La conscience professionnelle*

À l'inverse des stéréotypes diffusés décrivant des fonctionnaires négligents et non intéressés par leur travail, on observe dans le milieu public des comportements qui traduisent de fortes consciences professionnelles et une certaine fierté du travail bien fait. Malgré un système bureaucratique qui engendre incontestablement des comportements dysfonctionnels, il ne faut pas négliger pourtant la valeur dans les nombreux actes consciencieux qui sont mis en œuvre.

#### *1.2.4.6. Le besoin de reconnaissance externe*

Il existe au sein des organismes publics un besoin de reconnaissance externe fort, quel que soit le niveau hiérarchique des personnels. Effectivement, les cadres supérieurs sont en quête

d'image et de statut sociaux, tandis que les agents cherchent à combattre la mauvaise réputation du système public. Ce besoin de reconnaissance constitue un atout pour la pérennité de certains changements et est susceptible d'améliorer l'image individuelle et collective des acteurs en place.

Au-delà de ces leviers, de nombreuses résistances au changement persistent, qu'elles soient inhérentes ou non au milieu public.

### ***1.3. Les freins et facteurs de résistance***

Bartoli et al. (2015) mettent en avant deux niveaux de freins au changement dans le milieu public. Un premier niveau, regroupant des facteurs de blocage a priori qui freinent le lancement du changement. Un second niveau concerne des points de fragilité dans les changements engagés qui les amènent à avorter en cours de route ou à rester sans effets. Fninou (2015), souligne quatre types de freins et blocages au changement au sein des organismes publics et en particulier à la diffusion du New Public Management : les freins politico-stratégiques (1.3.1), les freins structurels (1.3.2), les freins culturels (1.3.3), les freins comportementaux (1.3.4). À cela, Bartoli et al. (2015) ajoutent un cinquième frein d'ordre méthodologique, dans la mesure où la distinction entre la nature du changement et le pilotage de son processus semble utile pour comprendre les blocages.

#### ***1.3.1. Les freins politico-stratégiques***

Les freins stratégiques sont liés à la logique institutionnelle ne favorisant pas l'innovation et aux polémiques sur la légitimité des réformes publiques. Ces freins peuvent nuire au développement d'une culture du résultat défendu par Gilbert (2000) et Bousta Julien (1999). On peut prendre comme exemple le contexte économique (1.3.1.1), le cadre institutionnel (1.3.1.2), l'agenda politique (1.3.1.3), la complexité décisionnelle (1.3.1.4), ainsi que le débat sur la légitimité (1.3.1.5).

##### ***1.3.1.1. Le contexte économique***

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le contexte de crise économique et de pénurie des fonds publics affecte l'action publique de multiples manières (Bartoli et Blatrix, 2012) et compromet les capacités de la puissance publique à engager des évolutions majeures. En outre, ce contexte conduit à une situation où l'État est de moins en moins en mesure d'imposer les orientations fortes aux acteurs privés.

Mais en même temps, ce contexte économique est susceptible, sous certaines conditions, de favoriser des évolutions et remises en cause devenues incontournables. Il s'agit donc à la fois d'un frein et d'un levier.

#### *1.3.1.2. Le cadre institutionnel*

Traditionnellement, le système public français repose sur un cadre institutionnel centralisé se traduisant par une dépendance des acteurs au regard des orientations et du contrôle de la puissance publique. Cette logique administrative supervise les déviations possibles par rapport au cadre général et ne favorise pas spontanément l'innovation.

Cependant, comme nous l'avons vu auparavant, des marges de manœuvre non négligeables peuvent exister, et ainsi devenir des leviers du changement.

#### *1.3.1.3. L'agenda politique*

La temporalité du facteur politique n'est pas toujours propice au pilotage des réformes, qui trouvent généralement leurs sens dans la durée. De plus, la logique de la compétition politique conduit souvent à défaire ce qui a été fait précédemment en cas d'alternance politique. Ce phénomène peut aussi être observé en cas de changement d'élus de même obédience. La précarité du politique réside dans sa capacité à s'adapter à l'exigence démocratique, mais elle sert difficilement le pilotage du changement.

#### *1.3.1.4. La complexité décisionnelle*

La multiplicité des décideurs potentiels – qualifiés d'« essais décisionnels » (Brookes, Le Pendeven, 2014) – qui caractérise les organismes publics constitue un frein à l'innovation,

dans la mesure où elle rend difficile la décision même de changer. Cela aboutit souvent à des non-décisions, dont la conséquence est souvent la routine du fonctionnement et la reproduction des actions passées.

De surcroît, la décision nécessite des informations pertinentes, lesquelles s'avèrent difficiles à définir et à obtenir, surtout dans un contexte où les pressions autour d'indicateurs partiels de performance se renforcent.

#### *1.3.1.5. Les débats sur la légitimité*

Les débats sur la légitimité de l'État en ce qui concerne son rôle, ses contours, peuvent constituer des facteurs potentiels de résistance au changement. Ils sont souvent empreints de représentations connotées ou idéologiques qui conduisent à porter le débat au niveau « macro », c'est-à-dire les vocations et les missions de l'État, et à écarter la question d'éventuels besoins d'évolution au niveau « micro », qui renvoie plutôt au fonctionnement des entités publiques.

### **1.3.2. Les freins structurels**

Les freins structurels proviennent de la lourdeur bureaucratique, du système d'autorité défavorisant l'initiative des acteurs et des contraintes juridiques. Cette idée est soutenue par Chatelain (1998), Buisson-Villa (1999) et Maurel (2006) tentant de montrer la difficulté des organisations publiques à sortir de leur logique administrative. On peut prendre pour exemple la lourdeur bureaucratique (1.3.2.1), le corporatisme (1.3.2.2), le système d'autorité (1.3.2.3), le cadre juridique structurant (1.3.2.4), la taille et la complexité des organismes publics (1.3.2.5), le cloisonnement (1.3.2.6), la mobilité de l'encadrement (1.3.2.7), et enfin les pouvoirs parallèles (1.3.2.8).

#### *1.3.2.1. La lourdeur bureaucratique*

Le fonctionnement bureaucratique repose sur une logique de stabilité et de routine dans la mesure où la référence est la procédure, la règle, en termes standardisés. Dès lors, le système est supposé orienter le comportement des acteurs dans un sens prédéfini. Tout aléa et/ou besoin d'ajustement s'en retrouve soit négligé, soit régulé a posteriori et réintégré dans un cadre

initial. Telles sont les caractéristiques du système bureaucratique et notamment celles issues des logiques pyramidales publiques, très présentes dans la culture française (Crozier, 1963).

#### *1.3.2.2. Le corporatisme*

En France, le système des Grands Corps d'État est un phénomène très prégnant dans le fonctionnement public. Ce dernier apporte une crédibilité et une garantie de compétence administrative et technique. En outre, il limite la créativité et l'évolution du fait de sa tendance à la reproduction (Brookes, Le Pendeven, 2014). Le mode de fonctionnement syndical et les capacités de blocage des partenaires sociaux représentent des contre-pouvoirs légitimes, qui peuvent freiner, contrecarrer ou réorienter les changements.

#### *1.3.2.3. Le système d'autorité*

La structure hiérarchique est traditionnellement basée sur un rôle majeur des responsables qui transmettent des directives descendantes aux agents afin que ceux-ci les appliquent sans avoir à s'interroger à leur propos. Une telle structure ne laisse guère de la place à la pensée autonome des individus et ne favorise pas l'initiative. Tout dysfonctionnement ou toute situation exceptionnelle doit en principe remonter au sommet de la hiérarchie, ce qui peut alourdir l'organisation et ses processus d'évolution. Cela nuit également à la réactivité dans un environnement en constante évolution.

#### *1.3.2.4. Un cadre juridique structurant*

Le cadre juridique et/ou réglementaire est très prégnant dans le secteur public et conçu pour être porteur de droits et de devoirs, de protections et de garanties à l'égard de l'intérêt général. En un mot, il pose un ensemble de dispositions que doivent suivre les acteurs, quel que soit leur niveau de responsabilité. S'ajoutent à ce cadre formel les habitudes structurantes et les usages collectifs qui renforcent l'ossature et le poids contraignant exercé par le système tout entier.

#### *1.3.2.5. La taille et la complexité*

Une des caractéristiques spécifiques des structures publiques est leur taille importante et qu'elles soient souvent insérées dans un réseau complexe d'acteurs et d'entités. Or, les théories des organisations exposées par Aubert (1991) ont montré que si ces facteurs ne sont pas compensés sur des dispositifs de transversalité et de flexibilité, ils peuvent alourdir le fonctionnement et entraver l'innovation et la décision.

#### *1.3.2.6. Les cloisonnements*

Au sein du secteur public, deux types de cloisonnement coexistent. En premier lieu, la coupure relativement étanche entre les entités internes qui les composent. Par conséquent, les changements ont alors du mal à se diffuser et à s'ancrer dans l'activité. Ce procédé s'observe notamment dans de grandes organisations parcellisées. En second lieu, et peut-être plus insidieux que le premier et propre aux administrations et établissements de taille importante, est celui qui existe entre les services centraux et les services déconcentrés ou locaux. En effet, les services centraux éprouvent des difficultés à s'impliquer dans les changements d'initiative locale et/ou ne sont pas en mesure de les appuyer. Conséquemment, les changements risquent de périlcliter faute de soutien, ou par télescopage avec d'autres changements d'initiative centrale.

#### *1.3.2.7. Les mobilités de l'encadrement*

Une des spécificités de la sphère publique est la fréquente mobilité des cadres et plus particulièrement de l'encadrement supérieur. Néanmoins, même si ce procédé permet un renouvellement, ce dernier peut être préjudiciable à la pérennité des changements, ces derniers ayant besoin d'être portés dans la durée.

#### *1.3.2.8. Les pouvoirs parallèles*

Deux types de situation hiérarchique peuvent être observés au sein des organismes publics. Soit la filière hiérarchique est clairement définie, et découpée en différents échelons dans la logique pyramidale unique et descendante ; ce procédé est souvent mis en place dans des

bureaucraties de type mécanistes. Soit a contrario, il existe une cohabitation de plusieurs filières hiérarchiques avec des difficultés d'articulation (Mintzberg H., 1995).

Dans ces deux cas, les pouvoirs formels ne sont pas les seuls à s'exercer, car des phénomènes d'influence parallèle apparaissent autour de multiples logiques possibles telles que la logique syndicale, la logique de corps, la logique de grade, etc.

En dernier lieu, ces différents facteurs créent un sociogramme qui peut s'avérer résistant aux projets impulsés par la hiérarchie formelle, selon les mécanismes diffus du contre-pouvoir.

### ***1.3.3. Les freins culturels***

La culture est souvent perçue comme un facteur explicatif des résistances aux changements. Il serait réducteur de se limiter à une représentation d'une « culture française du service public », prétendument homogène, pour expliquer les freins au changement. Il est par conséquent important de considérer la culture comme une résultante d'autres facteurs et de l'appréhender comme un ensemble composite fait de diverses dimensions (territoriales, professionnelles, organisationnelles, sociales, etc.). Dès lors seront étudiés l'aversion à la prise de risque (1.3.3.1), le syndrome du « *Not Invented Here* » (NIH) (1.3.3.2), la tradition de la permanence (1.3.3.3), la persistance de tabous, le gap « hiérarchique » (1.3.3.4), et enfin le « dada » des nouveaux (1.3.3.5).

#### *1.3.3.1. L'aversion à la prise de risque*

Les agents publics ont été formés et habitués à appliquer des normes générales et ne sont pas aussi portés que les acteurs exerçant dans des milieux plus turbulents à l'incertitude et à la prise de risque. Or, les évolutions sont souvent porteuses d'une certaine forme d'inconnu et engendrent des inquiétudes implicites face aux risques courus, d'où le classique phénomène de résistance au changement. Selon Bollinger et Hofstede (1987), ce phénomène est renforcé par des spécificités culturelles françaises marquées par un fort contrôle de l'incertitude et une relative aversion au risque.

#### *1.3.3.2. Le Syndrome du « NIH »*

Cette expression attribuée à Katz et Allen (1982) est généralement utilisée pour qualifier certaines réticences à intégrer des innovations venues d'ailleurs. La crainte des dégâts causés par des transpositions hâtives de méthodes du secteur privé conduit parfois à des positions extrêmes qui amènent à faire preuve d'immobilisme.

#### 1.3.3.3. *La tradition de la permanence*

Un des rôles de l'État et de ses instances ou émanations est de garantir une certaine stabilité à la nation et à ses citoyens. D'où un principe de « continuité » prônant un fort attachement aux traditions, à la permanence et à la solidité des institutions et activités, dans ce contexte-là encore plus qu'ailleurs.

#### 1.3.3.4. *La persistance de certains tabous*

La plupart des raisons évoquées plus avant peuvent entretenir ou donner naissance à certains tabous, lesquels se manifestent souvent par opposition aux caractéristiques de la sphère marchande privée.

C'est pourquoi les notions de « *profit* » et d'intérêt particulier sont rejetées. Il en va de même pour les termes de client, productivité, stratégie, marketing, ou encore de management.

La pérennité de ces réticences provient certainement de la crainte d'une entrave à la déontologie et aux principes fondamentaux du service public, qui pourrait survenir par le rapprochement des méthodes du secteur marchand.

#### 1.3.3.5. *Le « Gap » hiérarchique*

Différentes études menées au sein d'organisations publiques révèlent des logiques de fonctionnement différentes entre les cadres supérieures et l'encadrement intermédiaire. Une indication de cette dichotomie est apportée par l'identification de facteurs de motivation des cadres supérieurs, parmi lesquels la notion de « *carrière* » n'est pas à négliger. En effet, la carrière s'accompagne généralement de mobilité, ce qui crée une double rupture entre les

cadres moyens et les cadres supérieures : celle de l'ancienneté d'une part, celle de l'origine géographique d'autre part.

Pour conclure, ce « *gap* » hiérarchique culturel nuit à la continuité et à une cohésion spontanée des démarches engagées, notamment parce que l'appréhension du temps et de l'espace est très différente selon les acteurs.

#### *1.3.3.6. Le « *dada* » des nouveaux*

Le renouvellement fréquent des responsables ne conduit pas seulement à des abandons de projets, mais peut contribuer à faire qu'un changement en chasse un autre, ce qui décrédibilise d'autant plus chaque innovation. Effectivement, les nouveaux arrivants cherchent à marquer la vie de l'organisation et à trouver une place. Donc, il peut s'agir là d'un facteur de fragilisation non négligeable.

### ***1.3.4. Les freins comportementaux***

Les freins comportementaux sont montrés par les travaux de Crozier et Friedberg (1977) soulignant le rôle central des acteurs au sein des organisations publiques. On serait amené à croire que le sommet des organisations publiques a tout pouvoir de décision. Cependant, il est confronté à la résistance des subordonnés. Cette résistance peut se traduire par l'absence de stimulation individuelle (1.3.4.1), une démotivation (1.3.4.2), un manque de reconnaissance (1.3.4.3), un comportement d'attentisme (1.3.4.5), une personnalisation des projets (1.3.4.6) et l'insuffisance de leadership (1.3.4.7). En conséquence, les subordonnés peuvent être amenés à rejeter, à freiner le changement.

#### *1.3.4.1. L'absence de stimulations individuelles*

Le système de gestion des personnels dans le secteur public, et en particulier du fait de l'impact de la dimension statutaire, est traditionnellement basé sur des logiques d'égalité, de critères collectifs universels, est pris en charge de façon administrative par les services centraux sans rapport direct avec les agents. Les comportements des personnels ne sont guère liés à des

stimulations individuelles, dans la mesure où une initiative ou l'amélioration des systèmes antérieurs n'est pas encouragée.

#### *1.3.4.2. Le phénomène de démotivation et le manque de reconnaissance*

Victimes de l'engrenage du système, les agents publics se sentent souvent impuissants et bloqués. De plus, ils souffrent régulièrement d'un manque de reconnaissance tant au niveau interne qu'au niveau externe. Sur le plan interne, un sentiment d'injustice peut apparaître lorsque ceux qui produisent des efforts particuliers ne se sentent pas plus valorisés que ceux qui n'en font pas du tout. Tandis qu'au niveau externe, il n'est pas rare qu'ils souffrent d'une image négative. En définitive, de telles situations découragent même les plus entreprenants qui renoncent à leurs initiatives d'amélioration.

#### *1.3.4.3. Les comportements attentistes*

Ce phénomène est assez classique et se rencontre à la fois dans des organismes publics et privés : chacun attend que l'autre et en particulier « le chef » montre l'exemple. Or, selon la logique de l'exemplarité où tout acteur est en droit d'attendre le premier pas d'un autre, cette attitude généralisée cristallise l'inertie de l'organisation. En outre, les travaux de Herzberg (1966) ont montré que le supérieur hiérarchique est régulièrement un facteur d'insatisfaction. Dans les organisations publiques, ce phénomène peut être accentué par l'attente du prochain départ du cadre supérieur, directeur ou de l'élu, dont on suppose que cela conduira probablement à l'abandon du changement entrepris antérieurement.

#### *1.3.4.4. La personnalisation des projets*

En dépit d'un essai décisionnel important, la personnalisation des projets reste forte dans le secteur public. À l'intérieur des entités professionnelles, le phénomène peut se décliner selon la même logique. Effectivement, il n'est pas rare qu'une démarche de changement ne puisse voir le jour que si quelques individus déploient une énergie forte et utilisent leur marge de manœuvre pour la porter. Cette situation peut fragiliser les changements dans la durée.

#### *1.3.4.5. L'insuffisance de leadership*

Compte tenu des statuts et des règles liés au droit du travail dans le milieu public, l'encadrement ne maîtrise pas toutes les variables de la gestion des ressources humaines. Les managers ne disposent donc pas de toutes les capacités pour rétribuer ou sanctionner, et ne possèdent guère de facteurs de stimulation de leur personnel. Par conséquent, le leadership hiérarchique est plus délicat, l'impulsion nécessaire à la mise en œuvre des changements engagés peu efficace.

#### *1.3.5. Les freins méthodologiques*

Aux quatre freins évoqués précédemment, Bartoli et al. (2015) y ajoutent un cinquième frein d'ordre méthodologique. Effectivement, un changement peut être considéré comme pertinent sur le fond par une majorité des parties prenantes, mais être mal piloté sur la forme et conduire à des résistances. Ces réticences peuvent provenir d'un manque d'évaluation post-changement (1.3.5.1), de diagnostics incomplets (1.3.5.2), d'un centrage excessif sur le contenu (1.3.5.3), d'un défaut de projection dans le temps (1.3.5.4) et de la non-implication des acteurs (1.3.5.5).

##### *1.3.5.1. Le manque d'évaluation post-changement*

Pendant longtemps, le secteur public est resté éloigné des préoccupations d'évaluation des impacts de ses actions. Ce symptôme semble être de même nature en ce qui concerne le changement. Le réflexe est de ne pas évaluer et il peut exister des profits à ne pas effectuer d'évaluation, celle-ci faisant l'objet d'une forme « *d'indifférence intéressée* » (Gaxie et Labosier, 2002). Si bien que la capitalisation et l'activation des changements enclenchés ne sont guère possibles, ce qui les fragilise inévitablement. Ce constat ne se limite pas qu'à la sphère publique, et il touche autant les chercheurs que les praticiens. Donc, l'évaluation des impacts des processus de changement reste aussi rare dans la théorie que la pratique (Pettigrew, Woodman et Cameron, 2001).

#### 1.3.5.2. *Les diagnostics incomplets*

La qualité d'une stratégie de changement repose sur la qualité des analyses préalables. Or, ces analyses préalables sont fréquemment évacuées, la solution étant parfois envisagée avant l'identification complète du problème. Selon Alter (2000) : cette approche se focalise sur la résolution des symptômes et non sur les causes des problèmes de fond. Par ailleurs, l'insuffisance des systèmes d'information publics entrave d'éventuels efforts d'amélioration des diagnostics (Groupe Terra Nova, 2013).

#### 1.3.5.3. *Un centrage excessif sur le contenu*

L'un des défauts méthodologiques très fréquemment observés en matière de pilotage du changement est celui du « *centrage* » excessif sur le contenu aux dépens du processus.

Le secteur public est traditionnellement marqué par des injonctions centralisées, des directives technocratiques, des circulaires énonçant des réformes à mettre en place. Cependant, le processus s'en trouve largement négligé puisque les acteurs concernés ne sont pas consultés, que l'adaptation au contexte est inexistante, et que la possibilité réelle d'ancrage du changement dans la durée s'avère extrêmement faible. Or, des théoriciens des organisations tels que Pettigrew A. (1987) insistent sur les besoins d'articulation entre contenu, processus et contexte du changement.

#### 1.3.5.4. *Un défaut de projection dans le temps*

L'absence de réflexion stratégique et de projection dans le temps, qui seraient utiles pour préparer les phases ultérieures à la mise en place du changement, est une cause fréquente d'échec dans la durée. La mobilisation des acteurs se fait souvent au moment du lancement du changement, mais elle est souvent négligée dans la gestion, sa poursuite et son actualisation dans le temps.

#### *1.3.5.5. La non-implication des acteurs*

Pour qu'un changement soit pérenne et réellement mis en œuvre, l'adhésion des acteurs qui y contribuent doit être effective. L'une des conditions primordiales est une implication le plus en amont possible. Cependant, certaines postures technocratiques conduisent à des conceptions isolées des projets par des « *experts* » souvent déconnectés des utilisateurs ou des bénéficiaires du changement. Ce phénomène de déconnexion entre la conception et l'usage crée selon De Vaujany F-X. (2006) une difficulté d'appropriation qui augmente la probabilité que le changement envisagé ne soit ni intégré ni mis en œuvre, ce qui compromet fortement sa durée de vie.

En un mot, les changements engagés, dans les organismes publics, lorsqu'ils ont surmonté les obstacles du démarrage, continuent à évoluer entre un premier ensemble de facteurs qui risquent de les compromettre à tout instant et un second ensemble de facteurs qui les favorisent et les entretiennent. Dès lors, la qualité du pilotage du changement peut constituer une condition de réussite pour la pérennité des démarches engagées.

### ***1.4. Les conditions de réussite du changement***

À la lumière des démarches et expériences passées, il peut être intéressant de dégager quelques conditions de réussite ou écueils à éviter pour le changement au sein d'organismes publics. On peut citer par exemple l'évitement d'injonctions centralisées (1.4.1), une impulsion centrale pérenne (1.4.2), le respect des spécificités de chaque entité (1.4.3), la prise en compte du facteur temps (1.4.4) et la formation et l'information du personnel (1.4.5).

#### ***1.4.1. Éviter l'injonction centralisée***

Les leçons de l'expérience rappellent régulièrement que la mise en mouvement effective du secteur public ne peut pas venir de directives universelles, d'injonctions centrales et de commandements ministériels. Le cadre réglementaire peut contribuer à la fois à la stimulation ou au renforcement de démarches de changement, en particulier lorsqu'il incite à l'initiative ad hoc, en fonction des spécificités locales, étant donné que le changement uniforme global semble

être voué à l'échec... surtout dans un système bureaucratique qui développe des réflexes « *phagocytaires* ».

Il est donc plus pertinent de favoriser l'incrémentation et l'adaptation locale et des stratégies à petits pas. C'est ainsi que certaines études s'intéressant aux structures gouvernementales ont montré que les progrès constatés tiennent plus à une succession de modifications nombreuses et sans prétention qu'aux grands plans de réforme annoncés publiquement (Downs, Larkey, 1986).

#### ***1.4.2. Donner une impulsion centrale pérenne***

En effet, si la directive universelle est inadaptée, l'engagement, le soutien et l'aval des autorités centrales se révèlent indispensables. Si tel n'était pas le cas, les entités publiques seraient confrontées à un risque de flottement, de dérives et de problèmes de légitimité de leurs actions qui les amènent à échouer ou paraître subversives. Gremion et Fraisse (1996), dans leur analyse des réformes nord-américaines, montrent qu'il est plus intéressant d'envisager un pilotage interactif qui assure un dosage entre une initiative locale et l'engagement central.

#### ***1.4.3. Respecter les spécificités de chaque entité***

Dès lors, il convient d'éviter les transferts à l'identique en provenance du secteur privé, mais aussi de respecter les multiples différences et particularités dans différentes composantes du service public. Les vocations variées, les structures juridiques diverses, les contextes spécifiques, les rythmes de changements divers, etc., constituent autant d'éléments qui amènent à refuser les généralisations de démarches à l'intérieur de la même sphère publique. Des études comme celle de Pettigrew (1997) montrent que le NPM ne se limite pas à une simple application des méthodes et outils issus du secteur privé au secteur public. Le NPM consiste plus en l'invention d'un modèle de performance des services publics, basé à la fois sur l'atteinte des objectifs fixés par les élus et sur l'optimisation des moyens financiers engagés comme l'a développé Favreau (1997). C'est ainsi qu'Aldrin et Choffel (2015) reprennent plusieurs études ayant montré l'échec de la standardisation des outils issus du privé au domaine public. Par exemple, Bessire et Fabre (2011) montrent les limites et les dangers du management public par des indicateurs de résultats seulement, car cela omet la prise en compte des impacts des politiques publiques sur la société. Ainsi, la conception et le développement d'outils de gestion

ne se limitent pas comme dans le secteur privé à une analyse de la performance en termes d'efficacité et d'efficience.

En somme, les erreurs de la transposition pure et dure sont tout aussi préjudiciables lorsque celle-ci passe d'une unité publique à l'autre que lorsqu'il s'agit d'appliquer une technique d'entreprise à une administration.

#### ***1.4.4. Prendre en compte le facteur temps***

Les évolutions attendues dans le milieu public sont nécessairement longues et progressives, elles doivent s'appuyer sur des dynamiques d'amélioration permanente, qui ne sauraient être assimilées à des changements rapides et quasiment instantanés. Néanmoins, des temps d'impulsion plus marqués ou des étapes significatives à franchir sont souvent utilisés pour stimuler et crédibiliser la mutation. Par conséquent, le facteur temps devient donc une variable clé dans le pilotage stratégique du changement (Lewin, 1951).

#### ***1.4.5. Former et informer les personnels***

Que ce soit en formation initiale ou en formation continue, l'information et la formation sur les enjeux, les problématiques de fond, les méthodes et les écueils à éviter se révèlent importants pour la cohérence et la pertinence des changements du secteur public.

Il est néanmoins indispensable de rejeter les stages « *gadgets* » par les approches purement instrumentales de management, car cela reviendrait à retomber dans des pièges d'inadaptation et provoquerait de nouveaux dysfonctionnements.

Alors, au-delà des batailles sémantiques autour des mots connotés tels que « *client* », « *productivité* », « *stratégies* », etc., ce sont surtout les enjeux, les atouts et les risques de modernisation qui doivent être étudiés et appréhendés par tous les acteurs, pour faciliter l'émergence d'évolutions plus rigoureuses et plus cohérentes. L'information et la formation des acteurs publics peuvent y contribuer. Si bien que la formation au management public devient un enjeu. Ce champ est relativement peu présent dans les formations initiales et continues des responsables publics français (Walter Kickert, 2006).

## *Conclusion de la section I*

Cette première section avait pour but de dépeindre le contexte du changement au sein des organismes publics. Nous avons tenté de montrer les apports et les freins du NPM en matière de changement en insistant sur les leviers et les freins aux changements qui sont propres ou non à la sphère publique. Nous avons vu que ces derniers peuvent être de plusieurs natures (politico-stratégique, structurelle, culturelle, comportementale et méthodologique). Nous concluons par une série de recommandations afin d'assurer la réussite du changement.

## Section II : Le cadre conceptuel de la recherche : logiques institutionnelles et contrôle de gestion

L'objectif de cette section est d'appréhender le rôle clé du contrôle de gestion dans l'institutionnalisation des logiques institutionnelles (Hasselbladh et Kalinikoss, 2000 ; Scott, 2003 ; Leca et al., 2009 ; Jones et al., 2013 ; Freidland, 2013). Dans une perspective néo-institutionnelle, le contrôle de gestion favorise la coexistence, voire l'hybridation de logiques conflictuelle (Pratt et Foreman, 2000 ; Dambrin et al., 2007 ; Kraatz et Block, 2008 ; Reay et Hinings, 2009 ; Greenwood et al., 2011 ; Château-Terrisse, 2012 ; Gilbert et al., 2012 ; Colon, 2014 ; Amans et al., 2014). Les premiers éléments empiriques en notre possession ont été étudiés au regard de la littérature, au départ concernant le rôle du contrôle de gestion dans les dynamiques de changement organisationnel dans les organisations publiques. De la même manière, nous avons commencé à réfléchir à cette situation à travers la théorie des paradoxes. Parallèlement à cela, nous mobilisons à ce moment-là la théorie néo-institutionnelle à travers le courant des microfondations, dans sa dimension des logiques institutionnelles et des pratiques institutionnelles. Il fut rapidement évident qu'un choix devait être fait entre ces deux théories pour aborder notre objet de recherche. La théorie néo-institutionnelle a alors été choisie, car elle correspondait davantage à notre approche concernant l'étude du contrôle de gestion et permet d'apporter un regard plus macro sur les phénomènes observés.

Premièrement, nous nous présenterons les logiques institutionnelles comme ancrage théorique de notre recherche (2.1.). Deuxièmement, nous analyserons la place du contrôle de gestion dans l'analyse institutionnelle (2.2.).

## ***2.1. Les logiques institutionnelles comme ancrage théorique de la recherche***

La Théorie néo-institutionnelle (TNI) est née aux États-Unis dans les années soixante-dix. Elle a été fondée en réaction aux théories dominantes en matière de recherches sur les organisations, à savoir la théorie économique néo-classique et la théorie de la contingence. Ces deux théories analysent le comportement organisationnel à travers celui des dirigeants. Le dirigeant est un pilote rationnel faisant des choix visant à maximiser l'efficacité économique de l'action organisée, choix fondés sur une analyse de l'environnement organisationnel purement technico-économique. A contrario, selon la TNI, il existe de nombreux comportements considérés comme irrationnels du point de vue des économistes, qui pourraient s'expliquer en tenant compte d'une autre source de légitimité : la conformité aux institutions. La TNI permet d'inscrire l'introduction des indicateurs de performance dans un contexte, qui est celui d'une analyse institutionnelle et de la dynamique du changement institutionnel. Le recours à l'analyse institutionnelle s'explique par la convergence des outils entre le secteur public et privé sans l'impératif catégorique de la performance. Par ailleurs, les concepts et approches développés dans le cadre de la TNI s'appliquent aussi bien au secteur privé que public.

Dans un premier temps, nous nous attacherons à définir les principaux concepts mobilisés dans la théorie néo-institutionnelle (2.1.1). Dans un second temps, nous nous intéressons à la notion de changement institutionnel (2.1.2). Enfin, nous aborderons la place des artefacts dans l'analyse institutionnelle, et la notion de matérialité des logiques institutionnelles (2.1.3).

### ***2.1.1. La définition des principaux concepts mobilisés***

Cette partie a pour objet de caractériser les notions d'institution, de champ organisationnel (2.1.1.1), de logique institutionnelle (2.1.1.2), de travail institutionnel et d'agence qui renvoient à l'acteur et à sa capacité d'action stratégique (2.1.1.3).

#### ***2.1.1.1. Les institutions et le champ organisationnel***

Il est important de noter que la TNI ne se limite pas à la quête d'efficacité dans ce qui structure le comportement d'une organisation. On entend par institution ce qui soutient et

légitime le comportement des acteurs (DiMaggio et Powell, 1991). Scott (2005) définit les institutions comme « *des structures et activités cognitives, normatives et régulatrices qui donnent une stabilité et signification aux comportements sociaux. Les institutions sont véhiculées par différents vecteurs – cultures, structures et routines – et interviennent à différents niveaux de juridiction* ». Elle repose sur trois piliers décrits par Thornton et al. (2012). Un premier pilier cognitif avec les représentations, un second pilier normatif composé de normes et enfin un pilier régulateur regroupant les règles.

Concernant le concept de champ organisationnel, ce dernier comprend les normes, règles et représentations partagées du fait de l'appartenance à un même secteur d'activité, au sein d'un même pays. Cependant, les acteurs d'autres secteurs ou d'autres pays peuvent aussi être vecteurs d'institutions. Selon la TNI, un champ organisationnel est l'unité au sein de laquelle les organisations s'influencent les unes les autres sur le plan institutionnel. Dès lors, un champ est une « *communauté d'organisation qui partage un système de sens et dont les participants interagissent plus fréquemment et inévitablement entre eux qu'avec des acteurs en dehors du champ* » (Scott, 1995, p. 56). Il peut se former autour d'une technologie, d'un marché ou d'une problématique (Hoffman, 1999). On note que les organisations tendent à se conformer à l'environnement institutionnel du champ pour paraître rationnelles et légitimes. Les entités appartenant au champ « *évitent la critique sociale, réduisent les exigences de rendre compte à autrui, améliorent leur chance de sécuriser leurs ressources et augmentent leur probabilité de survie* » (Greenwood et al., 1995, p. 4). Si bien que DiMaggio et Powell (1983) proposent la notion de processus d'isomorphisme. Les organisations d'un même champ se ressemblent par l'adoption d'éléments visibles qui rend le comportement des organisations rationnel selon la définition de la rationalité dans le champ. Les éléments visibles sont regroupés sous la terminologie de mythes rationnels. Selon Meyer et Rowan (1977, p. 343-344), ce sont des « *prescriptions rationalisées et impersonnelles qui assimilent certains objectifs sociaux à des objectifs techniques, et spécifient, en devenant des quasi-règles, les moyens appropriés de poursuivre ces buts techniques de façon rationnelle. En outre, ils sont fortement institutionnalisés et échappent ainsi, dans une certaine mesure, au pouvoir discrétionnaire des individus ou organisations* ».

Néanmoins, une conformation à l'environnement institutionnel n'engendre pas systématiquement des changements de fonctionnement. Effectivement, l'image externe d'une entité peut différer de son fonctionnement interne. Weick (1976) explique ce phénomène par la notion de découplage. Ce phénomène se produit lorsqu'une organisation adopte un nouvel outil, mais ne change rien à ses routines organisationnelles. Ainsi, il y a un découplage entre structure formelle et technique. On peut aussi parler de conformité cérémonielle, l'organisation donne à

voir ce qui est légitime, mais ne change pas fondamentalement. Ce découplage se produit parce qu'il peut y avoir un conflit entre ce qu'exigerait la conformité institutionnelle et l'efficacité technique (Meyer, et Rowan, 1977), mais également lors de la constatation d'incohérences au sein de l'environnement institutionnel. Ici apparaît l'idée de dissonance entre l'environnement institutionnel et technique qui a été beaucoup discutée et affirme que le contexte technique découle de l'environnement institutionnel (Greenwood et al., 2009).

Pour conclure, les entités d'un même champ tendent à se ressembler du fait de la diffusion de mythes rationnels sans que cette mise en conformité n'engendre obligatoirement de changement au niveau des pratiques institutionnelles. Le découplage caractérise une résistance au changement.

### *2.1.1.2. Le concept de logique institutionnelle*

On rappellera qu'un champ est un lieu de stabilité, mais aussi de changement (Wooten, Hoffman, 2008). Par conséquent, il peut être hétérogène et un lieu de conflits entre des organisations dont les intérêts peuvent diverger. Les conflits peuvent émerger des changements de normes, règles et représentations.

La notion de logique institutionnelle développée par Friedland et Alford (1991) est conçue pour ancrer les analyses organisationnelles dans leur contexte sociétal, pour « *décrire les pratiques et croyances contradictoires inhérentes aux institutions des sociétés modernes occidentales* » (Thornton, Ocasio, 2008, p. 101). Selon ces mêmes auteurs, une logique est un « *ensemble de pratiques matérielles et de constructions symboliques* » (Friedland, Alford, 1991, p. 248). Les sociétés occidentales modernes sont des lieux de juxtaposition d'ordres institutionnels, fondés chacun sur une logique. Dès lors, les individus et les organisations mobilisent ces logiques institutionnelles comme ressource et cadre pour agir. Friedland et Alford (1991) décrivent dans leurs études les principales logiques institutionnelles qui structurent les comportements des individus et organisations dans les sociétés occidentales modernes. Une première logique s'appuyant sur le capitalisme caractérisé par l'accumulation et la marchandisation de l'activité humaine. Une seconde, qualifiée de logique d'État avec la rationalisation et la régularisation de l'activité humaine par des hiérarchies de règles et bureaucratiques. Une troisième se réfère à la notion de famille, avec la construction d'une communauté et une motivation de l'activité humaine par une loyauté inconditionnelle à ses membres, et à leurs besoins de reproduction. Enfin, la logique de la religion ou de la science qui comprend la vérité qu'elle soit prosaïque ou transcendantale, et la construction symbolique de la

réalité dans laquelle toute activité humaine a lieu. On note que chacune de ces logiques est techniquement et matériellement contrainte et historiquement circonscrite. En conséquence, la société est un système interinstitutionnel plus communément appelé paysage institutionnel. Chaque logique peut être décrite par un ensemble de catégories (Tableau n° 3).

**TABLEAU 3 : LES IDEAL-TYPES DU SYSTEME INTERINSTITUTIONNEL, EXTRAITS (SOURCE : THORNTON ET AL., 2012, P. 73)**

Catégories	Famille	Religion	Etat	Marché
Métaphore racine	Famille en tant qu'entreprise	Le temple comme banque	L'Etat redistributeur	Transaction
Sources de légitimité	Loyauté inconditionnelle	Importance de la foi et du sacré	Participation démocratique	Prix de l'action
Sources d'autorité	Domination patriarcale	Charisme du prêtre	Domination bureaucratique	Actionnaires
Sources d'identité	Réputation de la famille	Association avec les divinités	Classe sociale et économique	Sans visage
Bases des normes	Appartenance au foyer	Appartenance à une congrégation	Citoyenneté dans la nation	Intérêts personnels
Bases de l'attention	Statut dans le foyer	Relation au surnaturel	Statut des groupes d'intérêt	La position dans le marché
Bases de la stratégie	Accroître l'honneur de la famille	Accroître le symbolisme religieux	Accroître le bien commun	Accroître l'efficacité et le profit
Mécanismes de contrôles informels	Politique familiale	Profession de foi	Manceuvres politiques	Les analystes de l'industrie
Système économique	Capitalisme familial	Capitalisme occidental	Capitalisme social	Capitalisme de marché

Selon Thornton et Ocasio (2008, p. 103), « *les intérêts, les identités, les valeurs, et les hypothèses des individus et les organisations sont encastrés dans des logiques institutionnelles* ». Leur rationalité inclut plus de paramètres que la seule logique de maximisation d'utilité. Lounsbury (2008) défend l'idée selon laquelle « *la multiplicité des logiques fournit les fondations institutionnelles pour des revendications concurrentes et une diversité d'actions en permettant aux acteurs de sélectionner et se distinguer des autres* ». Les acteurs mobilisent donc différentes

logiques qui leur permettent de contribuer ou de résister à un changement institutionnel. Cette théorie dépasse l'individualisme méthodologique où l'individu agirait dans son propre intérêt et dans son environnement socio-institutionnel et une approche sociologique où la structure l'emporterait par des stratégies d'acteur. Dans le pluralisme institutionnel, les agents disposent d'une diversité de références institutionnelles et ont la possibilité de se référer alternativement à l'une ou l'autre, en fonction de leurs valeurs et de leurs intérêts.

Face à la complexité institutionnelle, les notions de capacité d'action ou d'*agency* apparaissent avec Olivier (1991) pour répondre aux multiples logiques, parfois contradictoires (Greenwood et al., 2011). Les réponses stratégiques peuvent varier au sein d'un même champ organisationnel. On parle alors d'hétéromorphisme (Kondra et Hinings, 1998 ; Lounsbury, 2001 ; Rao et al., 2003 ; Washington et Ventresca, 2004 ; Szostak-Tapon, 2006). Cette notion défend l'hypothèse selon laquelle les individus et les organisations, tout en étant conditionnés par la structure, disposent de marges de manœuvre et utilisent les logiques institutionnelles en fonction de leurs intérêts, moyens, statuts et pouvoirs. L'organisation hétéromorphique peut se réaliser de plusieurs manières (Pratt et Foreman, 2000 ; Kraatz et Block, 2008). Elle peut soit supprimer une logique afin d'éliminer le pluralisme institutionnel. Soit compartimenter les logiques pour répondre séparément aux attentes via la création d'une unité organisationnelle spécifique. Elle peut également hybrider les logiques par la recherche du compromis, c'est-à-dire la coopération entre les différents acteurs. Enfin elle peut intégrer les logiques dans le but de faire émerger une nouvelle logique distincte en transcendant les logiques concurrentes. Toutefois, il est important de retenir que ces stratégies ne sont pas toujours exclusives : possible de combiner la compartimentation à l'hybridation en spécifiant les rôles des acteurs et en favorisant leur coopération autour de projets cibles (Reay et Hinings, 2009). Conséquemment, la multiplicité des logiques institutionnelles entraîne des conflits institutionnels en raison de prescriptions institutionnelles contradictoires.

De surcroît, le changement institutionnel peut être compris et analysé à partir des tensions qui se créent entre différents ordres institutionnels (logiques institutionnelles) et des stratégies d'acteurs (agence). Il peut être défini comme un changement du paysage institutionnel lui-même dont la source naît de l'incompatibilité entre des logiques (Pache, Santos, 2013 ; Reay, Hinings, 2009).

En définitive, les organisations et les individus sont encadrés dans de multiples paysages organisationnels. Leur comportement est conditionné par ce paysage institutionnel ; il dispose cependant de marges de manœuvre stratégiques et en fonction de leur capacité (moyens, statuts, pouvoirs) et leurs intérêts, contribuant au changement institutionnel.

### *2.1.1.3. Le travail institutionnel et l'agence dans le changement institutionnel*

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le comportement de l'agent n'est pas totalement conditionné par les institutions. S'il en a la capacité, c'est-à-dire le statut, les moyens et le pouvoir, l'individu peut adopter un comportement stratégique et changer l'institution (Meyer, Rowan, 1977). Dès lors, on parle d'entrepreneur institutionnel (DiMaggio, Zucker, 1988). Cette notion englobe les acteurs pouvant réagir de façon différente selon leur stratégie propre. Olivier (1991) dresse une typologie des réponses possibles à des pressions institutionnelles : tactique d'évitement, de manipulation, de résistance ou d'ignorance. Cependant, selon Thornton et al. (2012), ce courant a eu tendance à surestimer la capacité des acteurs à agir de manière totalement autonome par rapport aux institutions. Ces auteurs préconisent le concept d'innovateur institutionnel avec un acteur qui contribue au changement de son environnement institutionnel.

L'innovateur institutionnel conduit un travail institutionnel, défini par Lawrence et Suddaby (2006, p. 215) comme « *l'action volontaire d'individus ou d'organisations qui vise à créer, maintenir et bouleverser des institutions* ». Il existe trois catégories de travaux institutionnels. Une première catégorie de création qui s'appuie sur les activités suivantes : « *lobbying, définition, acquisition, construction d'identité, changement de réseau normatif, imitation, théorisation, éducation* ». Une seconde qualifiée de maintien avec la mise en place de « *renforcement du travail, politique de prévention, de valorisation et de diabolisation, de construction de mythes, d'encastrement et de routinisation* ». Enfin, un bouleversement d'institution avec une « *déconnexion de sanctions, la dissociation des fondations morales, le mépris des hypothèses et des croyances* ». Selon Lawrence et al. (2009), il est plus important de se focaliser sur le travail institutionnel en tant qu'activité qu'en tant que résultat.

En un mot, les agents peuvent conduire un travail institutionnel visant à créer, maintenir ou bouleverser les institutions.

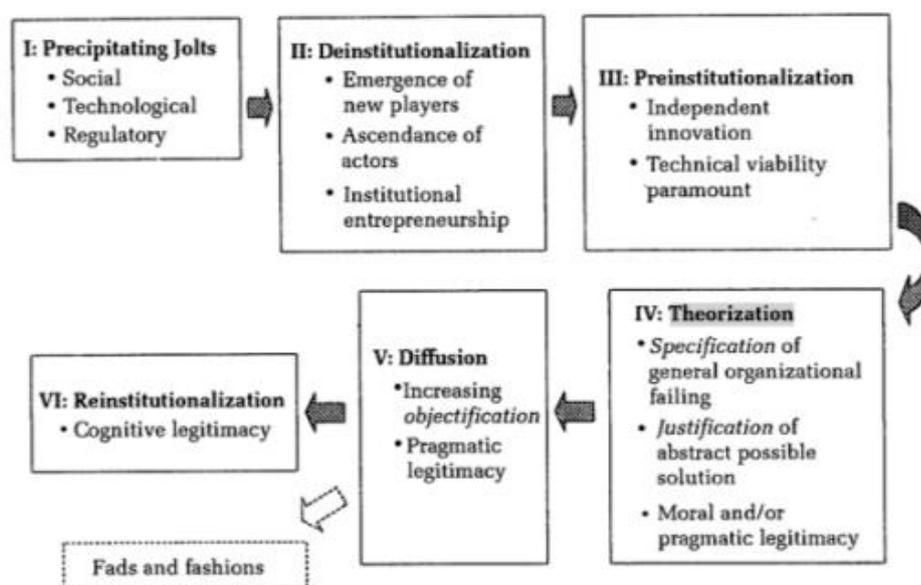
### ***2.1.2. La notion de changement institutionnel***

Au cours des années 90, de nombreuses études ont été menées sur le changement institutionnel dans les champs organisationnels. Ces études s'interrogent sur les manières et les

raisons pour lesquelles les pratiques s’institutionnalisent. Elles posent également la question de la disparition de certaines pratiques institutionnelles dans un champ lors de changements. C’est ainsi que le rôle de l’État et des associations comme « *agences de régulation* » a été mis en avant. Effectivement, ils permettent la formation et la reproduction de croyances et de normes et influencent les pratiques. On note également que les croyances collectives émergent d’interactions répétées au sein du champ. Cela diminue l’incertitude et l’ambiguïté et contribue à définir un cadrage des comportements. En définitive, les agences d’État et/ou les organismes professionnels mettent en place des mécanismes de régularisation qui renforcent et légitiment ces prescriptions.

Le modèle développé par Greenwood et al. (2002) dont nous présentons les différentes étapes du changement institutionnel modélise le changement qui affecte un champ dans la figure ci-contre (Figure n° 1)

**FIGURE 1 : LE MODELE DE CHANGEMENT INSTITUTIONNEL (SOURCE : GREENWOOD ET AL., 2002, P. 60)**



Nous présenterons tout d’abord les conditions initiales du changement (2.1.2.1), puis la préinstitutionnalisation (2.1.2.2), suivies de la semi-institutionnalisation (2.1.2.3), et enfin de l’institutionnalisation (2.1.2.4).

### 2.1.2.1. Les conditions initiales du changement

Smet et al. (2012) classent les sources du changement institutionnel en trois catégories. Tout d'abord, les sources exogènes désignant un événement, un choc initial qui déstabilise les pratiques (Greenwood et al. 2002). On peut citer par exemple les ruptures dans les normes sociales (Tolbert et Zucker, 1996), une révolution technologique (Garud et al., 2002), un changement dans la concurrence (Lounsbury, 1999 ; Powell, 1991). Ensuite, Seo et Creed (2002) mettent en avant les sources endogènes regroupant les contradictions institutionnelles qui émergent au fil du temps dans les contradictions entre institutions et génèrent des tensions créant les conditions d'un changement. Enfin, ils évoquent le changement intraorganisationnel qui désigne « *un processus micro* » pouvant contribuer à modifier le paysage institutionnel (Dillard et al., 2004 ; Smets et al., 2012). Selon Smet et al. (2012), les dynamiques intraorganisationnelles constituent des sources de changement institutionnel sous-estimées. Ils focalisent leur analyse sur « *les exigences du travail quotidien* » qui induisent des modifications de pratiques institutionnelles de type incrémental, transformant ainsi peu à peu les pratiques légitimes du champ.

Une fois le changement initié, Greenwood et al. (2002) décrivent une phase de désinstitutionnalisation avec une remise en cause de certaines institutions. Cette phase est caractérisée par l'entrée en scène de nouveaux acteurs, soit par l'ascendance prise par des acteurs existants, soit par l'émergence d'innovateurs institutionnels dont l'action vient perturber l'équilibre autour duquel le champ s'est structuré. Ensuite, une phase de préinstitutionnalisation se met en place. Elle constitue la première étape d'un processus d'institutionnalisation de nouvelles normes, pratiques ou valeurs dans le champ.

#### *2.1.2.2. La préinstitutionnalisation*

Les organisations innovent pour trouver des solutions viables aux problèmes perçus (Greenwood et al., 2002). Tolbert et Zucker (1996, p.181) décrivent un processus de « *génération de nouveaux arrangements structurels en réponse à des problèmes organisationnels spécifiques ou à un ensemble de problèmes, et la formalisation de ces arrangements dans les politiques et procédures de l'organisation donnée, ou d'un ensemble d'organisations qui sont confrontées à des problèmes identiques ou similaires* ». Lawrence et al. (2002) quant à eux mettent en avant le concept de proto-institutions pour désigner les institutions en cours de conception, avant qu'elles ne soient institutionnalisées. Les proto-institutions sont des initiatives innovantes isolées, de type d'expérimentation.

### 2.1.2.3. La semi-institutionnalisation

Cette phase est décrite par Tolbert et Zucker (1996) comme une phase de « *développement d'un certain niveau de consensus social parmi les décideurs d'une organisation concernant la valeur d'une structure et son adoption croissante par l'organisation du fait de ce consensus* ». Conséquemment, le rôle des acteurs qui participent à la diffusion des proto-institutions, parce qu'ils y trouvent un intérêt est mis en évidence. À l'achèvement de cette étape, un processus de théorisation est mis en place (Strang et Meyer, 1993 ; Tolbert et Zucker, 1996 ; Greenwood et al., 2002). Effectivement, l'adoption de nouvelles pratiques nécessite une théorisation comme le préconise Greenwood et al. (2002) avec « *le développement et la spécification de catégories abstraites et l'élaboration de chaînes de cause à effet* ». Cette étape s'opère à deux moments. Lors de la spécification du problème organisationnel d'une part, pour lequel la nouvelle pratique est une solution. Et d'autre part lors de la justification de l'innovation jugée plus adaptée que les pratiques existantes.

La théorisation permet d'acquérir une légitimité pragmatique. Une fois légitimées, les proto-institutions sont disséminées dans le champ par des mécanismes d'imitation.

### 2.1.2.4. L'institutionnalisation

L'institutionnalisation est qualifiée d'achevée lorsqu'il y a eu « *sédimentation* » (Tolbert et Zucker, 1996). La sédimentation désigne « *un processus qui repose fondamentalement sur une continuité historique de la structure, et surtout par sa survie à travers des générations de membres de l'organisation* ». Elle est caractérisée à la fois par « *la diffusion quasi généralisée de la structure au sein d'un groupe d'acteurs théorisés comme des adoptants appropriés et par la perpétuation de la structure aux sources d'une longue période* » (Tolbert, Zucker, 1983, p. 184). Greenwood et al. (2002) parlent aussi de « *ré-institutionnalisation* ».

L'institutionnalisation est un processus par lequel « *des processus sociaux, des devoirs, ou des faits prennent un statut de quasi-règle dans la pensée et l'action sociale* » (Meyer, Rowan, 1977, p. 341). Une pratique est donc institutionnalisée lorsqu'elle atteint le stade de légitimité sur le plan cognitif. Par conséquent, toute alternative devient impensable, les pratiques sont largement pratiquées, sans débat et de manière permanente (Tolbert, Zucker, 1983, p. 25). Elles sont diffusées comme des normes admises par le groupe sans être remises en cause. Selon

Jepperson, toute institutionnalisation suppose qu'il y ait un processus de reproduction autonome d'un ordre social. Greenwood et al. (2002) insistent sur l'importance de cette phase, car si cette dernière n'est pas accomplie, l'innovation reste éphémère et la pratique n'est pas institutionnalisée. Abrahamson (1991) évoque le « *destin éphémère des lubies et des modes* ».

### ***2.1.3. La place des artefacts dans l'analyse institutionnelle et la notion de matérialité des logiques institutionnelles***

Les travaux de Friedland et Alford (1991) définissent les logiques institutionnelles comme des éléments abstraits et concrets. Ils les considèrent comme « *un ensemble de pratiques matérielles et de constructions symboliques* ». Thornton et Ocasio (2008, p. 101) analysent quant à eux les institutions comme des « *modèles supra-organisationnels d'activités ancrés dans des pratiques matérielles et des systèmes de symboles par lesquels les individus et les organisations produisent et reproduisent leurs vies et donnent sens à leur expérience* ». Cependant, comme l'ont évoqué Jones et al. (2013), la dimension matérielle de la logique institutionnelle a été négligée dans de nombreux travaux. En effet, Friedland et Alford (1991) ainsi que Jones et al. (2013) remarquent que les aspects matériels, représentés par les termes comme technologie, matériel, investissement, artefact et capital sont très peu cités même dans les articles les plus importants. L'accent est davantage mis sur les rôles joués par les acteurs, les pratiques privilégiées et leurs influences sur les buts des organisations. Par conséquent, le concept est très peu présent.

La dimension matérielle renvoie aux « structures et pratiques » selon Thornton et al. (2012, p. 10). On entend par pratiques « *les activités, compétences, connaissances et croyances jouées dans un rôle, en essence la partition d'un rôle* » (Jones et al., 2013, p. 53). La notion d'artefact peut être définie comme un produit fait et réalisé par l'homme, par opposition à un objet existant dans la nature. Conséquemment, les systèmes de contrôle de gestion peuvent être assimilés à des artefacts. L'approche de la matérialité des institutions suscite un intérêt croissant dans la littérature néo-institutionnelle. C'est ainsi que Pinch (2008) s'intéresse aux aspects matériels des institutions. Par ailleurs, Friedland (2013) estime que les artefacts constituent une opportunité de mieux explorer la dimension matérielle d'une logique institutionnelle. En outre, selon Jones et al. (2013, p. 55), « *la matérialité ne fait pas qu'ancrer les pratiques et structures établies et en institutionnaliser de nouvelles, elles sont aussi le véhicule qui permet aux idées et symboles de traverser le temps et l'espace* ».

Dans le courant institutionnaliste, le rôle des artefacts (Kaghan, Lounsbury, 2006 ; Scott, 2003) a été mis en avant par des auteurs tels que Laurence et Suddaby (2006) ou encore Leca et al. (2009) travaillant sur les entrepreneurs institutionnels. En premier lieu, les travaux de Scott (2003) ont montré que les artefacts peuvent véhiculer des institutions en se diffusant physiquement, ils contribuent ainsi à propager une idéologie des représentations, c'est-à-dire des institutions. Puis, en deuxième lieu, Leca et al. (2009) ont démontré que les artefacts participent au maintien des institutions, car ils ont une réalité matérielle qui leur permet de durer dans le temps. En troisième lieu, ces mêmes auteurs estiment que les artefacts jouent un rôle dans les processus d'institutionnalisation. Étant donné qu'ils sont porteurs d'une certaine logique d'usage, la façon dont ils sont conçus peut influencer les usages qu'en font les acteurs et la manière qu'ils ont de les utiliser. Mais encore lors de la phase d'appropriation de certains outils, les acteurs vont développer leur propre façon d'utiliser l'artefact qui peut être éloignée de l'objectif initial pour lequel il a été créé. Ces acteurs ont contribué au changement institutionnel de différentes manières, soit en créant de l'intérêt, soit en légitimant l'action de ceux qui les adoptent, ou encore en diminuant l'implication de certains acteurs, restreignant les actions de ceux qui les utilisent. En quatrième lieu, les artefacts peuvent être utilisés par les acteurs pour conduire un travail institutionnel. Dès lors, le nouvel artefact, qui aurait pu être porteur de changement, a en fait été instrumentalisé pour maintenir les institutions.

Néanmoins, si les artefacts influencent les processus de changement institutionnel, la connaissance précise de la manière dont ils opèrent sur l'institution reste encore balbutiante.

## ***2.2. La place du contrôle de gestion dans l'analyse institutionnelle***

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la nouvelle logique gestionnaire est portée par les principes du NPM (Paradeise, 2010 ; Boitier et Rivière, 2013a). Le NPM devient donc le nouveau cadre réglementaire des dispositifs de financement et d'évaluation. Le cadre législatif et contractuel présente des dimensions normatives et symboliques portées par différents acteurs du champ. Ces facteurs favorisent la diffusion de la logique gestionnaire et des comportements mimétiques autour de l'adoption des SCG. Au sein des organisations publiques, les problématiques d'efficacité, de performance et de redevabilité sont au cœur des systèmes de contrôle de Gestion (SCG) (Hood, 1991 ; Ter Bogt et Scapens, 2012). Les SCG mis en place reposent sur leurs dimensions formelles sur un cycle de prévision, le suivi et l'évaluation périodiques des résultats. Selon Thornton et al. (2012), ce sont les SCG qui transforment les logiques en action. En outre, Covaleski et Dirsmith (1988) ou encore Moll et Hoque (2011) ont

montré que l'adoption de SCG formels est une manière de gagner en légitimité au sein du champ institutionnel.

Dans un premier temps, nous verrons que la notion de contrôle de gestion est complexe à appréhender et à définir (2.2.1.). Puis, dans un second temps, nous étudierons l'apport de l'analyse institutionnelle appliquée au contrôle de gestion (2.2.2.). Et enfin, nous nous intéresserons au rôle du contrôle de gestion dans les dynamiques institutionnelles (2.2.3.).

### ***2.2.1. La difficile appréhension et définition de la notion de contrôle de gestion***

Il est important de noter qu'il existe autant de définitions du contrôle de gestion que de disciplines en gestion. Dans l'approche fonctionnaliste, le contrôle de gestion est assimilé à un objet multiforme (2.2.1.1). Tandis que dans l'approche institutionnaliste, la vision du contrôle de gestion est limitée à l'aspect instrumental et technique de l'outil (2.2.1.2).

#### *2.2.1.1. Un objet multiforme dans l'approche fonctionnaliste*

Bouquin (2008) rappelle que le contrôle de gestion est une pratique institutionnelle qui s'est développée dans les grandes entreprises nord-américaines au début du XX<sup>e</sup> siècle. L'ouvrage d'Anthony (1965) donne naissance au contrôle de gestion en tant que discipline académique. Cependant, sa définition dépend du cadre théorique avec lequel cet objet est étudié.

La recherche en contrôle de gestion nord-américaine s'appuie sur les théories économiques fondées sur l'individualisme méthodologique, et notamment la théorie de l'agence. Selon ces théories, l'organisation constitue un nœud de contrats où les agents sont opportunistes, et dont le but essentiel est la maximisation du profit (Morales et Sponem, 2009). Par conséquent, le contrôle de gestion est réduit à une technologie dont l'objectif est de faire converger le comportement des individus avec les objectifs de l'organisation.

Dans l'approche fonctionnaliste, l'organisation est considérée comme un instrument pour atteindre des objectifs. Le contrôle de gestion possède deux fonctions selon Bouquin (2008), à savoir l'aide à la décision et une aide à la gouvernance. Dès lors, les recherches sont concentrées sur des problématiques techniques. Durant les années quatre-vingt, le contrôle de gestion est inséré dans un cadre plus large, celui du contrôle de gestion organisationnel et du management. Bouquin (2008, p. 178) montre que « *le contrôle de gestion est une réalité distincte*

de ce que font les contrôleurs de gestion. Si le contrôle de gestion n'est pas assimilé à l'activité du contrôleur de gestion, il est une construction, une catégorie de la pensée managériale, sinon, pour partie, de son idéologie. Quels sont les instances, les processus, les circonstances qui l'ont fait apparaître ? Où, quand, comment, pourquoi ? Et s'il n'était qu'une virtualité pour académiques ». Il existe quatre fonctions types du contrôle de gestion, suivant l'acceptation donnée à la notion de contrôle et à celle de gestion. La notion de « contrôle » renvoie à deux significations distinctes. Premièrement, ce concept renvoie à l'idée de maîtrise, c'est-à-dire à l'idée d'« orienter les comportements ». Deuxièmement, il renvoie à l'idée de surveillance, de vérification, et de « mise sous contrôle ». La notion de gestion renvoie à l'idée de « faire agir les autres ». Donc, le contrôle de gestion recouvre aussi bien l'activité de « surveillance » des choix du gestionnaire qu'une conception managériale large consistant à la fois à orienter les comportements, à décider et à aider à la décision.

Le courant fonctionnaliste a été complété par d'autres auteurs qui ont proposé de nouvelles conceptions du contrôle de gestion (Anthony, 1965 ; Ferreira, Otley, 2009 ; Otley, 1999 ; Simons, 1995). La notion de contrôle de gestion est donc plus enrichie et sophistiquée, si bien que le contrôle de gestion est de plus en plus vu comme un dispositif imbriqué dans plusieurs aspects de la vie organisationnelle. Bouquin (2008) démontre que le contrôle de gestion dans une perspective étendue fait partie intégrante du management au sens large de l'organisation dont il est indissocié. Dès lors, le contrôle de gestion ne peut pas être réduit à un simple outil technique, comme un tableau de bord, une méthode d'analyse des coûts. Albernethy et Chua (1996) ont mis en avant les notions de « *control mix* » ou de « *package* » qui comprennent des éléments formels et informels, des informations financières et non financières, des instruments comptables et non comptables. Le point commun des dispositifs de gestion mis en place est d'être conçus pour accroître la potentialité d'alignement des comportements dans l'organisation. Le « *Control mix* » regroupe un ensemble de mécanismes qui peuvent être de type administratif et formel, tels que des « *procédures [...], fiches de poste, supervision directe, budget, mesure de la performance, système d'incitation, de gouvernance, de reddition de comptes* », des *mécanismes informels utilisés pour « influencer les comportements et créer les changements culturels désirés* ». Ainsi, les différentes formes de contrôle ne forment qu'un package cohérent que si elles sont conçues pour atteindre des objectifs similaires. Il existe trois éléments clés des systèmes de contrôle, à savoir la structure de gouvernance, les outils du contrôle, et les processus associés au développement de la culture de management.

Le contrôle de gestion devient de plus en plus difficile à définir a priori. Il est caractérisé par un ensemble d'artefacts et de pratiques, formels et informels, qui ont été conçus pour influencer le comportement des membres d'une organisation et produire des informations par

les processus et la performance organisationnelle. Il subsiste deux points communs entre toutes les formes prises par le contrôle de gestion : un objectif officiel de contrôle et un renvoi toujours à une évaluation de la performance. En outre la pluralité formelle invite à utiliser la notion de système de contrôle de gestion plutôt que de contrôle de gestion, puisque le concept de système se réfère à des objets, des pratiques et des normes qui font sens pris dans leur ensemble.

### *2.2.1.2. Une vision purement instrumentale et technique dépassée avec l'approche institutionnaliste*

L'approche fonctionnaliste domine encore largement la discipline (Berry et al., 2009 ; Lukka, 2010 ; Merchant, 2010 ; Morales, Sponem, 2009). Néanmoins, la TNI est de plus en plus mobilisée dans la discipline du contrôle de gestion et représente le courant alternatif dominant. Elle apporte un nouveau souffle à la discipline, considérée comme réduite à des problèmes purement techniques, étroits et limités (Carruthers, 1995 ; Morales, Sponem, 2009 ; Naro, 2010). Elle développe une recherche critique qui remet en question les présupposés sur lesquels le contrôle de gestion a été fondé.

Ce courant s'est développé dans le champ du contrôle de gestion dans les années 80 (Hopwood et Miller, 1994). Les travaux de Berry et al. (1985) insistent sur l'influence dominante de la culture et des traditions dans les pratiques. Le maintien d'une certaine ambiguïté des systèmes comptables publics sert à donner des marges de manœuvre aux acteurs de l'organisation et répond ainsi à des demandes multiples émanant dans ce cas du syndicat et du gouvernement. Carpenter et Feroz (1992), quant à eux, montrent que les SCG répondent à une quête de légitimité. Ces travaux dénotaient avec le courant dominant dans la discipline à l'époque, en remettant en question l'idée que le contrôle de gestion puisse être utilisé pour des fins différentes de celle de l'alignement des comportements et de la recherche d'efficacité. C'est ainsi que la comptabilité n'est plus comprise comme une simple technique neutre, mais comme une pratique visant à agir sur le monde, à la fois ancrée dans un contexte socio-organisationnel. On peut dès lors parler d'une pratique à portée institutionnalisante. Selon Miller (1994, p. 1), « *la comptabilité peut aujourd'hui être vue comme un ensemble de pratiques qui affectent le monde dans lequel nous vivons, le type de réalité sociale que nous visons, la façon dont nous comprenons les choix des entreprises et des individus, la façon dont nous gérons et organisons les activités et les processus de toutes sortes et la façon dont nous administrons la vie des autres et de nous-mêmes* ». Carruthers (1995, p. 326) insiste sur l'importance de ne pas considérer la comptabilité comme un simple outil technique, mais comme une des structures formelles porteuses de sens, qui

permet aux organisations de gagner de la légitimité en leur donnant l'air d'être plus rationnelles et efficaces. De fait, la mise en place d'un phénomène de découplage entre l'adoption affirmée d'un système comptable et la faiblesse de son impact sur la réalité organisationnelle pourrait être observée. C'est pourquoi les systèmes de contrôle de gestion sont souvent assimilés à « *la quintessence du mythe rationnel* ».

Selon Meyer et Rowan (1977), le recours à l'usage du contrôle de gestion s'explique par un objectif de rationalisation technique et économique qui refléterait en fait une quête de légitimité de l'organisation pour montrer à son environnement qu'elle est bien gérée. Une bonne gestion renvoie alors à celle qui se conforme aux prescriptions du champ auquel appartient l'organisation. Le contrôle de gestion fait partie du langage de la comptabilité (Carruthers, 1995). Il exprime de façon abstraite une institution et est lui-même vecteur d'institution des organisations. Il permet également d'internaliser dans une organisation des systèmes de valeurs légitimes dans son environnement. Enfin, le contrôle comme la comptabilité reflètent et participent à la construction de représentations du monde. Comme la culture et les institutions, le contrôle de gestion comporte une dimension cognitive, véhicule des normes, des comportements et des règles contraignantes. En un mot, il devient un élément référentiel et coercitif de l'organisation.

### ***2.2.2. L'apport de l'analyse institutionnelle appliquée au contrôle de gestion***

Cette partie propose une revue de littérature sur la façon dont la TNI a été mobilisée dans la discipline du contrôle de gestion. Les analyses institutionnelles dans la discipline du contrôle de gestion ont principalement porté sur trois thèmes : le découplage consécutif à l'adoption de nouveaux systèmes de contrôle de gestion (2.2.2.1), l'influence des conflits d'intérêts et des rapports de pouvoir sur la conception des systèmes de contrôle de gestion (2.2.2.2) et l'évolution des systèmes de contrôle de gestion après leur intégration dans les organisations (2.2.2.3). Enfin, nous présenterons le modèle De Vaujany (2005a et 2005b) sur l'appropriation des dispositifs de gestion au sein d'une entité (2.2.2.4).

#### ***2.2.2.1. Pression de l'environnement institutionnel poussant à l'adoption de nouveaux systèmes de contrôle de gestion et le découplage induit***

Ansari et Euske (1987) ont mené une étude dans le milieu militaire américain et constatent que les informations comptables étaient plus utilisées pour des raisons institutionnelles et sociopolitiques que pour des raisons techniques. Si bien que la vision purement technique des systèmes de contrôle de gestion est remise en cause.

On observe que l'adoption de nouvelles pratiques de contrôle de gestion dans une organisation publique est souvent liée à des pressions institutionnelles venant de financeurs, d'associations professionnelles, de ministères, etc. (Barreta, Busco, 2011). L'enjeu poursuivi est la légitimation de l'organisation auprès de son environnement (Brigrall, Modell, 2000 ; Collier, 2001 ; Modell, 2001), pour peu que l'engouement d'une organisation pour un système de contrôle de gestion puisse être lié à une mode émergente dans le champ organisationnel (Covaleski et Dirsmith, 1991). En outre, l'adoption d'un système de contrôle de gestion peut être dissociée de l'enjeu d'efficacité (Abrahamson, 1991). On notera que ces travaux sont donc en phase avec les premiers développements de la TNI et considèrent les SCG comme des mythes rationnels.

Au sein du secteur public, des analyses institutionnelles mettent en avant une résistance au changement. Selon Greenwood et al. (2008), les réformes impulsées par les pouvoirs publics produiraient plus de discours que de changements réels des pratiques. De plus, la thématique du découplage est centrale, puisque l'une des caractéristiques de l'action publique consiste à répondre à des demandes multiples et souvent conflictuelles. Dès lors, les questionnements sur la mise en œuvre des systèmes d'évaluation de performance révèlent la façon dont les organisations publiques arbitrent entre les différents conflits d'intérêts (Brignall, Modell, 2000 ; Chang, 2006 ; Modell, 2003, 2001 ; Siti-Nabiha, Scapens, 2005). Afin de résoudre ce problème de pression institutionnelle contradictoire, les organisations publiques découplent le système de contrôles utilisés à différents niveaux de l'organisation (Abernethy, Chua, 1996 ; Ansari, Euske, 1987 ; Covaleski, Dirsmith, 1983 ; Pettersen, 1995). Un découplage ou un couplage faible constituent un moyen de maintenir l'équilibre dans un environnement contradictoire. On entend par découplage des pratiques qui sont dissociées des systèmes de gestion. A contrario, le couplage faible renvoie à des pratiques qui sont dans une certaine mesure reliées à ces mêmes systèmes. Ce phénomène de découplage est particulièrement mis en évidence lorsqu'un contrôle purement financier est mis en place dans le but de maîtriser l'utilisation des ressources de l'organisation publique (Ansari, Euske, 1987 ; Pettersen, 1995). Le découplage est cependant réduit sous l'effet des mesures coercitives imposées par les financeurs. On notera également que le niveau de découplage peut évoluer dans le temps (Lapsley, 1994). De plus, il est important de retenir que ce découplage peut provenir de l'imposition par l'environnement institutionnel de la mesure de la performance. Townley (1997), à travers une étude réalisée dans un milieu universitaire, montre l'existence d'une stratégie de résistance face à l'introduction de

l'évaluation de la performance. Une autre étude de Siti-Nabiha et Scapens (2005) explique un phénomène de résistance au déploiement d'un système de mesure de la performance imposé à une filiale par le siège du groupe. Ils mettent en évidence l'existence d'un conflit entre la logique financière portée par des systèmes imposés de l'extérieur, et la logique interne à la filiale centrée sur la question de la production. Après une phase de découplage, l'introduction de la mesure de la performance n'a pas changé les pratiques, l'obligation de rendre des comptes au siège a fini par induire des changements organisationnels, réduisant ainsi le niveau de découplage. Ils concluent sur l'intérêt d'une analyse processuelle, car le niveau de découplage peut varier dans le temps.

Ces travaux font l'objet de critiques puisqu'ils véhiculent une vision caricaturale de la TNI réduite à la question de l'isomorphisme et du découplage (Modell, 2009b). La notion de découplage montrerait que celui-ci ne s'expliquerait pas simplement sur un strict décrochage ou antagonisme entre le niveau symbolique s'exprimant à travers le besoin de légitimation et les pratiques institutionnelles. Johansson et Siverbo (2009) insistent sur l'existence de facteurs de contexte pour expliquer le découplage constaté. Selon eux, il existe un ensemble de facteurs de la rationalité économique, du contexte politique, des pressions financières et des effets de mode qui ont influencé l'adoption et l'usage de pratiques d'évaluation de la performance. Par ailleurs, ils reconnaissent le rôle de l'agence puisque l'imposition d'un système de mesure de la performance peut également servir les stratégies des acteurs organisationnels. Enfin, Modell (2001), lors du remplacement d'indicateurs de performance multidimensionnelle dans les hôpitaux, démontre l'existence d'une proactivité de la part des managers des hôpitaux dans le développement de ces outils, dans une quête de légitimité, mais aussi d'efficacité interne. Cette analyse met l'accent sur l'idée de réponse stratégique de l'agent en réaction à des pressions institutionnelles, idée développée dans les travaux sur l'entrepreneur institutionnel (TNI).

En résumé, les organisations tendent à adopter des SCG pour répondre à une demande institutionnelle. Les acteurs de l'organisation peuvent développer des stratégies pour influencer la conception et la mise en œuvre des SCG. En outre, le découplage dépend de facteurs contextuels et notamment de la relation aux financeurs, et peut évoluer dans le temps.

#### *2.2.2.2. Une dimension sociale et politique mieux prise en compte*

Modell (2009b) montre que la TNI dépasse une vision purement instrumentale et technique centrée sur l'atteinte d'objectifs organisationnels pour prendre en compte les dimensions sociales et politiques du contrôle. Les SCG reposent sur des mesures chiffrées qui les

font considérer comme des outils neutres, le chiffre étant une sorte de garantie de vérité (Power, 2004). En termes de lecture institutionnelle, la définition de la performance relève d'un acte quasi politique, révélateur des jeux de pouvoir et des intérêts des puissants.

La définition de la performance organisationnelle dépend étroitement des rapports de force dans le champ. Meyer et Zucker (1989, p. 111) ont montré la coexistence de contraintes techniques (possibilité de la mesure) et de facteurs plus qualitatifs (le style de gouvernance de l'organisation et le nombre de groupes reconnus comme importants pour l'organisation) dans la définition de la performance organisationnelle. Bien souvent, une organisation est dominée par une élite, une profession et a une mission technique dont les résultats sont facilement mesurables. On note que cette dernière définira sa performance de façon « étroite » avec un nombre d'indicateurs restreint.

Les travaux de Brignall et Modell (2000) montrent que la définition de la performance peut refléter le résultat des luttes de pouvoir. Plus tard, Chang (2006) explique que ce sont les acteurs les plus puissants qui fixeraient les règles du jeu, entraînant l'adhésion de la majorité. Or, des conflits d'intérêts peuvent émerger et provenir de différents groupes. Comme l'ont démontré Covalski et Dirsmith (1988), il existe des conflits d'intérêts larvés qui s'expriment dans le langage budgétaire entre différentes entités au sein de l'université et en dehors. Ils proviennent de visions distinctes, voire contradictoires ou antagonistes, portées par différentes professions. Par conséquent, Brignall et Modell (2000) montrent que la mise en œuvre aisée de systèmes de contrôle, intégrant à la fois des indicateurs financiers et non financiers, est d'autant plus probable que les conflits d'intérêts entre managers et professionnels sont faibles. Effectivement, les professionnels ont peu de pouvoir par rapport aux financeurs et aux managers. Le recours à la mesure de la performance financière augmente avec les pressions des organismes financiers. Mais elles sont souvent source de conflits d'intérêts entre les financiers et les professionnels qui privilégient des mesures non financières de la performance comme la qualité et l'innovation.

L'Intégration des notions d'intérêt et de pouvoir permet d'apporter des éléments expliquant le découplage. Le découplage devient donc nécessaire du fait de conflits entre les différents groupes. Pour Modell (2003), il existe un couplage faible entre les buts organisationnels et des indicateurs de performance, mais aussi entre différents systèmes de mesure de la performance. Ce couplage faible résulte donc de luttes de pouvoir entre les acteurs.

Nous nous centrons sur le cas des organisations publiques sujettes à ces ambiguïtés concernant la définition de leur performance. Elles s'appuient sur des consensus politiques pour définir leurs priorités afin de procéder à l'évaluation de leur performance. On notera également la difficulté des politiques à définir clairement les buts de l'action publique qui sont

nécessairement multiples et dont l'atteinte est d'autant plus difficile à mesurer que l'action publique s'inscrit généralement sur le long terme. De plus, le système comptable comme « *artefact* » contribue à provoquer par leur adoption des changements de pouvoir. Collier (2001) reprend l'exemple de la décentralisation de la gestion budgétaire ayant permis un changement de la répartition du pouvoir qui a contribué à concilier des intérêts qui vont dans le sens de la mise en œuvre des nouvelles pratiques comptables.

Pour conclure, les notions d'intérêt et de pouvoir sont mobilisées pour expliquer le phénomène de découplage et son niveau ainsi que la manière dont la performance est définie. Les SCG constituent donc un moyen d'accompagner des changements de répartition de pouvoir et de mettre sous contrôle certains groupes.

### *2.2.2.3. L'évaluation constante des systèmes de contrôle de gestion au sein des organisations*

Les SCG mis en place dans le cadre d'un changement institutionnel évoluent une fois introduits au sein d'une organisation. Burns et Scapens (2000) montrent que le modèle de changement se construit sur le vieil institutionnalisme économique. La théorie de la structuration de Giddens (1984) et les travaux de Barley et Tolbert (1997) conceptualisent l'évolution des SCG par un changement de règles et routines. Les travaux de Van der Steen (2011) rappellent que les règles, liées aux institutions, et les routines, rattachées au monde de l'action, sont des éléments institutionnels structurant les pratiques. Ainsi, une analyse des interactions entre institution et action au niveau intraorganisationnel paraît intéressante. À partir d'une rupture, c'est-à-dire d'un changement du contexte institutionnel qui induit l'introduction d'une nouvelle pratique, ce modèle permet d'analyser la structuration réciproque des institutions et actions internes à l'organisation. Ahrens et Chapman (2007) concluent qu'il existe un équilibre entre agence et structure dans l'analyse des pratiques de contrôle de gestion. Cette analyse s'inscrit dans la lignée des approches ancrant les pratiques de contrôle de gestion dans un contexte institutionnel, dépassant les frontières de l'organisation et les problèmes techniques (Burns et Vaivio, 2001).

Le recours au cadre du vieil institutionnalisme est justifié par Burns (2000), car ce courant aborde les institutions comme une structure ou superstructure relativement malléable et non figée, qui fixent un cadre aux actions individuelles ou collectives à travers des organisations particulières qui seraient alors autant de « micro-institutions » avec leurs règles, leurs normes, leurs pratiques.

Ce modèle a inspiré de nombreux travaux : les SCG sont développés et utilisés dans les organisations. Kasperskaya (2008), s'intéressant aux réformes du NPM et notamment le processus d'adoption et mise en œuvre d'un Balanced Scorecard, montre que les réponses organisationnelles apportées sont fonction des déclinaisons de cet outil dans les routines d'un organisme. Siti-Nabiha et Scapens (2005) se sont souciés quant à eux du processus de changement de routines organisationnelles à la suite de l'introduction d'un nouveau système d'évaluation de la performance imposé par la maison mère sous contrôle de l'État. Il en résulte que le découplage produit, dans un premier temps, entre les indicateurs de performance utilisés dans l'évaluation et des activités opérationnelles, une certaine stabilité avant que le système ne génère des changements organisationnels. Modell (2009b) met en avant la notion de chemin de dépendance, empruntée à North, pour désigner l'influence des structures institutionnelles sur les choix présents et futurs. Il apparaît que l'introduction du management par les résultats dans les années quatre-vingt-dix a contraint la mise en œuvre de mesures ultérieures, de type management de la qualité totale. Auparavant, Modell (2005b) avait démontré que les pratiques de contrôle institutionnelles peuvent évoluer avec l'action d'un entrepreneur institutionnel, mais dans les limites d'une forme imposée par l'outil. Si bien que les SCG, une fois institutionnalisés, structurent le développement ultérieur de l'organisation.

En somme, l'évolution des SCG dans une organisation sous l'effet d'un changement institutionnel survenu dans le champ organisationnel est la première voie explorant les liens entre institutions, actions et SCG. Elle est également limitée aux microprocessus de changement organisationnel, c'est-à-dire au pouvoir structurant des SCG institutionnalisés. Cela permet de créer un chemin de dépendance au sein de l'organisation, sélectionnant les alternatives envisageables.

En guise de remarque, la TNI est utilisée par les institutionnalistes qui s'intéressent au secteur public et aux SCG dans les organisations publiques. Au sein du secteur public, une approche néo-institutionnelle des SCG a d'autant plus de sens que la légitimité d'une organisation publique repose souvent sur la production d'informations, sur la performance pour des organisations tierces, et que des pressions institutionnelles incitent à l'adoption d'outils de contrôle de gestion (Modell, 2009b). La plupart des recherches empiriques concernant des organisations publiques ont été menées aux USA, en Europe du Nord et en Australie.

Elles sont liées à la diffusion des pratiques de contrôle de gestion dans le cadre de la vague des réformes du NPM (Hood, 1995). Ces études sont portées sur un nombre relativement restreint de services publics. Le thème principal de ces études empiriques est la mesure et la gestion de la performance de l'organisme public.

#### *2.2.2.4. L'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion*

Face à la prolifération de l'outillage de contrôle de gestion au sein des organisations, plusieurs interrogations émergent pour le chercheur : que deviennent ces objets, outils et dispositifs de contrôle de gestion dans les mains des acteurs qui les instrumentent ? Comment sont-ils « rendus propres » ou impropres à un usage ? Autrement dit, comment sont-ils appropriés par les acteurs de l'organisme ? Comment éventuellement canaliser ou faciliter ce processus ? Plusieurs auteurs se sont déjà intéressés à l'appropriation de divers objets plus ou moins liés au monde des OPHLM (Antony, 1999, et Meyssonier et al., 2008). Dans un premier temps, nous verrons comment mieux appréhender l'appropriation des instruments de gestion au sein du secteur des OPHLM (A). Dans un second temps, nous dépasserons la conception et l'usage des dispositifs de contrôle de gestion à l'aide de la théorie de l'appropriation et de la définition d'un axiome de De Vaujany (2006) (B).

##### **A. Mieux appréhender l'appropriation des instruments de gestion au sein du secteur des OPHLM**

Dans une approche appropriative, De Vaujany (2005a) intègre quatre éléments auxquels la théorie de la régulation de Reynaud (1988) et différents cadres sociologiques et/ou psychologiques permettront de « donner vie », à savoir objet de gestion, règle de gestion, outil de gestion et dispositif de gestion. Le tableau ci-contre applique ces quatre concepts à l'OPH étudié (Tableau n° 4)

**TABLEAU 4 : PRESENTATION DES QUATRE ELEMENTS DU MODELE DE DE VAUJANY (2005A)**

Concept	Définition
<b>Objet de gestion</b>	<p>Tout signe technique ou savoir-faire local et élémentaire dont le but est d'orienter ou de faciliter l'action collective et micro-sociale.</p> <p>Ex. : Termes techniques, schémas, croquis, représentations graphiques, les lignes de code, les interfaces d'outils informatiques, les concepts ou slogans « à la mode » ou bien encore les indicateurs.</p>
<b>Règle de gestion</b>	<p>Un discours ou une pratique interne/externe à destination des membres de l'organisation, et dont la visée est explicitement normative, portés par des parties prenantes dominantes externes et internes.</p> <p>Les règles de gestion obéissent à une logique de régulation, de codification, voire de réification de l'ordre social.</p> <p>Ex. : Règles comptables, règles fiscales, règlement intérieur, charte d'utilisation des outils informatiques, principes managériaux et conventions diverses.</p>
<b>Outil de gestion</b>	<p>Un ensemble d'objets de gestion intégrés de façon systématique et codifiée dans une logique fonctionnelle (ou toute autre logique d'acteur) et respectant un certain nombre de règles de gestion.</p> <p>Moidson (1997) : « Tout schéma de raisonnement reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation et destinées à instruire les divers actes de la gestion. »</p> <p>Un outil de gestion est marqué par son caractère instrumental, il est finalisé, relatif à l'activité. Il n'existe que par l'usage qui en est fait et son caractère contextuel au fur et à mesure de sa diffusion dans l'organisation. L'outil va subir plusieurs transformations successives par lesquelles il est approprié par les acteurs.</p> <p>Selon Hatchuel et Weil (1996) : tout outil de gestion est le fruit de trois éléments en interaction :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Substrat technique : abstraction sur laquelle repose l'outil et qui lui permet de fonctionner ;</li> <li>• Philosophie de gestionnaire : traduit l'esprit de la conception et des usages de l'outil et peut donc faire référence à des règles de gestion ;</li> <li>• Vision simplifiée du système de rôle sous-jacent à l'outil : concepteurs, utilisateurs, conseils, contrôleurs.</li> </ul> <p>En pratique, l'outil est donc souvent difficile à dissocier des règles qu'il intègre.</p>
<b>Dispositif de gestion</b>	<p>Un ensemble d'éléments de design organisationnel qui portent sur une intervention stratégique, qui sont produits et gérés par le centre ou sont le pivot d'un collectif organisationnel qui vise à intégrer les outils et les acteurs de façon cohérente, et dans le respect de certaines</p>

	règles de gestion.
--	--------------------

D'un point de vue interprétatif, un même élément de gestion pourra tantôt rester au stade d'outil, tantôt apparaître comme un véritable élément de contrôle et de pilotage organisationnel intégrant de multiples outils de pilotage et prendre progressivement le statut de dispositif de gestion. Les multiples « objets de gestion médiatique » qui traversent l'organisation comme les concepts d'« organisation-réseau », de « communautés de pratiques », de « télétravail », etc., pourront rester à l'état d'idées éparses au sein de l'organisme. L'arrivée récurrente de nouveaux objets ou outils peut faire perdre sa cohérence au dispositif quand il existe du point de vue des acteurs. Cela peut donner lieu à d'éventuels rejets d'une innovation managériale (Rambardes, 2005). Dès lors, on peut s'interroger sur le cycle de vie des outils, des objets, des règles et dispositifs de gestion ?

À l'instar de De Vaujany (2006), nous proposons de les associer à un système de « régulation conjointe » développé par Reynaud (1988). Nous faisons la distinction entre d'une part la régulation de contrôle, qui fait référence à la conception ainsi qu'à l'instrumentation des parties prenantes dominantes des dispositifs de gestion, puis à leur éventuelle réappropriation, et la régulation autonome d'autre part, qui renvoie à la manière dont les acteurs de l'organisation vont recevoir les actions de la régulation de contrôle. Dès lors, les acteurs peuvent se réapproprier à leur tour les outils, les objets et dispositifs de gestion tournés vers eux, « jouer » avec les règles de gestion, détourner les outils de gestion proposés par la régulation de contrôle, éviter l'utilisation de certains objets de gestion, inventer des objets de gestion complémentaires afin de pallier des insuffisances du système, etc.

Ainsi, le processus d'appropriation peut être compris selon trois perspectives interdépendantes, à savoir la perspective sociopolitique, la perspective psychocognitive et la perspective rationnelle. Chacune des perspectives correspond à un statut particulier des objets de gestion et peut être rattachée à des points de vue d'acteurs spécifiques. Le tableau ci-contre développe chacun de ces regards (Tableau n° 5).

**TABLEAU 5 : TROIS REGARDS SUR L'APPROPRIATION DE DE VAUJANY (2005A)**

	Nature des objets et outils de gestion	Nature du processus	Point de vue lié à la perspective	Fondements théoriques
<b>Perspective rationnelle</b>	Un vecteur de rationalisation, un outil de travail	Un processus normalisé, l'appropriation est « instantanée »	L'enseignant en gestion et la régulation de contrôle	Théorie micro-économique classique  Théories fayolienne et taylorienne
<b>Perspective sociopolitique</b>	Un outil de valorisation (« une médaille »), de rhétorique (« un argument ») ou d'influence (« un atout »)	Un acte social, l'appropriation est un processus collectif qui s'inscrit dans la durée	La régulation autonome et la régulation conjointe	Sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977 ; Sainsaulieu, 1997)  Sociologie générale (Bourdieu, 1972 ; Giddens, 1984 ; Archer, 1995)
<b>Politique psychocognitive</b>	Un support d'apprentissage, un objet affectif ou un objet de traitement de l'information	Un processus psychocognitif, l'appropriation est un processus individuel ou collectif qui s'inscrit dans la durée	La régulation autonome et la régulation conjointe	Théorie de la rationalité limitée (Simon, 1975)  Psychologie cognitive (Piaget, 1967)  Perspective psychanalytique (Pagès et al., 1992)

Selon Giddens (1984), les perspectives psychocognitive et sociopolitique peuvent être toutes les deux interprétées à l'aune de la théorie de la structuration et de la notion de dualité du structurel. Effectivement, les schèmes représentatifs ou sensori-moteurs liés aux outils, comme les règles sont à la fois les conditions et le résultat des activités accomplies par les agents. Les schèmes comme les règles sont tous deux indissociables en pratique, et constituent des éléments à la fois habilitants et contraignants. Ils habilitent l'action dans la mesure où ils donnent des moyens, voire une légitimité. Ils contraignent l'action, car ils sont liés à un champ des possibles par rapport aux caractéristiques techniques de l'artefact et aux capacités cognitives de l'agent, mais également au sens où ils font souvent système avec une vision du social comme c'est particulièrement le cas avec les logiciels d'aide à la décision. En somme, pour appréhender la

contrainte ainsi que l'habilitation à l'œuvre dans l'appropriation, les aspects cognitifs et sociologiques seront souvent entremêlés. En ce qui concerne la compréhension totale d'un processus d'appropriation, nous pensons que les chercheurs et praticiens doivent mobiliser simultanément les trois regards sur l'appropriation. Cette compréhension conjointe suppose d'analyser l'utilisation et l'évocation d'objets de gestion avec les trois regards précédents. Premièrement, cela suppose d'appréhender l'appropriation du point de vue des concepteurs-formateurs comme un processus à optimiser et à corriger. Deuxièmement, cela suppose d'adopter le point de vue des utilisateurs, d'appréhender l'appropriation comme l'apprentissage parfois difficile par lequel l'individu va devoir passer afin de rendre l'objet de gestion propre à un usage. Enfin, il s'agit d'aborder le point de vue des utilisateurs afin de comprendre comment les objets peuvent gêner ou servir leurs intérêts en fonction de leur mise en acte.

Pour conclure, avec les deux regards convocables pour comprendre les « outils de gestion en actes », il s'agit en fait de pouvoir appréhender l'appropriation tant sous l'angle des « relations » (perspective sociopolitique) que des « *savoirs* » (perspective psychocognitive). En insistant sur la nécessaire co-présence de ces regards, nous souhaitons en fait nous conformer au principe d'inséparabilité avancé par Hatchuel (2000, p. 33) qui voit en cela un « *principe fondamental d'une théorie de l'action collective* ».

## B. Le dépassement de la conception et de l'usage des dispositifs de contrôle de gestion au sein des OPHLM

Afin de définir plus précisément un cadre théorique de l'appropriation et des éléments auxquels elle s'applique, nous allons maintenant proposer d'appliquer les quatre axiomes de référence développés par De Vaujany (2005a) pour notre étude sur l'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion au sein des organisations.

Selon le premier axiome, toute appropriation est une forme contingente qui articule les quatre catégories d'éléments de la perspective appropriative. David (2000, p. 88) a montré que les outils de gestion sont des éléments fondamentaux des sciences de gestion, et notamment du contrôle de gestion, incarnant « *des pratiques explicitement ou implicitement théorisées et qui signent... les vagues de rationalisation de l'entreprise qui s'enchaînent au cours de l'histoire de la forme moderne* ».

Le second axiome prône l'idée selon laquelle tout outil et objet de gestion conçu à distance des acteurs ou bien dans une logique de co-production présente une certaine flexibilité instrumentale et interprétative. Sans ces deux types de flexibilité, aucun « *détournement* »,

« *réinterprétation* » ou « *instrumentation* » de dispositif de contrôle de gestion n'est possible. En l'absence de cette vision des objets, outils, dispositifs et règles de gestion, l'appropriation perd sa raison d'être au profit de notions plus usuelles comme celles d'utilisation, d'usage ou bien d'acceptation.

Le troisième axiome défend l'hypothèse selon laquelle l'appropriation est un phénomène complexe qui nécessite l'activation de trois regards afin d'être appréhendé dans toute sa richesse. Il s'agit ici de comprendre comment un ou plusieurs acteurs rendent un dispositif de contrôle de gestion propre à un usage. Cela passe par l'adoption du point de vue du ou des (co)-concepteurs et celui du ou des formateurs-diffuseurs de l'outil d'une part. Ils inscrivent les dispositifs de contrôle de gestion dans une perspective de régulation, de contrôle, avec des préoccupations d'efficacité et d'efficience (perspective rationnelle). Cela passe également par l'adoption de la vision des utilisateurs finaux et des dynamiques d'apprentissage et de représentation du dispositif de contrôle de gestion d'autre part sur lesquelles ils vont inscrire leur utilisation de l'outil dans une logique de régulation autonome (perspective dite de « *psychocognitive* »). Enfin, il est important de tenir compte du point de vue des utilisateurs finaux des processus sociologiques sur lesquels passe l'appropriation afin de constituer une régulation autonome (perspective dite « *socio-politique* »). Ainsi, De Vaujany (2005a) développe le concept de « *compréhension conjointe* », car cela mobilise à la fois le point de vue de la régulation de contrôle (normaliser l'outil et ses utilisations) et celui de la régulation autonome (celle qui souvent contourne et détourne un outil ou un objet afin de le rendre propre à un usage local).

Le quatrième et dernier axiome stipule que l'appropriation est un processus long qui commence bien avant la phase d'utilisation de l'objet et se poursuit bien après l'apparition des premières routines d'utilisation. Une première phase est qualifiée de « *pré-appropriation* », durant laquelle le dispositif de contrôle de gestion fait l'objet d'une première interprétation. Lors de cette phase de projet, des éléments de structuration de l'organisation peuvent être repérés. Dans le cas où l'outil fait l'objet d'une acceptation minimale, la seconde phase peut débiter. Lors de la seconde phase qualifiée « *d'appropriation originelle* », de multiples processus sociopolitiques ou psychocognitifs sont alors activés dans l'organisme. Cela peut donner lieu à des tensions. Enfin, une troisième phase donne lieu à des routines d'utilisation. L'outil peut faire l'objet de multiples « *réappropriations* » par la suite. Selon Cibora (2000), les « *bricolages* » et « *l'improvisation* » des acteurs amèneront l'instrument à évoluer de façon récurrente et imprévisible au fil de l'arrivée d'outils concurrents, de nouveaux acteurs, de changements dans l'environnement institutionnel et concurrentiel. Par conséquent, De Vaujany (2005a) montre que le processus d'appropriation ne s'achève donc pas par la formation de routines « *définitives* ».

Les quatre axiomes ainsi développés nous conduisent à appréhender l'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion comme un processus contingent, ouvert, complexe et continu. Deux grandes théories, à savoir la théorie de la conception à l'usage (David, 1998) et la théorie de la « *mise en acte* » (Hatchuel, 1996 ; Aggeri et Hatchuel, 1997), permettent d'éclairer l'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion en respectant les regards évoqués précédemment (De Vaujany et Grimand, 2005c). Selon la première théorie, les dispositifs de contrôle de gestion constituent une propriété du structurel instanciée par les gestionnaires, une « *trace mémorielle* ». Le dispositif de gestion et son substrat technique n'ont pas véritablement d'extériorité par rapport aux actions des membres de l'organisation. Par conséquent, seul le schème sociocognitif derrière le dispositif de contrôle de gestion compte. Selon Jones (1999), dans une perspective structurationniste « *pure* », le dispositif de contrôle de gestion n'a pas d'extériorité ou de matérialité dans une action sociale. A contrario, la seconde théorie montre que le dispositif de contrôle de gestion dispose d'une certaine extériorité, dans la mesure où ce dernier constitue à la fois une routine inscrite dans un système de rôle et un artefact (Lorino, 2002). L'artefact, tel que le dispositif de contrôle de gestion, est un élément du « *contexte de conditionnement* » des interactions (Archer, 1995). Dès lors, il précède l'action et peut engager une spirale de prescriptions réciproques entre les utilisations et le dispositif de contrôle de gestion ou bien l'utilisateur au temps  $t$  et ceux au temps  $t+n$ . La phase de conception, certes provisoire et itérative, est davantage valorisée dans cette seconde théorie. Cependant, Lorino (2002, p. 7) met en avant que « *cette vision s'oppose à celle de l'acteur-concepteur, dont le processus de conception, comme celui du peintre, est engagé dans une action continue sur le monde, avec une rétroaction récurrente de l'action et une modification peu ou prou continue de la conception par l'expérience* ». Cette perspective va totalement dans le sens du schéma réaliste critique. Finalement, on serait également tenté d'introduire la dimension de « *conception à l'usage* » des dispositifs de contrôle de gestion et d'inviter au développement d'un « *méta-management* », c'est-à-dire d'une science de développement de dispositif d'animation et d'évaluation des dynamiques d'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion.

### ***2.2.3. Le rôle du contrôle de gestion dans les dynamiques institutionnelles***

Le contrôle de gestion permet de concilier les logiques en présence en adoptant plusieurs formes afin de répondre aux attentes des divers acteurs du champ organisationnel. On peut le qualifier de système « *caméléon* ». Renaud (2017) évoque le concept de « *polymorphisme organisationnel* ». Cela renvoie à un processus sur lequel le dispositif de contrôle de gestion se transforme en réaction à la complexité institutionnelle. Mais avant d'aborder les phénomènes

d'hybridation (2.2.3.2) et de « polymorphisme organisationnel » (2.2.3.3), nous étudierons l'apport de l'étude de la matérialité (2.2.3.1).

### *2.2.3.1. L'apport de l'étude de la matérialité*

L'étude de la matérialité est encore balbutiante dans la littérature néo-institutionnelle (Jones et al., 2013). Selon Friedland et Alford (1991), elle peut être définie par la dualité des dimensions matérielles et symboliques des logiques institutionnelles. Les sociomatérialistes (Hasselbladh et Kallinikos, 2000 ; Pinch, 2008 ; Leca et al., 2009 ; Jones et al., 2013 ; Orlikowski et Scott, 2015) explorent la dimension matérielle des logiques institutionnelles. Elle renvoie aux structures et pratiques (Thornton et al., 2012) qui véhiculent les idées, valeurs et symboles à travers le temps et l'espace. Ils font évoluer le rôle des artefacts dans l'analyse institutionnelle (Scott, 2003 ; et Friedland, 2013). Suchman (2003, p. 98) qui définit le concept d'artefact comme « *un objet matériel discret, produit et transformé consciemment sur l'activité humaine sous l'influence d'un environnement physique et/ou culturel* ». Hasselbladh et Kallinikos (2000) montrent que les logiques sont physiquement représentées par des artefacts solides et durables. Elles ne sont donc pas désincarnées, mais « *objectivées* » au travers de dispositifs concrets et « *subjectivés* » via l'appropriation de ces logiques par les acteurs. Conséquemment, les dispositifs de gestion sont donc des transporteurs de logiques institutionnelles dans les organisations (Laurence et Suddaby, 2006 ; Hoquet et Pezet, 2006 ; Leca et al., 2009). Château-Terrisse (2012) dépeint deux rôles des dispositifs de gestion : un rôle passif consistant à véhiculer des logiques institutionnelles et un rôle actif hybridant les logiques et régulant les conflits entre les acteurs en autorisant leur intégration.

### *2.2.3.2. De l'hybridation des logiques institutionnelles...*

Notons, à l'instar de Townley (2002), Reay et Hinings (2009), Goodrick et Reay (2011) ou encore Amans et al. (2014), que les conflits de logiques sont particulièrement saillants dans les organisations professionnelles faisant face à une nouvelle logique gestionnaire. Les travaux de Besharov et Smith (2014) montrent que le dénouement des conflits peut se manifester de diverses manières. Selon Goodrick et Reay (2011), tantôt la nouvelle logique supplante l'ancienne logique dominante, tantôt les différentes logiques sont mobilisées de manière segmentée selon les pratiques en jeu. Reay et Hining (2009) ou encore Arman et al.

(2014) défendent l'idée selon laquelle les acteurs trouvent des compromis pour faire face aux conflits. De ce fait, les recherches d'Ezzamel et al. (2012) montrent que la résolution des confrontations de logiques semble contextuelle et l'enjeu est de comprendre la manière dont elle participe au changement institutionnel porté par les dispositifs de gestion. Par conséquent, il existe une réponse hétérogène de la part des organisations et une réinterprétation au niveau du champ faisant évoluer la logique gestionnaire initialement prescrite. Notons également que les logiques macrosociales induisent des pressions qui ne sont pas perçues de manière homogène à travers un champ. Effectivement, la mobilisation des logiques par les individus est façonnée non seulement par leur position dans l'organisation, mais également par leurs liens extraorganisationnels (Townley, 2002 ; Greenwood et al., 2011 ; Besharov et Smith, 2014). Les outils de gestion deviennent dès lors des vecteurs potentiels de la logique gestionnaire, à la fois les reflets des changements institutionnels et l'objet de conflits dans des dynamiques complexes multiniveaux. L'idée défendue par Goodrick et Reay (2011) ainsi que McPherson et Sauder (2013) stipule que la logique gestionnaire est susceptible d'être mobilisée de manière différente par les groupes professionnels attachés à leurs logiques dominantes et par les acteurs au sein de ces groupes, ce qui renforce le potentiel de fragmentation organisationnelle. Certains auteurs étudient les impacts du NPM sur les groupes professionnels des bureaucraties professionnelles (Rhoades, 1998 ; Evetts, 2003, 2011 ; Boussard et al., 2010 ; Paradeise, 2010 ; Bezes et al., 2011 ; Berland et Drevet, 2012). Dans ce prolongement, des chercheurs tels que Evetts (2003, 2011) ou encore Boussard et al. (2010) soulignent un nouveau professionnalisme gestionnaire individuel et organisationnel caractérisé par la diffusion d'outils de gestion et de compétences managériales (Maeller et Carter, 2007).

Différents scénarios peuvent expliquer la diffusion de la logique gestionnaire. Un premier scénario prône l'adoption des dispositifs de gestion par l'organisation de manière essentiellement cérémonielle avec un certain découplage (Meyer et Rowan, 1997 ; Covaleski et Dirsmith, 1988). Un second scénario défend quant à lui l'adoption de plusieurs logiques de manière segmentée selon les pratiques en jeu (Goodrich et Rea, 2011 ; Pache et Santos, 2013). Effectivement, une structure peut faire coexister durablement des logiques rivales, à travers une certaine hybridation de l'organisation et des individus (Reay et Hinings, 2009 ; Arman et al., 2014). Lors de ces travaux sur la transférabilité des techniques comptables, Kurunmäki (2004) montre que cette transférabilité transforme les professionnels en professionnels hybrides qui s'approprient le savoir des managers, mais gardent le contrôle de leur activité avec une logique principale toujours prééminente. Dans ce cas, l'hybridation réside donc dans l'adoption d'une logique a priori contradictoire avec la logique préexistante, mais de manière sélective. On peut citer par exemple les travaux de Château-Terrisse (2012) analysant les logiques institutionnelles traduites dans le dispositif de gestion d'une organisation de capital-risque solidaire. Pour

hybrider les logiques, le pouvoir des acteurs qui forment des coalitions distinctes, supportant chacune une logique, doit être réparti. Les outils du dispositif doivent d'une part avoir un substrat technique reflétant l'ensemble des logiques et être assez flexibles pour susciter l'intéressement de l'ensemble des acteurs, et d'autre part être dotés d'une philosophie managériale et d'une vision simplifiée des acteurs cohérentes qui poussent à la communication et à la traduction des logiques. Renaud (2017), à travers l'étude de l'audit environnemental, montre que face à une situation de complexité institutionnelle, l'audit environnemental est un dispositif de gestion caméléon qui adopte plusieurs formes pour concilier les logiques en présence. Il hybride les logiques de façon duale et ses composants (substrat technique, philosophie gestionnaire, vision simplifiée des relations organisationnelles) évoluent en fonction de la dynamique d'hybridation. Enfin, un troisième scénario est défendu par Pache et Santos (2013) avec la mise en évidence d'un paradoxe avec la mobilisation de la nouvelle logique dans les relations externes à des fins de légitimation avec certaines parties prenantes et son rejet pour les décisions de pilotage interne. Il ne s'agit pas d'un découplage, mais d'un cloisonnement entre différentes sphères de décision ou d'un couplage sélectif dans différentes dimensions des dispositifs de gestion (Pache et Santos, 2013 ; Schäffer et al., 2015).

Le dispositif de contrôle de gestion permet de répondre de manière simultanée et dissociée aux différentes logiques hétérogènes. On constate que l'articulation des logiques institutionnelles se fait en deux temps. Un premier temps consiste en la compartimentation (Pratt et Foreman, 2000 ; Kraatz et Block, 2008) qui répond de façon dissociée aux attentes des divers acteurs du champ organisationnel. Dès lors, les logiques sont traitées de manière séparée. Cette dissociation donne l'impression qu'elles ne sont pas conflictuelles et que les organisations ont la capacité de répondre équitablement aux attentes hétérogènes des acteurs institutionnels. Cette compartimentation n'est pas nocive pour l'équilibre des logiques et n'occulte pas une logique, car le pouvoir entre les différentes coalitions d'individus est équilibré tant au niveau collectif qu'au niveau individuel. On en conclut qu'il existe un équilibre symbolique entre les logiques institutionnelles. Le dispositif reflète bien les logiques en présence et les véhicule. Les logiques institutionnelles via les hommes, les règles, les outils influencent la prise de décision. Cependant, cette phase n'est pas absolue et définitive et évolue rapidement vers une période d'hybridation.

Ce second temps est rendu possible par l'ambiguïté ou la perméabilité des logiques en présence (Goodrick et Salancik, 1996 ; Greenwood et al., 2011 ; Kent et Dacin, 2013), mais aussi par une diversité d'objectifs et de moyens. Cela dépend donc du degré d'incompatibilité (Pache et Santos, 2010 ; 2013) et du degré de spécificité de ces logiques. Le degré d'incompatibilité est plus élevé et difficilement surmontable lorsque les logiques en présence reposent sur des

objectifs contradictoires. A contrario, elles peuvent être combinées lorsqu'elles ne s'opposent que sur les moyens et actions qu'elles prescrivent. Goodrick et Salancik (1996) montrent que le degré de spécificité ou perméabilité d'une logique influence la latitude dont disposent les acteurs pour définir leurs pratiques institutionnelles. Selon eux, il est possible de concilier des logiques moins spécifiques présentant des buts et pratiques ambigus. A contrario, un fort degré de spécificité des logiques les rend incompatibles. (Greenwood et al. 2011). Drepet et Hamdouch (2009, p. 131) expliquent qu'un dispositif peut alors concilier les différentes finalités des logiques. On parle alors « *d'hybridation duale* ». Effectivement, un dispositif de contrôle de gestion ne se résume pas à un véhicule institutionnel, mais au contraire permet de concilier des logiques hétérogènes pour répondre stratégiquement aux demandes institutionnelles. Par conséquent, les dispositifs de gestion possèdent également un rôle actif dans l'institutionnalisation des logiques (Dambrin et al., 2007 ; Château Terisse, 2012 ; Charue-Dubo et Raulet-Croset, 2014 ; Amans et al., 2014 ; Colon, 2014). À la différence de Reay et Hinings (2009), Renaud (2014) démontre que les stratégies des acteurs face aux pressions institutionnelles ne sont pas exclusives. Elles peuvent être combinées, utilisées de manière successive, en fonction des besoins de l'organisation.

Les deux phases de processus se renouvellent et autorisent l'hybridation par l'intégration des conflits engendrés par les logiques institutionnelles contradictoires. L'intégration est l'une des trois méthodes développées par Follett (1994) pour traiter un conflit, avec le compromis et la domination. Selon Mously (2005), l'intégration est la méthode la plus satisfaisante, car elle suppose de l'invention, alors que le compromis ne crée rien, il s'arrange avec ce qui existe déjà. L'intégration comme l'hybridation cherchent à satisfaire les intérêts légitimes des deux parties. Il convient cependant de ne pas omettre que cette méthode ne supprime pas tout conflit et n'est jamais permanente. En effet, de nouveaux différends apparaissent qui engendrent de nouveaux conflits. Dès lors, l'intégration devient un véritable processus d'apprentissage à cultiver et à entretenir, pour rechercher un nouveau point de vue intégrateur. Le processus sociotechnique est le support de cet apprentissage et est renouvelé. Il engendre à chacune de ses utilisations de nouveaux conflits qu'il régule. Pour conclure, ce processus sociotechnique hybride les logiques en rendant possible l'intégration des conflits générés par les contradictions entre logiques.

Dans leurs études sur l'impact des normes LRU au sein des universités françaises, Boitier et Rivière (2016) montrent que plusieurs logiques différentes peuvent durablement coexister dans certaines organisations composées de groupes attachés à des logiques institutionnelles distinctes, mais dont les décisions sont cloisonnées. Ces travaux font écho à ceux de Pache et Santos (2010, 2013) qui ont identifié et décrit ce qu'ils ont appelé l'organisation hybride. Ils

entendent par organisation hybride des organisations faisant coexister des logiques conflictuelles à travers ses pratiques institutionnelles.

D'un autre côté, la majorité des recherches sur les logiques institutionnelles admettent qu'il existe une logique dominante au sein d'un champ, d'une organisation ou d'un groupe professionnel, constituant la référence partagée par les membres de l'entité étudiée. Les recherches de Thornton et al. (2012), quant à elles, relient intimement logiques et pratiques des acteurs organisationnels en mettant en avant que l'étude des logiques institutionnelles implique également celle des pratiques. Ils abordent la logique institutionnelle comme un cadre métathéorique pour « *analyser les interrelations entre les institutions, les individus et les organisations dans les systèmes sociaux* ». Les logiques constituent, selon eux, les outils du changement dont le pouvoir réside dans leur capacité générative en tant que mécanismes essentiels du changement organisationnel (ou de la stabilité), cela en raison de leur lien avec les pratiques, les identités et les significations culturelles. « *Les logiques représentent des cadres de référence qui conditionnent les choix des acteurs en matière de création de sens, le vocabulaire qu'ils utilisent pour motiver l'action, ainsi que leur sens de soi et leur identité* ». En un mot, leurs travaux montrent que les logiques ne se limitent pas à des cadres de référence cognitifs. Au contraire, elles sont orientées vers l'action, ancrées dans des champs de significations et constitutives des identités des acteurs. Dès lors, Thornton et al. (2012) relient la perspective de la logique à d'autres perspectives théoriques dans les études d'organisations, à savoir les identités et les pratiques. Ils exploitent l'affinité naturelle entre ces constructions. Effectivement, la logique fournit à la fois une réponse et une justification à la question de l'identité de « *qui sommes-nous ?* » et à la question pratique de « *que faisons-nous ?* » Sur ces deux questions, les auteurs aspirent à des recherches approfondies sur la manière dont les logiques institutionnelles façonnent les pratiques et les identités d'acteurs concrets et sont façonnées par les instanciations matérielles des logiques. Dès lors, Thornton et al. (2012) insistent sur l'intérêt de recherches futures inhérentes à l'étude des pratiques et des modalités selon lesquelles les logiques sont instanciées en termes de matérialité, de comportements, de pratiques, de langages ou de symboles. Cette idée rejoint celle de Powell et Rerup (2017), dans le sens où cela rendrait plus explicites les fondements de la théorie néo-institutionnelle concernant les pratiques institutionnelles. Ces deux auteurs abordent la question des microfondations. Selon eux, les institutions sont reproduites à travers les activités de routine d'ensembles d'individus à travers leurs actions, leurs outils et leurs technologies. Powell et Repup (2017) mobilisent en ce sens la théorie de la pratique qui regroupe toute une famille d'approches qui défendent l'idée selon laquelle la vie sociale et organisationnelle se concrétise par le biais d'activités ou de pratiques quotidiennes, les pratiques désignant « *une constellation organisée d'activités de différentes personnes* ». Pour ce faire, Powell et Colyvas (2008) suggèrent d'analyser les logiques

institutionnelles, représentées et portées par des individus, à travers leurs actions, outils et technologies. Notre recherche s'inscrit dans le courant des microfondations du néo-institutionnalisme et tente de mieux cerner le lien entre logiques institutionnelles et dispositifs de gestion. Pour cela, nous allons mobiliser les travaux sur la matérialité des logiques institutionnelles.

### *2.2.3.3... au polymorphisme organisationnel*

En intégrant les logiques institutionnelles dans la grille d'analyse des dispositifs de gestion développée par Hatchuel et Weil (2002) que nous aborderons plus tard, Renaud (2017) a montré l'existence de mutations des dispositifs de gestion face à la complexité institutionnelle. Les éléments qui composent le substrat technique varient en fonction des logiques en présence. Il en va de même concernant la philosophie gestionnaire. La vision simplifiée des relations organisationnelles met en lumière des acteurs variants. Ainsi, le dispositif de contrôle de gestion est capable de se transformer en réaction à son environnement institutionnel en changeant de forme. Ce processus de transformation est qualifié de « polymorphisme organisationnel » par Renaud (2017). Ce concept renvoie au processus par lequel un artefact, en l'occurrence un dispositif de gestion, se présente sous plusieurs formes au sein d'une seule et même organisation afin de répondre aux logiques institutionnelles hétérogènes. Il contribue à la connaissance sur la matérialité des logiques institutionnelles (Hasselbladh et Kallinikos, 2000 ; Scott, 2003 ; Thornton et al., 2012 ; Jones et al., 2013 ; Freidland, 2013). Certes l'hybridation duale des logiques met en avant un rôle actif des dispositifs de gestion (Drambrin et al., 2007 ; Leca et al., 2009 ; Château Terrise, 2012 ; Amans et al., 2014 ; Colon, 2014), mais elle n'aborde pas pour autant leur transformation au sein des organisations confrontées à des logiques hétérogènes, alors que le polymorphisme organisationnel montre que la matérialisation des logiques institutionnelles s'opère également à travers la transformation des artefacts. Les artefacts sont des « objets vivants » qui évoluent d'un état à un autre pour permettre aux organisations de répondre à leur environnement institutionnel complexe et ce processus de changement peut être qualifié de polymorphisme organisationnel.

### ***Conclusion de la section II***

Cette deuxième section montre dans un premier temps que les outils de gestion sont d'une part protéiformes, c'est pourquoi nous avons proposé de les regrouper sous la terminologie de

portefeuille de gestion. Dans un second temps, ils sont institutionnellement ancrés dans les représentations des rapports sociaux, fondées sur la théorie de l'agence. Les travaux menés sur cet objet ayant mobilisé la théorie néo-institutionnelle ont principalement considéré l'adoption des dispositifs de gestion comme le résultat d'un changement institutionnel. Ces travaux ont étudié le processus de découplage associé à cette adoption. On note que la forme des dispositifs de gestion résulte bien souvent des jeux de pouvoir et des conflits d'intérêts. Il en va de même pour le devenir de ces outils une fois intégrés dans une organisation. Il est important de remarquer que le nombre d'études portant sur le rôle des dispositifs de gestion dans le changement institutionnel reste encore balbutiant. Certains auteurs ont montré en quoi ces dispositifs peuvent être assimilés à un support au travail institutionnel, en raison de leur degré d'ambiguïté offrant des marges de manœuvre pour faire valoir les intérêts de certains acteurs. D'autres, à l'instar de Hasselbladh et Kallinikos (2000), ont contribué à explorer les modalités du processus d'institutionnalisation d'une nouvelle logique au sein d'une organisation. Enfin, l'étude de Dilard et al. (2004) nous est parue pertinente dans la mesure où elle intègre les dispositifs de gestion dans un changement institutionnel qui dépasse les frontières de l'organisation. Néanmoins, ces travaux ne conceptualisent pas les dispositifs de gestion comme des objets à part entière.

### Section III. Le cadre d'interprétation

Cette section présente le cadre d'interprétation que nous avons élaboré à la lumière de la revue de littérature présentée dans les deux sections précédentes pour répondre aux questions de recherche exposées dans l'introduction générale. Ce cadre s'inscrit dans le courant de la TNI dans sa dimension des microfondations, notamment dans les travaux sur la logique institutionnelle et des pratiques institutionnelles. La première partie présente notre grille de lecture du changement institutionnel (3,1). La deuxième expose la façon dont le contrôle de gestion peut être conceptualisé (3,2).

#### ***3.1. Analyser un processus de changement institutionnel***

Cette partie présente d'une part le modèle de changement institutionnel mobilisé pour analyser le processus d'institutionnalisation d'une logique dans un champ organisationnel (3.1.1). Elle précise d'autre part les liens que nous tissons entre logiques institutionnelles et pratiques institutionnelles (3.1.2).

### ***3.1.1. Le modèle de changement adopté***

Le cadre théorique de la logique institutionnelle développé par Thornton et al. (2012) montre que plusieurs logiques institutionnelles coexistent tant au niveau de la société qu'au niveau d'un champ et des organisations. Chaque logique est plus ou moins institutionnalisée, en fonction des niveaux d'analyse (société, champ, organisation), des lieux et des époques. Czarniawska-Joerges (2008) rappelle que les organisations qui ne sont pas en interactions fréquentes, mais qui s'influencent peuvent être considérées comme faisant partie du même champ organisationnel. Une logique est considérée comme institutionnalisée dans un champ organisationnel quand elle est prise pour acquise, acceptée, généralisée et résistante au changement. Les travaux de Greenwood et al. (2002) montrent que l'institutionnalisation suppose une légitimité pragmatique et cognitive, c'est-à-dire son intériorisation par les acteurs. Par ailleurs, selon Dillard et al. (2004), l'institutionnalisation suppose une allocation de ressources humaines et matérielles destinées au maintien de la logique dans le champ. Il est important de ne pas occulter que le maintien des institutions est ainsi en lien étroit avec la notion de pouvoir, au sens de maîtrise et de contrôle des ressources.

En outre, une logique institutionnelle est composée d'éléments abstraits d'ordre symbolique, idéologique et d'éléments matériels qui sont des objets matériels, des structures et pratiques institutionnelles (Friedland, Alford, 1991 ; Friedland, 2013 ; Jones et al., 2013 ; Thornton et al., 2012). On entend par structures organisationnelles les rôles formels, règles et modèles de relations organisationnelles. Quant aux pratiques, elles englobent les « activités, compétences, connaissances et croyances jouées dans un rôle, en essence, la partition d'un rôle » (Jones et al., 2013, p. 53).

Le changement institutionnel ne correspond qu'à une étape d'un processus d'institutionnalisation tel que le décrit Greenwood et al. (2002). Selon Dillard et al. (2004), le changement institutionnel peut se produire au niveau sociétal et/ou du champ et/ou de l'organisation. Ces niveaux sont en constante interaction et s'influencent mutuellement de façon dynamique et constante. Les acteurs, au sens d'individus et organisations, sont influencés par le paysage institutionnel, mais peuvent aussi l'influencer, en faisant un travail institutionnel. Ils possèdent un rôle important. Dans la mesure où ils ont la capacité d'agir pour changer le cadre

institutionnel, créer, maintenir ou perturber les institutions, bien qu'ils soient « encastrés », c'est-à-dire conditionnés par leur environnement institutionnel constitué de multiples logiques institutionnelles, d'où l'apparition de la notion d'innovateurs institutionnels (Laurence, Suddaby, 2006). L'innovateur institutionnel crée une nouvelle pratique institutionnelle contribuant à l'innovation institutionnelle dans un champ. Dillard et al. (2004) stipulent que le changement peut être ascendant, depuis le niveau organisationnel.

Le changement institutionnel peut être de deux natures : radicale, dans le sens où il va à l'encontre des institutions existantes, ou incrémentale, avec une succession de petites modifications des pratiques au fil du temps. Il existe plusieurs sources de changement institutionnel. Elles peuvent cependant être regroupées en termes de ruptures externes et internes au champ. Concernant les ruptures externes au champ, on peut citer par exemple les ruptures dans les normes (Zucker, 1986), ainsi que les révolutions technologiques (Garud et al., 2002). Au niveau des ruptures internes au champ, on peut prendre en considération les changements dans la concurrence, les changements de régulation (Lounsbury, 1999 ; Powell, 1991 ; Tolbert, Zucker, 1996), un conflit entre logiques institutionnelles (Seo, Creed, 2002), les changements intraorganisationnels (Smet et al., 2012) et une modification de la répartition du pouvoir (Dillard et al., 2004).

### ***3.1.2. La relation entre logiques institutionnelles et pratiques institutionnelles***

La recherche sur le changement institutionnel implique une connaissance du paysage institutionnel dans lequel elle s'inscrit. Il est primordial pour Thornton et al. (2012) d'identifier les logiques en présence. Les logiques peuvent être repérées à partir d'éléments abstraits tels que les discours, les représentations, les règles, ou encore les normes. Elles peuvent également transparaître à travers l'analyse des éléments matériels, c'est-à-dire des structures et des pratiques institutionnelles. On notera qu'une même logique institutionnelle peut être incarnée dans plusieurs pratiques institutionnelles. En revanche, une pratique institutionnelle ne peut être rattachée à plusieurs logiques institutionnelles.

Pour conclure, on ne peut pas associer une pratique institutionnelle à une seule logique. Ceci engage le chercheur à analyser finement dans chaque contexte le lien entre logiques et pratiques.

### ***3.2. Conceptualiser les systèmes de contrôle de gestion comme outils de gestion***

Dans la théorie néo-institutionnelle, les SCG ne sont pas des objets conceptualisés. Effectivement, Dillard et al. (2004) les assimilent à des pratiques institutionnelles. Néanmoins, les caractéristiques de ces objets nous engagent toutefois à les distinguer de simples pratiques institutionnelles. Les SCG constituent des objets charnières entre institutions et actions. Selon Thornton et Ocasio (2008), aucun concept mobilisé dans l'analyse organisationnelle, tel que l'efficacité, la rationalité, les valeurs, n'est neutre, mais chacun doit être compris dans son contexte institutionnel. À travers leur formalisation, leur dimension concrète et discursive, ils expriment la façon dont la demande institutionnelle est traduite, et sont le reflet des influences réciproques dans différentes logiques. Le cadre de Hasselbladh et Kallinikos (2000) mobilisé par Ancelin-Bourguignon et al. (2013) et Dambrin et al. (2007) conceptualise les SCG comme le fruit de la tradition de concepts vagues correspondant à la dimension abstraite de la logique qu'ils portent. La principale contribution de ces travaux est qu'ils contribuent à définir comment la logique doit être matérialisée. Ils structurent le développement des pratiques, ainsi que les rôles organisationnels. Dans un premier temps, nous verrons comment les SCG peuvent être vecteurs de logiques institutionnelles (3.2.1). Dans un second temps, nous vous proposerons une grille d'analyse des dispositifs de gestion (3.2.2).

#### ***3.2.1. Les systèmes de contrôle de gestion comme vecteurs de logiques institutionnelles***

Aux prémices des développements de la théorie néo-institutionnelle, Meyer et Scott (1983) mettent en avant une distinction entre environnement institutionnel et environnement technique. Il en est autrement aujourd'hui, car de plus en plus de chercheurs considèrent que les institutions et les logiques institutionnelles sont liées. Les dispositifs de gestion deviennent alors des véhicules des institutions et des logiques institutionnelles. Scott (1995) considère les dispositifs de gestion comme des artefacts, c'est-à-dire des objets matériels produits et transformés par l'activité humaine, transporteurs des institutions. Ils englobent des éléments techniques et symboliques des instances de structuration. Les acteurs mobilisant le dispositif l'interprètent, se l'approprient et le manipulent.

Les dispositifs de gestion sont définis par David (1996) comme des « *dispositifs formalisés qui permettent l'action organisée* ». Il les considère également comme des artefacts qui mettent en forme le réel, qui possèdent à la fois un versant matériel et un versant social. Selon

Hatchuel et Moidson (1993, p. 21), une des finalités des dispositifs de gestion est de déléguer, coordonner ou évaluer les activités d'une organisation selon des standards. Plus tard, Moidson (1997) indique que « *les dispositifs de gestion lient hommes, objets, règles, et outils* ». Il est donc nécessaire d'analyser le dispositif dans son contexte organisationnel et notamment avec les acteurs qui le conçoivent, l'utilisent, et l'interprètent. Amans et al. (2014) défendent l'idée selon laquelle il tient aux expériences et aux représentations des acteurs, pétris de normes, de valeurs, de logiques propres. En un mot, la particularité de cet objet est d'être intimement lié aux institutions, qu'il reflète, aux pratiques, qu'il est censé structurer, et enfin à une structure organisationnelle, qu'il contribue à définir (Gond et al., 2013). Il paraît donc intéressant de les analyser comme des outils de gestion selon la grille proposée par Hatchuel et Weil (1992) et associée au courant institutionnaliste par Labatut et al. (2011).

Certains auteurs étudient les dispositifs de gestion et proposent une grille d'analyse et ses caractéristiques. Selon Hatchuel et Weil (1992), les dispositifs de gestion sont construits par trois éléments en interaction. Un substrat technique qui renvoie à un ensemble d'éléments concrets sur lequel est établi un instrument et qui lui permet de fonctionner. Une philosophie de gestionnaire qui désigne « *un système de concepts qui désigne les objets et les objectifs formant les cibles d'une rationalisation* ». Et enfin, une vision simplifiée des relations organisationnelles qui permet d'entrevoir les principaux acteurs et leurs rôles autour du dispositif. Gilbert (1997) quant à lui distingue quatre niveaux dans un outil. Un premier niveau qualifié d'opérant qui regroupe les caractéristiques visibles et concrètes. On y entrevoit ici la notion de substrat technique de Hatchuel et Weil (1992). Un second niveau procédural, qui fait fonctionner le dispositif en recelant les prescriptions et représentations sociales. Un troisième niveau conceptuel qui regroupe les notions générales et abstraites sur lesquelles s'appuie le dispositif. En dernier lieu, un quatrième niveau argumentatif qui renferme les croyances, normes et théories implicites. Dès lors, les logiques institutionnelles vont se retrouver dans la structure du dispositif sur l'ensemble de ces éléments et niveaux constitutifs. L'utilisation du dispositif s'apparente ainsi à une pratique matérielle socialement construite, encadrée par des règles, qui permettent d'organiser l'action dans l'organisation. Puisque la structure n'est pas seulement technique, mais aussi sociale en renfermant des suppositions, des croyances et des valeurs incluses dans les niveaux conceptuels et argumentatifs ainsi que dans la philosophie gestionnaire, par conséquent, elle reflète l'ensemble des dimensions des logiques institutionnelles et paraît, de ce fait, un véhicule pertinent et particulièrement intéressant à étudier.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, les dispositifs de gestion possèdent plus qu'un rôle passif de simple véhicule, ils jouent également un rôle actif. En tant qu'ensemble

d'outils de gestion formalisés, les SCG, dans la façon dont ils sont conçus, reflètent les logiques institutionnelles qu'ils incarnent. La philosophie managériale, exprimée dans les discours managériaux associés à l'outil de gestion, permet d'identifier les institutions que les outils véhiculent. La représentation simplifiée des relations organisationnelles donne naissance à une organisation idéale, c'est-à-dire légitime dans le champ, tel qu'elle est pensée par les acteurs. Enfin, le substrat technique décrit comment se matérialisent les logiques ainsi véhiculées. Leur rôle est qualifié d'actif dans la mesure où ils transforment les organisations (Hatchuel et Weil, 1992 ; Moidson, 1997) et où les dispositifs se transforment dans l'organisation (Drevetton, 2009). Ce rôle actif peut sous certaines conditions engendrer la coordination collective et la régulation des conflits entre utilisateurs des organisations. Selon Grimand (2006), le statut des outils de gestion est d'aider les acteurs à coordonner leurs actions, à développer une intelligibilité mutuelle. Oiry (2009) défend l'idée selon laquelle un instrument de gestion est un analyseur des tensions de l'organisation et des éléments de régulation. En outre, Berry (1983) montre qu'ils distribuent et cristallisent les rapports de force dans l'organisation. Il distingue deux types de valeurs dans un instrument de gestion. D'un côté, les valeurs techniques décrivant le rôle officiel de l'outil, sa valeur d'usage, c'est-à-dire un moyen de gérer. D'un autre côté, les valeurs institutionnelles qui révèlent le rôle implicite et complexe des outils dans la régulation des rapports sociaux. Enfin, Drevetton (2008) explique qu'un outil peut aider à résoudre les conflits entre acteurs en construisant des représentations sociales collectives. En somme, les dispositifs organisent la confrontation des représentations sociales individuelles qui se transforment pour donner naissance à des représentations communes qui se développent.

En guise de conclusion, les SCG, conceptualisés comme des outils de gestion, jouent ainsi un rôle pivot entre dimension abstraite et matérielle d'une logique institutionnelle. Les dispositifs de gestion peuvent être garants de la cohérence de l'organisation. S'ils jouent leur rôle de régulateur social, ils peuvent alors permettre l'hybridation des logiques institutionnelles contradictoires.

### ***3.2.2. Élaboration d'une grille d'analyse d'un dispositif de gestion***

Nous reprendrons le modèle de Hatchuel et Weil (1992) considérant que tout dispositif de gestion est le fruit de trois éléments en interaction : un substrat technique, une philosophie de gestionnaire et une vision simplifiée des relations organisationnelles. Ils mettent en exergue des débats et tensions entre les logiques et les rôles de chaque coalition d'acteurs dans la recherche d'un compromis.

Le substrat technique recèle toutes les logiques. Il permet de les formaliser, les synthétiser et les verbaliser. Il traduit les logiques en critères et est ainsi très hétérogène. De Vaujany (2005) montre qu'une flexibilité instrumentale et interprétative est bénéfique, car elle permet l'adoption de l'outil par les membres de l'organisation. La formulation des critères laisse une capacité discrétionnaire aux acteurs qui permet de mieux réconcilier les points de vue et les logiques en compétition. Conséquemment, l'hétérogénéité du substrat technique assure la plasticité de l'outil qui permet à chaque membre d'être intéressé par l'utilisation de cet outil.

La philosophie managériale et la représentation simplifiée des acteurs sont quant à elles homogènes. Il est important de privilégier l'approche participative complétée par un rôle cohérent des acteurs afin d'assurer de bonnes conditions de communication et d'échange pour arriver à un consensus sur la décision. L'outil fait naître un processus interprétatif visant à négocier sur l'importance de chaque logique et ainsi favorisé la construction de sens sur quelle décision doit être prise (Grimand, 2006bis). Les acteurs, sur chaque décision, questionnent les logiques en présence, argumentent la légitimité de la logique qu'ils supportent, pointent les contradictions entre logiques et élaborent une réponse commune.

Les travaux de De Vaujany (2005a) évoqués précédemment apportent un éclairage sur l'appropriation des dispositifs de gestion grâce aux trois regards abordés : une perspective rationnelle, une perspective sociocognitive et enfin une perspective psychocognitive. En outre, l'application des quatre axiomes nous permet d'introduire la dimension de « *conception à l'usage* » des dispositifs de contrôle de gestion et d'inviter au développement d'un « *méta-management* », c'est-à-dire d'une science de développement de dispositif d'animation et d'évaluation des dynamiques d'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion.

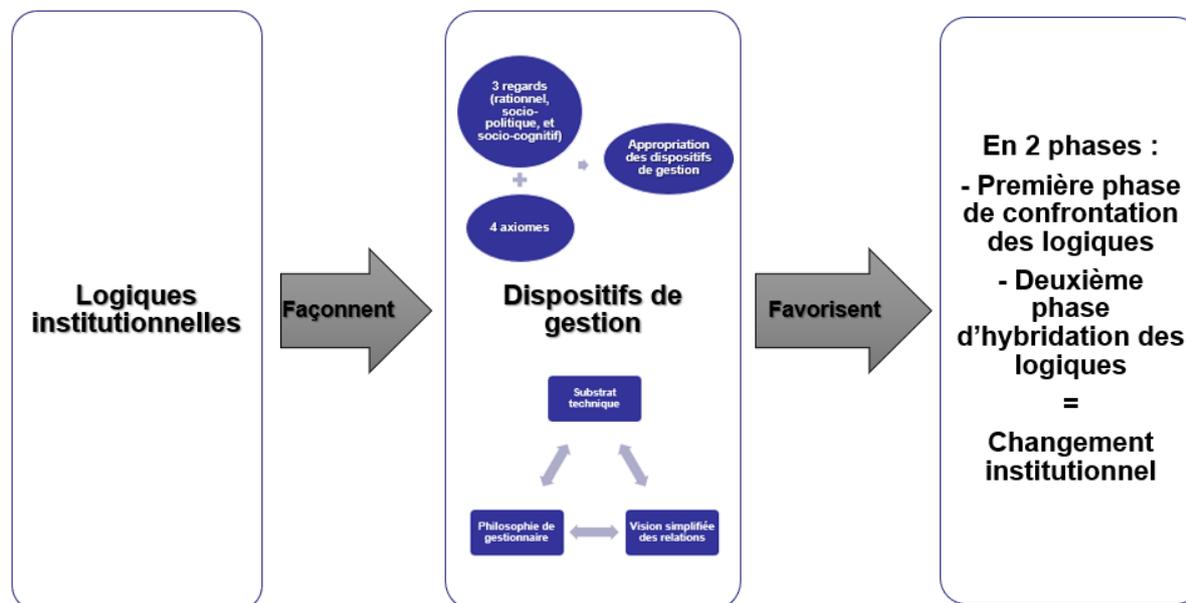
Bien qu'hétérogène au niveau du substrat technique, la structure de la grille assure la cohérence entre la philosophie managériale et la représentation simplifiée des acteurs. Elle permet le développement de discussions et d'argumentations autour des logiques à considérer pour la prise de décision. On constate que l'articulation des logiques institutionnelles se fait en deux temps. Un premier temps consiste en la confrontation développée par Pratt et Foreman (2000) ainsi que Kraatz et Block (2008) qui consiste en la formalisation des logiques de manière distanciée. Un second temps qualifié d'hybridation est une phase de consensus sur l'évaluation collective des critères permettant l'hybridation des logiques. Château-Terrisse (2012) défend l'idée selon laquelle l'hybridation des logiques se fait par un processus sociotechnique en deux phases, une phase de confrontation puis une phase d'hybridation des logiques. Lors de la première phase, l'outil permet la formalisation des logiques. Chaque groupe d'acteurs défend une logique particulière autour du dispositif de contrôle de gestion et confronte ainsi les différentes logiques en présence. Par conséquent, chaque logique antagoniste est formalisée au

sein du dispositif de gestion. Dans la seconde phase, le consensus par l'évaluation collective des critères permet l'hybridation des logiques. Il est important de noter que durant cette phase, chaque acteur dispose du même pouvoir dans la prise de décision. Par conséquent, le pouvoir n'est pas entre les mains d'une seule et même personne. Ces règles facilitent l'hybridation des logiques et autorisent qu'un consensus sur la prise de décision émerge. Le changement institutionnel naît de ces deux phases. On note également que les deux phases de ce processus se renouvellent à chaque changement institutionnel et autorisent l'hybridation par l'intégration des conflits engendrés par les logiques institutionnelles contradictoires. L'intégration est l'une des trois méthodes présentées par Follett (1924) pour traiter un conflit, avec le compromis et la domination. L'intégration est la méthode la plus satisfaisante, car elle suppose de l'invention, alors que le compromis ne crée rien, il s'arrange avec ce qui existe déjà (Mously, 2005). L'intégration, comme l'hybridation, cherche à satisfaire les intérêts légitimes des deux parties. Les étapes qui amènent à l'intégration respectent les phases du processus sociotechnique décrit. Dans un premier temps, les différences et les problèmes qu'elles soulèvent doivent être identifiés, il s'agit de la première phase de formalisation et confrontation des logiques du processus. Ensuite, les objectifs de chacun doivent être évalués puis réévalués, ce que l'étape de discussion puis d'évaluation autour des critères de l'outil permet. Enfin, chaque demande engendrée par les conflits doit être divisée en plusieurs demandes plus précises, ce séquençage est accompli par les critères de la grille d'évaluation. La deuxième phase du processus autorise donc la réévaluation des objectifs de chacun ainsi que la division et la précision des demandes. L'intégration ne supprime pas tout conflit et n'est jamais permanente. Elle conduit inévitablement à l'émergence de nouvelles différences qui engendrent un nouveau conflit. L'intégration est un apprentissage à cultiver et à entretenir, pour rechercher un nouveau point de vue intégrateur. Le processus sociotechnique est un support de cet apprentissage et est renouvelé à chaque changement institutionnel. Il engendre à chacune de ses utilisations de nouveaux conflits qu'il régule. Ce processus sociotechnique hybride les logiques en rendant possible l'intégration des conflits générés par les contradictions entre logiques.

**FIGURE 2 : GRILLE D'ANALYSE D'UN DISPOSITIF DE GESTION DANS LE PROCESSUS DE CHANGEMENT INSTITUTIONNEL (INSPIRE DU MODELE HATCHUEL ET WEIL, 1992 ; PRATT ET FOREMAN, 2000 ; KRAATZ ET BLOCK, 2008 ; DE VAUJANY, 2005A)**

En

un



mot, le dispositif de gestion tient bien les deux rôles décrits par la littérature : un rôle passif qui est de refléter les logiques en action, un rôle actif qui est d'hybrider par sa structure les logiques et de réguler les conflits entre les acteurs en permettant leur intégration

### **Conclusion de la section III**

Le cadre d'analyse du changement institutionnel s'appuie sur le modèle d'analyse des dispositifs de gestion de Hatchuel et Weil (1992) combiné à celui de Pratt et Foreman (2000) dans le principe d'une analyse multiniveaux (substrat technique, vision simplifiée des relations organisationnelles et philosophie de gestionnaire) et intégré dans la théorie des micro-fondations de la TNI dans sa dimension des logiques institutionnelles et des pratiques institutionnelles. Il nous invite à nous interroger sur les interactions entre changements institutionnels aux différents niveaux d'analyse, et notamment sur la manière dont le changement institutionnel qui se produit au niveau d'une organisation peut influencer sur le changement institutionnel. Les dispositifs de gestion sont conceptualisés comme des objets à part entière.

## Conclusion du chapitre n° 1

Dans ce chapitre, nous avons présenté notre revue de la littérature afin de bâtir un cadre d'interprétation pour nos travaux de recherche. Afin de contextualiser notre recherche, nous avons dans un premier temps cherché à comprendre la diffusion du NPM afin de mieux appréhender la notion de changement au sein des organismes publics. Nous avons pour cela mis en exergue les éléments facilitant le changement, mais également les obstacles que ce dernier peut rencontrer au sein des organisations publiques. Ils sont d'ordres politico-stratégiques, structurels, culturels, comportementaux ou encore méthodologiques. Nous avons conclu sur des préconisations permettant la réussite d'un changement.

Puis, dans un second temps, nous avons tenté de comprendre les principaux concepts et modèles mobilisés par la TNI en insistant sur le courant des micros-fondations et notamment sur la dimension des logiques institutionnelles et des pratiques institutionnelles. Ce cadre conceptuel permet d'analyser l'évolution d'un secteur en lien avec la diffusion d'idéologies, de croyances, de représentations, de normes et de règles qui renvoient au concept d'institution. Cela structure les comportements organisationnels et individuels. Nous avons pour cela défini les concepts phares de champ organisationnel, de mythe rationnel, de changement institutionnel, de travail institutionnel et de logiques institutionnelles. Néanmoins, nous avons montré que ce courant n'intègre pas les objets auxquels s'intéressent les chercheurs en sciences de gestion, que sont les dispositifs de gestion. L'analyse du rôle de ces objets, conceptualisés comme des artefacts par les institutionnalistes, qui les assimilent à des objets faits par l'homme (par opposition aux choses naturelles), reste encore peu étudiée. La prise en considération de ces objets pourrait contribuer à l'étude de la matérialité des logiques institutionnelles. La matérialité d'une logique renvoie actuellement aux structures et pratiques qui lui sont associées.

Enfin, dans un troisième temps, nous avons tenté de réaliser l'état de l'art des travaux de la discipline du contrôle de gestion mobilisé par la TNI afin d'en saisir les grandes problématiques et les principaux résultats. Nous avons tenté de définir la notion du contrôle de gestion en mettant en exergue le lien entre le contrôle de gestion et ses fondements théoriques, à savoir la théorie de l'agence dans une vision fonctionnaliste de l'organisation en nous appuyant sur les travaux de Jensen et Meckling (1976). En outre, nous avons montré son caractère multiforme, ce qui nous amène à utiliser l'expression « dispositifs de gestion ». Si l'on reprend une vision institutionnelle en rupture avec l'approche fonctionnaliste, les dispositifs de gestion peuvent être appréhendés, selon les termes de Carruthers (1995), comme « la quintessence du mythe rationnel ». En d'autres termes, ils désignent des structures formelles qui sont diffusées dans un champ organisationnel pour légitimer les organisations. Depuis les années 1990, on observe un

engouement dans la recherche en sciences de gestion visant à mieux appréhender en quoi, comment et avec quels effets sur les organisations les dispositifs de gestion se diffusent. De récents travaux tentent de relier ces objets à une dynamique institutionnelle. Certains explorent les propriétés des dispositifs de gestion qui permettent à des acteurs de conduire un travail institutionnel (Modell, 2005b, 2009a ; Ostergen, 2006). D'autres s'intéressent à la manière dont les dispositifs de gestion peuvent contribuer à l'institutionnalisation d'une nouvelle logique dans un champ (Dambrin et al., 2007 ; Château-Terrisse, 2013 ; Amans, 2020, Cappelletti et Dufour, 2020). Enfin, certaines recherches contribuent à renforcer les institutions de l'idéologie capitaliste (Dillard et al. 2004). Peu de travaux ont mobilisé le concept de logique institutionnelle ; parmi eux, l'on peut citer le modèle de Hatchuel et Weil (1992) combiné à celui de Pratt et Foreman (2000) dans l'analyse du changement institutionnel. Aussi, si la dimension institutionnelle des dispositifs de gestion est mise en avant, leur intégration dans des cadres d'analyse relatifs au changement institutionnel reste marginale.

La revue de la littérature montre l'émergence d'une convergence au sein de la communauté des questions de recherche bien distinctes : le rôle des artefacts dans la matérialisation des logiques institutionnelles et dans les dynamiques institutionnelles du côté des institutionnalistes, et la relation entre les dispositifs de gestion et le changement institutionnel du côté des chercheurs en contrôle de gestion. Par ailleurs, cette revue de littérature montre une relative homogénéité dans les champs organisationnels qui ont fait l'objet de recherches empiriques. À notre connaissance, il n'existe pas de travaux portant sur le secteur du logement social français.

L'état des connaissances ainsi établi nous permet de construire un cadre d'interprétation pour répondre aux questions de recherche que nous avons exposées dans l'introduction générale. Pour analyser la dynamique de changement institutionnel dans le secteur du logement social en France, nous essayerons dans un premier temps d'identifier le paysage institutionnel en nous référant aux travaux de Thornton et al. (2012). Puis, nous mobiliserons le modèle de Hatchuel et Weil (1992) combiné à celui de Pratt et Foreman (2000) en les intégrant dans la théorie des microfondations de la TNI dans la dimension des logiques institutionnelles et des pratiques organisationnelles. Afin d'analyser le rôle des dispositifs de gestion dans la matérialisation des logiques institutionnelles et notamment la logique de marché, nous reprenons la définition élaborée par Hatchuel et Weil (1992). Notre grille d'analyse nous permet de relier l'ancrage institutionnel de ces outils de gestion, vecteurs d'institutionnalisation, à une organisation (une structure) et à des pratiques, c'est-à-dire la dimension matérielle des logiques. Ce lien est supporté par un substrat technique qui renvoie à la formalisation concrète de l'outil de gestion. La mise en évidence du lien entre institution et action analysée par l'intermédiaire de l'outil de gestion nous permet d'explorer la manière dont les acteurs, au sens d'organisations et/ou

d'individus, se saisissent éventuellement des dispositifs de gestion pour conduire un travail institutionnel.

En un mot, cette grille d'analyse constitue le socle de notre travail d'interprétation.

## Chapitre n° 2 : Le cadre épistémologique et méthodologique

### Introduction

Selon Cappelletti (2007, p. 69), « l'essentiel des innovations conceptuelles et méthodologiques de ces vingt dernières années résulte d'observations de pratiques professionnelles réalisées par des managers, des consultants et des chercheurs intervenants ». Par conséquent, il paraît intéressant pour la recherche académique de se rapprocher du monde de l'entreprise, en étudiant ses problématiques, et c'est ce que permettent les Conventions Industrielles de Formation par la Recherche. Ce dispositif est particulièrement adapté aux recherches en Finance Contrôle Stratégie préconisant une approche terrain. Effectivement, l'immersion sur la durée permet au chercheur de ne pas se fonder sur ses études uniquement, sur la perception des acteurs, mais également de les recouper par référence aux pratiques et aux caractéristiques réelles des outils et des visions des acteurs en action. Néanmoins, ce dispositif, accordant une forte place au terrain, suscite encore la méfiance de certains chercheurs, notamment sur la validité et la fiabilité des résultats qui en émanent comme l'évoquent Dupuy et al. (2006, p. 16) : « La recherche-action, la démarche inductive et l'observation des phénomènes n'ont pas la bonne presse dans le monde scientifique ». Les interrogations s'articulent autour des fondements épistémologiques évoqués par Le Moigne (1995a) sur le statut, la méthode et la valeur des connaissances produites. Il en résulte une méfiance vis-à-vis d'une recherche appliquée, dont la problématique de recherche émane de l'entreprise d'accueil du chercheur, qui constitue souvent le principal financeur du projet de chercheur, ne favorisant pas ainsi la vision holistique que permet notamment la recherche fondamentale. A contrario, David et al. (2012, p. 9) montrent que la communauté scientifique tend à évoluer sur ces considérations en constatant que « les traditions conceptrices et intervenantes – stratégie, recherche opérationnelle et aide à la décision, comptabilité et contrôle, ainsi que les recherches collaboratives avaient toute leur place dans la production des connaissances rigoureuses en sciences de gestion ». Dès lors, les thèses CIFRE, si elles respectent les conditions de scientificité, participent à la recherche en sciences de gestion, tant par leurs apports théoriques que managériaux. Dans une première section, nous aborderons l'épistémologie de la recherche (Section I). Ensuite, dans une seconde section, nous présenterons notre design de recherche, à savoir la recherche-intervention (section II).

## Section I. Épistémologie de la recherche

Cette section est consacrée à la posture épistémologique de notre projet de production de connaissances (Avenier, Gavard-Perret, 2008 ; Eriksson, Kovalainen, 2008 ; Thiétart, coll., 2007). Notre recherche s'appuie sur une démarche interprétative, dont nous précisons le sens que nous lui donnons dans le premier point (1.1.). Dans la mesure où elle est issue d'un rapport étroit entretenu entre le chercheur et le terrain, nous avons jugé pertinent d'exposer des éléments de réflexion sur la subjectivité du chercheur (1.2.). L'objet de cette section est de permettre au lecteur de mieux appréhender « d'où le chercheur parle », à savoir comment ses représentations et ses opinions ont pu influencer le processus de recherche.

### 1.1. Une démarche interprétative

Rappelons que notre recherche relève d'un courant de pensée (TNI) qui s'intéresse fondamentalement aux institutions. Le terme institution renvoie à l'ensemble de normes, de règles, de croyances et de représentations qui conditionnent les façons de penser et d'agir. Comme l'ont exposé Thornton et al. (2012), il est important de situer l'analyse dans le temps et l'espace. Effectivement, selon ces mêmes auteurs, la réalité n'existe pas en dehors d'un contexte social et historique. Berger et Luckmann (1966) parlent même de réalité socialement construite. Cette « réalité socialement construite » montre que la réalité et la connaissance sont indissociables du contexte social. La connaissance obtient le statut de réalité, perçue comme objectif, par un processus de construction sociale à partir de significations et de représentations subjectives. Par conséquent, la réalité est dépendante de celui qui l'observe. Il n'existe donc pas de réalité objective. Le chercheur ne peut ainsi que reconstituer une réalité. C'est ce processus de reconstitution d'une réalité socialement construite que nous désignons par la suite comme démarche interprétative.

Lukka et Modell (2010, p. 463) montrent qu'une démarche interprétative vise à décrire « des phénomènes sociaux pour transmettre une compréhension riche et approfondie des significations qui leur sont associées par les individus, comme élément explicatif ». Cette démarche repose sur l'hypothèse que les significations sont élaborées au cours des interactions entre les acteurs et des objets multiples, en l'occurrence les institutions et les outils de gestion. Néanmoins, il ne s'agit pas de se limiter au recueil de la façon dont les individus interprètent leur réalité, mais plutôt d'établir des liens entre des discours et des faits pour comprendre et expliquer pourquoi de telles interprétations existent. Une première étape consiste à décrire et à

expliquer. Selon Lukka et Modell (2010), le défi de ce type de recherche est d'établir les liens de causalité. Thietart et all. (2007) définissent quant à eux deux critères de la validité d'une recherche de ce type : un premier critère consistant à étudier le phénomène en situation, un second critère consistant en revanche au développement d'une capacité d'empathie du chercheur. On entend par empathie la capacité du chercheur à être attentif aux cadres de référence d'où partent les acteurs et ainsi comprendre leur discours et leur interprétation de la réalité à interpréter. Conséquemment, l'enjeu de la recherche est de développer une interprétation cohérente, contextuellement et temporellement enracinée qui permet de comprendre la réalité sociale. Dès lors, notre recherche interprétative s'est donc bâtie par un rapport de proximité entre le chercheur et le terrain.

## ***1.2. Éléments de réflexion sur la subjectivité du chercheur***

Il est important de noter que le chercheur s'inscrivant dans une recherche interprétative est influencé par ses propres a priori et représentations. Toute recherche de ce type est par conséquent subjective. Il est intéressant d'étudier cette subjectivité en abordant le rôle du chercheur dans la construction du projet de recherche (1.2.1.). Par ailleurs, on peut s'interroger, comme les travaux de De Loo et Lowe (2012), sur l'impact de son propre intérêt dans l'accès à la connaissance (1.2.2.). Traitant de la subjectivité, nous nous autorisons dans cette partie à écrire à la première personne du singulier.

### ***1.2.1. Le rôle du chercheur dans la construction du projet de recherche***

Mon intérêt pour le sujet et mon ambition de contribuer à un courant théorique et à des connaissances empiriques. Les questionnements soulevés dans l'introduction de cette thèse sont le fruit d'une expérience professionnelle de deux ans en tant que contrôleur de gestion au sein d'organisations publiques et parapubliques. Cette pratique du contrôle de gestion auprès de ces différentes organisations s'est nécessairement appuyée sur des représentations de la fonction de contrôle de gestion et ses missions au sein d'un organisme public. La confrontation de mes représentations avec celles d'autres professionnels a fait que la neutralité de ce qui était désigné comme « le contrôle de gestion » dans le secteur public a commencé à être remise en cause. La définition des rôles et des missions du contrôle de gestion dépend étroitement des dimensions de l'action du secteur public concerné. Cette définition dépend également de la position de

l'acteur dans l'organisme (locataires, Direction générale, managers, directeurs, élus, organismes de contrôle, fédérations, associations, etc.).

Selon moi, la fonction de contrôle de gestion constitue une aide à la décision et ne doit pas se limiter à une production d'indicateurs et d'informations. Aussi fondamental et intéressant soit-il, ce débat me semblait pâtir de présupposés et de positions dogmatiques qui menaient ces réflexions dans l'impasse.

La marchandisation du secteur du logement social renforcée par la promulgation de la Loi ÉLAN conduit les acteurs du logement social à changer leurs pratiques institutionnelles, en particulier au niveau de l'utilisation de SCG, dès lors qu'ils sont incités à davantage de performance et de rentabilité.

### ***1.2.2. Le chercheur dans le processus d'accès à la connaissance***

Ma position de chercheur, ainsi que de contrôleur de gestion d'un OPHLM, a fortement conditionné ma relation au terrain, c'est-à-dire mes observations et mes interactions avec les acteurs de l'OPHLM. Occuper le poste de contrôleur de gestion constitue un atout pour identifier le fond culturel commun et partagé par tous les acteurs de l'office, qu'ils soient internes ou externes. Le comportement des acteurs face à ce statut renseignait également sur la signification locale de ce statut social et professionnel, ainsi que sur le pouvoir qui y est associé.

La reconstitution de l'identité professionnelle du contrôleur de gestion au sein d'un OPH a été élaborée par comparaison avec ma propre identité professionnelle. Cela a nécessité une déconstruction de mes préjugés, idées reçues et représentations. Ces différents préjugés portaient sur le rôle du contrôle de gestion, sa relation vis-à-vis des politiques, des financiers, et sur les objectifs et les priorités attribués à la fonction au sein d'un OPH. L'immersion dans un secteur inconnu a constitué à la fois un handicap et un atout pour conduire un travail d'interprétation visant à mettre en évidence des logiques institutionnelles. Elle constitue un handicap du fait de la barrière du jargon professionnel, du temps limité, et des limites cognitives du chercheur, qui ne perçoit ainsi qu'une image réduite et déformée de ce qui se joue dans une organisation, c'est-à-dire de la « scène organisationnelle » (Czarniawska-Joerges, 2008). Néanmoins, elle peut être considérée comme un atout, dans la mesure où le fait d'avoir à se référer à un système aux représentations distinctes facilite l'identification des présupposés, des normes, des préjugés et des croyances.

Malgré ces distorsions, le fond culturel commun du contrôle de gestion a structuré les investigations de terrain, offrant davantage d'opportunité d'entrer en communication et d'interagir avec les acteurs de l'OPHLM, dans la mesure où nous partageons spontanément des préoccupations, des questionnements et des centres d'intérêt. Les déficits de prise en compte de problématiques de performance, de rentabilité, qui constituaient une préoccupation de la direction générale, ont constitué un fil conducteur des échanges au sein de l'organisation. Ma propre culture a ainsi conditionné mon parcours dans l'organisme.

### ***Conclusion de la section I***

La première de cette première section partie permet de définir la posture épistémologique choisie dans cette recherche, qui est la démarche interprétative. Nous en avons tiré le sens, à savoir rendre compte et donner du sens à la réalité socialement construite.

La seconde partie dévoile les représentations du chercheur et du contrôleur de gestion, qui a influencé la façon de concevoir la mission et la performance d'un service public et de la mission du contrôle de gestion au sein du secteur public dans le cadre de la transformation des organismes. Cette identité marquée dans le secteur étudié a conditionné notre cheminement au sein de l'OPHLM étudié.

En un mot, cette section a présenté la démarche interprétative adoptée dans le cadre de la recherche. Elle cherche à cerner la subjectivité du chercheur et du contrôleur de gestion dans la construction du projet de recherche et son rapport au terrain.

## **Section II. Présentation de la méthodologie de recherche**

Concernant le contrôle de gestion, objet de notre recherche, on constate que ce dernier soulève des problématiques techniques, mais aussi humaines et comportementales, ce qui rend complexe la discipline (Dupuy, 1995 ; Naro, 1999 ; Simons, 2000 ; Merchant, Van der Stede, 2007 ; Cappelletti, 2008). Les travaux en contrôle de gestion convergent pour souligner l'intérêt des méthodologies de recherche permettant d'observer au plus près ces phénomènes puisque le contrôle de gestion constitue un théâtre d'interactions entre objets formels et informels. Il s'agit ici d'entrer dans la boîte noire des entreprises avec des méthodologies de terrain pour en saisir toute la complexité (Hopwood, 1983 ; Kaplan, 1998 ; Lukka, 2005). Une méthodologie de terrain semble émerger en contrôle de gestion sous l'impulsion des écoles scandinaves (Lukka, 2005 ;

Jönsson, Lukka, 2005) et françaises (David, 1999 ; Savall, Zardet, 2005 ; Cappelletti, 2009). La recherche-intervention fait partie des études de cas en ce sens que le chercheur-intervenant est immergé dans l'objet qu'il étudie, et qu'il interagit avec les acteurs qu'il observe (Lukka, 2005). L'interaction entre le chercheur et son objet de recherche, pour le transformer et observer les changements émergents, fonde la spécificité de la recherche-intervention qui est donc également une méthodologie collaborative et transformative (Lewin, 1946 ; Argyris et al., 1985 ; Schein, 1985 ; Van de Ven, Johnson, 2006). On constate qu'elle rompt avec les recherches positives traditionnelles qui postulent la séparation entre le chercheur et son objet de recherche comme garantie de la validité des observations (Plane, 2000 ; David, 2003 ; Buono, Savall, 2007 ; Cappelletti, Baker, 2010). Notre recherche-intervention (2,1) mobilise une méthodologie mixte (2,2) dans la mesure où elle s'est déroulée en deux phases : une première phase à visée exploratoire à l'aide d'une étude qualitative menée auprès d'un OPH (Gesthome) en pleine mutation confronté à quatre logiques institutionnelles (bureaucratique, politique, de marché et professionnelle) qui seront décrites dans le troisième chapitre (2,3) ; une seconde phase à visée confirmatoire à l'aide d'une étude quantitative menée auprès de 32 OPH sur le territoire français afin de vérifier la transférabilité des résultats obtenus au sein de Gesthome (2,4). Enfin, nous aborderons la dimension éthique de notre investigation (2,5).

-

## ***2.1. Le design de la recherche***

Ce premier point a pour but d'apporter un éclairage sur l'usage de la recherche-intervention en contrôle de gestion, nous tenterons de montrer comment la recherche-intervention permet de théoriser des pratiques en contrôle de gestion. Dans un premier temps, nous essayerons de justifier l'usage de la recherche-intervention en contrôle de gestion (2.1.1). Ensuite, nous explorerons la validité des résultats de cette dernière en matière de contrôle de gestion (2.1.2).

### ***2.1.1. Usage de la recherche-intervention en contrôle de gestion***

La recherche-intervention s'insère dans le cadre général de l'Evidence-Based Management. On constate que cette dernière est bien adaptée aux méthodologies de terrain visant à théoriser les pratiques professionnelles. En tant que recherche collaborative, la recherche-intervention se rapproche des principes de l'engaged scholarship développé par Van de Ven et Johnson (2006). Elle se distingue des autres approches collaboratives qui sont souvent

utilisées à des fins de contrôle, telles que la grounded theory et la recherche-action, dans la mesure où elle est considérée comme une méthodologie transformative. Premièrement, nous tenterons de mettre en lumière le cadre conceptuel mobilisé par la recherche-intervention en matière de contrôle de gestion (2.1.1.1). Ensuite, nous insisterons sur le positionnement épistémologique de la recherche-intervention (2.1.1.2).

#### *2.1.1.1. Le cadre conceptuel de la recherche-intervention en contrôle de gestion*

Ce point a pour but de justifier le cadre conceptuel de la recherche-intervention en matière de recherche s'intéressant au contrôle de gestion. Dans un premier temps, nous allons démontrer l'intérêt de la mobilisation de l'Evidence-Based-Management comme cadre de référence (A). Ensuite, nous évoquerons un des paradoxes en matière de recherche de terrain en contrôle de gestion en ce qui concerne leur portée transformative (B). Enfin, nous aborderons le positionnement de la recherche-intervention au sein des recherches transformatives (C).

##### **A. L'Evidence-Based-Management comme cadre de référence**

La littérature en contrôle de gestion portant sur les recherches de terrain préconise souvent l'étude de cas. Il existe une variété de définitions, mais toutes s'accordent sur son principe central, à savoir, la collecte de données de terrain fondées sur l'observation des pratiques professionnelles à partir d'un engagement du chercheur au sein de l'entreprise qu'il étudie (Jönsson, Lukka, 2005). Elle converge sur deux axes de pensées sur les sciences de gestion. Un premier axe de pensées expliquant l'existence d'une manière scientifique d'appréhender la gestion. Un second axe rappelant que les sciences de gestion relèvent non seulement de l'observation, mais aussi d'une contribution revendiquée et directe du chercheur à l'action collective (Girin, 1990 ; David, 2003, 2004). Cette posture n'est pas nouvelle, David (2004) met en avant que de nombreux modèles managériaux ont été découverts et validés dans l'entreprise. Cependant, cette méthodologie fait l'objet de critiques à l'encontre de leur validité et singulièrement en contrôle de gestion (Gervais, 1996 ; Dupuy, 1999 ; Burlaud et al., 2004 ; Dupuy, Lacroix, Naro, 2006 ; Cappelletti, 2009). Effectivement, le chercheur peut être influencé dans ses pratiques professionnelles par sa formation technique, son idéologie et le contexte de son entreprise (Van de Ven, Johnson, 2006).

La question du fossé entre la théorie et la pratique en gestion renvoie fondamentalement au concept d'Evidence-Based Management (EBM). Ce concept repose sur l'élaboration de connaissances théoriques, à partir d'une observation rigoureuse des faits, utiles pour améliorer l'efficacité et l'efficience des décisions managériales (Pfeffer, Sutton, 2006 ; Rousseau, 2006 ; 2007 ; Cappelletti, 2009). Selon Pfeffer (1995, 2005) ainsi que Pfeffer et Sutton (2006), beaucoup de managers ont l'occasion, grâce au système d'information, d'utiliser des données d'ordre scientifique pour prendre leurs décisions. Il est évident que ce concept ne consiste pas en un nouveau positivisme qui nierait les travaux portant sur l'incertitude et l'ambiguïté dans les organisations comme ceux de March (1991) et Simons (2000). En un mot, l'Evidence-Based Management est fondé sur l'hypothèse qu'une analyse rigoureuse des événements permet de distinguer les faits avérés des croyances, les connaissances génériques des connaissances contingentes.

#### B. Le Paradoxe des recherches de terrain en contrôle de gestion : questionnement sur la portée transformative

Il existe un débat sur l'Evidence-Based Management développé par Van de Ven et Johnson (2006) reposant sur trois approches dominantes en gestion. La première approche cultive un écart entre connaissances théoriques et connaissances pratiques du fait d'un problème de transfert de connaissances (Rogers, 1995, et Beer, 2001). La seconde prône que les connaissances théoriques et pratiques sont différentes en termes épistémologiques, ce qui fonde leur complémentarité. Enfin, la troisième approche de Van de Ven et Johnson (2006) démontre que l'écart entre théorie et pratique est issu de problèmes de production de connaissances.

L'engaged-scholarship peut être traduit par les expressions recherche engagée ou collaborative. Elle s'appuie sur deux principes, c'est-à-dire une « coproduction des connaissances » entre chercheurs et praticiens et un « arbitrage contradictoire » avec une validation des observations par des discussions non complaisantes entre chercheurs et praticiens. L'engaged-scholarship décrit cinq directions à suivre qui vont dans le sens de l'Evidence-Based Management. Une première étape consiste à poser des problématiques de recherche enracinées dans la réalité. Une seconde étape comprend la conception d'un projet de recherche selon un mode d'apprentissage collaboratif. Une troisième étape est de prévoir un projet de recherche s'inscrivant sur une longue durée. La quatrième étape repose sur la mobilisation de théories et méthodes de recherche variées. Enfin, la dernière étape consiste à réviser régulièrement les hypothèses de recherche accumulées.

La recherche engagée en contrôle de gestion est une recherche collaborative qui vise à coproduire des connaissances avec les acteurs de l'organisation en interagissant avec eux. Les connaissances créées alimentent une nouvelle « théorie du cas unique » qui est une théorie « à moyenne portée » en apparence locale et contextuelle et, en filigrane, porteuse d'un questionnement plus large (Schön, 1983, 1987 ; David, 2003). Selon la Grounded Theory (Glaser, Strauss, 1967 ; Strauss, Corbin, 1990 ; Gurd, 2004), la recherche-intervention coproduit des connaissances avec le terrain étudié en le transformant (Lukka, 2005). Cette méthodologie impose de préserver avant tout l'indépendance du chercheur vis-à-vis du terrain, dans l'esprit d'une recherche positive classique, au moyen de procédures rigoureuses de collecte et de codage des données (Fendt, Sachs, 2008). Son objectif épistémologique n'est pas la transformation de l'objet observé, alors que la recherche-intervention, c'est un changement qui permet de révéler la réalité d'un phénomène (Plane, 2000 ; David, 2003 ; Buono, Savall, 2007 ; Johanssons, Lindhult, 2008 ; Cappelletti, 2009).

### C. Le positionnement de la recherche-intervention au sein des recherches transformatives

La formule de Lewin, « one of the best way to know the world is to change it » (Argyris et al., 1985) fait référence la recherche transformative. La recherche-intervention présente des convergences avec la recherche-action, mais s'en distingue sur un point fondamental, à savoir la conception de la transformation.

David (1999) définit le changement comme une transformation intentionnelle d'un système par un groupe d'acteurs qui peut inclure le chercheur. Il peut être analysé sous deux dimensions. D'une part, son degré de formalisation qui désigne à quel degré les changements réalisés ou prévus par le chercheur sont formellement définis. On parle de formalisation complète si les changements prévus sont formalisés en détail. D'autre part, son degré de contextualisation évoque à quel point les changements réalisés sont intégrés au contexte. La contextualisation est considérée comme complète si le changement est parfaitement adapté à l'organisation indépendamment de son degré de formalisation.

La recherche-action est tournée vers la contextualisation du changement, mais pas vers sa formalisation. Elle vise donc à préparer un groupe au changement au travers des processus participatifs et démocratiques qui vont aider les acteurs à se libérer de l'emprise des structures. À eux par la suite de transformer l'organisation comme ils le souhaitent, éventuellement indépendamment du chercheur (David, 1999 ; Reason, Bradbury, 2001 ; Cappelletti, 2010). A contrario, la recherche-intervention vise à la formalisation et à la contextualisation du

changement. Ainsi, elle cherche à transformer effectivement l'organisation dans ses structures et ses comportements, et non à préparer des changements futurs.

#### *2.1.1.2. Le positionnement épistémologique de la recherche-intervention*

La recherche-intervention en contrôle de gestion permet d'expérimenter sur un terrain un modèle de contrôle de gestion pour, dans une optique technique, améliorer la gestion du terrain, et, dans une optique scientifique, faire des observations des pratiques en vue d'élaborer des théories. Elle fait appel à des procédures particulières de contrôle de gestion et un protocole d'implantation adapté au contexte des terrains observés. L'expérimentation doit être réalisée selon les phases de la boucle de recherche qui caractérise la recherche-intervention. Ces phases forment un processus itératif qui vise à l'élaboration de théories à partir des pratiques, par accumulation d'observations validées (David, 2003 ; Savall, Zardet, 2005, Cappelletti, 2009). Elles consistent à formuler des hypothèses de la recherche (A), à construire et mettre en œuvre un dispositif intégré d'observations, puis à discuter les résultats et toiletter les hypothèses en perspective d'une prochaine recherche (B). Pour conclure, l'alternance des travaux de terrain avec des phases de recul et d'analyse de ces travaux confère au processus de recherche une dimension logico-inductive et hypothético-déductive (Burrell, Morgan, 1985 ; Mckelvey, 2006) (C).

##### **A. Une phase de formulation des hypothèses**

C'est durant cette phase que se prépare et se discute la légitimité de la recherche. La légitimité épistémologique de la recherche-intervention repose sur des critères de qualité, de validité et de rigueur scientifiques (Van de Ven, Johnson, 2006 ; Buono, Savall, 2007).

La qualité scientifique s'apprécie à travers la solidité du corps d'hypothèses et du degré de validation de ces dernières. La qualité scientifique s'évalue au travers du diagnostic de la recherche qui renvoie au positionnement de la problématique et des hypothèses, du projet de recherche, c'est-à-dire la qualité des solutions proposées, de la mise en œuvre de la recherche qui fait référence aux résultats substantiels, et enfin au travers de l'évaluation de la recherche qui réfère aux critiques et ajustements des solutions testées.

Quant à la validité, elle s'apprécie sous trois angles : interne, externe et écologique (Lee, 1999). L'angle interne fait référence au jugement qu'un processus de recherche est adapté pour

tester les hypothèses posées. L'angle externe renvoie aux résultats de la recherche qui peuvent faire l'objet de généralisations. Enfin, l'angle écologique évoque le fait qu'une recherche intègre et décrit les caractéristiques du milieu qu'elle étudie.

Enfin, la rigueur dépend de deux variables fondamentales, à savoir la qualité et l'intérêt scientifique de la recherche. Elles s'apprécient au travers de l'expression de la problématique soulevée dans la recherche et des hypothèses posées pour y répondre.

Lors de la phase de formalisation des hypothèses, certains auteurs parlent de « contingence générique ». Effectivement, cette position cherche à concilier constructivisme et positivisme. L'approche de Miles et Huberman (1994) propose un positivisme aménagé. Effectivement, le chercheur doit découvrir des relations légitimes et raisonnablement stables entre les phénomènes sociaux qui existent dans les esprits et la réalité en raison de la complexité de l'objet d'étude. Ici apparaît un principe fort de la recherche-intervention. On observe également un rapprochement avec la révision régulière des hypothèses de recherche préconisée dans l'engaged scholarship par Van de Ven et Johnson (2006). Par conséquent, les observations validées dans une recherche seront de nouveau testées lors d'une recherche ultérieure dans un processus itératif. Par accumulation des recherches, les hypothèses validées viennent constituer un noyau dur de connaissances, alors que celles invalidées conservent un statut contingent. Ces aller-retour entre connaissances contingentes et connaissances génériques représentent une garantie scientifique de la recherche, en tant que source d'enrichissement dans laquelle la production scientifique apparaît comme une forme de construction sociale (Wacheux, 1996). Selon David (2004), c'est l'établissement de manière scientifique des passages réciproques de connaissances actionnables aux théories universelles qui signe justement les sciences de gestion.

## B. Une phase d'immersion au sein du terrain de recherche

Cette seconde phase consiste à construire et mettre en œuvre un dispositif intégré d'observations scientifiques. Ce dispositif doit pouvoir se déployer à travers les procédures du contrôle de gestion expérimenté et son protocole d'implantation. Cela constitue un point incontournable de l'usage de la recherche-intervention en contrôle de gestion. Il est nécessaire que le modèle de contrôle de gestion utilisé – caractérisé par ses procédures, son protocole d'implantation et le contexte du terrain étudié – prévoie l'intégration de dispositifs qui permettent le déploiement des principes épistémologiques de la recherche-intervention. Deux de ces principes sont complémentaires à celui de « contingence générique » développé par Buono et Savall (2007). Un premier principe appelé « interactivité cognitive » renvoie aux

connaissances qui sont coproduites par le chercheur et les acteurs lors de dispositifs interactifs. On retrouve là le principe de coproduction de connaissance mobilisé par Van de Ven et Johnson (2006). Le second principe nommé « intersubjectivité contradictoire » fait référence aux observations qui sont validées par discussion entre le chercheur et les acteurs du dispositif. On remarque que ce dernier se rapproche du principe d'arbitrage contradictoire mobilisé par Van de Ven et Johnson (2006).

### C. Une phase de distanciation du terrain d'observation

Cette dernière phase porte sur l'évaluation des résultats obtenus, leur diffusion et leur suivi. Premièrement, l'évaluation des résultats consiste pour le chercheur-intervenant à mesurer le degré de validation des hypothèses posées, et la réponse apportée à la problématique étudiée. Deuxièmement, la communication des résultats vers la communauté académique fait partie intégrante du cadre méthodologique. Elle va permettre une controverse externe sur les résultats, et finaliser leur validation. Selon Wacheux (1996), la validité scientifique d'une recherche-intervention dans le respect d'un tel processus consiste à formuler la problématique, à alterner retours sur le terrain et retours en laboratoire, et enfin à communiquer. Maxwell (1996) insiste sur l'importance de cette phase de diffusion et d'évaluation des résultats. Effectivement, comme Popper (1959) avant lui, il montre que la diffusion de la recherche et son suivi permettent de tester le caractère falsifiable des résultats.

On comprend donc comment la transformation d'une observation de terrain en connaissance, c'est-à-dire un processus de théorisation des pratiques, est réalisée dans une recherche-intervention en contrôle de gestion (Tableau n° 6).

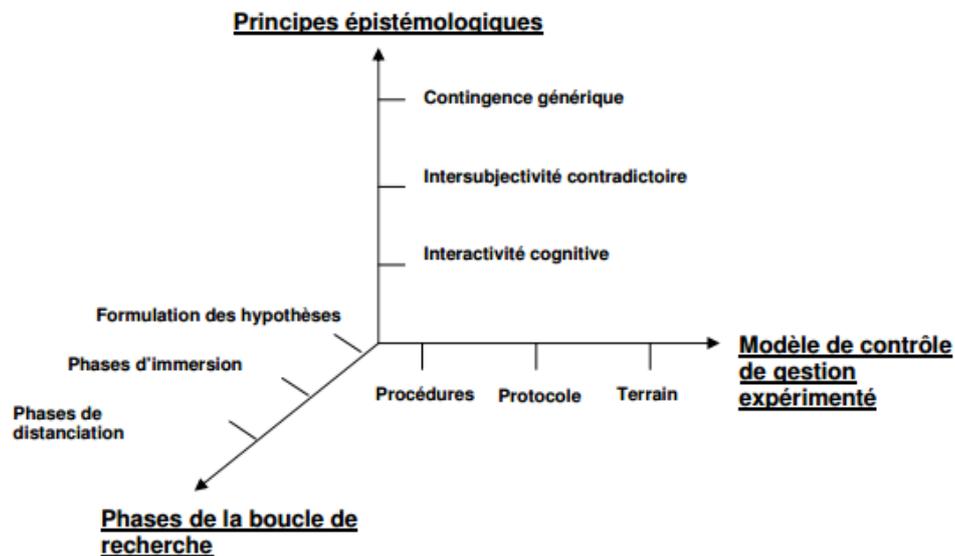
**TABLEAU 6 : LA TRANSFORMATION D'UNE OBSERVATION EN CONNAISSANCE DANS UNE RECHERCHE-INTERVENTION EN CONTROLE DE GESTION. SOURCE : CAPPELLETTI (2010)**

	<b>Interactivité cognitive</b>	<b>Intersubjectivité contradictoire</b>	<b>Contingence générique</b>
<b>Observations faites sur le cas</b>	Permet de <b>formaliser l'observation</b> à partir d'interactions avec les acteurs du terrain : l'observation vient confirmer une hypothèse ou la réfute ou bien permet d'en poser une nouvelle dans la perspective d'une recherche nouvelle.	Permet de valider l'observation à l'échelle du terrain par des discussions contradictoires entre le chercheur et les acteurs du terrain : <b>l'observation acquiert un statut de connaissance contingente</b> , valide à l'échelle du terrain.	Permet d'analyser l'observation collectée sur le terrain au regard de la littérature et/ou de terrains antérieurs : <b>la connaissance contingente acquiert un statut plus générique</b> si elle est confirmée par la littérature et/ou des terrains antérieurs. <b>La connaissance générique vient nourrir une théorie lorsqu'on l'estime suffisamment robuste.</b>
<b>Procédures de contrôle de gestion mobilisées</b>	Diagnostic et groupe de projet	Groupe de pilote et séance de formation aux outils	Évaluation
<b>Phases de la boucle de recherche</b>	Phase de formulation des hypothèses et phase d'immersion.	Phase d'immersion	Phase de distanciation et phase de formulation des hypothèses.

L'observation peut être transformée en une connaissance générique pouvant servir une théorie, cela à travers les phases d'une boucle de recherche intégrant les principes épistémologiques de la recherche-intervention. Ce processus de création de connaissances repose sur une épistémologie intégrée. Il n'est possible que si les procédures du contrôle de gestion expérimenté permettent bien le déploiement des principes épistémologiques voulus.

Cappelletti (2010) propose un modèle des usages de la recherche-intervention en contrôle de gestion, reposant sur l'épistémologie intégrée décrite dans la figure ci-contre (Figure n° 3).

**FIGURE 3 : MODELE DES USAGES DE LA RECHERCHE-INTERVENTION EN CONTROLE DE GESTION. SOURCE : CAPPELLETTI (2010)**



Tout part d'un modèle de contrôle de gestion à expérimenter sur un terrain, qui repose sur des procédures et un protocole d'implantation adaptés au contexte du terrain. Effectivement, l'absence de procédures et de protocoles d'implantation formels et adaptés semble rendre difficile de se réclamer d'une méthodologie de recherche-intervention en contrôle de gestion. Les procédures du contrôle expérimenté et leur protocole d'implantation doivent prévoir des dispositifs intégrant les trois principes épistémologiques de la recherche-intervention, à savoir la contingence générique, l'interactivité cognitive et l'intersubjectivité contradictoire. En Outre, l'expérimentation doit se dérouler en respectant les trois phases de la boucle de recherche qui caractérise la recherche-intervention, soit celle de la formulation des hypothèses, celle de l'immersion et enfin celle de la distanciation. En définitive, l'ensemble forme une spirale progressive de création de connaissances, conçue pour accumuler les observations terrain après terrain, les confirmer ou les invalider. Le modèle propose donc un traitement dynamique de la connaissance qui se déplace, recherche après recherche, sur un continuum de pratiques professionnelles (connaissances très contingentes), mais aussi de théories (connaissances génériques robustes, c'est-à-dire relativement stables dans le temps). La valeur ajoutée discriminante de la recherche-intervention en contrôle de gestion se trouve dans la possibilité qu'elle offre au chercheur de pouvoir théoriser des pratiques professionnelles, en capturant des phénomènes accessibles seulement par une immersion sur le terrain qui resteraient inconnus par des approches positives traditionnelles.

### ***2.1.2. La validité des résultats de la recherche-intervention en contrôle de gestion en débat***

La validité des résultats d'une recherche-intervention en contrôle de gestion fait souvent l'objet de critiques qui reposent sur deux arguments principaux. Un premier reproche repose sur l'influence du contexte sur le chercheur-intervenant qui l'éloignerait d'une connaissance objective (2.1.2.1). Un second reproche concerne quant à lui la dérive vers la consultation qui l'éloignerait de la recherche (Plane, 2000 ; Savall, Zardet, 2005 ; Cappelletti, 2009) (2.1.2.2). Néanmoins, nous allons tenter de montrer comment la recherche-intervention peut dépasser ces deux griefs qui menacent effectivement la validité de ses résultats et que le chercheur-intervenant doit donc prendre en compte. Nous étudierons également les autres difficultés auxquelles peut être confronté le chercheur dans le cadre d'une recherche-intervention et comment ce dernier peut y faire face (2.1.2.3). Enfin, nous approfondirons l'apport des méthodes mixtes en termes de validité externe et interne (2.1.2.4).

#### *2.1.2.1. La gestion de l'interaction sujet-objet dans une recherche-intervention*

L'interaction sujet-objet fait partie des principaux risques qui menacent la qualité scientifique d'une recherche-intervention, et doit faire l'objet d'une surveillance rigoureuse en ce qui concerne l'influence négative que peut exercer le terrain sur le chercheur. Ce risque de « contamination » du chercheur est lié à la pression politique et aux structures mentales de l'organisation étudiée.

En premier lieu, le chercheur-intervenant est soumis à des pressions politiques de l'environnement professionnel de son objet d'étude, qui peuvent l'éloigner de ses objectifs de création de connaissances et des hypothèses qu'il teste. Ce phénomène peut s'expliquer par les liens contractuels unissant l'intervenant-chercheur à l'entreprise étudiée. Schön (1983) ou encore Girin (1986, 1995) parlent respectivement de « Praticien réflexif » et de « savant ordinaire » avec l'apparition de comportements opportunistes. Les travaux de Buchanan et al. (1988) font référence au principe d'opportunisme pour accéder au terrain, puis à la coopération et à la confiance du terrain. En un mot, le chercheur-intervenant doit donc négocier régulièrement avec les décideurs de son environnement professionnel le cahier des charges de sa recherche pour préserver son sujet d'étude. Cette négociation peut porter sur l'architecture, le planning et le résultat de la recherche. La négociation est primordiale pour construire et

entretenir la confiance entre le chercheur-intervenant et le terrain, car la confiance n'est pas un état spontané et permanent : elle se construit par la négociation (Weick, 1995).

En second lieu, le chercheur-intervenant peut être également « contaminé » par les structures mentales (Buono, Savall, 2007) de l'entreprise étudiée. Ce sont des éléments stables qui structurent l'entreprise et qui interagissent avec les comportements pour les influencer, tels que l'idéologie des dirigeants ou les opinions de groupes salariés. Schein (1984, 1985) évoque par exemple la culture d'entreprise. La culture renvoie à un ensemble interrelié d'hypothèses inventées, découvertes ou développées par un groupe donné au fur et à mesure qu'il apprend à affronter et traiter ses problèmes d'adaptation externe et d'intégration interne. La culture correspond au cas où cet ensemble interrelié fonctionne suffisamment bien pour être considéré comme valide et donc digne d'être enseigné aux nouveaux membres du groupe. Cette pression culturelle peut dévier le chercheur-intervenant, de manière plus ou moins consciente de ses problématiques et de ses hypothèses initiales. D'où la nécessité d'aménager des phases de distanciation de l'entreprise étudiée, et des échanges réguliers avec des personnes extérieures au terrain qui permettront d'atténuer ces influences. En somme, le chercheur-intervenant va construire des dispositifs réguliers de « décontamination ».

#### *2.1.2.2. La gestion de la dérive consultative dans une recherche-intervention*

La méthodologie de recherche-intervention est une méthode de recherche de terrain dont la frontière avec la consultation est parfois atténuée. La recherche-intervention utilise le conseil et ses outils comme une technologie de la recherche (Plane, 2000 ; Savall, Zardet, 2005). Ici le risque pour le chercheur est de favoriser la dimension pratique de son travail et de négliger la dimension scientifique, en raison de contraintes politiques et culturelles, voire des contraintes de temps et de carrière. Le chercheur omet que les diagnostics et les séances de projet qu'il réalise ne se suffisent pas à eux-mêmes, mais ont pour objet de faire des observations qui seront discutées et analysées à l'aune de la littérature et des hypothèses posées.

À la différence du chercheur, le consultant réalise des diagnostics, des groupes de projet ou des séances de formation qui se suffisent à eux-mêmes. Schein (1969) décrit le travail d'un intervenant en situation de conseil dans une organisation comme étant un ensemble d'activités destinées à aider son client à percevoir, comprendre et agir. Plane (2000) établit que la différence entre la recherche-intervention et le conseil est que les résultats de la recherche-intervention font l'objet de publications et d'une production de connaissances, ce qui fonde du reste la fonction ontologique de la recherche. L'évolution continue des méthodologies de

terrain s'explique par la volonté des chercheurs de mieux maîtriser le risque de dérive de la recherche vers le conseil, sources de biais et de contingences (Mckelvey, 2006).

En guise de conclusion, dans une recherche-intervention, les outils et les dispositifs de consultation sont utilisés comme procédures pour collecter des données qui, en recourant aux principes de « contingence générique », « d'interactivité cognitive » et « d'intersubjectivité contradictoire », seront bien transformées en connaissances si elles sont validées.

### *2.1.2.3. Autres difficultés et limites de la recherche-intervention*

L'intervention du chercheur en entreprise provoque de la méfiance des acteurs de terrain, non habitués à ce que leur façon de faire soit remise en cause et en craignant les conséquences. Dès lors, le chercheur peut être confronté à de la résistance au changement. Il doit chercher à acquérir la confiance des acteurs et des dirigeants. La prise en charge d'activités opérationnelles apparaît comme une solution adéquate pour conserver des relations avec les salariés de l'entreprise et ses dirigeants selon Cateura (2006). On notera qu'une recherche est rarement rectiligne et le chercheur doit par conséquent s'adapter à l'évolution de son terrain.

La mise en place d'un dispositif rigoureux de recherche permettant « d'objectiver » la démarche est confrontée à certaines limites inhérentes au type d'accès aux données. Il peut exister une confusion entre le support et l'objet de recherche, une interdépendance du sujet et de l'objet, des choix épistémologiques forcés, une généralisation des résultats difficiles, comme décrit par Bourcieu (2000), un degré de détachement et d'indépendance faible (Sofer, 1961), et une variété importante des matériaux collectés. Toutefois, aucune recherche ne peut atteindre à la fois la parcimonie, la généralisabilité et la précision en même temps selon Langley (1999).

Pour conclure, l'apport majeur de la CIFRE est de fournir une recherche à forte validité interne, même si la généralisation des résultats s'en trouve pénalisée. Bonnet et al. (2006) recommandent d'avoir recours à la multiplication d'études de cas par le biais de recherches-interventions (« cas pilote ») pour parvenir à des « invariants » à l'initiative d'une « contingence générique ».

## ***2.2. L'apport des méthodes mixtes afin d'assurer un renforcement mutuel de la validité externe et interne***

Il est de tradition en sciences de gestion de faire une distinction entre les méthodes qualitatives et quantitatives. Dans un article traitant de la place des méthodes mixtes dans la recherche francophone en management, Aldebert et Rouzies (2014) montrent un désaccord entre les défenseurs d'une méthode quantitative qui prône une recherche objective, déductive causale, exempte de biais et généralisable, et les défenseurs d'une méthode qualitative selon lesquels une recherche absolue d'objectivité est difficile à atteindre et non souhaitable. Ces derniers accordent davantage d'importance aux descriptions riches, prenant en compte l'interprétation des acteurs et la construction d'actions et de connaissance collective. Des chercheurs tels que Campbell et Fisk (1959), Dezin (1978) ou encore Jick (1979) ont tenté de dépasser « la guerre des paradigmes » décrite par Gage (1989) afin de rapprocher les méthodes quantitatives et qualitatives. Aldebert et Rouzies (2014) constatent dans leurs travaux qu'il existe une pluralité de définitions du concept de méthodes mixtes. Elles proposent de reprendre la définition développée par Johnson et al. (2007, p. 123) : « Une recherche en méthodes mixtes est un type de recherche dans laquelle un chercheur ou une équipe de chercheurs combine des éléments de méthodes qualitatives et quantitatives (par exemple, l'utilisation de points de vue qualitatifs et quantitatifs, la collecte de données, l'analyse, les techniques d'inférence) pour répondre à l'ampleur et à la profondeur des besoins de compréhension et de corroboration de l'étude ». Dans le cadre de notre recherche-intervention, nous avons fait le choix de mobiliser des méthodes mixtes pour quatre raisons. Premièrement, la méthode mixte offre l'opportunité au chercheur de répondre à une même question de recherche à l'aide de deux méthodes complémentaires pour apporter des éclairages plus riches et plus contrastés. Deuxièmement, nous avons la volonté d'explorer et de confirmer simultanément une même question de recherche. Troisièmement, cela permet au chercheur de pallier les limites de chacune des deux méthodes. Enfin, ce procédé permet d'améliorer la validité des résultats grâce à la triangulation de plusieurs données.

Concernant la validité de notre recherche, la validité externe est souvent exposée comme une limite majeure de l'étude de cas qui se réfère à l'étude d'un contexte particulier. Cela invite le chercheur à s'interroger sur la problématique de la généralisation dans le cadre des approches qualitatives. Selon la Grounded Theory développée par Strauss et Corbin (1990), la visée de la généralisation dans les approches qualitatives se distingue de l'approche quantitative. Il ne s'agit pas de généraliser à une population dans son ensemble, mais de spécifier les conditions par

lesquelles un phénomène existe, de comprendre les actions et événements qui y sont associés. Les méthodes mixtes constituent un domaine en pleine expansion dans diverses disciplines. Elles envisagent plusieurs points de vue et perspectives dans la construction de la connaissance (théorie et pratique). Ivankova, Creswell et Stick (2006) les définissent comme des procédures pour collecter, analyser, mélanger et intégrer des données qualitatives et quantitatives (dérivées de méthodes) à un certain stade du processus de recherche dans une même étude dans le but de mieux comprendre le problème de recherche. Il existe deux principaux types de recherches mixtes. Une première option, les recherches multiméthode, dans la mesure où le chercheur mobilise un modèle qualitatif pour une phase et le modèle quantitatif pour une autre phase. Une deuxième option, les méthodes mixtes, dans lesquelles on mélange des approches qualitatives et quantitatives dans une ou plusieurs étapes du processus. Nous avons opté pour la première option, à savoir une recherche multiméthode dans la mesure où nous avons dans un premier temps mobilisé un modèle qualitatif, puis dans un second temps un modèle quantitatif.

Les recherches par méthodes mixtes combinent des données quantitatives et qualitatives. Deux motifs sont à la base de cette combinaison : elle permet une plus grande amplitude de la recherche ainsi que la corroboration des résultats. En effet, les définitions incluent plusieurs buts qui reflètent d'une part l'ampleur de l'étude, c'est-à-dire fournir une meilleure compréhension du phénomène étudié et améliorer la description, et d'autre part corroborer des résultats afin d'assurer une plus grande confiance quant aux conclusions (Glaser & Strauss, 1967). En un mot, les recherches par méthodes mixtes représentent un type de recherche dans lequel un chercheur ou une équipe de chercheurs combine des éléments des approches de recherche qualitatives et quantitatives (par exemple, l'utilisation de points de vue qualitatifs et quantitatifs, la collecte de données, l'analyse, les techniques d'inférence) avec l'objectif général d'assurer l'ampleur et la profondeur de la compréhension et de la corroboration (Johnson et al., 2007, p. 123). Cette définition décrit la RMM comme un type de recherche qui peut se placer en plein centre d'un continuum quantitatif-qualitatif, alors que plus on s'approche des extrémités, plus il s'agira de méthodes mixtes à dominante quantitative ou à dominante qualitative, et chacune va s'appuyer sur une vision particulière du monde (postpositiviste pour la première ; constructiviste, poststructuraliste et critique pour la deuxième).

Le paradigme interprétatif dans lequel s'inscrit notre recherche nous permet, comme nous l'avons vu précédemment avec le positivisme de consolider la dimension épistémologique, la légitimité scientifique et les perspectives méthodologiques de cette dernière (Anadón, 2006). Malgré leur développement, cela n'impulse pas un déclin de la recherche positiviste qui n'a pas eu lieu. En outre, la recherche qualitative est confrontée à de sévères critiques dans un contexte où le « scientisme » resurgit (Cannella et Lincoln, 2004) par la valorisation des modèles causaux

et l'expérimentation contrôlée et aléatoire. Néanmoins, selon Howe (2004), les chercheurs qualitatifs résistent aux tentatives visant à discréditer leurs travaux interprétatifs et contestent le mouvement de recherche basé sur la preuve. Howe (2004) défend l'idée selon laquelle cette perspective axée sur les résultats probants donne une place aux méthodologies qualitatives dans la RMM, mais puisque celle-ci est une descendante directe de l'expérimentalisme classique, il place d'abord les méthodes de recherche expérimentales quantitatives parmi les méthodes scientifiques et relègue les méthodes qualitatives à un rôle auxiliaire dans la recherche de « ce qui fonctionne ». Cela représente un grave danger pour les méthodologies qualitatives, car la RMM les déplace à l'extérieur de leur contexte naturel qui est leur cadre interprétatif et critique, et elle sépare la recherche en deux catégories : la visée exploratoire de la perspective qualitative et la visée confirmatoire de la perspective quantitative (Howe, 2004 ; Teddlie & Tashakkori, 2003).

Selon Teddlie et Tashakkori (2003), la recherche par méthodes mixtes adopte différentes formes selon le chercheur et la question de recherche, à savoir le pragmatisme et le paradigme transformatif-émancipatoire. Shannon-Baker (2016) ajoute la perspective dialectique et le réalisme critique. En ce qui concerne nos travaux, nous avons opté pour la posture réaliste-critique. Effectivement, certaines disciplines ont plus facilement accepté l'argument de la complémentarité des paradigmes tandis que d'autres ont préféré une polarisation entraînée par les guerres de paradigmes. Une des réponses apportées à cette polarisation est la posture réaliste-critique. Maxwell et Mittapalli (2010) montrent que ce positionnement utilise la thèse de compatibilité des visions du monde soutenant que les approches quantitatives et qualitatives peuvent travailler ensemble pour dépasser les limites de l'une et de l'autre. Par conséquent, le réalisme critique peut contribuer aux fondements de la RMM quant au rapport entre les processus mentaux et la réalité, à la causalité, à la validité et à la diversité. Ainsi, le réalisme critique est un positionnement philosophique compatible avec les caractéristiques méthodologiques essentielles de deux méthodologies et peut faciliter la communication et la coopération entre les deux (Creswell et Plano Clark, 2011 ; Maxwell et Mittapalli, 2010 ; Shannon-Baker, 2016). Selon la vision réaliste, les liens causaux se situent dans la nature et sont indépendants de notre connaissance. En outre, la vision critique défend l'idée selon laquelle la connaissance est toujours tributaire des circonstances et des structures sociales, de pouvoir et d'inégalité. Conséquemment, selon le réalisme critique, la connaissance est toujours partielle. Le chercheur peut observer certains phénomènes, toutefois, les mécanismes qui les ont générés, qui donnent l'idée de causalité, sont indépendants de lui et de ses observations. Le réalisme critique propose l'intégration d'une ontologie réaliste (il y a un monde réel qui existe indépendamment de nos perceptions, de nos théories et de nos constructions) avec un constructivisme épistémologique (notre compréhension de ce monde est inévitablement une construction de nos

propres perspectives et de nos points de vue) reconnaissant la réalité des phénomènes mentaux et la valeur d'une perspective pour étudier (Maxwell et Mittapalli, 2010).

### ***2.3. Une première phase à visée exploratoire à l'aide d'une étude qualitative***

Peninou (1986) montre qu' « *Il existe un champ général de paroles, qui se déposent en autant de traces récupérables, dans des interviews, les questions ouvertes des questionnaires de sondages, les écrits ou documents d'entreprise, les messages promotionnels, les gloses, journalistiques ou autres : bref, un amas qui peut être une mine.* » Cette formule est d'autant plus vraie à l'heure actuelle dans la mesure où Internet ainsi que les nouvelles technologies de l'information et de la communication s'interposent entre les individus. Désormais, la difficulté pour un chercheur est d'arriver à extraire de cette multitude de mines d'informations disponibles « *des pépites* », à savoir des informations utiles et utilisables, auxquelles on est capable de donner du sens. Il existe de nombreuses techniques de collecte de données qualitatives telles que l'immersion et l'observation participante, le recueil d'archives et enfin l'enquête via entretien (2.3.1). Dans une optique de recherche, il convient alors d'effectuer, sur l'ensemble ou les ensembles de données qualitatives susceptibles d'être intéressantes, des analyses spécifiques (2.3.2.).

#### ***2.3.1. La collecte de données dans le cadre d'une étude qualitative à visée exploratoire***

L'objet de cette partie est d'explicitier ce que nous entendons par données dans cette première phase (2.3.1.1.) et l'approche ethnographique adoptée (2.3.1.2.). Ensuite, les méthodes utilisées dans le cadre de la collecte de données sont recensées, à savoir l'immersion et l'observation participante (2.3.1.3.), le recueil d'archives (2.3.1.4.) et enfin la conduite d'entretiens (2.3.1.5.). Vous trouverez ci-dessus un tableau (Tableau n° 7) présentant les données (primaires ou secondaires) et suivant leur mode de recueil (recherches, entretiens, observation passive...).

**TABLEAU 7 : SYNTHÈSE DES DONNÉES COLLECTÉES DANS LE CADRE DE L'ÉTUDE QUALITATIVE A  
VISÉE EXPLORATOIRE**

<b>Données primaires collectées : entretiens semi-directifs centrés</b>			
<b>Personnes interviewées</b>	<b>Code</b>	<b>Thème entretien/principaux points abordés</b>	<b>Durée</b>
Directeur général	E1-DG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missions de l'office</li> <li>• Valeur de l'office</li> <li>• Fonctionnement de l'office</li> <li>• Rôle des outils de gestion</li> </ul>	1 h
Responsables du service comptabilité – Charge et quittance	E2-DF E4-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missions au sein de l'office</li> <li>• Fonctionnement au sein de l'office</li> <li>• Rôle des outils de gestion</li> <li>• Changement de régime comptable</li> </ul>	1 h à 1 h 30
Directeur de la Direction Maintenance et Exploitation	E5-DME	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missions au sein de l'office</li> <li>• Fonctionnement au sein de l'office</li> <li>• Rôle des outils de gestion</li> </ul>	1 h
Membre du Conseil d'Administration (CA)	E6-CA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déroulement du CA</li> <li>• Mission du CA</li> <li>• Rôle des outils de gestion</li> <li>• Valeurs de l'office</li> </ul>	1 h 15
Membre du Conseil d'Administration (CA)	E11-CA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déroulement du CA</li> <li>• Mission du CA</li> <li>• Rôle des outils de gestion</li> <li>• Valeurs de l'office</li> </ul>	1 h
Directeur(rice) Relation Client	E7-DRC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missions au sein de l'office</li> <li>• Fonctionnement au sein de l'office</li> <li>• Rôle des outils de gestion</li> </ul>	1 h
Responsable du service recouvrement et contentieux	E8-DRC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missions au sein de l'office</li> <li>• Fonctionnement au sein de l'office</li> <li>• Rôle des outils de gestion</li> <li>• Changement de régime comptable</li> </ul>	1 h
Directeur(rice) administratif(ve) et financier(ère)	E9-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missions au sein de l'office</li> <li>• Fonctionnement au sein de l'office</li> <li>• Rôle des outils de gestion</li> <li>• Changement de régime comptable</li> </ul>	1 h 30
Directeur(rice) de la Direction Commerciale	E10-DCCIALE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missions au sein de l'office</li> <li>• Fonctionnement au sein de l'office</li> <li>• Rôle des outils de gestion</li> </ul>	1 h 15
Directeur(rice) du pôle d'expertise économique et financière	E11-FOPH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mission de la FOPH</li> <li>• Rôle des outils de gestion</li> <li>• Changement de régime comptable</li> <li>• Impact Loi ÉLAN et Loi de finances 2018</li> </ul>	1 h 30
Directeur(rice) du pôle d'expertise économique et financière	E12-USH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mission de l'USH</li> <li>• Rôle des outils de gestion</li> <li>• Changement de régime comptable</li> <li>• Impact Loi ÉLAN et Loi de finances 2018</li> </ul>	1 h 45
Gestionnaire Comptable et Financier  Service Comptabilité et Fournisseurs	E13-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missions au sein de l'office</li> <li>• Fonctionnement au sein de l'office</li> <li>• Rôle des outils de gestion</li> <li>• Changement de régime comptable</li> </ul>	1 h 8
Gestionnaire Comptable et Financier	E14-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missions au sein de l'office</li> <li>• Fonctionnement au sein de l'office</li> <li>• Rôle des outils de gestion</li> </ul>	0 h 55

Service Comptabilité et Fournisseurs		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Changement de régime comptable</li> </ul>	
Gestionnaire Comptable et Financier	E15-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missions au sein de l'office</li> <li>• Fonctionnement au sein de l'office</li> <li>• Rôle des outils de gestion</li> <li>• Changement de régime comptable</li> </ul>	1 h 15
Service Comptabilité Clients			
Gestionnaire Comptable et Financier	E16-DF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missions au sein de l'office</li> <li>• Fonctionnement au sein de l'office</li> <li>• Rôle des outils de gestion</li> <li>• Changement de régime comptable</li> </ul>	0 h 58
Service Comptabilité Clients			

Données secondaires collectées : documents internes ou externes		
Budget primitif	INT-BP	Budget primitif 2019 à 2020
Convention d'Utilité Sociale (CUS)	INT-CUS	CUS 2011-2016
Tableau de bord stratégique	INT-TDB	Années 2018-2020 (servant au calcul de la prime d'activité)
Rapport d'activité	EXT-RA	Rapports 2016 à 2020
Convention d'Objectifs et de Moyens (COM)	INT-COM	Années 2019-2024
Site internet de Gesthome	INT-SI	Site 2019
Site intranet de Gesthome	INT-SI2	Site 2020
Site de la FOPH	EXT-FOPH	Site 2020
Site de l'USH	EXT-USH	Site 2020
Circulaire du 21 décembre 2018	EXT-CIR	Circulaire de présentation des dispositions d'application immédiate de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN).
Convention d'Utilisation de l'abattement TFPB (taxe foncière)	INT-TFPB	Concerne seulement les Quartiers Prioritaires Ville – Années 2015 à 2020
Prise de notes	NOTE	Échanges formels (réunions) et informels (moments de convivialité) Observation participante (3 carnets de notes de 120 pages chacun)
Notes de service	NOTE S	Notes de service des années 2018 à 2020 (35 pages)

### 2.3.1.1. Les données de la recherche

En premier lieu, rappelons que notre sujet de recherche porte sur les institutions, c'est-à-dire les normes, les valeurs et les représentations. Or, ces éléments ne sont pas directement des « données », mais doivent être identifiés à partir des éléments recueillis sur le terrain. Il est important de procéder à une déconstruction de ce qui est considéré comme acquis. Effectivement, rien n'est anodin sur le terrain et toute chose peut être potentiellement considérée comme une donnée, depuis la configuration des locaux jusqu'au site Internet de l'organisation, des échanges informels lors des pauses café et méridiennes aux discours lors des assemblées générales. On notera également que l'absence de mise à disposition d'une donnée de

la part de l'organisation, ou la difficulté d'avoir accès à une donnée, était en soi une donnée. On peut citer par exemple la politique de diffusion du tableau de bord qui ne concerne que les membres du comité de direction, c'est-à-dire les directeurs des différents organes de direction. Ce constat en dit long sur le rapport de l'organisation à la notion de pilotage, la place des problématiques de performance et de rentabilité, ainsi que le degré de maturité du système d'information.

C'est dans cet état d'esprit que nous avons entrepris la collecte de données sur le terrain. Nous avons rassemblé un matériau empirique volumineux comportant de très nombreuses données. La limite de l'exercice est le risque de « trop-plein » et notre capacité limitée de traitement d'une masse trop importante d'informations. Essentiellement textuelles et verbales, les données peuvent être des faits constitutifs d'une cérémonie et des actions porteuses d'une charge symbolique. On peut citer l'exemple d'une remise de prix tel que l'Équerre d'argent en 2019, qui récompense l'architecte et le maître d'ouvrage de la meilleure réalisation de l'année. Nous avons concentré une partie de notre attention à toute mise en scène de la vie organisationnelle, telles les réunions, les assemblées générales et les cérémonies officielles, comme éléments montrant l'image que l'organisation souhaite véhiculer, donc qu'elle considère comme légitime. Ces mises en scène de la vie organisationnelle renseignent également sur l'ordre social, et la place des outils de gestion dans les relations organisationnelles.

Il s'agit ensuite d'interroger ce matériau afin de construire notre question de recherche, et définir par là ce qui serait considéré comme étant une donnée de recherche. Ce matériau a été constitué en complétant l'observation participante sur trois autres méthodes de collecte, à savoir la recherche documentaire, les entretiens et la recherche-intervention.

Les travaux de Silverman (2010, p.201) font la distinction entre les données spontanées (« naturally occurring data ») et celles générées par le chercheur (« researcher provoked data »). Il entend par données spontanées l'accès à un matériau empirique brut, à savoir sans interprétation intermédiaire et sans l'influence du chercheur dans la production du matériau. Elles sont construites au plus près de la réalité organisationnelle. Il convient dans ce cas de procéder à un travail d'interprétation. Il peut s'agir de documents produits en interne dans l'organisme, de réunions auxquelles le chercheur assiste sans en influencer le déroulement. A contrario, les données produites par le chercheur sont issues de l'observation participante, du recueil d'archives de la conduite d'entretiens et de l'intervention. Effectivement, les entretiens permettent d'entrer en relation avec les acteurs, de se familiariser avec leur vocabulaire et leurs représentations. Le discours des acteurs ne révèle pas une vérité qu'il s'agirait de découvrir, mais plutôt l'expression des représentations profondément ancrées, d'associations d'idées, ou encore des liens établis pour donner du sens.

Si les pratiques n'ont pu être observées que dans le temps de l'immersion sur le terrain, le reste des données ont été reconstituées par le recueil d'archives. Les sources d'information s'amenuisent bien entendu en remontant le temps. Le tableau ci-dessous (Tableau n° 8) ci-après rapporte la période couverte dans l'étude, c'est-à-dire la période pour laquelle nous avons rassemblé un matériau empirique.

**TABLEAU 8 : PERIODE TEMPORELLE COUVERTE DANS L'ETUDE PAR TYPE D'INFORMATION**

**RECHERCHEE**

<b>Informations collectées</b>	
<b>Contexte historique/politique</b>	1926-2021
<b>Construction du champ</b>	1980-2021
<b>Construction de l'organisation</b>	
<b>Programmes de financement de l'organisation</b>	
<b>Management de l'organisation</b>	1980-2021
<b>Systèmes de contrôle de gestion</b>	2018-2021
<b>Image de l'organisation dans la presse</b>	2018-2021

*2.3.1.2. L'approche ethnographique*

Notre recherche-intervention se fonde sur une enquête de type ethnographique. L'ethnographie est un mode d'accès à la connaissance de construits sociaux en étant au plus près des acteurs grâce à une immersion dans leur réalité. Elle permet de rendre compte d'une réalité dans toute sa complexité. L'immersion dans une organisation est également une façon d'en saisir les ambiguïtés, les contradictions et les tensions. Béaud et Weber (2010, p. 6) défendent l'hypothèse selon laquelle une enquête obtient le statut d'ethnographique si elle répond à trois conditions, à savoir « une présence longue sur place, l'établissement de relations de proximité et de confiance avec certains enquêtés, une écoute attentive et un travail patient de plusieurs mois, plusieurs années ». Le chercheur est donc au plus près des pratiques institutionnelles afin de saisir les institutions qui les fondent et les guident.

Il est important de préciser que l'enquête ethnographique n'a pas pour objectif de porter un jugement, mais de comprendre « en rapprochant le lointain, en rendant familier l'étranger » (Beaud et Weber, 2010, p. 7). « L'ethnographe est par définition celui qui ne se contente pas de visions en surplomb, qui ne se satisfait pas des catégories déjà existantes de description du

monde social [...]. Il manifeste un scepticisme de principe à l'égard d'analyses "généralistes" et des découpages préétablis du monde social. L'ethnographe se réserve le droit de douter a priori des explications toutes faites de l'ordre social. Il se soucie toujours d'aller voir de plus près la réalité sociale, quitte à aller à l'encontre des visions officielles, à s'opposer aux forces qui imposent le respect et le silence, à celles qui monopolisent le regard sur le monde » (Beaud et Weber, 2010, p. 8). Le pouvoir critique de l'ethnographie nous a permis de guider notre relation avec le terrain.

### *2.3.1.3. L'immersion et l'observation-participation*

En cohérence avec l'approche ethnographique, nous avons choisi l'immersion dans le contexte d'étude. Par ailleurs, l'observation participante peut s'inscrire dans le cadre d'une « recherche-action » (Liu, 1983) ou « recherche-intervention » (Moidson, 1984), dont le principe consiste à introduire un changement dans l'organisation pour en observer les effets. C'est la forme d'observation qui vise à provoquer les interactions les plus profondes avec les personnes observées, allant jusqu'à modifier intentionnellement leurs activités afin d'instruire la question de recherche. Premièrement, nous exposerons la démarche (A). Deuxièmement, nous aborderons ses limites (B).

#### **A. Description de la méthode**

Au sein de l'OPH, le chercheur a été présenté comme un contrôleur de gestion qui se formait à la recherche en management public. Dans le cadre du passage en comptabilité commerciale au 1<sup>er</sup> janvier 2019 en raison de la loi ÉLAN, la mission était de mettre en place la fonction de contrôle de gestion par la création de tableaux de bord, mais aussi la remise à plat du suivi budgétaire. Une autre tâche consistait en la sensibilisation des acteurs au contrôle interne et en la fiabilisation des données issues du système d'information. Cette immersion nous a permis de partager le quotidien des agents travaillant au sein de l'office. La possibilité de partager leur quotidien revient à avoir les mêmes horaires de travail, partager le lieu d'exercice et les lieux de convivialité. Cette situation permet également de conduire une observation participante structurée autour d'échanges avec les agents dans le cadre d'entretiens semi-structurés ou de conversations informelles, de la visite du patrimoine et de l'observation des pratiques opérationnelles (Tableau n° 9).

**TABLEAU 9 : ÉVÉNEMENTS ET OBJETS OBSERVÉS AU SEIN DE GESTHOME**

<b>Périodes</b>	<b>Description</b>
<b>Cérémonies</b>	
<b>Janvier 2019</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assemblée générale :               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Rétrospective sur les résultats de l'année 2018</li> <li>○ Impact de la loi ÉLAN sur l'Office Gesthome</li> <li>○ Projets de l'office</li> </ul> </li> </ul>
<b>Décembre 2019</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assemblée générale :               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Rétrospective sur les résultats de l'année 2019</li> <li>○ Impact de la loi ÉLAN sur l'Office Gesthome</li> <li>○ Projet de regroupement dans une SAC</li> <li>○ Projets de l'office</li> </ul> </li> </ul>
<b>Janvier 2019</b>	Remise des médailles
<b>Interactions personnelles</b>	
<b>2018-2021</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entretiens</li> <li>• Pauses café</li> <li>• Déjeuners dans la salle de convivialité</li> </ul>
<b>Novembre 2021</b>	Réunions de travail inhérentes à l'élaboration de la nouvelle CUS pour donner suite à la promulgation de la Loi ÉLAN (Période 2022-2027)
<b>Octobre- Décembre 2021</b>	Réunions de travail pour donner suite à la mise en place des nouvelles conventions sur l'abattement de Taxe Foncière sur le Patrimoine Bâti (TFPB) sur les Quartiers Prioritaires de la Ville (QPV)
<b>Lieux ou objets</b>	
<b>Octobre- Décembre 2021</b>	Locaux de Dijon Métropole (collectivité de rattachement) : réunions de travail concernant la mise en place de nouvelles conventions concernant l'abattement de TFPB sur les QPV – Dijon – France
<b>Octobre- Décembre 2021</b>	Mairie de la ville de Chenôve : réunions de travail concernant la mise en place de nouvelles conventions concernant l'abattement de Taxe Foncière sur le Patrimoine Bâti (TFPB)
<b>Février 2019</b>	Réunion à la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) : réunion de travail concernant la mise en place d'un outil de cartographie de peuplement.
<b>Mai 2021</b>	Locaux de la FOPH (Fédération des Offices Publics de l'Habitat) : entretien - France
<b>Novembre 2021</b>	Locaux de la FOPH (Fédération des Offices Publics de l'Habitat) : Demande de collaboration concernant l'administration du questionnaire – Paris – France

Dès lors, cinq questionnements se posent à nous. Un premier questionnement concerne notre point d'observation au sein de l'organisme d'accueil. Au sein de Gesthome, notre immersion a duré trois ans. Dans un premier temps, nous avons occupé un bureau partagé au sein du service comptabilité pour une période de 3 mois. Dans un second temps, nous avons occupé un bureau aux côtés de la personne chargée de la fiscalité et de la trésorerie. Nous avons participé à trois assemblées générales, deux réunions d'encadrants et/ou de cadres.

Un second questionnement est quant à lui inhérent à ce que nous avons observé au sein de l'organisme d'accueil. Selon Béaud et Weber (2010, p.130), il existe trois catégories d'événements ou d'objets observables. Tout d'abord, les cérémonies qui englobent les événements auxquels participent des groupes d'individus et auxquels le chercheur peut participer. Dans le cadre de notre recherche, il s'agit essentiellement des réunions ou des conférences auxquelles participaient les acteurs du champ. Ensuite, les interactions personnelles ou anonymes dans lesquelles le chercheur joue nécessairement un rôle. En ce qui concerne notre travail de recherche, nous pouvons citer les interactions lors des entretiens semi-directifs, les discussions informelles et les réunions que nous avons animées en tant que chercheur et contrôleur de gestion.

Un troisième questionnement estime ce qui est observable. Les lieux ou objets observables étaient les visites du patrimoine, les lieux d'exercice et les pratiques opérationnelles. Ces lieux, objets et pratiques étaient autant d'occasions de comprendre le lien entre les discours organisationnels sur la performance et ce qui fait l'action quotidienne d'un Office Public de l'Habitat ou d'un acteur public du logement social. Le tout au plus près des matériaux et des hommes avec la construction de nouveaux logements, l'entretien et la réhabilitation du patrimoine existant, le recouvrement, la facturation, la prospection de nouveaux locataires et la relation avec les locataires, etc.

Un quatrième questionnement concerne l'utilité de l'observation. L'observation participante a été un moyen de comprendre le contexte institutionnel, organisationnel, et les pratiques. Aller au-delà des entretiens permet de collecter des données peu accessibles par d'autres moyens d'enquête, en particulier par ceux qui ne reposent que sur du déclaratif. Effectivement, ces pratiques butent souvent sur la dimension « tacite » de la connaissance (Polanyi, 1966) qui tient au fait que, malgré la bonne volonté des personnes interrogées, tout ne peut pas être exprimé par des mots. Dès lors, l'observation des acteurs permet de repérer des éléments tacites. L'observation donne l'accès aux éléments implicites des discours des personnes interrogées grâce à une forme de socialisation et d'acculturation de l'observateur. Elle permet également de porter un regard neuf sur ce que les personnes étudiées estimerait aller de soi et omettraient tout simplement de mentionner dans le cadre d'entretiens. En outre, elle brise la façade des discours convenus pour accéder aux pratiques concrètes des acteurs et aux modes de fonctionnement profonds de l'organisation sur laquelle porte l'étude de Matheu (1986). L'auteur insiste sur le fait que les personnes qui portent ces discours ne sont pas nécessairement de mauvaise foi et ne tentent pas de manipuler le chercheur. Elles sont tout simplement dans la situation d'y « croire sans y croire ». Un autre avantage de l'observation est d'éviter les biais de reconstruction a posteriori contrairement aux techniques d'investigation sur archives et les

témoignages rétrospectifs. On notera que ce biais touche autant les acteurs de terrain qui ont été impliqués dans les faits que le chercheur lui-même. De plus, observer permet de mieux contextualiser les données. Dekker (2003) soulève le risque de « décontextualisation » des données avec l'absence de restitution des contextes d'action et d'interprétation dans lesquels les acteurs ont été observés. Le risque est double : celui d'écraser les situations observées et celui de limiter la solidité de la théorisation. Girin (1986) rappelle que la légitimité d'une recherche qui repose sur des observations approfondies d'un tout petit nombre de cas (voire un cas unique) dépend de l'« objectivation » des données subjectives recueillies par le chercheur. Or, les données subjectives n'acquièrent une dimension objective qu'à travers un effort de contextualisation très important des faits relevés. Paradoxalement, la contextualisation permet la généralisation théorique des résultats de la recherche. En outre, on constate que l'observation ethnométhodologique porte sur les détails du contexte de l'activité des personnes observées. Garfinkel (2007, p. 55) analyse la manière dont les gens « accèdent aux éléments particuliers et distinctifs d'une situation ». Ce procédé n'est possible que si le chercheur s'immerge dans son terrain, et se trouve au contact des personnes observées afin d'accéder à la composante indexicale du langage employé par les acteurs en situation et donc de comprendre le sens de leurs échanges. Enfin, observer permet de décrire et de comprendre ce qui est mal connu. Grâce à ce mode de recueil, le chercheur reconnaît l'importance de phénomènes négligés par les théories existantes, parce que trop banals. Garfinkel (1967) soutient la thèse selon laquelle l'approche ethnométhodologique est une pratique de la description des activités du quotidien dans toute la recherche des contextes dans lesquels elles se déploient, c'est-à-dire « en situation ». Ici apparaît l'ambition de « rendre visibles des scènes banales ». Sans oublier que l'observation constitue le vecteur principal de la description. Greezt (1973) nomme la description en profondeur (*thick description*), c'est-à-dire une description qui, dans la tradition anthropologique, est construite sur la base du vocabulaire, des interprétations, des manières d'agir, de penser et de communiquer des personnes observées et non sur les concepts susceptibles de guider la réflexion du chercheur.

En somme, les observations d'inspiration ethnographique et anthropologique servent une démarche de recherche qui articule deux types de résultats. D'une part, elles offrent une description fine des éléments observables. D'autre part, elles permettent une construction théorique qui découle de ces descriptions. C'est ainsi que Van Maanen (1979) utilise les notions de « description » (*first order analysis*) et « élaboration théorique » (*second order analysis*). Cette seconde notion ne se contente pas d'une simple mise au propre des notes d'observation, mais résulte d'un travail d'écriture. Par conséquent, des choix sont donc à faire parmi différentes stratégies narratives qui s'offrent au chercheur pour produire un récit compréhensible à destination d'un lecteur extérieur au terrain observé (Van Maanen, 1988). Le premier ordre de

résultat s'approche des descriptions en profondeur (Geertz, 1973) et nourrit des études de cas approfondies, qui mettent en avant des situations (Gluckman, 1961 ; Van Velsen, 1967 ; Garbett, 1970 ; Mitchell, 1983). La construction théorique qui relève d'un second ordre de résultat s'inspire généralement de la démarche de théorie enracinée (Glaser et Strauss, 1967) qui permet une remontée théorique en construisant des concepts à partir d'une catégorisation progressive et rigoureuse des données de terrain. Depuis le début des années 2000, les approches ethnographiques nourrissent de nouveaux courants de recherche qui proposent de fonder l'étude des organisations sur les activités de leurs membres. Des auteurs tels que Engeström (2005) ont proposé de les regrouper sous les terminologies « d'approche par l'activité » ou activity based view. Conformément à l'esprit de Garfinkel, de telles approches permettent de travailler sur les fondements « micro » de phénomènes organisationnels « macro », allant jusqu'à considérer que l'organisation tout entière « émerge » des activités « organisant » qui se jouent quotidiennement au niveau micro des acteurs. Certains auteurs, à l'image de Czarniawska (2004), soulignent cependant les limites des méthodes ethnographiques traditionnelles, en particulier dans les difficultés qu'elles éprouvent à se saisir des temporalités multiples et du caractère distribué des organisations modernes. Les méthodes classiques d'observation resteraient majoritairement attachées à l'idée que les phénomènes organisationnels s'inscrivent dans un lieu et dans une temporalité donnés, qu'ils sont animés par des acteurs donnés et qu'ils prennent la forme d'un problème ou d'un événement donné. Cela risque d'empêcher le chercheur de se saisir des « entrelacs d'action » sur lesquels reposerait le fonctionnement actuel des organisations. Cela indique au chercheur de faire appel à de nouvelles modalités d'observation.

Enfin, un dernier questionnement nous appelle à nous interroger sur nos modalités concrètes d'observation. Nous avons rassemblé nos trois carnets de prises de notes sur un journal de bord à travers une grille d'observation. Une grille d'observation constitue une déclinaison en indicateurs observables des hypothèses faites sur des relations entre plusieurs variables ou sur la nature d'un phénomène. Il est important de préciser ce qui doit être observé systématiquement, comment cela doit être observé et éventuellement dans quel ordre. Wacheux (1996) montre l'importance d'apprécier l'équilibre à trouver entre les observations flottantes et les observations systématiques. Les premières sont réalisées au fil de l'eau par le chercheur. Elles résultent souvent d'opportunités qu'a rencontrées le chercheur. Les secondes peuvent avoir un caractère parfois informel et renvoyer à des moments de convivialité par le chercheur avec les acteurs du terrain. Elles sont a contrario fondées sur des concepts théoriques qui guident la recherche. Elles permettent d'opérationnaliser un concept abstrait et de le rendre observable, par la définition des situations et des traces qui seront systématiquement relevées. Selon Groleau (2003, p. 230), la prise de notes organise le recueil de données. Il fait la distinction

entre trois types de notes. Tout d'abord les notes de terrain qui portent directement sur les situations observées. Elles relèvent donc des faits et gestes des personnes observées, leurs conversations et les contextes de leurs activités. Ainsi, elles constituent le cœur du corpus de données. Ensuite, les notes méthodologiques proviennent de l'exercice de « réflexivité » au sens d'Allard-Poesi (2005) du chercheur sur sa proche recherche. Il est important de réfléchir aux impacts de sa position d'observateur sur les données recueillies ou « construites » lors des observations. Il s'agit ici de comprendre sa propre démarche de recherche, retracer le parcours, exploiter les points forts et prendre conscience des limites. En outre, cela permet d'ajuster la grille d'observation tout au long de la recherche. Enfin, l'auteur distingue des notes d'analyse qui constituent les premières interprétations et intuitions du chercheur.

Après avoir présenté la démarche et les avantages de l'observation participante, nous allons maintenant aborder les différentes limites de cette méthode de collecte des données qui impose au chercheur une attention vigilante.

#### B. Les limites de la collecte de données par l'immersion et l'observation participante

L'observation demande une disposition particulière du chercheur, à savoir une attention vigilante. Sans oublier qu'observer consiste à prêter attention aux personnes, aux contextes physiques, organisationnels, et institutionnels, à leurs intentions et à l'ensemble des ressources qu'elles mobilisent, à ce qu'elles perçoivent comme problèmes, aux situations dans lesquelles elles sont engagées. Par conséquent, la difficulté réside dans l'organisation du partage de l'attention afin de ne pas la disperser ou au contraire la polariser excessivement. La conception de l'observation indique d'emblée certaines des difficultés et des limites de l'exercice. Le choix méthodologique de l'observation impose une réflexion sur la nature des relations qui s'instaurent entre l'observateur et l'observé (Matheu, 1986). Premièrement, si l'observation sollicite tous les sens du chercheur, ce dernier pourrait alors substituer ses propres sensations et interprétations à celles des personnes observées. Deuxièmement, l'attention portée par le chercheur à son terrain pour l'amener à développer, parfois inconsciemment, une relation marquée par l'empathie. Par conséquent, cela risque de biaiser le recueil des données en l'attirant vers certains acteurs et en détournant d'autres, ou encore en lui faisant perdre son recul pour adopter les seuls points de vue des personnes observées.

Un biais est une orientation systématique et souvent inconsciente dans la collecte ou le traitement des informations. Il est source d'erreurs. D'où l'importance du protocole de recherche qui vise à les éliminer. Toutefois, lorsqu'il est contrôlé, le biais est aussi ce qui fait l'originalité et

l'intérêt du regard porté par le chercheur sur son objet de recherche. Il existe dans le cas de l'observation trois types de biais. Un premier type, qualifié de cognitif, concerne les biais d'attention sélective. Ce biais relève de la concentration de l'attention sur ce qui est « essentiel », c'est-à-dire jugé pertinent, au regard de la tâche à accomplir, sans se laisser distraire et submerger par ce qui est « secondaire ». La sélectivité, qui est certes nécessaire à la performance de l'action, induit également le risque de passer à côté de signaux faibles indiquant la présence de phénomènes importants. Tout tient finalement à la manière de définir ce qui est « essentiel » et à la manière de réactualiser dans les situations vécues par les acteurs et le chercheur. Pour ce dernier, cela renvoie directement aux objectifs de recherche ainsi qu'au rôle et à la forme de la grille d'observation. Un autre biais cognitif est le biais de confirmation. Ce biais consiste à diriger son attention en priorité – voire exclusivement – vers les informations qui confirment nos hypothèses ou nos connaissances antérieures. Enfin, le biais de reconstitution a posteriori est également un biais cognitif, dans la mesure où le chercheur tente après-coup des liens de causalité évidents entre des faits qui en étaient dépourvus au moment où l'action se déroulait. A posteriori, tout devient clair et logique. Ce biais est potentiellement porteur de jugement sur la qualité des décisions des uns et des autres au moment de l'action. Ce biais d'interprétation en crée donc un autre relatif à la collecte de données. Un second type de biais peut être qualifié d'affectif. On peut citer, par exemple, le biais d'empathie dont l'attraction ou la répulsion qu'inspirent les différents acteurs du terrain au chercheur conduit ce dernier à aller davantage à la rencontre de certains et moins d'autres... ce qui biaise la source des informations recueillies. Un autre exemple est inhérent au biais de charisme qui accorde de l'importance à ce qui est dit ou fait par un acteur en raison du charisme que le chercheur lui reconnaît. En dernier lieu, il existe des biais comportementaux tels que le biais d'ajustement. Effectivement, les personnes qui se savent observées modifient leur comportement dans le sens d'un ajustement aux attentes supposées de l'observateur.

Tout cela crée une double nécessité pour le chercheur. Premièrement, celle de se connaître et d'être attentif à ses propres états psychologiques lors des observations, voire se mettre en scène, puisqu'il devient, lui-même, son principal outil de collecte de données. On peut ainsi parler de « réflexivité du chercheur ». Or cette réflexivité est l'un des critères de qualité de la recherche dans la mesure où la transparence qu'elle implique contribue à donner au lecteur les moyens de la critique. Deuxièmement, il est nécessaire pour le chercheur de conserver une certaine « distance » vis-à-vis de son terrain, en particulier s'il souhaite produire de la théorie, comme l'a souligné Matheu (1986). Par conséquent, le chercheur doit faire appel à un organisme de contrôle externe sur le mode d'interaction que le chercheur entretient avec le terrain.

Désormais, nous allons dépeindre un autre mode de collecte de données dans le cadre de notre recherche.

#### *2.3.1.4. Le recueil d'archives dans le cadre d'études documentaires*

Tout d'abord, il est important de noter que le recueil d'archives constitue une part non négligeable de la collecte de données. La première phase de cette recherche documentaire fut de procéder à la réalisation de la revue de la littérature sur les cas étudiés. Cette revue, qui puise essentiellement dans les travaux d'experts, nous a permis d'identifier les logiques institutionnelles du champ, les présupposés sur ce qui fonctionne ou non et sur ce qui est légitime ou pas. Un premier ensemble documentaire est issu des données provenant des bailleurs de fonds tels que l'ANRU, de Dijon Métropole, d'institutions financières, de fondations, d'experts, de représentants des bailleurs sociaux telles la FOPH, et l'USH. Un second ensemble d'archives a été constitué par une revue de presse locale et nationale concernant les opérateurs du logement social, notamment sur les OPHLM. La presse permet au chercheur de se renseigner sur les rapports entretenus entre la société, le politique et le secteur du logement social. Elle donne également une idée des valeurs partagées dans une société à un moment donné. On peut citer l'exemple du « mal-logement » à la suite de l'accident à Marseille en 2018 et sur l'évolution des politiques d'attribution des logements. Par ailleurs, il est important de noter que la presse française correspond au canal officiel de communication des élus. Elle donne une idée des messages que souhaitent véhiculer les élus concernant l'activité des organisations qui nous intéressent. Un troisième corpus d'archives est inhérent à la communication de Gesthome. Dans ce cas on s'intéresse tout particulièrement à la manière dont l'organisme met à disposition l'information. Cela renseigne le chercheur sur ce que l'organisme considère comme légitime ou non. On peut prendre l'exemple du site internet de l'OPHLM qui est un marqueur de l'image que ce dernier souhaite diffuser. Nous avons eu accès au centre de documentation permettant de consulter une partie des archives de l'office telles que l'historique de la Convention d'Utilité Sociale (CUS), les rapports de l'ANCOLS (Agence Nationale de Contrôle du Logement Social), les Dossiers Individuels de Situation (DIS) et les rapports d'activité...

#### *2.3.1.5. Les entretiens*

Ce point présente les entretiens conduits dans le cadre de notre recherche-intervention. Premièrement, il rend compte du statut de cette méthode dans cette recherche (A.).

Deuxièmement, il présente ensuite la façon dont les entretiens ont été menés (B.). Enfin, il éclaire sur le processus de sélection des personnes interrogées (C.).

#### A. Le statut des entretiens

L'entretien est une des méthodes qualitatives les plus utilisées en sciences de gestion selon Kahn et Cannell (1957). Il peut être vu comme une « conversation avec un objectif ». On notera que la notion de face-à-face est cependant à nuancer, car l'entretien peut être réalisé par téléphone, voire en ligne via Internet, ou encore comme « un dispositif de face-à-face où un enquêteur a pour objectif de favoriser chez un enquêté la production d'un discours sur un thème défini dans le cadre d'une recherche (Freyssinet-Dominjon, 1997). On remarque également qu'une rencontre interpersonnelle qui donne lieu à une interaction essentiellement verbale donne naissance à une donnée coproduite. De plus, ces données se fondent sur des représentations stockées dans la mémoire du répondant, de ce fait elles font l'objet de reconstruction lors de leur verbalisation. Par conséquent, elles « nous renseignent d'abord sur la pensée de la personne qui parle et secondairement sur la réalité qui fait l'objet du discours », comme l'ont souligné Albarello et al. (2006). En outre, les travaux de Silverman (2010, p. 114) révèlent que la conduite d'entretiens permet d'accéder au comportement des individus, et à leurs valeurs, et d'avoir ainsi l'aperçu de leur culture.

En accord, le paradigme interprétatif choisi, l'entretien nous a permis d'appréhender ce que signifie la notion de contrôle de gestion dans chaque contexte organisationnel. On s'intéresse donc au sens accordé à la notion de performance, la façon dont elle est évaluée et les indicateurs auxquels les individus accordent une importance, les représentations et les pratiques. Les propos recueillis auprès des personnes interviewées doivent faire l'objet d'une certaine vigilance de la part du chercheur. Effectivement, ils n'ont pas vocation à être pris pour des vérités, mais pour des discours délivrés à un moment donné par les répondants qui peuvent faire l'objet d'interprétations différentes. Ils peuvent avoir pour objet soit de faire passer un message, soit pour donner une bonne image de soi au sein de l'organisation, soit pour répondre de bonne foi à la question posée, etc. L'objectif ici est de tirer une perception générale de l'esprit de l'organisme, du champ lexical utilisé, du niveau d'intériorisation des valeurs et idéologies véhiculées par les réformes managériales et outils associés et des éléments de compréhension de l'ordre social.

Nous avons choisi de mener des entretiens semi-directifs à l'aide d'un guide d'entretien qui regroupe une liste des thèmes et/ou sujets à aborder avec tous les répondants. Toutefois, l'ordre

de la discussion n'est pas imposé. L'enquêteur s'appuie sur l'enchaînement des idées propres du répondant pour évoquer un thème avant ou après l'autre. La flexibilité de l'entretien semi-directif offre une liberté relative au répondant et celle de mieux appréhender sa logique, améliorant ainsi son expérience. Alors que dans le même temps, l'aspect formalisé du guide d'entretien favorise les stratégies d'analyse comparatives et cumulatives entre les répondants et se prête mieux à certaines contraintes issues du terrain, telles que la faible disponibilité des répondants, et aux compétences du chercheur disposant d'une expérience limitée.

## B. La conduite des entretiens

La conduite des entretiens fut réalisée à l'aide d'un guide d'entretien (cf. annexe 1, page 405). Cette grille aborde les thématiques suivantes : le rôle des systèmes de contrôle de gestion, la mesure de la performance, le contrôle interne, la mise en place de la comptabilité commerciale, l'impact de la Loi de finances 2018 et de la loi ÉLAN sur la stratégie de l'office. Nous avons opté pour des questions très précises et ouvertes afin de susciter des échanges sur des situations concrètes. Néanmoins, les questions concernant la conduite du changement initié par suite de la loi de finances 2018 et l'application de la loi ÉLAN ont été un fil conducteur pour amener les personnes à exprimer un jugement de valeur. En outre, les questions communes à tous les acteurs rencontrés nous ont permis de mieux saisir les rôles, les missions de chacun des acteurs rencontrés ainsi que l'organisation du travail et le processus décisionnel. Une grille d'entretien correspond à un canevas, qui désigne « l'inventaire des thématiques à aborder au cours de l'entretien et des données de fait qui, à un moment ou un autre de l'échange, feront l'objet d'une intervention de l'enquêteur si l'enquêté ne les aborde pas spontanément » (Freyssinet-Dominjon, 1997, p. 158). Ainsi, le chercheur peut naviguer entre ces thématiques, adapter la formulation des questions en fonction de ses interactions avec l'interviewé. La seule contrainte des entretiens semi-directifs est de s'assurer que tous les thèmes ont été abordés. La rédaction de la grille suppose de subdiviser sa question de recherche en mini-questions qui constitueront les thématiques du guide. Selon Mason (2002), pour chacune des questions, il est nécessaire de « transformer "ce que vous voulez vraiment savoir" en sujets potentiellement abordables lors de l'entretien et penser à de possibles questions – en termes de substance et de formulation [...] ». Le guide est composé de quatre parties, à savoir l'introduction, le centrage du sujet, l'approfondissement et la conclusion. Selon les objectifs de la recherche et la connaissance préalable du champ étudié, le guide d'entretien sera plus ou moins structuré et par conséquent les questions et relances seront plus ou moins établies à l'avance.

Effectivement, la qualité des données collectées dépend de la conduite de l'entretien et notamment de l'interaction entre le chercheur et le répondant, plus ou moins forte et structurée selon le type d'entretien, mais aussi au cours d'un même entretien. Pour obtenir un climat propice à l'expression, le chercheur doit avoir une attitude d'écoute active, neutre et/ou de bienveillance, mais dont sa directivité varie selon la forme d'entretien. Dans le cadre d'entretiens semi-directifs, la conduite repose sur un mélange subtil de directivité/formalisme qu'impose l'élaboration du guide d'entretien et de souplesse pour s'adapter aux propos du répondant et lui laisser suffisamment de liberté afin qu'il fournisse des informations riches et complètes. Le chercheur peut intervenir soit uniquement par la parole, soit en présentant des stimuli (textes, dessins, photos, vidéos, scénarios, etc.). Il est important que cette dernière pose des questions suffisamment ouvertes et diversifiées pour que les répondants expriment leur opinion personnelle en relation avec un sujet assez bien défini (et obtenir ainsi une variété de réponses relativement centrées). Il doit également faire approfondir certaines réponses au moyen de relances. On distingue généralement trois types de relances. Premièrement, les relances simples permettent d'éviter un silence prolongé, voire un blocage. Elles consistent à répéter, sur un ton neutre, lentement, un ou plusieurs mots qui viennent d'être prononcés ou à mettre sous une forme interrogative ce qui vient d'être dit. Selon Giannelloni et Vernet (2015, p. 115), « dans la quasi-totalité des cas, le répondant embraye sur ses propres mots et repart dans une phase d'approfondissement ». Deuxièmement, la relance différée revient sur un point abordé superficiellement par le répondant et qui nécessite un approfondissement. Troisièmement, la relance interprétative est une reformulation des propos « interprétés » par le chercheur. Là encore, il existe trois formes majeures de reformulations. Tout d'abord, la reformulation-écho s'appuie sur la dernière phrase de l'interviewé, la fait précéder de formules telles que « à votre avis, donc... », « vous pensez donc que... », « selon vous... » et demande éventuellement au répondant de commenter ce qu'il vient de dire. Dès lors, le répondant, ayant le sentiment d'être écouté et compris, rebondit en acquiesçant, développant ou précisant un point. On évite ainsi le questionnement direct et les biais liés à l'utilisation d'un vocabulaire inadapté. Un autre type est la reformulation-synthèse, le chercheur exprime une synthèse des dires du répondant. Au-delà des bénéfices mentionnés précédemment, elle permet de vérifier la non-distorsion des propos. Enfin, la reformulation du non-dit avec laquelle le chercheur propose au répondant une interprétation avec ses dires. Il peut aussi s'agir d'explicitier/confirmer les idées manquantes ou implicites. Cependant, le chercheur ne doit pas en abuser au risque de casser le rythme de l'entretien, d'irriter le répondant, voire de le bloquer. Jolibert et Jourdan (2006, p. 48) rappellent toutefois, au sujet des relances du chercheur, que leur « répétition à l'excès [peut conférer] à l'échange un caractère artificiel et mécanique proche de l'interrogatoire ». La difficulté se situe dans l'équilibre entre les silences pendant lesquels le répondant réfléchit et les relances qui vont

l'aider dans sa réflexion. Le chercheur peut également poser de nouveaux problèmes – en fonction des réponses précédentes – tout en gardant en mémoire qu'à la fin de l'entretien, tous les thèmes devront avoir été abordés. Toutefois, si le répondant montre des réticences, une question pourra être abandonnée afin de ne pas rompre le climat de confiance préalablement établi. Enfin, le chercheur peut mettre le répondant devant ses contradictions « pour explorer la structure cognitive sous-jacente, dont on s'efforcera de sortir, évitant pour cela tout apport de raisonnements nouveaux [...] à titre réactif » (Ghiglione et Matalon, 1982, p. 74). En résumé, les interventions verbales visent deux objectifs, à savoir relancer l'entretien et le recentrer. Elles doivent être formulées sur un ton neutre, afin que le répondant ne les interprète pas comme un jugement.

Les entretiens ont été menés en fin de deuxième année de thèse par visioconférence à la suite de l'évolution de la crise sanitaire liée à la Covid-19. En outre, les informations que nous pourrions en tirer, la conduite des entretiens ont été un élément stratégique de notre cheminement dans l'organisation. Dans leur conduite, nous avons tenté de créer un climat de confiance pour pouvoir développer au maximum nos interactions avec l'organisation. Le climat de confiance s'est accru avec l'intégration progressive du chercheur dans la vie quotidienne de l'organisation et son assimilation à la culture de l'organisation. Néanmoins, le chercheur doit prendre garde aux personnes interrogées qui chercheront à l'instrumentaliser, c'est-à-dire à s'en servir pour délayer une revendication par exemple. Cette instrumentalisation a été traitée comme une donnée supplémentaire à laquelle donner sens.

Afin de vérifier la compréhension du message envoyé par la personne interrogée au cours de l'entretien, nous avons enregistré l'entretien afin de permettre une restitution fidèle des propos recueillis. Une simple prise de notes aurait pu donner lieu à des résultats biaisés par de possibles interprétations des propos recueillis. Ces propos ont en outre vocation à être précisément cités dans la partie présentant les résultats de la recherche. Chaque entretien est retranscrit dans un fichier texte et est envoyé au répondant par l'intermédiaire de la messagerie électronique, afin que ce dernier soit en mesure de le lire et de vérifier la façon dont le chercheur avait compris ses propos. La personne interviewée est invitée à apporter les modifications et commentaires nécessaires. 75 % des personnes interrogées ont retourné un verbatim corrigé. Les autres n'ont pas répondu.

### C. La sélection des personnes interrogées

Les personnes interrogées étaient tout d'abord les salariés de tous les fonctions et niveaux hiérarchiques (19 répondants), des élus de la collectivité de rattachement (3 répondants), un représentant de la FOPH.

La sélection des personnes à interroger s'est fondée d'une part sur la contrainte de temps du chercheur et des répondants. Nous nous sommes donc limitée à un maximum de quatre entretiens par jour pendant une période donnée. D'autre part, la sélection a pour objectif de couvrir tous les niveaux hiérarchiques et toutes les activités, afin de saisir dans sa globalité la vie organisationnelle, et plus précisément de comprendre comment un discours managérial et/ou une idéologie sont relayés en fonction des échelons. Couvrir l'ensemble des activités de l'organisation permet au chercheur d'entrer en relation avec les différentes composantes de l'organisation et de comprendre leurs relations.

Nous estimons avoir interrogé suffisamment de personnes lorsque le contenu d'une série de nouveaux entretiens n'apportait rien de nouveau par rapport aux précédents.

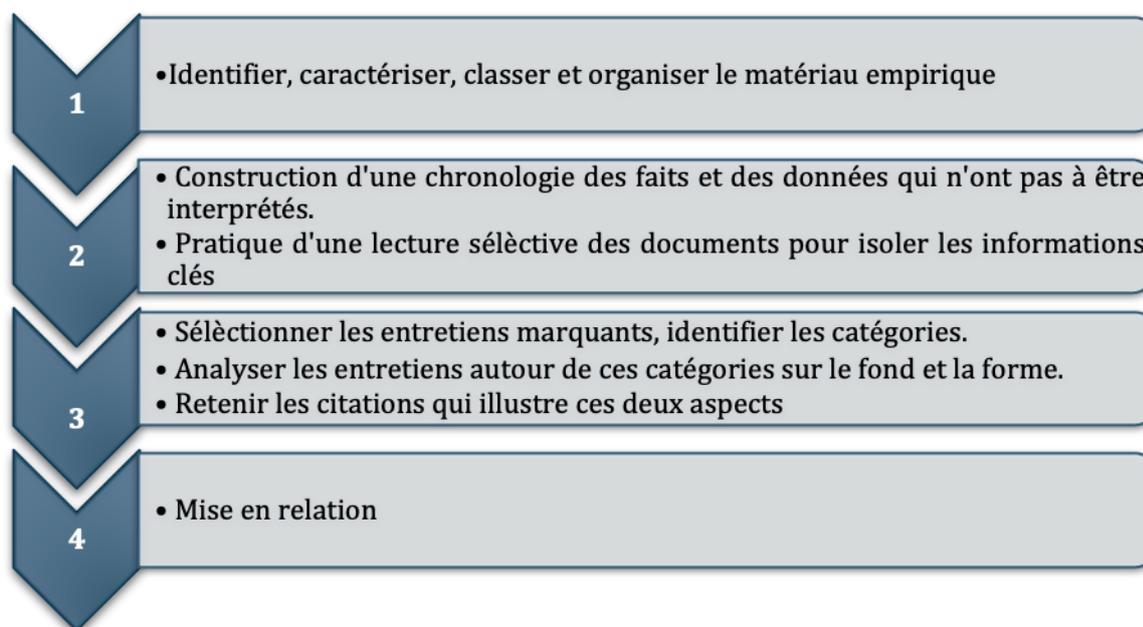
#### ***2.3.2. Le traitement et l'analyse des données qualitatives***

Le mode de collecte de données choisi a permis de constituer un matériau empirique riche. Une difficulté majeure a été d'organiser, trier et exploiter l'abondante masse du matériau empirique (10 rapports, 103 pages de verbatim, 3 carnets de notes, et 23 articles de presse). La problématique suivante se pose alors : comment valoriser cette richesse dans le temps imparti ? Cette partie s'organise comme suit : une présentation des étapes de l'exploitation de ce matériau empirique (2.3.2.1.) ; ensuite nous nous intéresserons au processus d'analyse (2.3.2.2.) ; nous achèverons cette partie en explicitant l'étape fondamentale de ce processus, à savoir le travail d'interprétation (2.3.2.3.).

##### *2.3.2.1. Les étapes de l'exploitation du matériau empirique*

L'objet de cette sous-partie est de décrire les étapes d'exploitation du matériau empirique. Comme présenté dans le schéma ci-après (Figure n° 4), nous avons commencé par un travail d'identification, de caractérisation, de classement et d'organisation de ce matériau, qu'il soit numérique ou non. Cette étape a permis de faciliter l'exploitation des documents pendant la

phase d'analyse. On notera que les matériaux collectés ont été classés par niveau d'analyse, à savoir société, champ et organisation.



**FIGURE 4 : LES ETAPES DE L'EXPLOITATION DU MATERIAU EMPIRIQUE**

La seconde étape est consacrée quant à elle à la construction d'une chronologie fondée sur les faits qui ont marqué l'histoire récente de la société en matière d'accès à un logement, du secteur du logement social avec un accent mis sur les OPHLM et de l'office. Nous avons ainsi reconstitué une chronologie de l'histoire contemporaine du pays, du secteur (principales réformes, lois, cadre réglementaire, statuts de l'office, lois sur le logement social HLM et documents politiques en matière de logement social). Cela nous a permis d'identifier les différents acteurs intervenant dans le champ. Ensuite, nous avons analysé le contenu des statuts et le cadre réglementaire pour comprendre la façon dont la Loi ÉLAN avait influencé l'organisation. Concernant le niveau organisationnel, nous avons identifié les SCG introduits pour donner suite à la promulgation de la loi ÉLAN, à savoir la création du poste de contrôleur de gestion, la mise en place d'un tableau de bord stratégique, d'un suivi budgétaire, d'une nouvelle CUS, d'un nouveau Contrat d'Objectifs et de Moyens (CPOM). À noter que les entretiens et le recueil d'archives dans le cadre de l'organisation nous ont permis d'établir l'évolution des caractéristiques des SCG, à savoir les indicateurs de performance mobilisés et les mécanismes d'incitation associés. Cette étape nous a permis d'effectuer une exploitation ciblée d'un nombre réduit de documents, de circonscrire le cadre de notre analyse dans le temps et dans l'espace. Nous avons pu ainsi retracer un historique

de l'organisation (date de création, réformes et évolution de l'organigramme). Nous avons également travaillé dès le commencement sur la notion de performance d'un OPH et son évolution telle qu'elle est évaluée au niveau du champ et en interne. Le traitement des données concernant la performance de l'organisation a essentiellement consisté en un classement des indicateurs en fonction de la dimension de la performance mesurée (financière, technique, commerciale, sociale et environnementale). Ensuite, nous avons réalisé un traitement statistique (moyenne) et une exploitation graphique pour mettre en évidence les tendances d'évolution de la performance.

Dans une troisième étape, nous avons sélectionné quelques entretiens qui nous avaient paru marquants. Les entretiens ont été qualifiés de marquants dans la mesure où ceux-ci nous ont permis d'identifier une logique institutionnelle ou bien de saisir des pratiques institutionnelles. Il s'agit de 12 entretiens sur les 16 entretiens réalisés. C'est à partir de ces derniers que nous avons structuré notre lecture des autres entretiens.

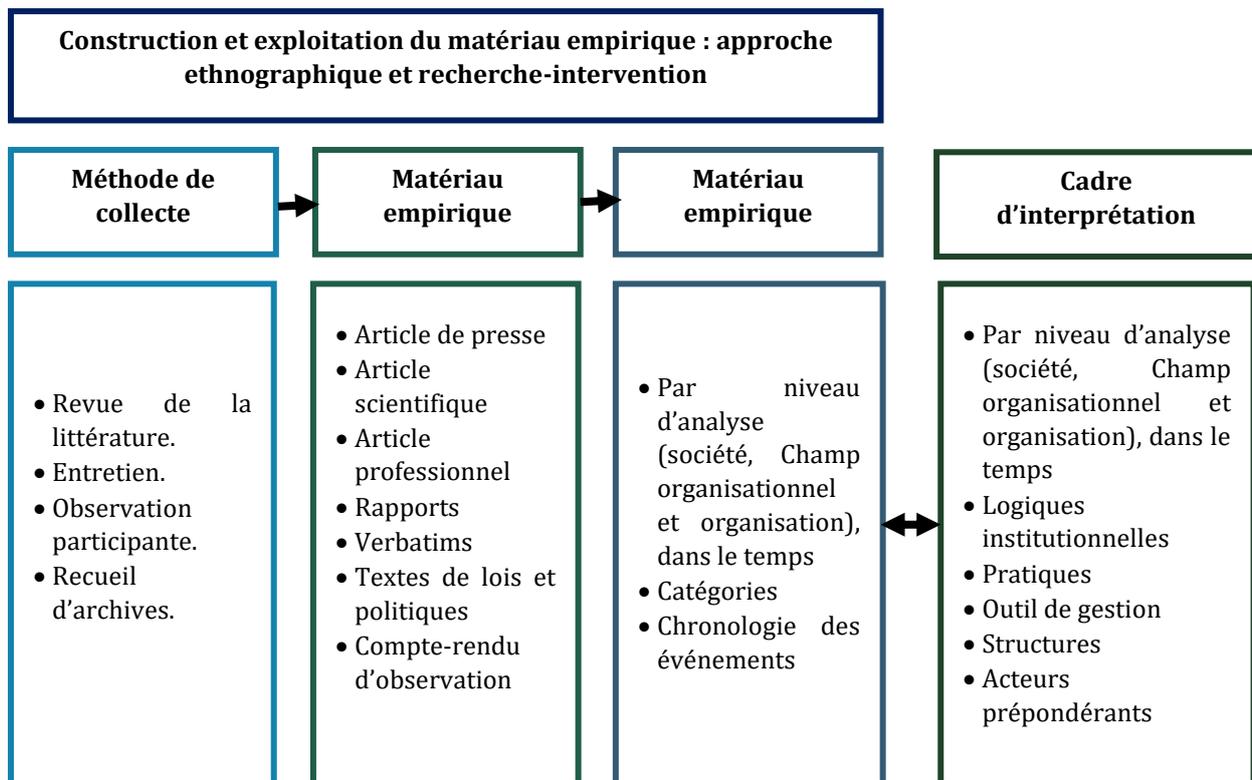
Nous avons mis en évidence des « catégories », c'est-à-dire une caractérisation locale d'un objet au centre des préoccupations, des thèmes récurrents dans les entretiens. Dans un premier temps, en ce qui concerne les acteurs de l'OPH, les principales catégories ont été : « les tâches journalières des acteurs », « les indicateurs de performance », « l'atteinte des objectifs fixés », « l'impact de la loi ÉLAN sur la performance et les tâches journalières », « les outils de contrôle de gestion et leurs rôles », « l'opposition entre logique de marché et logique politique » et « le phénomène de managérialisation de l'office ». Cette catégorisation permet au chercheur de mieux cerner les zones de préoccupation, les éléments qui concentrent l'attention. Une fois la catégorisation terminée, nous avons travaillé à la fois sur la forme et le fond. D'un côté, sur la forme, nous nous sommes concentrée sur la sémantique utilisée. Cela nous a permis d'identifier un « jargon » représentatif de l'organisation. Ce jargon révèle la culture de la structure, et est indissociable des valeurs et donc des institutions. D'un autre côté, sur le fond, nous avons cherché à comprendre pourquoi ces sujets étaient récurrents, et pourquoi ils étaient importants pour les acteurs, et ce qu'ils révélaient du processus de mise en œuvre de la logique de marché. Nous avons ensuite utilisé ces catégories pour relire les autres verbatim, confirmer la récurrence de ces catégories et ainsi vérifier qu'elles fassent sens plus largement dans l'organisation.

Afin de ne pas brider le courant de pensée des acteurs, nous sommes restée ouverte aux catégories et nous n'avons pas conçu de cadre préformaté ni de codification qui auraient été trop inducteurs a priori. Nous avons opté pour l'utilisation d'une analyse textuelle, car ce procédé constitue une aide non négligeable pour catégoriser des données textuelles, les mettre en relation à des données de contexte. Effectivement, la quantification et la statistique peuvent apparaître comme un moyen pour le chercheur d'apporter plus de rigueur et d'objectivité aux

traitements appliqués aux données. Néanmoins, il convient pour le chercheur de demeurer lucide quant aux apports et aux avantages d'une analyse automatisée. Non seulement elle ne dispose pas d'une prise de connaissance du corpus par une ou plusieurs lectures. En outre, sa mise en œuvre n'est pas toujours aisée pour un chercheur débutant. Ainsi, si elle fait gagner du temps dans les quantifications, le calcul des statistiques et la constitution de tableaux et graphiques, elle est beaucoup moins facile et rapide à mettre en œuvre notamment pour le chercheur novice pour mener à bien une analyse de contenu automatisée. Le logiciel choisi est N'Vivo. Tout d'abord, toute analyse qualitative automatisée commence par une déstructuration du corpus. Il s'agit ici de revenir aux formes élémentaires du corpus afin de pouvoir ultérieurement faire des comptages, des mises en relation des éléments, des regroupements en catégories, etc. Selon Chaniac (1980, p. 257-268), il est nécessaire de « briser la structure (apparente) du langage et en dénombrer les éléments ». Conséquemment, le socle de l'analyse devient alors le lexique. L'objectif est, par le biais de calculs de fréquence, de faire apparaître les mots les plus utilisés de manière à accéder rapidement au contenu du corpus. Le logiciel va mettre en surbrillance les répétitions de mots, les co-occurrences de mots, les expressions qui reviennent de manière récurrente, les mots ou expressions qui, à l'inverse, semblent spécifiques à des individus, à des thèmes ou à des situations de communication particulières, les mots « rares » ou « originaux », des formules dont le sens est identique, mais qui sont exprimées au travers de mots différents, etc. Ce procédé, en passant par le lexique, permet au chercheur de réduire sensiblement le volume de données à examiner et fait donc gagner du temps, en particulier lorsqu'on a affaire à des corpus riches, complexes, mais également très répétitifs comme dans le cas d'entretiens. Il est important de noter que l'intérêt de la déstructuration du corpus va bien au-delà de la simplification du matériau et du comptage. Elle permet également au chercheur d'accéder distinctement au contenu du corpus, de se détacher des évidences du sens premier, de mettre au jour des caractéristiques qui seraient passées inaperçues autrement. Elle constitue également un moyen de regarder plus objectivement et rigoureusement le contenu, au travers d'indicateurs statistiques plutôt que par des impressions premières et des évaluations personnelles. Toutefois, la part d'interprétation et d'analyse reste grande. De plus, les fréquences relatives à l'utilisation des mots peuvent aussi être un excellent moyen pour éclairer des particularités stylistiques, des caractéristiques dans l'énonciation, l'expression des idées. L'analyste ne focalise alors plus son attention sur les seuls énoncés, mais s'intéresse aussi à leur énonciation (Gavard-Perret et Moscarola, 1998). Des logiciels tels que N'Vivo font partie des logiciels dits CAQDAS, de tradition anglo-saxonne, qui servent à synthétiser rapidement de grandes masses de données, à en extraire facilement les thèmes essentiels ou des données particulières et à en faire émerger des structures et des enchaînements possibles. Ils ne possèdent pas de dictionnaires, ni de lemmatiseurs. Ils sont régulièrement utilisés pour faire de

la veille et dans l'optique de gestion des connaissances. Enfin, nous avons travaillé par la mise en relation des discours tenus lors des assemblées générales, des comités de direction, etc., et de nos observations (pratiques institutionnelles). Nous avons essayé de comprendre le sens d'une catégorie en examinant le matériau empirique en rapport avec cette catégorie, et en le reliant à des concepts théoriques. La figure n° 5 ci-après schématise ce lien entre l'exploitation du matériau empirique et le cadre d'interprétation présenté lors du chapitre n° 1.

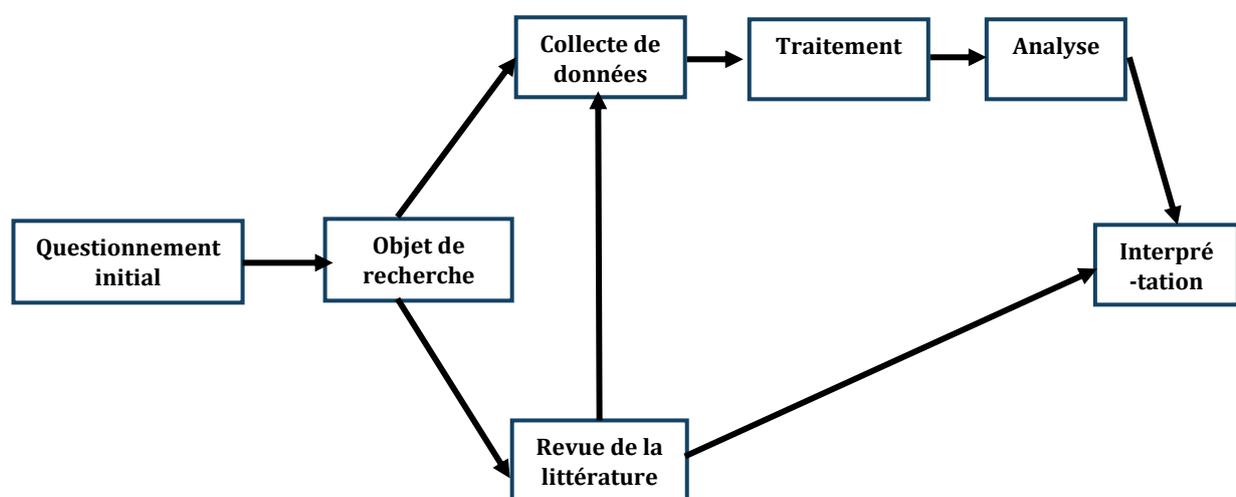
**FIGURE 5 : SCHEMA REPRESENTANT LE LIEN ENTRE L'EXPLOITATION DU MATERIAU EMPIRIQUE ET LE CADRE D'INTERPRETATION**



### 2.3.2.2. *Un processus d'analyse récursif*

La construction de notre question de recherche et notre interprétation du cas ont été réalisées en alternant des phases de déduction et des phases d'abduction. Les premières phases désignent des interprétations de ce qu'on voit en se fondant sur la théorie. A contrario, les secondes consistent pour le chercheur à émettre des hypothèses ou à discuter des modèles sur la base des observations lorsqu'elles ne peuvent pas être expliquées par la théorie. La figure n° 6 ci-après propose une schématisation du processus de traitement et d'analyse des données.

**FIGURE 6 : SCHEMATISATION DU PROCESSUS DE TRAITEMENT ET D'ANALYSE DES DONNEES**



Nous nous sommes attachée à retracer les étapes du raisonnement suivi, en mettant en évidence des étapes clés dans un cheminement vécu comme une suite de tâtonnements et souvent guidé par l'intuition. La construction de l'objet de recherche s'est construite au fur et à mesure du développement des interactions entretenues avec les terrains et le développement de la compréhension de la réalité sociale étudiée au travers des apports théoriques comme l'ont souligné Thétart et al. (2007). Le processus a débuté par la définition d'une thématique de recherche et un ensemble de questionnements s'y rapportant. Après une première revue de la littérature couvrant plusieurs disciplines de gestion et plusieurs cadres théoriques, nous avons mené une première exploration empirique au sein de Gesthome. Cette étape nous a permis de saisir les enjeux empiriques des questionnements en rapport avec la thématique de recherche. Ensuite, une succession d'allers et retours entre l'exploitation du matériau empirique et l'exploitation de la littérature nous ont permis de choisir un cadre théorique et une discipline en gestion qui permettent d'en tirer le meilleur profit. L'écriture et la discussion ont joué un rôle

essentiel au cours de cette étape. Nous n'avons eu de cesse de réécrire et réinterpréter les données de terrain en nous soumettant à plusieurs questionnements tels que : quel regard porter par ce terrain ? Quelles problématiques soulève-t-il par rapport au cadre d'interprétation que nous avons construit ? Une fois le cadre de la TNI et du contrôle de gestion définitivement choisi, ces processus itératifs nous ont permis d'aboutir à une définition simultanée de l'objet de recherche, des questions de recherche et finalement à l'interprétation.

### *2.3.2.3. Le travail d'interprétation*

Cette sous-partie est consacrée au travail d'interprétation de notre cas, à savoir Gesthome. Dans un premier temps, elle décrit la manière dont nous avons construit notre travail d'interprétation, grâce notamment à une méthode de recherche-intervention (A.). Dans un second temps, elle dépeint le rôle des échanges professionnels dans notre analyse des logiques institutionnelles du secteur du logement social (B.).

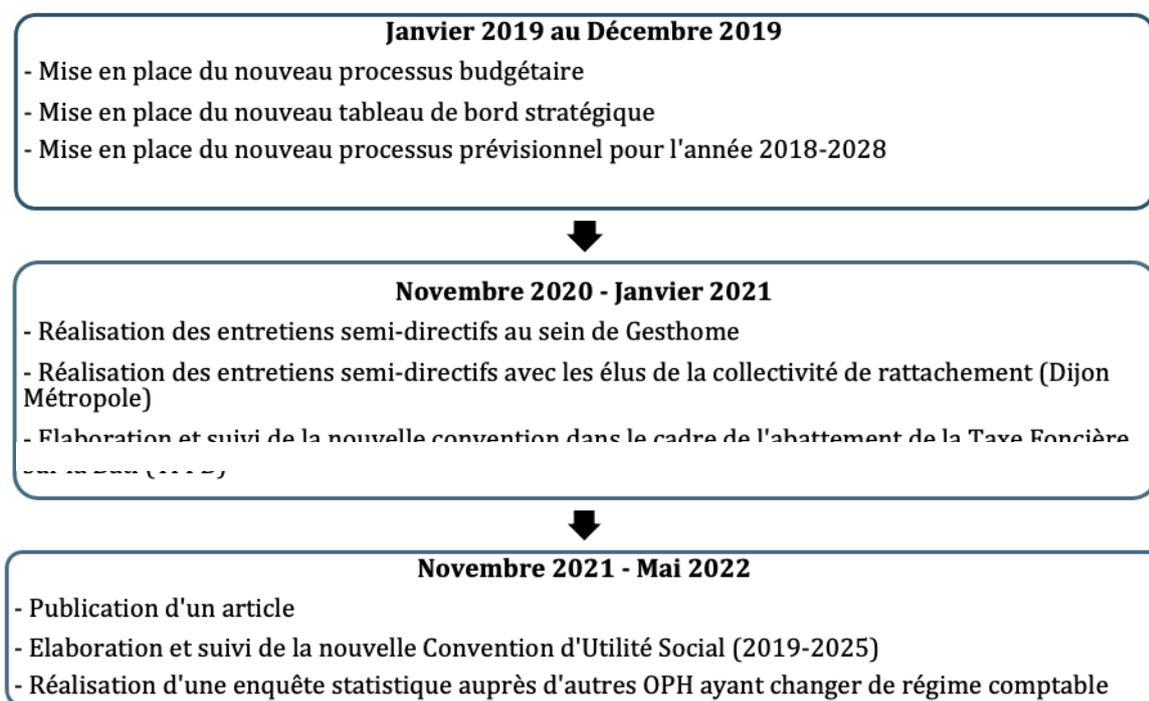
#### **A. Le rôle de la recherche-intervention dans le travail d'interprétation du cas de l'Office Public de l'Habitat**

L'enquête au sein de l'OPH a été menée au cours de la deuxième année de thèse et au début de la troisième année. Notre présence au sein de l'organisation trois jours et demi par semaine a permis des échanges soutenus tout au long de l'enquête. Ces échanges sont le fruit d'une transformation du statut du chercheur. Au départ, son statut relevait davantage de celui d'observateur, dont la présence n'influe pas sur la vie organisationnelle. Ensuite, son statut a pu être qualifié d'intervenant, puisque ce dernier interagissait avec l'organisation, et pouvait ainsi exercer une influence sur le cours des événements (David, 2008). Ce processus et le rôle d'intervenant nous ont donné l'opportunité de collecter davantage de données sur le contexte institutionnel, et de mieux comprendre le rôle des SCG.

L'intervention au sein de GDH a largement contribué à notre interprétation du cas des OPH français. Grâce au travail mené en collaboration avec les acteurs de l'office, nous avons été en mesure d'explorer les problèmes perçus par ces derniers, les solutions qu'ils jugeaient opportunes. En outre, l'intervention nous a permis d'explorer en profondeur l'environnement institutionnel, la réponse à l'organisation face à cet environnement mouvant et empreint de complexité institutionnelle. Enfin, nous avons pu appréhender la place du contrôle de gestion dans le processus de changement institutionnel. Ainsi, comme nous l'avons vu dans la section

précédente, le processus d'interprétation est en partie le fruit d'une interaction entre un chercheur et son objet, le chercheur portant un « bagage » culturel et cognitif qui influe nécessairement sur son interprétation.

Précisons les étapes de cette intervention au sein de Gesthome. À la fin de la phase d'immersion du 3<sup>e</sup> trimestre à la fin du 4<sup>e</sup> trimestre de l'année 2018, le changement de régime comptable a été amorcé. Nous avons schématisé dans la figure (Figure n° 7) ci-dessous les principales étapes du processus d'interaction entre le chercheur et Gesthome.



**FIGURE 7 : PRINCIPALES ETAPES DU PROCESSUS D'INTERACTION ENTRE LE CHERCHEUR ET GESTHOME**

## B. Le rôle des échanges professionnels, dans l'identification des logiques institutionnelles du secteur du logement social

Rappelons que notre travail d'interprétation a porté d'une part sur une identification des logiques institutionnalisées dans le champ organisationnel, c'est-à-dire le secteur du logement social. Pour cela, nous avons dans un premier temps réalisé une revue de la littérature puisant dans les ouvrages et rapports des acteurs influents du champ organisationnel (ministère en

charge du logement social, USH, FOPH essentiellement) et dans les études empiriques portant sur le secteur du logement social et sa mesure ainsi que les apports et les limites des réformes issues du NPM. Nous nous sommes ensuite appuyée sur de nombreux échanges avec les experts et les professionnels afin de les confronter à la revue de la littérature.

Tout d'abord, nous avons, au cours du premier semestre 2019, animé plusieurs réunions avec l'ensemble des directions afin d'échanger sur le processus budgétaire en place au sein de Gesthome. Nous avons tenté de faire réagir les participants sur les objectifs visés par le pilotage budgétaire et les difficultés rencontrées lors du suivi du réalisé de l'année N et l'élaboration du budget N+1. Il en fut de même lors de l'élaboration du nouveau tableau de bord stratégique. Ensuite, nous avons réalisé une formation sur l'utilisation du logiciel Visial, un outil de simulation de gestion prévisionnelle du parc locatif social. À cette occasion, nous avons été en contact avec une personne de la FOPH chargée des analyses financières et prévisionnelles au sein de la cellule expertise économique, financière, comptable et sociale. Nous avons échangé sur l'impact inégal de la loi ÉLAN sur les OPH et sur l'importance des SCG au sein de ces derniers. Ces différents moments d'échange nous ont permis de mieux distinguer les pratiques légitimes qui étaient d'ordre culturel, propres à la France, de celles du champ.

Nous avons également mené une série d'entretiens avec des acteurs du champ pour partager certains questionnements, et assister à des sessions de formation délivrées par des experts, pour approfondir notre compréhension des institutions du secteur du logement social et son origine. Nous avons ainsi validé le fait que le choix des indicateurs de performance pour la mesure de la performance était considéré comme une activité technique neutre et souvent bénéfique.

Cette partie présente les principaux éléments permettant de comprendre notre démarche de traitement et d'analyse des données qualitatives. Après avoir présenté notre méthode de traitement du matériau empirique constitué, elle met en évidence un processus récursif entre la construction de l'objet de recherche, la collecte des données, le traitement et l'analyse des données, et l'interprétation du cas. Nous montrons le rôle important joué dans ce processus d'interprétation par notre recherche-intervention (David, 2008), et par nos échanges avec les professionnels du secteur.

#### ***2.4. Une seconde phase à visée confirmatoire à l'aide d'une étude quantitative***

L'étude quantitative est une technique de collecte de données qui permet au chercheur d'analyser des comportements, des opinions ou même des attentes en quantité. L'objectif est

souvent d'en déduire des conclusions mesurables statistiquement, contrairement à une étude qualitative. Dans un travail de recherche, l'étude quantitative permet de prouver ou démontrer des faits en quantifiant un phénomène. Selon Giordano et Jolibert (2016), « La recherche quantitative permet de mieux tester des théories ou des hypothèses. La recherche quantitative est appropriée lorsqu'il existe un cadre théorique déjà bien reconnu. L'étude quantitative ne converge que très rarement sur un seul cadre, elle en propose souvent plusieurs. Il faut alors les comparer et les combiner ». Cette seconde phase de collecte à visée confirmatoire s'appuie sur l'administration d'un questionnaire auprès des OPH français (2.4.1). Ensuite, nous exposerons la manière dont les données collectées ont été traitées et analysées (2.4.2).

### ***2.4.1. La collecte de données dans le cadre d'une étude quantitative à visée exploratoire***

Ce point est consacré à l'approche quantitative de notre enquête grâce à l'administration d'un questionnaire. Ce questionnaire a été administré une fois que les logiques institutionnelles présentes au sein de Gesthome ont été identifiées. Ce questionnaire a pour but de confirmer ou au contraire infirmer les observations faites au sein de Gesthome. Cela nous permet de collecter des données auprès d'un nombre important d'individus, de quantifier des phénomènes et donc de mettre en évidence des liens entre des variables. Ce paragraphe est organisé, à l'instar d'Aubert (2018), de manière chronologique, c'est-à-dire suivant toutes les étapes de la construction à l'administration d'un questionnaire. Par conséquent, nous aborderons dans un premier temps la rédaction du questionnaire (2.4.1.1.). Ensuite, nous examinerons le mode d'administration du questionnaire (2.4.1.2.). Enfin, nous exposerons les méthodes de construction d'une échelle fiable et valide (2.4.1.3.).

#### ***2.4.1.1. La rédaction du questionnaire***

La phase quantitative de notre recherche est mise en œuvre grâce à un questionnaire, qui sert d'outil de recueil des données. Il est administré auprès d'une population, dans notre cas d'autres OPHLM français. Les données recueillies sont alors analysées dans une optique explicative. La qualité du questionnaire est donc capitale pour la qualité du processus dans son ensemble. Dans l'état de l'art, il n'existe pas de procédure clairement établie conduisant avec certitude à la rédaction d'un « bon » questionnaire. Néanmoins, plusieurs recommandations peuvent être formulées. Premièrement, la valeur du questionnaire est ainsi sensible à la qualité de la

formulation des questions (A). Deuxièmement, la valeur du questionnaire est également dépendante de la formulation des modalités de réponse (B).

#### A. La qualité de la formulation des questions

Les questions peuvent être formulées de deux principales manières, soit de manière ouverte, soit de manière fermée. Une question est qualifiée d'« ouverte » si aucune modalité de réponse n'est proposée au répondant. À l'inverse, elle est qualifiée de « fermée » si les modalités de réponse sont précodées. À la vue de mon manque d'expérience, nous avons préféré opter pour des questions de type fermées. Le tableau ci-dessous présente les avantages et les inconvénients de ces dernières (Tableau n° 10).

**TABLEAU 10 : AVANTAGES ET INCONVENIENTS DES QUESTIONS FERMEES (GAVARD-PERRET ET AL., 2018)**

Les avantages des questions fermées	Les inconvénients des questions fermées
<ul style="list-style-type: none"><li>• Plus grande facilité de réponse, d'administration et de traitement.</li><li>• Biais liés à la variabilité d'enregistrement des réponses moins grands : modalités de réponse invariantes d'un répondant et d'un enquêteur à l'autre.</li><li>• Réponse directement comparable d'un répondant à l'autre (en supposant que chaque répondant interprète les formulations de la même manière) : condition nécessaire à tout traitement statistique.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Difficiles à formuler correctement (selon la formulation, des répondants ont pu émettre une opinion sur des questions entièrement imaginaires) (Bisho et al., 1986).</li><li>• Moins grande liberté de réponse : données recueillies moins variées et information collectée moins riche.</li></ul>

En outre, l'enquête est un outil de collecte de données quantitatives, qui seront par la suite traitées statistiquement. Or, les questions fermées favorisent ces traitements. En conséquence, le questionnaire est majoritairement composé de questions fermées. Les questions ouvertes sont utilisées de manière complémentaire pour enrichir les données collectées ou faciliter leur interprétation. Elles suivent des questions fermées pour justifier les modalités choisies ou l'absence de réponse.

Qu'elle soit ouverte ou fermée, la formulation des questions peut avoir un effet sur la façon dont les répondants les interprètent et, par conséquent, sur leurs réponses (Sutton et al., 2003). Gavard-Perret et al., (2018) dans leur ouvrage, formulent quelques recommandations afin de limiter les biais induits par ces possibles distorsions d'interprétation. Tout d'abord, il est nécessaire que le vocabulaire employé soit familier pour les répondants. Il faut éviter les termes techniques et ceux qui peuvent avoir des sens différents entre différents groupes de répondants. Ensuite, le vocabulaire se doit d'être précis. Les questions « doubles » sont prohibées, car ces dernières peuvent induire une incapacité à répondre. Dans tous les cas, la réponse ne peut être interprétée. Il est important de veiller à ce que les questions n'induisent pas la réponse. La longueur des questions peut également affecter la qualité des réponses. Dans certains cas, des questions longues permettent d'éviter les ambiguïtés, mais cela reste l'exception. Il est donc recommandé de formuler des questions courtes, ne dépassant pas vingt mots. Cela garantit une plus grande facilité de réponse.

Concernant l'échelle de mesure, nous avons opté pour des échelles d'intervalle. Une échelle est dite « d'intervalle » si les distances entre chacune des modalités successives sont égales à l'inverse des échelles ordinales. Ainsi, la différence d'opinions entre un répondant ayant choisi la modalité 1 (pas du tout d'accord) et un autre ayant choisi la modalité 2 (plutôt pas d'accord) est supposée semblable à celle entre deux répondants ayant respectivement répondu les modalités 3 (plutôt d'accord) et 4 (tout à fait d'accord). Nous demanderons aux répondants leur degré d'accord avec les affirmations mentionnées dans notre questionnaire en annexe (annexe n° 2, p. 413). L'un des principaux avantages des échelles d'intervalle est qu'elles permettent de très nombreux calculs statistiques, d'où leur forte mobilisation en sciences de gestion, notamment pour mesurer des attitudes. L'expression générique « échelle d'attitude » est ainsi classiquement adoptée pour désigner différentes formalisations de modalités de réponse ayant des propriétés d'intervalle. Parmi ces différentes échelles d'attitude, deux semblent unanimement être référentes, à savoir l'échelle de Likert (Likert, 1932) et le différentiel sémantique plus communément appelé l'échelle d'Osgood (Osgood, 1957). Nous avons choisi l'échelle de Likert afin de suggérer aux répondants d'exprimer leur opinion à travers un « degré d'accord » avec une proposition. Initialement développée en cinq niveaux, elle est aujourd'hui utilisée avec un nombre d'échelons variable selon les auteurs et les problématiques étudiées. Notre étude s'intéressant aux opinions des répondants, la littérature est pléthorique sur les biais inhérents aux échelles de mesure. Il est évident que la formulation des questions et des modalités de réponses doit faire l'objet de la plus grande attention.

## B. L'organisation du questionnaire

Il est important de noter que l'organisation de ces questions est elle-même sensible à plusieurs biais qui peuvent dégrader la qualité du questionnaire. Comme le veut la tradition, notre questionnaire se compose d'un préambule (introduction), d'un corps (ensemble des questions articulées sous forme de thèmes), d'une fiche signalétique et d'une conclusion qui se limite, en général, à des remerciements. On notera que des biais d'organisation du questionnaire peuvent apparaître dans les deux premières composantes de cette structure : l'introduction et le corps du questionnaire.

Le discours introductif présente le but du questionnaire et éventuellement ses commanditaires. Un premier biais qualifié d'effet de stimulation par dissimulation de l'objectif de l'enquête. Nous n'avons pas opté pour la dissimulation de l'objectif de la recherche. Il nous a paru plus opportun, sans pour autant entrer dans les détails, d'annoncer l'objectif réel de notre questionnement qu'essayer de le masquer, surtout grossièrement. Si bien que nous constatons qu'en jouant la carte de la sincérité dès le préambule, nous nous engageons dans une logique contractuelle avec le répondant. En d'autres termes, il est implicitement entendu que notre effort d'honnêteté sera payé en retour par le même type d'effort dans ses réponses. La logique d'engagement qui vise à impliquer le sujet dans la « coproduction » des mesures permet de réduire les biais de comportement de réponse déviants, comme l'a évoqué Herbert (2005). Sawyer (1975) déconseille d'avoir recours à la dissimulation, car cette dernière peut dans certains cas aviver la curiosité du répondant et renforcer son envie de découvrir le véritable objectif de l'enquête et d'adopter un comportement de réponse déviant. Dans ce cas, le répondant va tenter de contrecarrer ou d'apporter les bonnes réponses, mais, dans tous les cas, ne pas être scrupuleux ni honnête dans ses réponses. Le préambule permet également de placer le répondant dans les meilleures conditions de réponse. Nous avons par ailleurs mobilisé la formulation suivante dans notre questionnaire : « *Il n'y a ni de bonne ni de mauvaise réponse. Nous recherchons la diversité des opinions, c'est pourquoi nous vous encourageons à exprimer vos propres idées tout au long de ce questionnaire sans craindre aucun jugement.* » Cette phrase peut paraître anodine tant elle est fréquemment utilisée, mais elle fait référence à une notion importante en sciences sociales : la réactivité du répondant (Rosenzweig S., 1933). Effectivement, le répondant, en tant qu'être humain, ne reste pas insensible à la situation de questionnement et son comportement de réponse peut biaiser les mesures. Rosenberg (1969) aborde le biais d'anxiété. Tout sujet humain aborde la situation de questionnement avec un a priori qui le pousse à croire que l'enquêteur cherche à évaluer sa santé mentale ou plus simplement son degré de maturité intellectuelle. Cette suspicion initiale peut être confirmée ou infirmée par le contact que le répondant va avoir

avec l'enquêteur et par les caractéristiques du questionnaire. Si le sujet confirme son impression, il est soumis à l'anxiété d'être évalué, soit un souci actif, plus ou moins conscient, d'obtenir une évaluation positive ou tout au moins d'essayer de ne pas susciter d'évaluation négative de la part de l'enquêteur. En d'autres termes, les sujets interrogés tentent de démontrer, par leurs réponses, qu'ils sont des personnes compétentes et équilibrées. Nous avons lors de l'introduction, afin de réduire significativement la tendance à l'anxiété, expliqué qu'il n'y a pas d'enjeu d'évaluation de la personnalité. En outre, nous avons assuré au répondant l'anonymat et la confidentialité de ses réponses afin d'éviter au maximum des réponses trop marquées par l'anxiété d'être évalué.

Concernant le corps du questionnaire, certains biais sont à circonscrire. L'organisation du corps du questionnaire est régie par un ensemble de règles de confort telles que le regroupement des questions sous forme de thèmes, l'insertion de phrases de transition entre les thèmes, la mobilisation de la technique dite de « l'entonnoir ». Cette dernière recommandation stipule que les thèmes du questionnaire se succèdent du plus général au plus particulier. La technique de l'entonnoir répond au besoin de logique et à une facilitation de la réponse par l'enquêté. À l'intérieur d'un même thème, les questions doivent s'enchaîner selon la même technique afin de rendre la passation du questionnaire plus agréable et plus fluide. Pourtant, l'ordonnancement des questions peut influencer la manière de répondre des sujets et induire trois principaux biais, à savoir le biais d'effet d'ordre, le biais d'effet de répercussion et enfin le biais d'effet d'interaction. Premièrement, il y a effet d'ordre lorsque la position d'un item dans une série de questions va perturber la manière dont l'enquêté va répondre (Landon, 1970). Dès lors, la réponse à une question influence les réponses aux questions suivantes, soit parce que le répondant cherche à rester cohérent par rapport à la première question (Anderson et al., 1966), soit parce qu'il répète son mode de réponse initial (Silk, 1971). Afin de limiter cet effet d'ordre, nous avons décidé de créer cinq versions du questionnaire en changeant l'ordre des questions, puis en affectant aléatoirement des groupes de répondants à chaque variante. Cette technique est particulièrement recommandée dans le cadre du développement d'une échelle de mesure où ce biais peut fausser les traitements statistiques. Deuxièmement, les effets de répercussion sont des effets d'ordre dont le sens du biais peut être déterminé. En un mot, il s'agit bien d'une réponse qui est influencée par la ou les réponses à une ou des questions précédentes, mais dont le biais peut être un effet de surestimation ou de sous-estimation. Nous ne sommes guère concernée par ce biais dans le cadre de notre recherche. Troisièmement, les effets d'interaction interviennent lorsqu'il n'est pas possible d'isoler les réponses à une mesure du contexte d'autres mesures analogues.

Malgré toute l'attention que peut porter le chercheur à la construction de son questionnaire, seule une étape de prétest lui permet de garantir l'absence de biais et de conforter ainsi la formulation des questions et leur organisation. Désormais, nous allons nous intéresser à l'administration du questionnaire.

#### *2.4.1.2. L'administration du questionnaire*

Une fois la rédaction, l'organisation et le prétest achevés, le questionnaire peut être administré auprès des répondants. Ce point est organisé de façon à répondre à trois problématiques préalables. Comment choisir les répondants ? (A.) Comment leur administrer le questionnaire ? (B.) Et enfin, comment limiter les biais inhérents à l'administration du questionnaire ? (C.)

##### *A. Le choix des répondants*

Dans de nombreux cas, il est impossible, pour des raisons de coûts, de délais et d'accessibilité des répondants, d'interroger l'ensemble de la population d'étude. Par conséquent, le chercheur est contraint d'en extraire un échantillon. Nous avons décidé d'adopter une méthode d'échantillonnage probabiliste. Cette dernière est recommandée, car en théorie, seules les méthodes d'échantillonnage probabilistes permettent une extrapolation statistique des résultats obtenus sur l'échantillon à l'ensemble de la population d'étude. En ce qui nous concerne, nous avons opté pour un échantillonnage systématique. Cette méthode repose sur un taux de sondage. Celui-ci est égal à  $n/N$ , où  $N$  désigne la taille de la population. En ce qui concerne la taille de la population des OPHLM, la FOPH recense près de 232 OPH Établissements Publics à Caractère Industriel et Commercial (EPIC) au 31/12/2019. Une première phase consiste à tirer un numéro de répondant au hasard. La seconde phase consiste à ajouter à ce numéro, de manière itérative, le taux de sondage et à intégrer chaque individu correspondant à l'échantillon.

##### *B. Le choix du mode de recueil*

Nous présentons, dans ce paragraphe, le mode d'administration du questionnaire choisi : à savoir, l'enquête par internet grâce au réseau de la FOPH. Les enquêtes par Internet peuvent être administrées d'une double manière : soit par mail, soit en ligne. Nous avons embrassé la deuxième option. Cette option nous est parue pertinente, car cette dernière nous permet de

développer une présentation graphiquement soignée et interactive améliorant ainsi l'expérience du répondant. En outre, elle garantit l'anonymat du répondant.

Comme pour toute autre forme d'enquête, la question de la maximisation du taux de réponse est centrale. Selon Gavard-Perret (2018), plusieurs variables peuvent l'affecter positivement. Une première possibilité mise en avant par de nombreuses recherches, comme celle de Gendall (2005), est la personnalisation d'une enquête en ligne qui accroît le taux de réponse. Cela était trop complexe à mettre en place avec les dispositifs proposés par la FOPH. En outre, nous avons préféré garantir au maximum l'anonymat des répondants. De plus, selon Sheehan et McMillan (1999), l'intérêt personnel que peut avoir le répondant pour le thème abordé a un effet positif sur le taux de réponse. Afin de susciter l'intérêt du répondant, nous avons, dans le corpus introductif, promis à chaque sujet de lui faire parvenir les résultats de l'étude en échange de sa participation. Néanmoins, selon Comley (2000), l'impact reste faible. Il est nécessaire d'anticiper et de résoudre tous les problèmes techniques qui peuvent survenir. Une autre préconisation concerne la construction de la page d'accueil du site web qui doit être réalisée avec soin. Nederhof (1988) montre que les variations du taux de réponse à la qualité de la présentation peuvent atteindre 15 %. Aucune question ne doit figurer sur cette première page, et le titre doit être le plus stimulant possible. Enfin, nous constatons que la question de la longueur du questionnaire reste controversée. Des études, telles que celle de Fox et al. (1988), mettent en évidence une absence d'effet sur le taux de réponse, tandis que d'autres, telles que celle de Dillman (1991), suggèrent un effet négatif. Tout comme Gavard-Perret (2018), à notre sens, la longueur du questionnaire est imposée par l'objet de recherche retenu et ne saurait donc être manipulée à des fins de maximisation du taux de réponse.

### C. Les biais d'administration du questionnaire

L'administration d'un questionnaire soulève deux principaux biais, à savoir le biais d'instrumentation et l'effet Pygmalion (Gavard-Perret, 2018).

Premièrement, le biais d'instrumentation est lié à la qualité des échelles de mesure employées pour le recueil des données et à la manière dont elles sont utilisées. Ainsi, un effet statique artificiel peut être obtenu, si par exemple l'intervalle de réponse change entre le début et la fin d'une échelle de mesure, si l'instrument est modifié entre le prétest et le post-test ou si un questionnaire est confus. L'effet d'instrumentation peut aussi apparaître à cause de l'enquêteur. Il peut se familiariser à l'instrument de mesure et par là modifier sa manière de l'administrer. Dès lors, il devient primordial pour le chercheur, pour maîtriser cet effet, de ne pas changer d'instrument ni de mode de réponse en cours de questionnement. L'enquêteur devra se montrer

vigilant et si possible alterner avec un collègue afin d'éviter l'influence de la familiarité (accoutumance) à l'instrument de mesure.

Deuxièmement, l'effet Pygmalion est explicité par Rosenthal. Son étude montre que l'expérimentateur peut volontairement ou inconsciemment influencer les réponses des individus interrogés dans un sens favorable à l'hypothèse de sa recherche. Il baptise ce phénomène par l'effet Pygmalion. Selon Venkatesan (1967), les mêmes effets peuvent se faire sentir dans les enquêtes. Le chercheur dispose de plusieurs moyens pour limiter cet effet. D'une part, on peut minimiser les contacts entre l'enquêteur et les répondants. D'autre part, il est possible de déléguer le recueil des mesures à plusieurs enquêteurs qui ne sont pas au courant de l'objectif de l'enquête et, de surcroît, ne peuvent induire les réponses. Enfin, les attentes de l'expérimentateur peuvent interférer avec le terrain. Il convient donc de faire réaliser les analyses de données par des collègues, tout comme le préconisent Rosenthal et Rosnow (1997).

#### ***2.4.2. Le traitement et l'analyse des données quantitatives***

Une fois le questionnaire administré auprès de l'échantillon des OPHLM, dont le passage en comptabilité commerciale était effectif en novembre 2021, les données ainsi collectées ont fait l'objet d'un double traitement, à savoir un tri à plat et un filtrage grâce à un tri croisé.

Premièrement, le tri à plat est la méthode la plus basique. Il consiste simplement à obtenir une mesure statistique question par question. Un état détaillé du résultat de ce tri à plat est disponible en annexe n° 7, page 446 – Résultat du tri à plat du questionnaire administré au OPHLM.

Deuxièmement, le tri croisé consiste à intégrer une variable supplémentaire au tri à plat afin d'obtenir des statistiques spécifiques à chaque segment de l'échantillon de la population interrogée. Pour cela, nous avons pris en considération la taille de l'organisme : un premier groupe d'OPHLM comprenant moins de 1500 logements, un second groupe d'OPHLM comprenant entre 1 500 et 12 000 logements, et enfin les OPHLM comprenant plus de 12 000 logements. Cette segmentation fait écho à la loi ÉLAN obligeant les OPHLM de moins de 12 000 logements à se regrouper. En outre, cette segmentation est souvent mobilisée par le ministère en charge du logement dans son rapport annuel présentant les chiffres clés des organismes de logement social. Au 31 décembre 2019, 54 OPHLM comportaient plus de 12 000 logements, 163 OPHLM géraient entre 1 500 et 12 000 logements, et enfin 12 OPHLM comprenaient moins de 1 500 logements, soit un total de 163 OPHLM. En annexe 8, page 447, un état détaillé du tri croisé est présenté.

En un mot, un questionnaire est une technique de collecte de données quantifiables qui se présente sous la forme d'une série de questions posées dans un ordre bien précis. Le questionnaire est un outil régulièrement utilisé en sciences de gestion. Il permet aussi de recueillir un grand nombre de témoignages ou d'avis. Les informations obtenues peuvent être analysées à travers un tableau statistique ou un graphique. Cette seconde étude à visée confirmatoire fait écho aux propos de Combessie (2007), à savoir « le questionnaire a pour fonction principale de donner à l'enquête une extension plus grande et de vérifier statistiquement jusqu'à quel point sont généralisables les informations et hypothèses préalablement constituées ». Nous avons tenté par son biais de vérifier la généralisation des résultats obtenus au sein de Gesthome.

## ***2.5. La dimension éthique de l'investigation***

Notre recherche-intervention soulève plusieurs problèmes éthiques. Les problématiques éthiques soulevées par des études de cas telles que la recherche-intervention dépendent du type de cas (intervention active, prospective) et de la méthode de collecte des données (entretiens, informateurs, observation participante). Effectivement, une recherche-intervention peut se targuer de collecter davantage d'informations sur le contexte comparé à d'autres design, mais cela soulève quelques problèmes éthiques.

Les questions éthiques posées par la recherche-intervention sont d'autant plus importantes que le chercheur a eu l'opportunité de développer des relations étroites et privilégiées avec son terrain, autrement dit, il a l'occasion d'entrer dans l'intimité des personnes observées. Groleau (2003, p. 239) rappelle que, du « recueil de données à la diffusion des résultats, la démarche de recherche repose sur un contrat moral entre le chercheur et les membres de l'organisation qui contient plusieurs clauses implicites quant aux rapports que le chercheur entretiendra avec eux ». Ce contrat moral révèle le constat qu'une recherche repose sur des attentes réciproques entre l'observateur et l'observé, et que des questions éthiques se posent chaque fois que ces attentes ne sont pas satisfaites. Ces attentes portent essentiellement sur la possibilité de nuire ou de mettre en danger des personnes, avant, pendant et après l'observation. Il s'agit notamment de la confidentialité des données à l'extérieur de l'organisation, mais aussi à l'intérieur même de

l'organisation. Dès lors, le chercheur doit communiquer avec la plus grande prudence. Nous avons donc pour cela organisé l'anonymat des personnes directement observées. Nous avons également évité de communiquer des données brutes lors de restitutions à la direction et organisé les présentations de façon à ne mettre personne en difficulté. Le but ici est finalement de faire comprendre à la direction de l'office que la valeur ajoutée de notre recherche réside dans les résultats généraux portés par l'analyse théorique plutôt que sur la description détaillée des activités observées. Nous avons également organisé des restitutions préalables avec les seules personnes observées afin qu'elles réagissent avant qu'une communication à caractère plus général soit faite à la direction ou à l'extérieur. Cette technique revêt un autre avantage, car elle permet de discuter des interprétations que nous avons formulées et de détecter d'éventuelles incompréhensions. Elle permet également de mieux identifier la frontière entre ce qui peut être écrit et diffusé et ce qui pourrait être interprété comme une trahison.

De manière générale, les attentes réciproques qui se nouent entre l'observateur et l'observé posent également des questionnements éthiques dans la mesure où elles comportent toujours un certain degré de manipulation réciproque. Effectivement, le chercheur manipule les acteurs du terrain de plusieurs manières. Premièrement, le chercheur peut chercher à taire son rôle d'observateur afin de préserver la spontanéité des comportements étudiés. Dans le cadre de recherches ethnographiques, comme la nôtre, le chercheur masque son observation et procède incognito ou partage des moments de convivialité avec les personnes observées et des éléments d'information importants sont échangés sans que rien n'indique qu'il reste en observation « flottante » (Arborio et Fournier, 2005). Nous n'avons pas opté pour cette « tromperie » et l'absence d'accord, car cela conduirait à un dilemme entre la validité interne qui serait augmentée et l'éthique de notre recherche. Deuxièmement, a contrario de ce qui vient d'être dit, le chercheur peut afficher ouvertement son statut d'observateur. Dès lors, il « manipule » le terrain en essayant d'obtenir la « confiance » des personnes pour qu'elles se laissent observer et se comportent de la façon la plus spontanée possible. Ayant opté pour cette transparence, nous avons mis en œuvre toutes les précautions possibles pour ne pas nuire aux personnes directement concernées. Cependant, rien ne garantit que le chercheur ait réellement les moyens et qu'il ne sera pas lui-même manipulé par les autres acteurs. Afin d'être d'autant moins « manipulateur » dans nos relations au terrain, nous nous sommes attachée à rendre notre comportement aisément prévisible par les personnes observées. Ici apparaît l'enjeu de la définition de notre rôle. Réciproquement, les acteurs du terrain « manipulent » le chercheur. Tout d'abord, ces derniers peuvent feindre la spontanéité tout en essayant de présenter le meilleur profil au regard des critères de jugement qu'ils attribuent au chercheur et à l'étude en cours. En outre, ils peuvent essayer d'utiliser le chercheur pour faire remonter des revendications et/ou messages qu'ils ont du mal à faire passer par d'autres moyens. Les

personnes observées ont l'opportunité d'influer sur les interprétations du chercheur dans le sens qui leur sera le plus favorable. Certaines remarques exprimées lors des restitutions sont aussi bien des marqueurs de jeux politiques internes et de volonté de certains acteurs de peser sur les résultats que des problèmes de collecte ou d'interprétation des données. Enfin, le chercheur peut être manipulé par les commanditaires de la recherche – ou ceux qui ont autorisé cette dernière – lorsque ces derniers tentent de détourner les données d'observation à d'autres fins que celles explicitement prévues par la recherche. À cette fin, l'observateur peut organiser un contrôle externe de ses relations au terrain, par le jeu de réunions de laboratoire ou de comité ad hoc de suivi de la recherche, comme l'ont étudié Girin (1990) ou encore Berry (1995).

Notre recherche explorant une partie de l'intimité de la vie organisationnelle de Gesthome, nous sommes engagée vis-à-vis des personnes rencontrées à ne pas dévoiler leur identité, aussi, les extraits des verbatim sont anonymes, sauf lorsqu'ils sont extraits de textes publics (discours politique, textes officiels, etc.). Nous avons par ailleurs demandé l'autorisation de Gesthome d'exploiter les documents mis à notre disposition et de les publier. Ces recherches ont donc été conduites avec un profond respect des acteurs des organisations rencontrées.

### ***Conclusion de la section II***

Ce chapitre a pour vocation de décrire notre démarche de recherche. La première section est consacrée à notre posture épistémologique. Notre travail de recherche s'inscrit dans un paradigme interprétatif. La réalité selon ce paradigme est socialement construite, et est imprégnée de la subjectivité des acteurs et du chercheur. L'objectif de ce projet de connaissance est de rendre compte d'une réalité organisationnelle complexe à travers le cadre interprétatif construit lors du chapitre précédent. On note que cette interprétation est influencée par la subjectivité du chercheur, et du contrôleur de gestion.

La seconde section présente la démarche méthodologique. Cette recherche de nature abductive s'appuie sur une étude de cas centrale, le secteur du logement social et tout particulièrement les OPH représentés par Gesthome, qui est le premier bailleur de la métropole dijonnaise. Une étude statistique menée à travers un questionnaire a servi à mettre en perspective le cas de Gesthome. Ces études ont été conduites dans une approche ethnographique par une immersion dans le contexte organisationnel. Les données ont été collectées par de l'observation participante, des entretiens semi-directifs, un recueil d'archives et une recherche-intervention menée au sein d'un OPH. Le matériau empirique riche ainsi constitué a fait l'objet d'un processus de traitement et d'analyse concomitant avec l'exploration théorique et la construction de l'objet de recherche. Le processus récursif et l'exploitation du matériau empirique ont débouché sur l'élaboration de catégories qui avaient du sens pour les acteurs du champ organisationnel. Ce sont ensuite ces

catégories que nous avons mises en lien avec les concepts du cadre d'interprétation élaboré dans le premier chapitre. L'interprétation du cas du logement social du secteur public a été enrichie par la recherche-intervention menée de 2019 à 2021 ainsi que par des échanges avec des experts du secteur. Enfin, ce chapitre aborde la question éthique de cette recherche.

## **Conclusion du chapitre n° 2 :**

Rappelons que ce second chapitre avait pour objectif de présenter notre démarche de recherche. La première section est consacrée à notre posture épistémologique : nos travaux s'inscrivent dans un paradigme interprétatif. Selon ce paradigme, la réalité est socialement construite et imprégnée de la subjectivité des acteurs et du chercheur. L'objectif de construction de connaissance est de rendre compte d'une réalité organisationnelle complexe à travers le cadre interprétatif construit lors du chapitre précédent. Comme mentionné précédemment, cette interprétation est influencée par la subjectivité du chercheur, contrôleur de gestion.

La seconde section expose ma démarche méthodologique. Notre recherche de nature abductive s'appuie sur une étude de cas centrale à visée exploratoire au sein de Gesthome, premier bailleur à l'échelle de la métropole. Cette étude de cas a été conduite dans une approche ethnographique par une immersion dans le contexte organisationnel. Nous avons dans l'objectif d'accroître la validité externe de notre recherche à des fins de généralisation en administrant un questionnaire à d'autres OPHLM membres de la FOPH. Les données ont été collectées par de l'observation participante, des entretiens, un recueil d'archives et une recherche-intervention. Le matériau empirique riche ainsi constitué a fait l'objet d'un processus de traitement et d'analyse concomitant avec l'exploration du matériau empirique et a débouché sur l'élaboration de catégories qui avaient du sens pour les acteurs du champ organisationnel. Nous avons mis en lien ces catégories avec les concepts clés du cadre d'interprétation établi dans le premier chapitre. En second lieu, nous avons mené une étude à visée confirmatoire afin de vérifier la généralisation des résultats obtenus au sein de Gesthome via l'administration d'un questionnaire auprès des OPHLM.

Enfin, ce chapitre aborde la portée éthique de cette recherche.

## Partie 2 : L'analyse des logiques institutionnelles et des dispositifs de contrôle de gestion à l'œuvre dans l'OPH Gesthome

## Chapitre n° 3 : L'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur du logement social français

### Introduction

Dans ce chapitre, l'objectif consiste à comprendre dans quelle mesure la notion de changement institutionnel dans le secteur du logement social peut être mobilisée, et plus particulièrement la diffusion d'une logique de marché. Nous nous focaliserons principalement sur l'influence de l'État régulateur sur le secteur du logement social. Ce chapitre pose les fondations de notre analyse institutionnelle de ce champ organisationnel. Une première section présente une interprétation du changement institutionnel du secteur à travers l'institutionnalisation de la logique de marché influencée par les prescriptions de l'État central (section I). Une seconde section analyse plus particulièrement les logiques en présence à travers une visée historique du champ organisationnel (section II). Ce procédé permettra de dégager les principales logiques en présence au cours de son histoire et les mécanismes de leur introduction, notamment en lien avec les institutions des organisations influentes du secteur.

### Section I. La logique de marché et la mesure de la performance dans le secteur du logement social

Une première section présente une grille d'analyse institutionnelle du secteur du logement social, conceptualisant les contours du champ organisationnel et les principales logiques institutionnelles (1,1). Ensuite, nous verrons à travers l'application de la loi ÉLAN la diffusion d'une logique de marché (1,2). Enfin, nous étudierons comment l'émergence de cette logique favorise l'essor des outils de contrôle de gestion, mais également de nouvelles pratiques professionnelles perçues comme légitimes. En outre, ce troisième point met en évidence les tensions associées à la mise en place de ces outils, qui véhiculent des logiques contraires (1,3). Nous concluons par la mise en exergue du manque de connaissances sur les effets de la mise en œuvre de systèmes de mesure de la performance suivant la logique de marché sur les pratiques et le paysage institutionnel.

## ***1.1. Présentation du champ organisationnel du logement social***

Ce premier point a pour objectif de présenter le secteur du logement social à travers deux concepts clés de notre grille d'analyse, à savoir le champ organisationnel et le paysage institutionnel. Le second concept renvoie à l'ensemble des logiques institutionnelles structurant les pratiques du champ. Dans un premier temps, nous nous attarderons sur les différents acteurs intervenant dans le champ organisationnel (1.1.1). Dans un second temps, nous verrons que les problématiques de financement du secteur du logement social constituent un moteur de changement (1.1.2). Enfin, nous mettrons en évidence les principales logiques institutionnelles structurant le champ organisationnel (1.1.3).

### ***1.1.1. Les principaux acteurs du champ organisationnel***

Il existe une grande diversité d'acteurs pouvant être regroupés en quatre catégories.

Une première catégorie regroupe les acteurs chargés de la construction et de la gestion du parc HLM. En France, le secteur HLM comprend deux grandes familles d'organismes, à savoir les Offices Public de l'Habitat (OPH [ex-OPHLM et OPAC]) et les Entreprises Social pour l'Habitat (ESH). Les premiers sont des établissements publics locaux rattachés à une collectivité locale ou à un Établissement Public de Coopération Intercommunale dotés de la compétence « habitat ». Ils conçoivent, réalisent des opérations de logements locatifs et des opérations d'accession à la propriété. On note qu'ils sont également aménageurs. On compte environ 280 organismes en France en 2018. Les seconds sont des sociétés commerciales investies d'une mission d'intérêt général. Elles sont soumises, en très grande partie, aux mêmes règles que les OPH. Ces sociétés exercent les mêmes activités. En France, il en existe environ 290 en 2018. À ces deux grandes familles, on peut ajouter une soixantaine de Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété (SACICAP [ex. Sociétés anonymes de Crédit immobilier])<sup>1</sup>. Il est important de noter qu'elles ne sont pas considérées comme des HLM au sens du Titre IV du Code

---

<sup>1</sup> Dans le cadre d'une convention signée avec l'État, les SACICAP accompagnent des publics spécifiques vers l'accession sociale. Elles interviennent également auprès de propriétaires occupants pour favoriser l'adaptation de leurs logements au vieillissement, au handicap ou encore dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne, la précarité énergétique et la dégradation de certaines copropriétés.

de la construction et de l'habitation. Elles réalisent des opérations d'accèsion à la propriété pour des ménages sans plafond de ressources. Leurs missions ont un caractère social dans la mesure où elles accompagnent des accédants à la propriété et des propriétaires occupants présentant des revenus modestes par le biais de microcrédits. On peut également inclure 160 sociétés coopératives de HLM. Elles réalisent principalement des opérations d'accèsion sociale sécurisée à la propriété destinées à des ménages à revenus modestes. Elles gèrent également des logements locatifs sociaux et développent des missions de syndics solidaires de copropriété. Dans une moindre mesure, il existe des Entreprises Publiques Locales (EPL) qui ont la charge de la construction et/ou de la gestion de logements sociaux. Elles interviennent dans des conditions équivalentes à celles des organismes HLM. Enfin, il existe des organismes privés agréés par l'État appelés « Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion » (MOI). Ils sont en grande majorité d'origine associative, intervenant dans le champ du logement très social, des foyers, des résidences sociales et des résidences de familles. En un mot, la notion d'opérateur du logement social ne peut se réduire à ces six catégories d'acteurs, qu'il est convenu d'appeler « les organismes HLM ». Effectivement, si l'on considère non pas les statuts, mais les métiers mis en œuvre, c'est-à-dire la production et la gestion de logements destinés à des publics ayant des difficultés économiques et/ou sociales, il faut y inclure les Sociétés d'Économie Mixte (SEM). À cet égard, il faut souligner le rôle déterminant des associations dont le parc de logement est marginal quantitativement, mais qui accompagnent les populations les plus fragiles quand le parc social classique n'est pas en mesure de loger.

Une seconde catégorie d'acteurs se consacre à l'information des professionnels du logement social. Tout d'abord, l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL). Elle apporte au public un conseil gratuit sur les questions juridiques, financières et fiscales relatives au logement et à l'urbanisme. Elle propose également des solutions adaptées à leur situation. L'Observatoire BBC quant à lui référence au niveau national les opérations certifiées basse consommation et assure un partage d'expérience à travers des fiches techniques détaillées. Enfin, le CLER (Réseau pour la transition énergétique [anciennement Comité de liaison pour les énergies renouvelables]) est une association qui formule des propositions concrètes dans le domaine de l'énergie à destination des pouvoirs publics, accompagne l'évolution et la professionnalisation de ses membres, anime des dispositifs de lutte contre la précarité énergétique et informe le public grâce à son centre de ressources documentaires et multimédias.

Une troisième catégorie fédère et représente les structures. Cette catégorie peut être décomposée en deux sous-catégories en fonction des acteurs représentés. Premièrement, celles qui représentent les organismes de logements sociaux. L'USH est une organisation représentative du secteur du logement social et rassemble près de 750 organismes à travers

cinq fédérations. Le réseau assure différentes missions pour répondre aux besoins de ses membres en termes de représentation auprès des autorités compétentes, d'accompagnement, de formation et d'outillage. Une de ces cinq composantes est la FOPH qui regroupe les OPH. Elle les assiste sur des questions administratives, juridiques, techniques, financières et comptables. Deuxièmement, celles qui représentent les associations liées au logement. On peut citer la Fédération des Acteurs de la Solidarité (FNARS) qui comprend un réseau d'associations luttant contre l'exclusion sociale des plus démunis. Elle favorise l'accès au logement pour tous en assurant différentes missions telles que l'accompagnement social, l'hébergement, la sensibilisation de l'opinion publique, etc. Une autre fédération, SOLIHA (Solidaire pour l'habitat), est le premier mouvement associatif du secteur de l'amélioration de l'habitat. Elle rassemble près de 200 associations et organismes locaux qui facilitent l'accès et le maintien dans le logement des particuliers (réhabilitation, accompagnement individuel, gestion locative sociale et production d'habitat d'insertion).

Enfin, une quatrième catégorie regroupe les acteurs qui accompagnent et financent les projets. On est en mesure de dissocier cinq sous-catégories d'acteurs. Premièrement, l'État avec quatre formes de participation principale. Il peut subventionner un projet en fonction de la vocation sociale du projet, communément cette aide peut être qualifiée d'« aide à la pierre ». Il peut également pratiquer des exonérations fiscales telles qu'une exonération de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB). Une TVA à taux réduit peut être également mise en place selon le régime fiscal de la livraison faite à soi-même. Enfin par le versement d'une Aide Personnalisée au Logement (APL) qui est directement versée au bailleur par la Caisse d'Allocations familiales. Deuxièmement, les collectivités territoriales qui possèdent la compétence « habitat » sont en mesure de contribuer aux opérations avec l'octroi de subventions complémentaires à celles de l'État. Elles peuvent aussi y contribuer par des cessions foncières à des prix inférieurs à ceux du marché, ou encore par la mise en œuvre de baux emphytéotiques. Au niveau européen, on note que le FEDER (Fonds Européen de Développement Régional), dont la gestion est confiée aux conseils régionaux, dans le cadre de son engagement pour la rénovation thermique des logements sociaux et la précarité énergétique, finance certains programmes d'éco-réhabilitation du parc HLM. Troisièmement, certains organismes publics peuvent également soutenir les acteurs du logement social. Entre autres, l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) est un établissement public qui a pour vocation d'améliorer l'habitat privé. En conséquence, l'agence accorde des aides financières aux propriétaires, bailleurs et copropriétaires. Elle lutte également contre la précarité, l'habitat indigne et dégradé, mais aussi pour l'adaptation de l'habitat aux personnes âgées et/ou handicapées. L'Agence National pour la Rénovation Urbaine (ANRU) assure la mise en œuvre du financement du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), institué en 2003. À ce titre elle finance, sur fonds publics et privés,

des opérations de rénovation urbaine dans les quartiers les plus fragiles, élaborées et conduites par les collectivités locales et les organismes privés ou dans le cadre de projets globaux. Enfin, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) est un établissement public qui dispose d'une délégation dans chaque région. Elle peut intervenir sous des formes très variées auprès des organismes, allant de la sensibilisation aux enjeux environnementaux, en passant par l'aide à la décision ou encore par la mise en place d'opérations exemplaires. Pour cela, elle dispose de trois leviers complémentaires, à savoir le conseil, la mise à disposition d'outils méthodologiques et l'octroi de projets. Quatrièmement, plusieurs institutions financières peuvent apporter leur contribution à certains projets. C'est le cas notamment de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) qui assure des missions d'intérêt général en finançant des projets de construction de logements sociaux et des expérimentations dans le champ des énergies renouvelables. La Banque Publique d'Investissement (Bpi France) répond aux besoins en financement des organismes français par des prêts à plus ou moins long terme en partenariat avec les banques et des garanties de prêts notamment. En partenariat avec les régions, elle dispose d'un outil de financement dédié aux projets socialement innovants, le Fonds d'Innovation Sociale (FISO). Une autre institution financière très active dans le financement du logement social, le Crédit coopératif, travaille avec de nombreux acteurs de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) tels que l'association Habitat et Humanisme ou encore la Fondation Abbé Pierre. Il est par ailleurs l'un des réseaux bancaires distribuant des prêts locatifs sociaux et des prêts sociaux de location-accession (PSLA). Enfin, la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS) est chargée de garantir les prêts réglementés accordés par la CDC aux bailleurs sociaux, en l'absence d'une garantie des collectivités territoriales. Elle a aussi pour mission de prévenir les difficultés financières des bailleurs sociaux et aider au rétablissement de leur équilibre. Cinquièmement, de nombreuses fondations peuvent soutenir des projets, telles qu'Action Logement, qui gère la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) et favorise le logement des salariés. Ces fonds sont mobilisés aussi bien en prêts qu'en subventions pour favoriser le logement locatif ou encore l'accession à la propriété. En contrepartie des aides financières, les collecteurs obtiennent des droits de réservation sur les opérations concernées. De surcroît, la Fondation Abbé Pierre lutte contre le mal-logement et les phénomènes d'exclusion. Elle construit et rénove des logements sociaux, sensibilise, conseille et accompagne les personnes en situation précaire et offre son soutien financier aux projets innovants dans le domaine de l'Habitat social. Enfin, la Fondation de France est le premier réseau de philanthropie du pays. Elle favorise l'accès à des logements durables et décents.

À ces cinq catégories s'ajoute une sixième concernant le contrôle des opérateurs du logement social. La plus connue créée par la loi ALUR est mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2015 ; l'ANCOLS est un établissement public administratif, opérateur de l'État, placé sous la double tutelle des ministres chargés du logement et de l'économie. Elle répond au besoin d'unifier le contrôle et d'évaluer de manière plus globale l'action de l'ensemble des opérateurs du logement social. L'agence a quatre missions principales, à savoir le contrôle de manière individuelle et thématique sur l'ensemble des acteurs du secteur, l'évaluation de l'efficacité avec laquelle s'acquittent ces acteurs de la mission d'intérêt général qui leur est confiée, la gestion des suites données à ces contrôles et la production annuelle de données statistiques et financières relatives à la participation des employeurs à l'effort de construction.

### ***1.1.2. Une problématique de financement stimulant le changement***

Au début des années 2000, de nombreuses mesures ont été prises afin de pousser les acteurs du logement social à une plus grande rentabilité. En 2017, le projet de la loi ÉLAN avait pour but de transformer en profondeur les modes de financement du logement social et l'organisation des bailleurs. Ces réformes démontrent à quel point le financement du logement social est au cœur de l'actualité politique. Il existe une volonté gouvernementale de rupture pour susciter « un choc de l'offre ». Par conséquent, les gouvernements successifs entendent « réformer le secteur du logement social pour le consolider » et restaurer les capacités de financement des bailleurs.

Il est important de noter que la loi ÉLAN n'est pas une réplique de la loi « Barre » de 1977. Effectivement, l'enjeu n'est plus de diminuer les aides à la construction pour solvabiliser les ménages par les aides à la personne. La baisse de 5 € des APL en témoigne. Conformément au dispositif de Réduction de Loyer de Solidarité (RLS) prévu lors de la loi de finances 2018, cette baisse sera supportée par les bailleurs à travers une RLS non compensée par l'État. Conséquemment, selon des données fournies par la Fédération HLM en 2017, la réduction des recettes locatives qui en découle atteindrait 7 % en 2020. Par ailleurs, comme le décrit Driant (2011), une autre évolution introduite par le projet de loi ÉLAN et la loi de finances pour 2018 est « un ensemble de glissements en apparence techniques [qui] consistent à minimiser progressivement les apports de l'État pour chaque opération financée ». Selon le même auteur, ce procédé est « opéré en sourdine depuis le milieu des années 2000 et sans réformes majeures ». Néanmoins, ces transformations ne sont pas faciles à interpréter, car il existe une conciliation d'injonctions contradictoires. D'un côté, les gouvernements successifs appellent à un accroissement de la construction de logements sociaux. D'un autre, le secteur HLM est sommé

d'accueillir les ménages les plus démunis et de contribuer à une « mixité sociale » que le fonctionnement des marchés immobiliers tend à limiter. Le tout en restreignant la dépense de l'État dont la part relative dans les plans de financement des logements sociaux a diminué de moitié entre 2004 et 2013 (Habert et al., 2016, p. 34). Les évolutions des quinze dernières années font échos au passage à un régime « d'austérité » où la diminution des dépenses publiques et le désendettement sont des priorités qui s'imposent aux politiques sociales (Streeck, 2014). C'est pourquoi la réduction des aides de l'État souhaitée par les gouvernements successifs incite les opérateurs du logement social à trouver les moyens d'autofinancer leurs investissements. Les récentes réformes entraînent la restructuration du secteur et l'arrimage des politiques du logement social aux marchés fonciers et immobiliers. Cela n'est pas sans paradoxe, en témoignent les effets sociaux et spatiaux de ces mêmes marchés, au premier rang, les processus ségrégatifs, que les politiques du logement social visent traditionnellement à limiter.

Dans un premier temps, le désengagement de l'État depuis le milieu des années 2000 a été partiellement compensé par les subventions des collectivités locales. Avec la SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) qui impose aux collectivités une part de 25 % de logements sociaux parmi les résidences principales, ces dernières sont incitées à participer au financement du logement social. Desage (2012) parle de décentralisation des politiques de logement social. Cependant, en raison de priorités propres, ou de l'effet combiné de la dégradation de leur situation financière et des exigences de maîtrise des dépenses publiques, nombre de collectivités territoriales ont marqué le pas au fil du temps (Halbert et al., 2016, p. 36). Les gouvernements successifs ont cherché à mobiliser plus directement les ressources du secteur en commençant par le Livret A. La CDC qui est chargée de centraliser cette épargne pour la transformer en prêts à long terme est également encouragée à augmenter le volume de ses engagements financiers afin de suivre la croissance du nombre d'opérations. Elle propose des prêts qualifiés de « haut de bilan » pour soutenir la capacité d'investissement des bailleurs. La PEEC, l'organisme paritaire en charge de sa collecte aujourd'hui appelé Action Logement, diminue son activité de prêts et recentre ses financements en apportant des subventions aux opérations et par la recapitalisation des organismes dont il est actionnaire. Pour donner suite au désengagement de l'État et des collectivités, les bailleurs eux-mêmes sont appelés à compenser la baisse des subventions. Si bien que la part de leurs fonds propres dans les plans de financement des opérations de logements sociaux ne cesse de croître. Selon une étude de Halbert et al. (2016, p. 37), celle-ci est passée de 6 % en 2004 à 11 % durant les années 2010. Les discours des ministères successifs font état de « dodos dormants » pour qualifier les bailleurs qui privilégient l'épargne à l'investissement et l'entretien de leur patrimoine à la construction. Dès lors, de nombreuses initiatives ont été mises en place pour mettre à contribution les bailleurs. En 2005 fut signé un

accord entre l'État et la fédération HLM ayant pour objet la mobilisation des fonds propres des bailleurs. À la fin de l'année 2010, l'État a institué un prélèvement sur leur potentiel financier transformé en 2013 en fonds de mutualisation HLM, disparu depuis. En 2018, avec la loi ÉLAN et la loi de finances, ce sont des dispositifs tels que la RLS ou encore la vente en bloc auprès de l'Organisme National de Vente qui sont nés. Conséquemment, le financement des opérateurs du logement social est déstabilisé par un effet ciseaux, la hausse des coûts d'une part et les recettes locatives menacées par la paupérisation des locataires en place, la précarité des nouveaux entrants, la baisse des aides à la personne, et les mesures dissuasives à l'égard des ménages plus solides financièrement d'autre part. Dès lors les bailleurs s'efforcent de « rationaliser » leur activité (économies sur la gestion de la proximité, diminution des budgets de rénovation, etc.), au risque de détériorer la qualité du service aux locataires et de la détérioration accélérée de leur patrimoine immobilier.

Dans ce contexte de raréfaction des ressources, plusieurs solutions sont à disposition des bailleurs. Les gouvernements successifs incitent à la fusion ou au regroupement des bailleurs, ce qui constitue un gage d'économie. Mais ces injonctions ont des effets limités selon Grimat (2017). Et pour cause, de nombreux directeurs généraux d'opérateurs et d'élus locaux sont soucieux de leur autonomie stratégique. De plus, l'économie sur la gestion quotidienne dépend plus de la concentration géographique du patrimoine que de l'atteinte d'une taille critique. On note également que le coût de gestion d'un logement social est plus important dans les organismes possédant plus de 12 000 logements que dans ceux de taille moindre (3 000 et 12 000 logements)<sup>2</sup>. La loi ÉLAN s'inscrit dans le prolongement de ces injonctions à la concentration en la rendant désormais obligatoire avec le seuil de 12 000 logements ou un bailleur unique dans chaque département. Un des avantages de la consolidation du secteur HLM est la facilitation des transferts financiers entre territoires. Grimat (2017) défend l'idée selon laquelle, avec un élargissement du périmètre d'intervention d'un bailleur, ce dernier est susceptible de déplacer les excédents de loyers produits dans certains territoires. Cette stratégie peut entretenir, voire exacerber la concurrence entre les bailleurs. En effet, les opérateurs les plus riches sont susceptibles de faire monter les enchères et conduire à un surenrichissement du coût de production des logements sociaux. Ils seront incités par l'État à concentrer leurs investissements sur les marchés « tendus » (Grimat, 2017, p. 289-300). Afin de compenser les aides à la pierre, les bailleurs recherchent comme autre solution des recettes nouvelles en dégagant des profits sur les marchés fonciers et/ou immobiliers. D'une part, ils peuvent augmenter les recettes locatives par la construction de nouveaux logements. D'autre part, ils peuvent entreprendre des activités profitables par le développement de compétences en

---

<sup>2</sup> Source : Ministère de la Cohésion des Territoires en 2017

matière de portage foncier, d'aménagement ou encore de production de logements en accession à la propriété. En outre, ils peuvent élaborer une politique de cession du patrimoine. La vente aux occupants par les bailleurs est autorisée depuis 1965, mais son usage est resté confidentiel, car il stagne autour de 8 000 logements par an contre les 40 000 attendus (Grimat et Gloor, 2016). La loi ÉLAN souhaite relancer la cession en facilitant la vente et en créant des « sociétés de vente d'Habitation à Loyer Modéré » détenues par des organismes du secteur HLM. Par ailleurs, la loi ÉLAN propose de favoriser « la création de sociétés foncières de partage et de valorisation » telles que l'Opérateur National de Vente (ONV) afin de faciliter la vente en bloc des logements sociaux à des investisseurs privés sans l'obtention préalable de l'accord de la commune (Serafini, 2018). Les bailleurs sont incités à intégrer la revente à terme pour améliorer l'équilibre d'exploitation prévisionnel au moment du lancement de nouvelles opérations. Dès lors, on observe le passage d'un logement social pérenne à un logement social à « durée déterminée ».

En guise de conclusion, la contraction des investissements publics combinée à l'objectif de désendettement impose aux politiques sociales un principe d'autofinancement. À mesure que les subventions publiques déclinent, les opérateurs du logement social sont contraints de les compenser. Outre les conséquences sur les organismes et leurs salariés, les locataires sont mis à contribution à travers leurs loyers. Dès lors le financement du logement social repose sur les ménages acquéreurs et propriétaires fonciers en raison de la péréquation à l'échelle des opérations immobilières mixtes et d'aménagement. Conséquemment, le marché immobilier et les effets ségrégatifs ne sont plus perçus sur les gouvernements successifs comme un problème auquel le logement social doit parer grâce à la solidarité nationale et locale. L'État, préoccupé par son endettement, compte sur les dynamiques de ces marchés pour restaurer les capacités de financement des bailleurs. En incitant à la concentration du secteur HLM, il facilite la circulation des surplus financiers entre territoires. En promouvant la recherche d'activité profitable, les bailleurs sociaux sont plus enclins à prospecter de nouvelles plus-values issues de la vente des logements sociaux. Les modalités de financement du logement social conçues initialement pour protéger les ménages et leurs logements d'un impératif de rémunération des capitaux se voient graduellement imposer une logique de rentabilité. Il nous paraît donc important, après avoir présenté les acteurs du champ du logement social et sa problématique de financement, d'examiner le paysage institutionnel de ce champ.

### ***1.1.3. Description du paysage institutionnel***

L'état de l'art concernant la gouvernance des organismes en charge de la gestion des logements HLM ne fait pas état d'un modèle dominant dans le monde, en dehors de la prépondérance du secteur public et de la gestion locale. Cependant, on peut s'interroger sur l'existence d'une logique institutionnelle dominante. À notre connaissance, aucune étude ne s'est penchée sur l'analyse des logiques institutionnelles du secteur du logement social. Certains travaux en revanche se sont intéressés à l'influence du secteur privé dans ce champ organisationnel. Dans cette sous-partie, nous exposerons une grille d'analyse du paysage institutionnel qui aborde non pas la dichotomie usuelle entre le secteur public et privé, mais les normes, les valeurs et les règles, c'est-à-dire les institutions qui structurent leurs pratiques. À l'aide des travaux de Friedland et Alford (1991) et de Thornton et al. (2012), nous proposons de décrire le système institutionnel de ce secteur. Nous avançons que quatre logiques institutionnelles structurent le secteur du logement social (Tableau n° 11), à savoir la logique bureaucratique (1.1.3.1.) ; la logique politique (1.1.3.2.) ; la logique de marché (1.1.3.3.) ; la logique de la profession (1.1.3.4.) Nous verrons également comment ces différentes logiques cohabitent au sein du champ (1.1.3.5.).

**TABLEAU 11 : LES IDEAL-TYPES DU CHAMP DES OPH (INSPIRE DU MODELE DE THORNTON ET AL., 2012, P. 73 ; DRIANT, 2017 ; GIMAT, 2018)**

	<b>Bureaucratie</b>	<b>Politique</b>	<b>Marché</b>	<b>Profession</b>
<b>Métaphore racine</b>	Acteur du service public	Acteur de l'aménagement et de l'attractivité territoriale	La transaction	Profession comme réseau professionnel
<b>Sources de légitimité</b>	Cadre réglementaire Hiérarchie	Processus démocratique	Loyer d'équilibre	Expertise personnelle
<b>Sources d'autorité</b>	Règles et standards définis par la réglementation	Processus électoral	État régulateur	Association professionnelle
<b>Sources d'identité</b>	Mission de service public	Élu : appartenance syndicale, politique, association de locataires	Sans Visage	Qualité du savoir-faire et réputation personnelle
<b>Bases des normes</b>	Rationalité procédurale	Préservation du service public et de l'intérêt général	Intérêt personnel	Appartenance à une association, confrérie (réseaux)
<b>Bases de la stratégie</b>	Fournir des logements et un service de qualité pour le plus grand nombre	Permettre à chacun d'accéder à un logement correspondant à ses besoins	Mise en place d'outils et méthodes au service de la performance	Accroissement de la réputation personnelle

<b>Bases de l'attention</b>	Respect des procédures	Satisfaction des électeurs et agenda électoral	Respect des moyens et ressources alloués Atteinte de l'objectif fixé	Positionnement dans la profession
<b>Mécanismes de contrôle (formels et informels)</b>	Conformité légale et réglementaire	Manœuvres politiques lors d'élections	Contrôle de gestion et Contrôle interne	Pairs

### *1.1.3.1. La logique de la bureaucratie*

Pendant longtemps jusqu'aux années 1980, malgré de nombreuses tentatives au cours du siècle passé pour en restreindre les effets, l'administration française a été caractérisée par une forte centralisation, avec l'héritage culturel et politique de la doctrine traditionnelle du « jacobisme » professée sous la Révolution. Le cadre d'analyse wébérien prône un idéal-type de domination rationnelle. Ainsi, Max Weber s'emploie à étudier à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle le développement des organisations dans les sociétés occidentales et s'intéresse tout particulièrement à l'administration publique prussienne. Il a été amené à étudier de nombreuses organisations administratives issues de temps et de lieux divers, il en tire un parallèle entre les modes d'administration et les modes de « domination », c'est-à-dire de pouvoir. Il dégage de cette base le modèle bureaucratique qui lui semble illustrer les traits distinctifs du rationalisme occidental « moderne ». Ceux-ci reposent notamment sur les éléments suivants : une division du travail fixée et officialisée ; une hiérarchie clairement définie ; un système de règles stables et explicites ; une séparation des droits et moyens personnels et des droits et moyens officiels ; une sélection et une carrière du personnel sur le critère des qualifications techniques. En un mot, ces caractéristiques semblent correspondre à un modèle « idéal », qu'il nomme bureaucratie et qui repose sur un pouvoir « légal-rationnel », par opposition aux deux autres types évoqués par Weber, à savoir le pouvoir « traditionnel » et le pouvoir « charismatique ». Le même auteur met ainsi en avant les bienfaits d'une organisation bureaucratique reposant sur le principe de la règle et de la hiérarchie, et présentant des avantages en termes de précision, de rapidité d'exécution et de stabilité.

### *1.1.3.2. La logique politique*

La logique politique ou d'« État » est définie par Friedland et Alford (1991, p. 248) comme « la rationalisation et la régularisation de l'activité humaine par un système de lois et de règles bureaucratiques ». Par cette définition, on justifie l'existence d'un service public de logements sociaux non marchand représenté par les OPH et la régularisation d'un secteur dominé par le modèle marchand régenté par les ESH. Cette logique légitime l'autorité de l'État central et des collectivités locales via des lois et des règlements pour veiller à ce que le service public de logement social remplisse ses missions de service public, c'est-à-dire au service de l'intérêt général. En France, bien que le modèle marchand soit institué, et que le paiement d'une quittance de loyer à une entité privée fasse partie des pratiques acceptées socialement, un grand nombre de lois et règlements s'imposent et structurent le comportement des acteurs pour préserver le service public à la française fondé sur trois principes. Le premier est le principe d'égalité de traitement des usagers. Le second concerne le principe de mutabilité qui impose une adaptation systématique à l'évolution des normes. Enfin le troisième principe est celui de la continuité de service interdisant toute interruption de service. Cette logique est également le fruit d'une longue construction se matérialisant par l'existence de services publics au sens organique, de lois, de règlements, mais aussi de valeurs normatives supposées surplomber les autres valeurs dans la conduite de l'action publique. C'est pourquoi elle associe la reconnaissance au niveau sociétal du concept d'intérêt général, en créant non seulement des droits et des devoirs, mais aussi la justification d'investissements non rentables pour des raisons d'intérêt général.

Il est important de noter que le logement social constitue un filet de sécurité pour les personnes confrontées à un accident de la vie. En matière de développement local, le logement social permet de maintenir un dynamisme démographique, car il est un moyen efficace de rajeunir la population et de maintenir sur un territoire donné les services associés à cette population. En outre, le logement social constitue une opportunité en matière d'innovations sociales, architecturales et techniques afin de devenir de véritables outils d'aménagement. Pour les élus, le logement social est le principal outil dont ils disposent pour agir en matière de logement. Ils attendent de leurs bailleurs la réduction des consommations énergétiques et la rénovation du parc existant. Il existe d'autres priorités en matière de dispersion des logements HLM, de mixité au sein du parc, d'adéquation de l'offre et de la demande au sein du parc social existant et d'accession sociale à la propriété.

### *1.1.3.3. La logique de marché*

La logique de marché, ou plus communément la logique du capitalisme selon Friedland et Alford (1991), désigne l'accumulation et la marchandisation de l'activité humaine. Au sein du secteur du logement social, elle se manifeste en particulier par la normalisation du modèle marchand du service public, par la facturation d'un loyer au locataire, ou encore par l'expulsion de ce dernier pour non-règlement de quittances de loyer. De plus, le fort besoin en financement du secteur du logement social a incité de nombreux pays à attribuer à ce service public un caractère dual, portant à la fois une mission d'intérêt général, relevant de la logique d'État et/ou politique, mais pouvant aussi facturer le service pour se financer, faisant ainsi appel à la logique de marché.

La légitimité de la logique de marché provient de l'environnement instable des opérateurs du logement social. Tout d'abord, les politiques de décentralisation qui confèrent aux collectivités territoriales un rôle accru dans les politiques du logement. En outre, l'arrivée d'opérateurs privés tels que l'Association Foncière Logement s'accroît. Le secteur est également marqué par une logique de financiarisation. Par conséquent, les organismes HLM obéissent de plus en plus à des logiques financières de gestion. On peut citer l'exemple de la « loi Borloo » de 2003 qui promeut une forme de privatisation rampante des outils de financement avec l'accroissement du pouvoir actionnarial. On notera qu'en France, les gouvernements successifs ont persisté dans le choix d'opérateur du logement social spécialisé et protégé de la concurrence en marge des transformations constatées en Europe. Cependant, l'impact du droit communautaire sur le logement social est appelé à s'accroître, en particulier en ce qui concerne la mise en concurrence. Enfin il est important de rappeler qu'initialement les sociétés d'Habitation à Bon Marché (HBM), ancêtres des HLM, sont issues de l'initiative privée, et particulièrement des milieux patronaux soucieux des conditions de vie de leur main-d'œuvre, à travers la loi Siegfried de 1894.

En résumé, le logement social constitue un service coûteux qui nécessite de trouver des sources de financement. Le rendre en partie marchand a permis de garantir un minimum de ressources financières pour assurer le fonctionnement du service public. La notion de loyer d'équilibre (prix d'équilibre) est un déterminant de la construction. Il doit inclure non seulement le coût de la construction, mais également celui de l'entretien et du financement (coût des emprunts). Nous détaillerons par la suite davantage les dimensions abstraites et matérielles de cette logique.

#### *1.1.3.4. La logique de profession*

Les pratiques professionnelles dans les services publics du logement social sont très influencées par la profession des ingénieurs et architectes dans le cadre de la conception des logements et de la gestion par la suite. Leurs pratiques visent à répondre à une demande sociale et politique

regroupée dans un cahier des charges, en intégrant les contraintes organisationnelles (ressources financières, humaines et techniques), légales et celles du monde physique, qu'ils interprètent à travers la maîtrise d'une diversité de disciplines scientifiques. Cette logique est matérialisée par le savoir. La logique de profession est une logique technique qui permet de définir et de mettre en œuvre les solutions concrètes offertes par les savoirs techniques et scientifiques pour développer un service.

#### *1.1.3.5. La cohabitation des logiques*

La mise en œuvre des pratiques renvoie à des pratiques bien distinctes. Un service fournisseur d'un logement social suivant la logique de marché ne concernerait que les ménages en mesure de s'acquitter d'un loyer. Un service fournisseur d'un logement social suivant la logique politique ou d'État ne concernerait que les ménages qui entrent dans la catégorie définie par les autorités. Enfin, si un service de logement social suit la logique de la profession, il ne logerait que ceux que le parc de logement permet. Même si une de ces logiques peut de fait être dominante, elles coexistent toujours. Effectivement, la logique politique ne peut être appliquée sans un minimum de ressources et donc sans la mise en œuvre de la logique de marché dans l'optique d'accumuler des capitaux pour financer le service. La logique de profession qui quant à elle définit des critères techniques englobe les attentes associées aux logiques de marché et politiques. C'est ainsi qu'un projet de construction ou de rénovation implique la définition du besoin qui est en fonction de la demande de logements, des besoins des locataires, mais aussi des normes à respecter en fonction des moyens financiers alloués.

La logique politique est normative. On notera que la forte implication du secteur privé n'a pas pour autant bridé l'influence de cette logique. Ghekière (2008) décrit le logement social comme ce qui « relève précisément d'une réponse des pouvoirs publics à la défaillance structurelle du marché du logement à satisfaire l'ensemble des besoins et à garantir l'accès à tous à un logement décent et accessible financièrement ». L'interventionnisme de l'État fut une réponse à la pénurie de logements de l'après-guerre et s'est traduit par des aides massives à la construction, ainsi que par un soutien en faveur du logement social. Néanmoins, ces politiques interventionnistes sont aujourd'hui remises en cause, avec trois axes en Europe qui structurent le débat, à savoir une tendance à la privatisation du logement social, un retour de marché avec comme corollaire le désengagement de l'État, et enfin la construction de typologies politiques de logement social. On entend par « privatisation » le processus, dans les politiques de logement social, conduisant à

accorder une place plus grande à la propriété et aux individus, et ceci en opposition aux programmes collectifs et universels développés après-guerre. Le rôle de l'Union Européenne (UE) dans le développement de la logique de marché n'est pas négligeable. Certes Ghekière (2008) rappelle que le logement social n'est pas une compétence de l'UE, mais que le droit communautaire doit être respecté. Selon la Commission européenne, « les principes économiques libéraux de la Commission voudraient que les organismes de logement social entrent en concurrence les uns avec les autres dans leur capacité de faire baisser les loyers » (Querrien, 2005, p. 135). Oxley et alii (2008), dans une étude traitant de l'application du concept de concurrence au sein du secteur du logement social, soulignent que la commission a alerté sur le risque de « compétition déloyale » au sein du secteur au profit des bailleurs sociaux, en critiquant le système des subventions qui porte préjudice aux bailleurs commerciaux. Cependant, Doherty (2004) met en avant que l'État ne s'est pas vraiment retiré et reste fort, mais son intervention change de nature dans la mesure où l'État français demeure un acteur clé en dépit de la décentralisation et du plus grand rôle du marché. En un mot, si les années 1980 ont marqué, par opposition au « temps des HLM » pour reprendre l'expression de Tellier (2007), un déclin de l'interventionnisme de l'État en matière d'aménagement public, Desjardins (2008) soutient non pas l'idée d'un retrait de l'État, mais d'une nouvelle forme d'intervention publique, qui traduit la transformation des rapports entre économie et politique.

Les logiques de marché et de la profession partagent une rationalité fondée sur le calcul des critères objectifs. Cependant, la logique de marché et la logique technique sont souvent opposées avec les figures tutélaires du commercial et de l'ingénieur en conflit (Mueller et Carter, 2007). Au cours des dernières années, les ingénieurs intègrent de plus en plus la logique de marché avec la prise en compte croissante dans leurs pratiques des questions relatives au management dans un souci d'efficacité et d'efficience.

Aujourd'hui, il n'est pas possible a priori de savoir laquelle de ces logiques domine les autres. En France, la logique de marché est structurante du fait du modèle de délégations de services publics qui a fait du secteur privé l'acteur prépondérant (180 acteurs, 2,5 millions de logements et 5 millions de personnes logées). Cependant, la logique politique est structurante également avec des dispositifs de régulation visant à garantir le respect des principes du service public et la prise en compte de la mission d'intérêt général.

Cela fait écho aux six défis auxquels sont confrontés les acteurs du logement social que décrit Antoine (1999). Il existe une inadéquation entre l'offre et la demande, une évolution constante du cadre réglementaire, une paupérisation croissante des locataires, une dégradation financière des comptes des offices HLM, une maintenance et une réhabilitation du parc vieillissant et enfin une recherche d'une certaine déontologie. Néanmoins, relever ces six défis semble complexe

dans la mesure où ces derniers peuvent sembler contradictoires. Premièrement, la dégradation des comptes des structures de gestion de logements sociaux est due à la montée en puissance de la taxe foncière sur les propriétés bâties, au poids de la dette grandissant faisant exploser les charges financières, au coût de gestion à maîtriser par logement, avec un parc vieillissant à entretenir, voire à réhabiliter. Face à cette hausse des dépenses, on pourrait dire que la solution consisterait à accroître les recettes en augmentant les loyers (logique de marché). Cette issue, en apparence simple, ne peut être envisagée pour plusieurs raisons. Le cadre réglementaire d'autre part (logique bureaucratique) avec lequel l'évolution des loyers a été très modérée ces dernières années compte tenu de la très faible progression de l'Indice de référence des loyers, en outre l'État peut ordonner comme en 2016 et 2017 un gel des loyers (logique politique), sans compter que certains logements sont au loyer plafond (loyer maximum prévu dans la convention APL que le bailleur ne peut pas dépasser). Deuxièmement, on décèle une précarisation des habitants en place et une pauvreté croissante des nouveaux entrants entraînant des impayés en progression, une vacance importante pour des logements ayant une quittance trop élevée ou ne répondant plus aux besoins de la demande. Enfin, la dimension sociale est fondamentale dans le secteur du logement social (logique politique) et peut apparaître contradictoire face à des logiques économiques de chiffre d'affaires et de rentabilité (logique de marché). Paradoxalement, on recense une forte demande de logements sociaux par la population qui n'est pas entièrement satisfaite par les nouveaux programmes de logements livrés en nombre insuffisant compte tenu d'une ressource financière limitée. Dès lors se pose la question de la conciliation de l'économique (logique de marché) et du social (logique politique). La pratique d'une politique purement économique de recherche de la rentabilité maximale est contraire à l'objet social d'une structure de gestion de logements sociaux qui a pour vocation de loger les personnes ayant des revenus modestes. À l'inverse, s'orienter uniquement vers une dimension sociale par une politique de la demande totalement satisfaite avec des loyers très bas face à des dépenses supportées qui augmentent ne peut conduire qu'au dépôt de bilan du bailleur social. Par conséquent, il convient pour toute structure de gestion de logements sociaux de combiner la contrainte de la vocation sociale à la raison de la rentabilité économique. Il s'agit donc d'intégrer les différentes variables souvent contradictoires concernant le secteur du logement social. Un bailleur doit répondre à la demande en attribuant un logement aux personnes ayant des revenus modestes, mener une gestion équilibrée et saine de l'exploitation de son parc locatif, respecter le cadre réglementaire parfois contraignant, etc.

Prenons l'exemple concret des ventes HLM, bien que ces dernières soient autorisées en France depuis 1964, elles restent assez peu développées par rapport à la plupart des pays européens. Effectivement, le régime de gestion du logement social français est motivé par trois types d'arguments selon Philippe Estèbe (2021). Le premier argument fait référence à la notion de

« mixité sociale » (logique politique). Un consensus est progressivement né sur l'intérêt de faciliter l'accession à la propriété individuelle et de réduire la part du logement social dans le parc total. La vente des logements sociaux aux occupants serait ainsi l'un des leviers d'une mixité sociale endogène, notamment dans les quartiers où le logement social domine. La diversité des statuts d'occupation serait le gage d'une plus grande diversité de comportements, les propriétaires étant réputés plus stables, plus soigneux de leur logement et susceptibles d'exercer une influence positive sur leur environnement. La deuxième est d'ordre gestionnaire (logique de marché). Faciliter la vente de logements sociaux serait une incitation à l'évolution du modèle gestionnaire des organismes bailleurs, pour qu'ils adoptent des stratégies patrimoniales plus dynamiques, plus souples et s'adaptant mieux à la demande, en termes de produits et de localisation : le logement devient un actif dont les recettes – loyers ou vente – peuvent être mobilisées pour investir et se développer. Même si cet argument correspond à un élargissement des interventions des bailleurs (politique foncière, aménagement, développement de nouveaux services), il n'est pas certain que cela contribue à leur autonomisation progressive. Enfin, le troisième argument est là encore un argument politique dans un souci d'assainissement des finances publiques par la diminution des interventions de la puissance publique dans ce domaine. En outre, cela peut contribuer à assainir les finances des autorités locales qui peuvent aussi être des bailleurs et/ou garantir les prêts contractés par les bailleurs de logements sociaux. La vente HLM constitue un moyen de répondre aux trois injonctions susmentionnées qui placent les organismes dans des situations de complexité institutionnelle. La première injonction est celle de la mixité sociale résidentielle, la deuxième injonction porte sur le droit au logement qui se traduit par une paupérisation des locataires, la troisième injonction est celle d'une gestion plus dynamique du patrimoine, moins dépendante de l'argent public et des prêts garantis. L'idéal en cette matière étant de transformer les bailleurs sociaux en opérateurs immobiliers, considérant que le logement est un actif et que, comme tel, il peut faire l'objet de transactions et de spéculation, à condition que le produit de ces transactions soit réinvesti dans de la production nouvelle.

Dans les pays où le secteur du logement social a été moins étudié, le niveau d'institutionnalisation des différentes logiques, et a fortiori de la logique de marché, reste à analyser. Comme le montre la partie suivante, la logique de marché est présente dans le discours et les prescriptions de certains acteurs prépondérants du secteur, tels que l'État. Néanmoins, on peut se demander à quel point ces prescriptions structurent les pratiques.

En résumé le secteur du logement social est un champ organisationnel dominé par des acteurs influents par leur puissance financière et leur niveau d'expertise. Il est structuré par cinq logiques institutionnelles, à savoir la logique bureaucratique, la logique politique, la logique de marché, la logique de la profession et la logique de l'organisation. La manière dont s'articulent ces logiques reste pour de nombreux pays un terrain de recherche. Toutefois, la logique de marché semble globalement dominante. D'où l'objet de la partie suivante, à savoir la façon dont cette logique s'est diffusée, à travers les prescriptions de la loi ÉLAN.

## ***1.2. L'émergence de la logique de marché à travers les prescriptions de la loi ÉLAN***

Il existe une remise en question de l'interventionnisme de l'État depuis le début des années 1980. Le débat s'articule autour de deux axes, à savoir la privatisation du logement social d'une part, et le retour du marché comme corollaire du désengagement de l'État d'autre part. Le modèle d'organisation du système du logement social ne vise plus à aider l'ensemble de la population comme le modèle de « masse » d'inspiration keynésienne ou à fournir un « filet de sécurité » aux plus démunis comme le préconisait le modèle « résiduel » de Harloe et Kemeny (1995). La nouvelle tendance est de faciliter la définition et la mise en œuvre des projets résidentiels et professionnels des ménages qui ont les moyens d'en formuler un. En ce sens, on peut considérer qu'elle relève du néolibéralisme, si bien qu'elle a pour visée d'accompagner prioritairement, tout comme d'autres mutations contemporaines des politiques publiques, ceux qui ont des parcours sociaux ascendants (Jessop, 2002). Premièrement, nous étudierons le rôle de l'Union Européenne dans la diffusion de la logique de marché (1.2.1). Deuxièmement, nous nous recentrerons sur le cas français avec l'étude du phénomène du début des années 2000 de néolibéralisation de la production de logements locatifs sociaux comme prélude de la Loi ÉLAN (1.2.2). Enfin, nous approfondirons les prescriptions de la Loi ÉLAN et la matérialisation de la logique de marché (1.2.3.).

### ***1.2.1. Le rôle de l'Union Européenne dans la diffusion de la logique de marché***

L'objectif de cette sous-partie s'attache à voir dans quelle mesure l'hypothèse d'une convergence des politiques de logement social européennes est pertinente avec la remise en question des

politiques interventionnistes. Avant toute chose, nous exposerons les typologies des politiques de logement social au sein de l'UE à l'aide des travaux de Harloe (1995) et Ghekière (2008) (1.2.1.1.). Ensuite, nous développerons les directives européennes prônant non pas un effacement du rôle de l'État, mais plutôt une recomposition de ce dernier (1.2.1.2.).

#### *1.2.1.1. Avant-propos des typologies de politique de logement social au sein de l'Union européenne*

Un premier auteur s'étant intéressé aux différentes politiques de logement social en Europe est Harloe (1995) qui lie fortement la question du logement social avec les conceptions de l'État-providence. Il distingue deux catégories de politiques sociales. D'une part, celles qui s'intéressent aux similitudes nationales qui lient État-providence et croissance économique. D'autre part, celles qui portent sur les différences nationales qui expriment le rôle clé des classes moyennes. Ainsi apparaît la classification d'Esping-Andersen. Cependant, Harloe défend l'idée selon laquelle une telle dichotomie n'est pas pertinente en ce qui concerne le logement social. Pour justifier cela, il mentionne les travaux de Gourevitch qui soulignent la « force des époques » et la « force des trajectoires nationales ». L'analyse de Harloe met en avant toute une série de résultats. D'abord, il insiste sur la faible part du logement social dans l'offre de logement. Il spécifie deux types de modèles. Un premier modèle qualifié de « modèle résiduel » qui viserait seulement les ménages les plus démunis. Et un second modèle nommé « modèle de masse », dont l'âge d'or fut durant les Trente Glorieuses, concerne quant à lui la classe ouvrière ainsi que les classes moyennes. Enfin, il insiste sur les disparités importantes entre les pays quant à la place accordée au marché privé du logement, à la perception de ces politiques comme une réponse à une crise qui en découlerait, au soutien politique qu'elles rencontrent, et aux cadres législatifs et idéologiques.

Plus tard, dans un article intitulé « Le développement du logement social dans l'Union Européenne (UE) », Ghekière construit également une typologie du logement social au sein de l'UE. Selon lui, il existe trois conceptions du logement social en Europe, à savoir une conception résiduelle, une conception généraliste et enfin une conception universelle. Il les analyse chacune par le biais de trois critères tels que la référence à la demande sociale, la référence à l'impact qu'a le système de logement social sur le marché du logement et enfin la référence à l'existence d'éventuelles zones de frictions avec le segment privé. Dans le cadre de la conception résiduelle sont visés exclusivement les ménages défavorisés et exclus du marché du logement. Cela se

traduit par une prise en charge presque totale du loyer. Il n'existe pas d'influence sur le marché privé, car ces politiques ont pour objectif de rendre son fonctionnement acceptable. Par conséquent, peu de frictions avec le secteur privé sont constatées. Cette conception est partagée par l'Irlande, mais aussi en partie par l'Espagne, le Portugal et les pays d'Europe. En ce qui concerne la vision généraliste appliquée en Allemagne, en Belgique, en Italie ou encore en France, on s'intéresse aux ménages dont les revenus sont insuffisants pour se loger facilement aux conditions du marché. On notera que son impact est plus important que la conception précédente du fait qu'« elle vise également à peser sur le niveau global de l'offre de logements, et par conséquent sur son niveau général de prix, et a pour vocation à répondre à une demande sociale plus large ». Là encore peu de frictions avec le secteur privé sont à déplorer. Enfin la dernière vision qualifiée d'universelle ne cible pas une demande sociale, mais l'ensemble de la demande de logement, comme un complément à ce qu'offre le marché. Dès lors les frictions avec le secteur privé apparaissent avec la manifestation de plaintes pour distorsion de concurrence. Le marché subit donc les conséquences, car le tarif de logements est fonction des coûts réels et non fonction des valeurs de marché. C'est notamment le cas en Suède et aux Pays-Bas.

À la suite des réformes des dernières décennies, Harry van der Heijden (2002) élabore des scénarios pour l'avenir et développe une typologie prospective. L'auteur met en exergue trois scénarios plausibles. Un premier scénario, le « residual dual market scenario »,<sup>3</sup> qui se retrouve en Belgique, est caractérisé par la prédominance des propriétaires ainsi qu'une spécialisation du logement social envers les populations les plus défavorisées. Un second scénario, qui concerne en particulier l'Allemagne et la Suède, est le « residual unitarity market scenario »<sup>4</sup>. Ce scénario suppose une demande pour le logement social émergeant de catégories sociales diversifiées, où l'attribution de logement se ferait à la discrétion des bailleurs sociaux qui doivent rechercher un compromis entre leur responsabilité sociale et leur but lucratif. Enfin, l'« unitary rental market scenario »<sup>5</sup>, contrairement au scénario précédent, parvient à combiner la responsabilité sociale des bailleurs sociaux avec une approche de marché. Il est important de noter que dans ce dernier scénario, la « population cible » du logement social est beaucoup plus large que dans les autres.

En définitive, cette dernière étude met en évidence la tendance selon laquelle la place accordée au marché est de plus en plus prégnante, mais également une forme de privatisation du logement social. Dès lors il peut être intéressant d'étudier le changement de paradigme prônant

---

<sup>3</sup> Traduction libre : Scénario de marché résiduel mixte

<sup>4</sup> Traduction libre : Scénario de marché unitaire résiduel

<sup>5</sup> Traduction libre : Scénario de marché locatif unitaire

un retrait de l'État au profit du marché. Mais est-ce vraiment un retrait ou au contraire une recomposition du rôle de ce dernier ? Derrière ce questionnement se cache l'influence des trajectoires nationales.

#### *1.2.1.2. Un effacement ou une recomposition du rôle de l'État au profit du marché*

L'effacement de l'État face au marché est une analyse fréquemment développée dans la littérature et le débat sur les politiques de logement social. Toutefois, Doherty (2004) nuance cette idée au vu des évolutions qu'ont connues différents pays de l'UE au cours des dernières décennies. Selon l'auteur, l'État ne s'est pas vraiment retiré et reste fort, mais son intervention change de nature.

Effectivement, si l'on reprend le cas français, l'État demeure un acteur clé en dépit de la décentralisation et du plus grand rôle accordé au marché. Autre exemple, l'État allemand cible à présent davantage les bénéficiaires d'aide au logement social, ce qui se traduit par une plus grande implication dans les politiques de renouvellement urbain. Concernant le cas irlandais, Doherty met en avant un État pragmatique dont les actions d'État-providence ont constamment augmenté par le biais de soutiens au financement et à la construction. C'est la Suède qui a connu le plus grand changement du rôle de l'État dans le logement social, mais elle conserve un fort pouvoir de contrôle des décisions et des définitions des intérêts nationaux et locaux. Desjardins (2008) a lui aussi soutenu la thèse d'un changement du rôle de l'État. Même si les années 1980 ont marqué, par opposition au « temps des HLM », un déclin de l'interventionnisme de l'État en matière d'aménagement public, il ne lui semble pas pertinent d'évoquer un retrait de l'État. Et pour cause, il convient plutôt de parler d'une nouvelle forme d'intervention publique qui traduit la transformation des rapports entre économie et politiques. Par l'application du concept de néolibéralisme développé par Foucault aux politiques de logement social, il formule l'idée suivante : « d'un moyen de favoriser puis de récompenser l'investissement dans le monde du travail, il [le logement social] est devenu un outil au service de la lutte contre l'exclusion ». Ainsi, il est impossible de parler d'un retrait ou d'un recul généralisé de la puissance publique dans le secteur du logement social.

Concernant le retour du marché, Nico van Velsen (1997) défend l'idée selon laquelle le secteur du logement social ne peut pas survivre sans l'intervention et le soutien de l'État. En outre,

Desjardins (2008) rappelle que de nombreux pays ont procédé au transfert de la compétence aux collectivités locales, ce qui constitue une forme de retrait partiel de l'État.

En un mot, il est davantage pertinent de parler de recomposition ou de réorganisation que d'un effacement du rôle de l'État pour décrire l'évolution des politiques de logement social. En effet, dans le cadre d'une approche néolibérale, le rôle de l'État a évolué au cours des deux dernières décennies.

### ***1.2.2. Vers une néolibéralisation de la production de logements locatifs sociaux comme prélude de la loi ÉLAN (2004-2014)***

Tout d'abord, un paradoxe naît au début des années 2000 en France, à savoir un accroissement des coûts de production de logements sociaux accompagné d'une contraction des subventions directes. En revanche, le nombre de logements sociaux livrés par an ne cesse d'augmenter de manière importante et durable. On constate 46 000 logements HLM livrés en 2000 et 100 000 à partir de 2006. Lors de la mise en place du Plan de cohésion sociale en 2004, les organismes HLM ont été encouragés à accroître leur production de logements sociaux neufs. Cette orientation politique, confirmée tout au long de la dernière décennie par les gouvernements successifs, vise à faire du logement social l'un des principaux leviers des politiques du logement, voire de l'aménagement du territoire français. L'objectif politique est de promouvoir la mixité sociale et l'habitat en zone dense, tout en répondant par la production neuve à une « crise du logement » touchant particulièrement les grandes agglomérations. Il s'agit également de stimuler l'activité dans le secteur de la construction durement touché lors de la crise des « subprimes ». Il ne s'agit pas d'une réforme de fond du système de financement ou de l'organisation des opérateurs HLM, mais Driant (2015) met en évidence l'existence d'un ensemble disparate de mutations peu politisées et désynchronisées et à différentes échelles institutionnelles. Son constat porte sur la nature des ressources mobilisées dans le cadre du financement des opérations neuves et sur la répartition des responsabilités entre les acteurs publics qui se sont traduites par une évolution des attitudes des collectivités territoriales vis-à-vis de la production HLM. L'objet de cette sous-partie est d'évaluer dans quelle mesure cet ensemble disparate de changement institutionnel a pu permettre la hausse significative de la production HLM. Gimat (2017) récapitule dans l'Annexe n° 3 (page 419) les interactions entre les différents ajustements réalisés entre 2004 et 2014 en matière de production du logement social en France, dans le cadre du processus de régulation productiviste. Dans un premier temps, nous verrons comment le processus de régulation productiviste a entraîné une mutation en

matière de financement et une réorganisation des opérateurs HLM (1.2.2.1.). Dans un second temps, nous constaterons une évolution des modes de perception d'un produit immobilier (1.2.2.2.). Enfin, nous aborderons le changement du modèle d'organisation du système du logement social en France (1.2.2.3.).

#### *1.2.2.1.Des mutations en matière de financement incitant à une réorganisation des organismes HLM*

Jusqu'au début des années 2000, chaque opération de logement social neuf était financée à l'aide de prêts et de subventions. Ensuite, pour donner suite au désengagement de l'État, les HLM ont été incités à y contribuer en mobilisant leurs fonds propres, c'est-à-dire les excédents d'exploitation produits par la gestion de leur parc immobilier. Dès lors, on constate une évolution de la structure des plans de financement des opérations neuves de logements sociaux. En 1984, la part des fonds propres dans les plans de financement était de 4 % (131 millions d'euros), tandis qu'en 2014, elle représente 12 % (1,6 milliard d'euros). La mobilisation des fonds propres a été rendue possible par une amélioration de leur situation financière, liée à l'amortissement d'une partie de leur parc immobilier. On peut citer également les nombreuses incitations de l'État et de la CDC, le principal prêteur des organismes HLM. Elle permet non seulement de compenser la baisse de certaines subventions publiques, mais aussi au niveau des autorités d'éviter que des fonds s'accumulent au sein du secteur HLM sans pouvoir être dépensés.

La mobilisation des fonds propres est l'un des moteurs de changement dans le secteur HLM en particulier en ce qui concerne la distribution et la taille des organismes. En effet, ces derniers ont été incités à fusionner et à rationaliser leurs périmètres d'intervention pour gagner en efficacité, depuis le milieu des années 2000 pour réaliser des péréquations territoriales. Cela fait référence à la capacité à investir des fonds propres là où les besoins en logements locatifs sociaux neufs sont les plus importants, y compris lorsque ces fonds propres résultent de l'exploitation de logements localisés ailleurs, notamment dans des zones où les besoins sont moindres.

Il est cependant important de noter que ce changement n'est que mesuré. Effectivement, les sociétés de HLM ont en particulier développé des coopérations et des liens capitalistiques plutôt qu'elles n'ont fusionné, de façon à articuler les avantages d'un patrimoine et d'un périmètre d'intervention importants avec le maintien d'une forte inscription locale.

### *1.2.2.2. Les évolutions des modes de perception d'un produit immobilier*

Gimat (2017) s'intéresse à la façon dont les financements HLM, qui peuvent a priori être investis n'importe où dans l'espace, sont transformés en des produits immobiliers situés. Dans la perspective productiviste, l'enjeu est de faire en sorte que le surplus de production ne donne pas lieu à de la vacance locative et soit en adéquation aux besoins en logement là où ils sont perçus comme importants. Par conséquent, les modalités de spatialisation de la production neuve ont été réformées. Elles reposent sur la multiplication des dispositifs institutionnels entre l'État et les collectivités territoriales. Ces dispositifs ont pour objectif de faire accepter par certaines d'entre elles un effort de production HLM conséquent. Dès lors, les opérateurs HLM sont amenés à devenir des intermédiaires et non des exécutants des acteurs publics, à s'approprier et à réinterpréter les injonctions politiques exprimées à différentes échelles. Les travaux de Gimat (2017) montrent que ces perspectives ont permis de concentrer la production neuve dans les grandes villes françaises où le marché est saturé ainsi que dans les villes « déficitaires » en logements sociaux, au sens de la loi SRU. Néanmoins, l'imposition d'objectifs quantitatifs par l'État a pu constituer un frein à l'adaptation des politiques du logement social aux spécificités de la démographie et des marchés immobiliers.

Dans ce contexte, les modes de fonctionnement des organismes HLM ont évolué. Gimat (2017) a également exploré la manière dont ils accèdent à des opportunités foncières et la façon dont ils négocient le développement de ces opportunités, en particulier avec les collectivités territoriales. La thèse démontre que la mobilisation de terrains plus nombreux, nécessaires pour répondre à des objectifs de production de logements locatifs sociaux augmentés, n'a pu se faire selon les modalités appliquées jusqu'alors. Certaines collectivités ont su développer des moyens techniques et financiers permettant de maîtriser directement ou indirectement des terrains et d'en confier le développement à des organismes HLM choisis préalablement. Cependant, cette pratique est difficile à appliquer dans le cadre du processus de régulation productiviste. Il laisse une place croissante à des formes d'encadrement très en amont d'une part sur le droit du sol et en aval d'autre part sur la coconception négociée des projets urbains et immobiliers. Par conséquent, les collectivités ont recours à des outils moins contraignants que par le passé pour préparer les terrains nécessaires à la production HLM, mais qui limitent leur capacité à décider de la forme des opérations ou à maîtriser la concurrence sur les marchés fonciers et immobiliers.

Si on se replace du point de vue des opérateurs HLM, la hausse des objectifs de production combinée à la difficulté d'accès à des opportunités foncières se traduit tout d'abord par des changements organisationnels. Ces changements poursuivent deux objectifs. Premièrement, permettre aux organismes de mieux connaître les marchés fonciers et immobiliers locaux et développer des pratiques permettant d'y intervenir directement. Gimat (2017) met notamment en avant le développement des compétences en matière de prospection foncière. Deuxièmement, les opérateurs doivent garantir la valorisation des différents types de ressources dont ils disposent (financières, techniques, sociales ou encore symboliques) auprès des collectivités territoriales afin que ces dernières délivrent les autorisations nécessaires à la construction de logements sociaux. Cela implique la nécessité de prendre en compte les exigences locales. En un mot, certaines formes de péréquations foncières entre logements en accession à la propriété et logements locatifs sociaux au sein d'opérations d'aménagement ou immobilières mixtes apparaissent comme un levier de maîtrise des coûts de production.

Pour conclure, l'évolution des rationalités et des outils techniques mobilisés par les opérateurs HLM leur permet d'élaborer leurs stratégies de production et de prendre leurs décisions d'engagement. Ce constat provient de la production de la part des organismes HLM des analyses financières prévisionnelles et des diagnostics territoriaux. Ces procédés ont pour objectif de maximiser leur capacité de production, mais aussi de disposer d'une évaluation de leurs biens fonciers et immobiliers. C'est pourquoi les projets fonciers et immobiliers ont tendance à être considérés de plus en plus comme des investissements devant être valorisés. Les négociations avec les collectivités concernant la forme des opérations consistent de plus en plus à évaluer le coût des demandes politiques au regard de la capacité des opérations à produire des avantages financiers, ou bien à long terme lors de leur éventuelle revente. L'enjeu est donc d'équilibrer, à chaque étape de la décision d'investissement, le coût en fonds propres et la capacité des opérations considérées à en assurer la reproduction.

### *1.2.2.3. Un changement du modèle d'organisation du système du logement social en France*

On constate que la hausse de la production de logements sociaux dans le cadre du processus de régularisation productiviste a été rendue possible par la mobilisation des fonds propres des organismes HLM, la diversification de leurs compétences, l'élargissement de leur périmètre d'intervention et enfin l'articulation de leurs activités avec celles d'acteurs à but lucratif dans le contexte d'opérations mixtes. Tout ceci dans un contexte de raréfaction des ressources avec la

baisse des dotations de l'État. L'objectif de cette vision productiviste est de favoriser la concentration des organismes HLM en limitant l'engagement financier de l'État. On note que le projet de loi présenté en 2017 par le Premier ministre Édouard Philippe s'inscrit dans cette continuité, il souhaite même l'étendre et le systématiser à l'échelle de l'ensemble du secteur HLM.

Une des conséquences premières de la vision productiviste est que l'accroissement du nombre de logements construits se trouve en décalage avec les processus de néo-libéralisation qui touchent les politiques publiques et parapubliques occidentales. À la différence du Royaume-Uni dont le parc immobilier social a connu une résidentialisation dans les années 1980, la situation française au cours des années 2000 et 2010 ne relève pas de cette dernière. À ce sujet, on constate une autre forme de résidentialisation. Cette dernière repose sur deux volets. Un premier volet montrant qu'un soutien public au secteur du logement demeure nécessaire afin de parer aux crises cycliques du secteur de la construction. Un second volet concernant la production contemporaine des logements HLM qui profite non pas aux plus démunis, mais à des ménages solvables, à même de s'acquitter de loyers proches de ceux pratiqués sur le marché. Si bien que le but du développement du logement social est d'une part d'assouplir le fonctionnement du marché immobilier et d'autre part de faciliter les parcours résidentiels et surtout professionnels d'une partie de la population. En raison de la solvabilité du public, le parc HLM pourrait continuer de se développer avec un recours moindre aux dotations publiques directes et de façon complémentaire à l'activité d'opérateurs urbains à but lucratif.

En définitive, le modèle productiviste prôné par les gouvernements successifs français correspond davantage à une tendance qu'à un état de fait. Le logement social ne vise plus à aider l'ensemble de la population ou à fournir un « filet de sécurité » aux plus démunis, mais à faciliter la définition et la mise en œuvre des projets résidentiels et professionnels des ménages qui ont les moyens d'en formuler un. Ainsi, on peut considérer qu'il relève du néolibéralisme, dans la mesure où il vise à accompagner prioritairement, à l'image d'autres mutations contemporaines des politiques publiques, ceux qui ont des parcours sociaux ascendants (Jessop, 2002).

En guise de conclusion, malgré l'absence de réforme de fonds, les ajustements disparates ont été superposés et appropriés par les acteurs au point de transformer le système de production HLM et la hausse importante de la production locative. À la différence des réformes entreprises en 2017 et 2018 par le gouvernement d'Édouard Philippe, ces ajustements touchent les organismes HLM et les collectivités territoriales de façon inégale.

### ***1.2.3. Les prescriptions de la loi ÉLAN et la matérialisation de la logique institutionnelle de marché***

La loi ÉLAN promulguée en 2018 par le gouvernement d'Édouard Philippe poursuit un double objectif, à savoir la provocation d'un choc de l'offre de logements et l'obtention d'une meilleure protection des ménages les plus fragiles. Cette loi est tirée de plusieurs constats. Tout d'abord, la construction de logements s'inscrit dans un processus long et complexe. De nombreux ménages et notamment les plus fragiles peinent à obtenir un logement abordable dans les secteurs tendus. Enfin, l'absence de mobilité dans le logement pénalise la mobilité de l'emploi. Pour le gouvernement, la logique ne se limite plus à dégager des économies budgétaires, mais à permettre de « construire plus, mieux et moins cher » afin de « répondre aux besoins de chacun » et « d'améliorer le cadre de vie ». La loi s'articule autour de deux axes. Le premier axe vise à favoriser une reprise de la production de logements neufs dans les zones qualifiées de tendues en levant des barrières fiscales et juridiques afin de faciliter la mise à disposition de ressources foncières. Un second axe facilite la fluidité des parcours résidentiels dans le parc privé et dans le secteur social. Par conséquent, le gouvernement souhaite provoquer un « choc de l'offre » par la production nouvelle et l'accroissement de la mobilité résidentielle afin de détendre les marchés et faire diminuer le prix des loyers. L'enjeu est de répondre aux besoins de ceux, de plus en plus nombreux et de plus en plus fragiles, qui attendent un logement. Actuellement, plus de 2 millions de ménages sont inscrits dans le système national d'enregistrement de la demande avec des situations parfois très spécifiques qui exigent un accompagnement et des adaptations pour prendre en charge des problématiques de santé mentale, de vieillissement et de réinsertion. Dès lors, les opérateurs HLM doivent être en mesure de développer une offre abondante de logements abordables, mais également de nouveaux services. Le tout en mobilisant davantage leurs fonds propres de manières inédites pour donner suite au désengagement de l'État. Il est important de noter que la loi ÉLAN est complémentaire à la loi de finances 2018. Dans cette sous-partie, nous verrons que la restructuration du monde HLM peut se traiter d'un point de vue financier (1.2.3.1.), d'un point de vue organisationnel (1.2.3.2.) à la suite de la promulgation de la loi ÉLAN. Mais nous verrons également que cette dernière suscite de vives critiques (1.2.3.3.).

#### *1.2.3.1. La restructuration du monde HLM d'un point de vue financier*

Un premier paradoxe d'un point de vue financier apparaît. Bien que grevé de 140 milliards d'euros de dettes, le patrimoine du logement social suscite des convoitises. Le modèle HLM est ébranlé par trois facteurs, à savoir le niveau historique des prix de l'immobilier et du foncier, la paupérisation des locataires, et enfin le désengagement de l'État. L'État a ralenti le subventionnement de la production de logements sociaux, désormais financée par des prélèvements sur les bailleurs sociaux eux-mêmes. Il souhaite aller plus loin en inversant les flux financiers afin de prélever une partie de la richesse accumulée. Ainsi, la loi de finances 2018 met la pression sur le logement social avec une vision budgétaire, mais aussi stratégique puisqu'il s'agit d'impulser un changement de modèle du monde HLM.

Lors de l'été 2017, le gouvernement d'Édouard Philippe décide de procéder à une baisse des différents régimes d'aides au logement<sup>6</sup> de 5 euros par mois pour l'ensemble des bénéficiaires qu'ils soient issus du parc social ou du parc privé dans la loi de finances 2018. En contrepartie, l'État somme les bailleurs de diminuer leurs loyers de 5 euros. Certains auteurs tels que Cavaillès (2017) et Coloos (2017) jugent les aides au logement responsables de la hausse des loyers depuis les années 1990 et très coûteuses. Ce constat provient du décalage entre l'ampleur de la dépense publique en matière de logement (41,7 milliards d'euros en 2016, soit 1,8 point de PIB) et la capacité à produire une réponse satisfaisante aux besoins des habitants du pays en la matière. Le premier poste de dépenses publiques en matière de logement est les APL avec 18 milliards d'euros. En euros constants, ce chiffre ne cesse de croître (7,5 milliards d'euros en 1990 contre 12,3 milliards en 2000 et 15,7 milliards en 2010). En revanche, si on les rapporte au PIB (Produit Intérieur Brut), celles-ci sont relativement stables depuis début 1990 (0,8%). Le caractère inflationniste des APL est également reproché. Gabrielle Fack (2007) révèle que la hausse des APL entraîne une hausse mécanique des loyers.

L'article 52 de la loi de finances intitulé « Réforme des aides aux logements et de la politique des loyers dans le parc social » prévoit en outre la création d'un nouveau dispositif s'appliquant aux locataires du parc social : la RLS sur trois ans. D'un montant variable, le dispositif s'appliquera obligatoirement aux locataires dont les ressources sont inférieures à des plafonds fixés par arrêté. Dès lors, les locataires bénéficiaires verront leur loyer et leur APL diminuer conjointement. L'objectif poursuivi par l'État est la diminution des dépenses publiques d'APL de 1,5 milliard d'euros dès 2018, le financement de cette économie étant intégralement à la charge des bailleurs sociaux par le biais de la RLS. Ce dispositif entraîne une contraction des recettes des bailleurs sociaux. Chaque bailleur se voit amputer à hauteur de 4 % à 7 % de ses loyers, ce

---

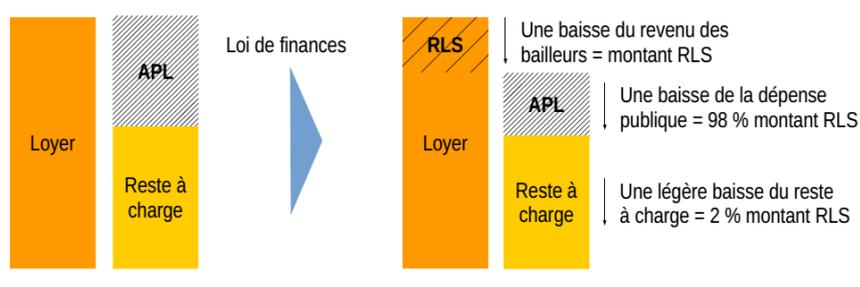
<sup>6</sup> Dans le jargon du logement social, les aides au logement sont appelées les APL. Elles recouvrent trois régimes d'aides personnelles aux histoires très différentes, mais aujourd'hui unifiés par un barème de calcul identique : d'une part l'ALF (Allocation Logement Familiale) et l'ALS (Allocation Logement Sociale) qui concernent essentiellement le parc privé, de l'autre, l'APL qui couvre principalement les locataires du parc social.

qui fragilise la maintenance du parc existant et les investissements futurs au détriment des locataires et de l'emploi. Un système de péréquation, piloté par la CGLLS, est instauré pour ne pas décourager l'attribution de logements aux plus démunis.

Afin de compenser la perte de recettes, la loi ÉLAN facilite la vente HLM avec le passage d'un régime d'autorisation à un régime de déclaration. Seuls les logements sociaux restent soumis à une autorisation, les autres éléments de patrimoine sont soumis à une déclaration simple. En revanche, l'autorisation préalable n'est point nécessaire entre organismes de logements sociaux, excepté si la cession entraîne une baisse de 30 % du patrimoine du bailleur. En outre, dans le cadre de la vente HLM, nous sommes passés d'une logique d'autorisation au cas par cas à une logique de plan de vente, intégré à la CUS (Convention d'Utilité Sociale). Enfin, la procédure d'autorisation au cas par cas a été simplifiée avec la suppression de l'avis des domaines et de l'avis du maire sur le prix.

Pour conclure, l'article 26 de la loi de finances 2018 constitue une réforme basée sur deux principes, à savoir une baisse sur trois ans des loyers de ménages les plus modestes du parc social avec la mise en place de la RLS, adossée à une diminution des dépenses publiques des APL. Cette réforme sera financée directement sur les ressources des opérateurs de logements sociaux. La figure ci-contre (Figure n° 8) décrit les impacts de la RLS et de la baisse des APL en lien avec la loi ÉLAN.

**FIGURE 8 : IMPACT DE LA RLS ET DES APL (SOURCE : LOI ÉLAN : LES ÉVOLUTIONS DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL)**



L'impact progressif de la RLS est estimé à 1,3 milliard d'euros à l'horizon 2020 au lieu des 1,5 milliard d'euros initialement prévus en raison de la clause de revoyure qui prend fin en 2022. Elle est estimée à 800 millions d'euros en 2018 et 2019. Conséquemment, le maintien d'une activité forte du secteur HLM nécessite de trouver de nouvelles sources de fonds propres avec le développement facilité de nouvelles activités telles que la vente HLM. Ces nouvelles marges passent également par une plus grande efficacité du secteur avec la constitution de grands groupes de bailleurs d'une taille critique fixée à 12 000 logements.

### *1.2.3.2. Restructuration du monde HLM d'un point de vue organisationnel*

Une des grandes mesures organisationnelles de la loi ÉLAN est la nécessité de regroupement pour les organismes HLM. Il est important de noter que la contraction des recettes issues des loyers à la suite de la mise en place de la RLS est une situation propice aux rapprochements. Les OPLHM sous le seuil de 12 000 logements HLM et rattachés à une même collectivité doivent fusionner. Tous les autres bailleurs gérant moins de 12 000 logements sociaux doivent se regrouper. Le regroupement vise à la formation d'une société de coordination. Par conséquent, la définition de la stratégie et la fixation des objectifs seront centralisées au niveau du regroupement. Ainsi, la contractualisation avec l'État se fera au niveau national. La loi facilite ces rapprochements par la simplification des procédures régissant les organismes HLM.

La volonté politique ici est de provoquer « un choc de l'offre », c'est-à-dire la justification des politiques visant à l'augmentation de la production de logements neufs surtout dans les villes où la tension du marché se traduit par des prix élevés. La loi ÉLAN prévoit deux grands volets de propositions. Premièrement, un recentrage sur les territoires les plus tendus de deux dispositifs qui ont fait leurs preuves en matière de soutien à la production privée, à savoir le Prêt à Taux Zéro (PTZ) pour favoriser l'accession à la propriété et la défiscalisation de l'investissement locatif. Deuxièmement, une levée des barrières fiscales et juridiques afin de diminuer le risque de recours contre les permis de construire, d'accroître les incitations fiscales visant à inciter à la cession de fonciers constructibles. Dès lors, la cession de fonciers publics revêt un intérêt financier à la construction pour les collectivités.

Le gouvernement reconnaît qu'une concentration est encore possible et peut dans certains cas favoriser la capacité d'investissement. Les arguments avancés promettent davantage d'économies, une baisse des coûts par la mutualisation, une circulation des capitaux qui facilite des perspectives d'investissement plus importantes grâce à la vente HLM. L'efficacité économique et sociale ainsi que l'enjeu de proximité avec les collectivités locales ne dépendent pas seulement de la taille ou de la forme juridique du regroupement. Effectivement, leur management et leur organisation interne ont également leur rôle à jouer, car ceux-ci doivent assurer une grande agilité du processus de décision et la diversification des compétences pour répondre à la diversité des demandes et des situations territoriales. On notera, cependant, que les économies d'échelle liées à la mutualisation ne se concrétisent qu'à moyen et/ou long terme.

### *1.2.3.3. Une restructuration qui suscite de vives critiques*

À l'été 2017, lors de la présentation de la loi de finances 2018 et de la loi ÉLAN, le gouvernement a essuyé de vives critiques de la part des principaux acteurs du monde HLM.

En ce qui concerne la restructuration financière, Driant (2017) soulève que les pertes de recettes ne sont pas réparties de manière égale entre les opérateurs de logements sociaux puisque proportionnelles à leur taux de locataires percevant des APL<sup>7</sup>. En reprenant l'étude menée par l'USH, il met en avant que ces pertes fragiliseraient les plus sociaux d'entre eux, dont la survie serait en jeu. Par ailleurs, l'étude démontre que les autres offices seraient privés de leurs moyens d'autofinancement nécessaires à leurs investissements. En un mot, l'étude dénonce une politique à courte vue qui poussera les offices à négliger l'entretien de leur patrimoine. Stéphane Dauphin (Directeur général de Paris Habitat – Office HLM de la ville de Paris) souligne que la décision d'ajuster les loyers des logements sociaux pour réaliser des économies est « quelque chose de nouveau », car « jusqu'ici, il existait un socle politique solide selon lequel le logement social devait se développer et était utile, mais avec cette réforme, ce n'est plus le cas ». Effectivement, impacter les loyers signifie impacter le fonctionnement du logement social puisque « le loyer d'équilibre est un déterminant de la construction puisqu'il inclut le coût de la construction, celui de l'entretien et du financement ». Le loyer étant le socle qui équilibre l'ensemble, la diminution de ce dernier ne consiste pas seulement en un appauvrissement du financement du secteur, mais également à un affaiblissement de son rôle. Par conséquent, des effets négatifs se feront ressentir concernant la construction et les réhabilitations. La hausse de la RLS combinée à l'augmentation de la TVA est regrettable, car le modèle fonctionnait plutôt bien. Dans la mesure où le modèle a permis de doubler la production de logements sociaux entre 2008 et 2017, tout en consolidant la structure financière des organismes. Même si la contraction de recettes est partiellement compensée par des mesures d'accompagnement de l'ordre de 4 milliards d'euros variables selon les indicateurs retenus jusqu'en 2022 avec la clause de revoyure. Les conséquences de la loi de finances et de la loi ÉLAN se poursuivront au-delà de l'année 2020 en raison notamment du cycle des loyers et de l'allongement de la durée de la dette. En outre, avec le repli des chantiers et des projets futurs, il est difficile pour les bailleurs de faire face à une demande de plus en plus importante (+ 12 % par rapport à 2015) sans oublier un phénomène de paupérisation (73 % des demandeurs se trouvent dans les trois derniers déciles de revenus par unité de consommation). Le gouvernement s'appuyait sur le caractère inflationniste des aides à la personne pour justifier la baisse des APL, comme l'a démontré Fack (2007). Néanmoins, il est

---

<sup>7</sup> Le taux moyen de locataires percevant des APL est de 50 % au niveau national, mais ce dernier varie considérablement entre les bailleurs implantés dans des villes plutôt « aisées » où celui-ci approche les 30 % et ceux qui logent les locataires les plus démunis où ce dernier peut être supérieur à 80 %.

important de noter que son étude portait exclusivement sur le parc privé dans les années 1990 marquées par de profondes réformes des aides à la personne. De plus, l'étude porte sur des cas extrêmes de petits logements et non sur l'ensemble de l'offre. Cavailhès (2017) conteste cette analyse, certes une part de cet effet inflationniste était réel, mais l'auteur se pose la question de sa réversibilité. D'autres auteurs tels que Le Goff, Drozdz ou encore Desforges (2016) ont montré en étudiant le cas britannique que la diminution des aides à la personne n'entraîne pas mécaniquement une baisse des loyers. Sans oublier qu'il est nécessaire de rappeler les effets positifs du système des aides à la française, qui permet de diminuer le taux de pauvreté de manière plus importante que les autres minima sociaux. Les aides aux logements ont baissé de 2,3 points le taux de pauvreté contre 2,1 points pour l'ensemble des minima sociaux, qui représentent une dépense de 24,3 milliards d'euros (source : DREES, 2016). Enfin, on rappellera que les aides aux logements ont un lourd impact sur le budget des ménages les plus pauvres<sup>8</sup>.

Ensuite, en ce qui concerne la restructuration organisationnelle du monde HLM, de nombreux acteurs soulèvent deux grandes séries de questionnements. Un premier relatif à l'efficacité des mesures envisagées pour accroître la production de logements sociaux. Un second examinant la réalité des effets de cet accroissement sur la détente des marchés. Selon les arguments en faveur de la loi ÉLAN, la construction neuve abondante permettra rapidement de détendre le marché, puis de faire diminuer les prix de vente et les loyers. Ce schéma purement théorique est fortement contesté, car les marges de progression en la matière sont faibles. L'offre de logements neufs ne représente qu'une part marginale dans le marché du logement, puisqu'on construit chaque année en moyenne 1 % du stock de logements existants ; ainsi, 80 % des logements du parc de 2017 existent déjà (Source : Sitadel [Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux] et INSEE). Par conséquent, l'effet de cette production massive sur les prix de vente resterait faible dans la mesure où 35 % à 45 % de la production neuve sont destinés à la vente. En un mot, la détente du marché du logement est une affaire de très longue haleine qui suppose surtout une constance dans les politiques publiques, bien au-delà de la durée des mandats électifs, qu'ils soient locaux ou nationaux. Cependant, ce type de rapprochement ne conduit pas toujours à une multiplication de moyens. La Fondation Abbé-Pierre rappelle que « les plus gros organismes sont ceux qui affichent les frais de gestion médians les plus importants ». D'autres soulèvent le risque d'une privatisation croissante du secteur du logement social et d'une forte concentration. Dès lors une vague de concentration contrainte par la loi et par le cadre financier ne conduira qu'à un changement de modèle du secteur.

---

<sup>8</sup> Elles représentent 15,7 % en 2014 des ménages du 1<sup>er</sup> décile et 7,9 % du 2<sup>e</sup> décile.

Face à cette fronde, le Président de la République, lors d'une intervention télévisée du 15 octobre 2017, a évoqué le fait que « dans le monde HLM, il y a des réserves, il y a des acteurs qui ont beaucoup d'argent », à qui on va « demander de faire un effort » et qu'il « y a près de 800 organismes HLM : vous ne trouvez pas que c'est trop ? ». Ce constat contradictoire oppose une vision d'un secteur HLM « riche » et mal organisé disposant de nombreuses marges de manœuvre, avec la nécessité de préserver un niveau élevé d'autofinancement pour mettre à niveau le parc et poursuivre son développement. En 2015, on estime à près de 2,2 milliards d'euros d'autofinancement et 7 milliards d'euros de réserves auxquels on ajoute le niveau plancher du taux du livret A pour 2 ans à partir de 2019. Cependant, le taux plancher du taux du livret A profite assez peu aux logements sociaux et ne règle pas sur le long terme la problématique de l'équilibre d'un secteur qui se finance sur plusieurs décennies. Par ailleurs, le financement du secteur du logement social est de l'autofinancement. Il finance effectivement les activités de construction et de réhabilitation. En 2015, les fonds propres mobilisés pour ces deux types d'opérations s'élevaient à 2,6 milliards d'euros, dès lors « les réserves des organismes HLM ne se reconstituent plus depuis longtemps » (Godin, 2017). Pour faire face, le gouvernement a mis en place des mesures compensatoires, mais aussi transitoires. C'est notamment le cas des prêts bonifiés par la CDC et d'Action Logement de 7 milliards d'euros sur trois ans. Il en va de même pour les projets de restructuration des crédits existants pour rallonger les maturités d'environ 20 % des crédits existants afin de redonner un peu de souplesse à la trésorerie du secteur. Le gouvernement entend résoudre une contradiction en apparence indépassable, à savoir affaiblir le financement déjà fragile du logement social tout en prétendant favoriser la construction. Mais le calendrier engendre des décalages. Effectivement les prêts bonifiés par la CDC et Action Logement ont été implantés alors que la baisse des loyers était déjà en place. En outre, les mesures d'Action Logement ne concernent pas l'ensemble des acteurs du monde HLM. Conséquemment, beaucoup d'acteurs HLM, faute de visibilité, sont encouragés à une certaine prudence entraînant un ralentissement de certaines dépenses de maintenance, d'entretien ainsi que d'investissements. On note que la programmation de logements a commencé à reculer dès 2017. Dès lors, le secteur devra compter sur le soutien des collectivités territoriales. Cependant, ces dernières sont amenées à réduire leurs aides compte tenu de l'effort que les gouvernements successifs demandent à ces dernières. En moyenne, les collectivités ont perdu 20 % de leurs dotations de fonctionnement. Une situation préjudiciable à la mise en œuvre des politiques locales en faveur du logement et de la mixité. Ce contexte de contraction de ressources risque de rompre les dynamiques en matière de développement des territoires. Il menace également les opérations de renouvellement urbain. De plus, selon Stéphane Peu (2017), la concentration des offices HLM réduira le contact avec les territoires et mènera à une gestion « technocratisée » et donc pas forcément plus efficace. La création de

grands groupes couplée à l'éloignement des collectivités locales suscite l'inquiétude des élus. Ces derniers ont le sentiment de perdre un levier pour mener une politique de l'habitat qui répond aux demandes de logements des citoyens en l'absence de confiance au marché. En un mot, sur le long terme, le secteur du logement social affaibli sur le plan financier sera contraint à lutter pour pouvoir faire face à ses responsabilités sociales et environnementales.

Un autre volet de critiques concerne le phénomène de « privatisation » du secteur du logement social avec le développement de l'accession à la propriété. La Fondation Abbé-Pierre estime qu'avec « deux millions de ménages en attente d'un logement social, se défaire trop massivement d'un patrimoine aussi précieux serait particulièrement dommageable », si les bailleurs sociaux vendent leurs biens massivement et se renflouent avec ces ventes. L'article 29 de la loi ÉLAN prévoit non pas une valorisation des actifs au prix de la construction, mais une valorisation au prix du marché. Ce procédé a pour objectif d'attirer les capitaux et de lever des fonds auprès d'investisseurs classiques. En outre, la vente en bloc constitue un moyen d'accélérer la privatisation et la marchandisation du secteur des bailleurs sociaux. L'objectif gouvernemental de 40 000 ventes annuelles, rabaisé à 20 000, est loin de faire l'unanimité tant sur l'aspect quantitatif que sur la finalité. Effectivement, la part de logements accessibles est beaucoup plus faible que ce qui est avancé. Les logements détenus depuis moins de 10 ans, ceux se situant sur des communes SRU ou encore des QPV, mais également ceux dont la performance énergétique est moindre sont à exclure du périmètre. Dès lors, l'objectif de vendre pour se financer devient caduc. De surcroît, la vente de logements remet en question les objectifs de mixité. Selon Claire Delpech (ADCF – Assemblée des Communautés de France), « une fois vendus, les logements ne rapporteront plus de loyers aux bailleurs et ne permettront plus de satisfaire les besoins en logements dans la durée ». Enfin, rappelons que la vente de logements ne dépasse pas 8 000 lots par an. Ce chiffre est faible, car la vente de logements sociaux s'inscrit dans le cadre de procédures lourdes, mais qui garantissent que les logements en vente conservent leur fonction sociale. Ces logements doivent être prioritairement proposés aux occupants ; si ces derniers n'ont pas l'intérêt et/ou les moyens, ceux-ci sont proposés aux autres locataires du même bailleur social, puis à des tiers s'il n'y a pas acquéreur. Dès lors, la vente de logements sociaux s'inscrit dans un parcours résidentiel. La logique sera différente s'il est nécessaire de vendre pour dégager de la trésorerie.

En définitive, la vision portée par le gouvernement est très cohérente et traduit une volonté de tout régler par les mécanismes de marché. Pour les détracteurs, la loi ÉLAN remet en cause la capacité du secteur à produire des logements en cohérence avec les besoins de la population.

Pour conclure, l'assèchement des ressources des opérateurs sociaux, l'obligation de regroupement et la vente de logements bouleversent le modèle économique. Le patrimoine social s'est constitué par l'effort cumulé des locataires (20 milliards d'euros de loyers/an, dont 40 % consacrés au remboursement des prêts qui ont financé le patrimoine), de l'État, des collectivités territoriales, des épargnants par l'intermédiaire du livret A, des entreprises et des salariés. Dès lors, le patrimoine social constitue un bien commun dont les bailleurs sociaux ne sont que les dépositaires et les gestionnaires et n'a vocation à être approprié ni par l'État ni par les actionnaires. La loi garantit la pérennité de sa vocation sociale en fixant des plafonds de ressources et de loyers. Le projet de la loi ÉLAN est bien évidemment de favoriser un accroissement de la production de logements. Mais l'offre de logements sociaux dans des quartiers bien placés ne se reconstitue pas facilement. Un scénario de financiarisation du logement social se dessine au détriment du bien commun. Effectivement, le transfert de fonds du logement social vers le logement intermédiaire constitue un sas idéal avant la privatisation. Le modèle français de logement social doit être protégé. Ce bien commun doit trouver un statut qui le mette à l'abri de toute tentative de prédation. Certes, des réformes sont nécessaires, mais ces dernières doivent se faire au profit des demandeurs qui ne parviennent pas à accéder aux logements sociaux trop chers.

### ***Conclusion de la section I***

Dans cette première section, nous avons tenté de dépeindre le paysage institutionnel du logement social en France, pas étudié jusqu'alors. Ensuite, nous avons essayé de mettre en exergue les signes d'un changement institutionnel au sein du secteur du logement social pour donner suite aux prescriptions de la loi de finances 2018 et la loi ÉLAN instituant ainsi les prémices de la logique de marché.

## **Section II. L'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur du logement social**

Cette seconde section propose une interprétation du processus d'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur du logement social. La première partie met en lumière la principale logique institutionnelle qui structure le secteur du logement social en France (2.1.). La seconde partie montre comment la logique bureaucratique permet d'asseoir la logique politique

(2.2.). Enfin, la troisième partie expose la façon dont la logique de marché a été mise en œuvre dans le secteur public et en particulier dans le secteur du logement social (2.3.).

### ***2.1. Une logique politique au cœur des dynamiques institutionnelles***

L'un des axes majeurs des politiques territoriales que mènent les élus communaux et intercommunaux est de permettre à chacun d'accéder à un logement correspondant à ses besoins. On notera que la conduite d'une politique de l'habitat se doit d'être inscrite dans un projet durable de développement, en cohérence avec les projets économiques, urbains, environnementaux comme l'évolution sociologique du territoire. Comme nous l'avons vu dans la section précédente, cette politique est complexe à mettre en œuvre parce qu'elle requiert l'intervention de nombreux acteurs et niveaux de décision. L'objectif de cette politique ne peut être atteint qu'avec une intervention publique diversifiée portant aussi bien sur la planification urbaine, la production de foncier constructible, que sur le soutien aux programmes de construction, de rénovation et/ou d'adaptation des logements. Le logement social occupe par conséquent une place particulière dans la politique de l'habitat parce qu'il répond à la demande des habitants les plus modestes et participe à la mobilité sociale et résidentielle des populations. Les effets prolongés de la crise économique renforcent son utilité face à une demande qui ne cesse de croître et se concentre dans les territoires les plus urbains. La loi ÉLAN permet de multiplier les outils pour faciliter la production de logements et a renforcé les dispositifs spécifiques au secteur du logement social tant pour en accroître la proportion minimale dans les zones tendues que pour adapter les conditions d'occupation et les modalités d'attribution. Dans un premier temps, nous verrons comment le logement social constitue un outil au service des élus pour favoriser le développement local (2.1.1.). Dans un second temps, nous décrirons le rôle des élus dans la production de logements locatifs sociaux (2.1.2.). Enfin, nous montrerons qu'il existe une politisation des outils de gestion au sein de ce secteur (2.1.3.).

#### ***2.1.1. Le logement social : un outil au service des élus pour favoriser le développement local***

Une enquête réalisée début 2014 par TNS Sofres pour le compte de l'USH dans le cadre de la campagne des élections municipales. Cette enquête apporte une vision sur la perception et les projets des candidats et des maires sortants en matière de logement social. Cette enquête menée du 2 décembre 2013 au 10 janvier 2014, intitulée « Logement social : perceptions et attentes des

candidats et des maires », a comporté deux phases. Une première phase d'entretiens conduits auprès de 6 maires sortants (ou adjoints) et de 6 candidats d'opposition. Une seconde phase quantitative avec 200 interviews téléphoniques réalisées auprès de 120 maires sortants et de 80 candidats d'opposition. Les principaux résultats de cette enquête sont présentés dans la figure n° 9. Une des préoccupations majeures des citoyens est le logement. Le logement est également lié aux questions d'emploi, de pouvoir d'achat et de qualité de vie. Dès lors, pour les élus, élaborer une politique du logement, c'est construire l'avenir de leur commune. Conséquemment, le logement revêt un rôle révélateur et de moteur du dynamisme de leur collectivité. Les élus portent donc un intérêt sensible, même s'il y a des contrastes géographiques forts, à l'accès au logement abordable pour les plus démunis comme pour les classes moyennes qui peinent aujourd'hui à se loger au prix du marché, à l'accession facilitée à la propriété et à la rénovation thermique. Ces sujets sont liés aux politiques visant à donner priorité au pouvoir d'achat.

Selon les maires sortants et les candidats de l'opposition, le logement social revêt plusieurs fonctions. Tout d'abord, il constitue un filet de sécurité pour les citoyens confrontés subitement à un aléa de la vie. En outre, il permet de maintenir un dynamisme démographique. Les élus le mobilisent comme un moyen efficace de rajeunir la population et de maintenir sur le territoire les services associés à cette dernière. Un autre rôle de progrès est mis en avant par les potentialités du logement social en matière d'innovation sociale, architecturale et technique. On peut citer comme exemples les écoquartiers, les résidences intergénérationnelles, les adaptations de l'habitat aux personnes à mobilité réduite, etc. En dernier lieu, le logement social est considéré comme un véritable outil d'aménagement de leur ville. Conséquemment, les maires sortants ainsi que les candidats de l'opposition décrivent systématiquement le secteur du logement social comme l'un des principaux outils à leur disposition pour agir en matière de logement. Ils ont donc de fortes attentes vis-à-vis des organismes HLM en matière de réduction de la consommation énergétique des logements et de rénovation du parc existant. Selon les maires sortants, le logement social permet également la dispersion des logements HLM au sein des communes et assure la mixité, l'adéquation de l'offre et de la demande au sein du parc existant ainsi que l'accession sociale à la propriété.

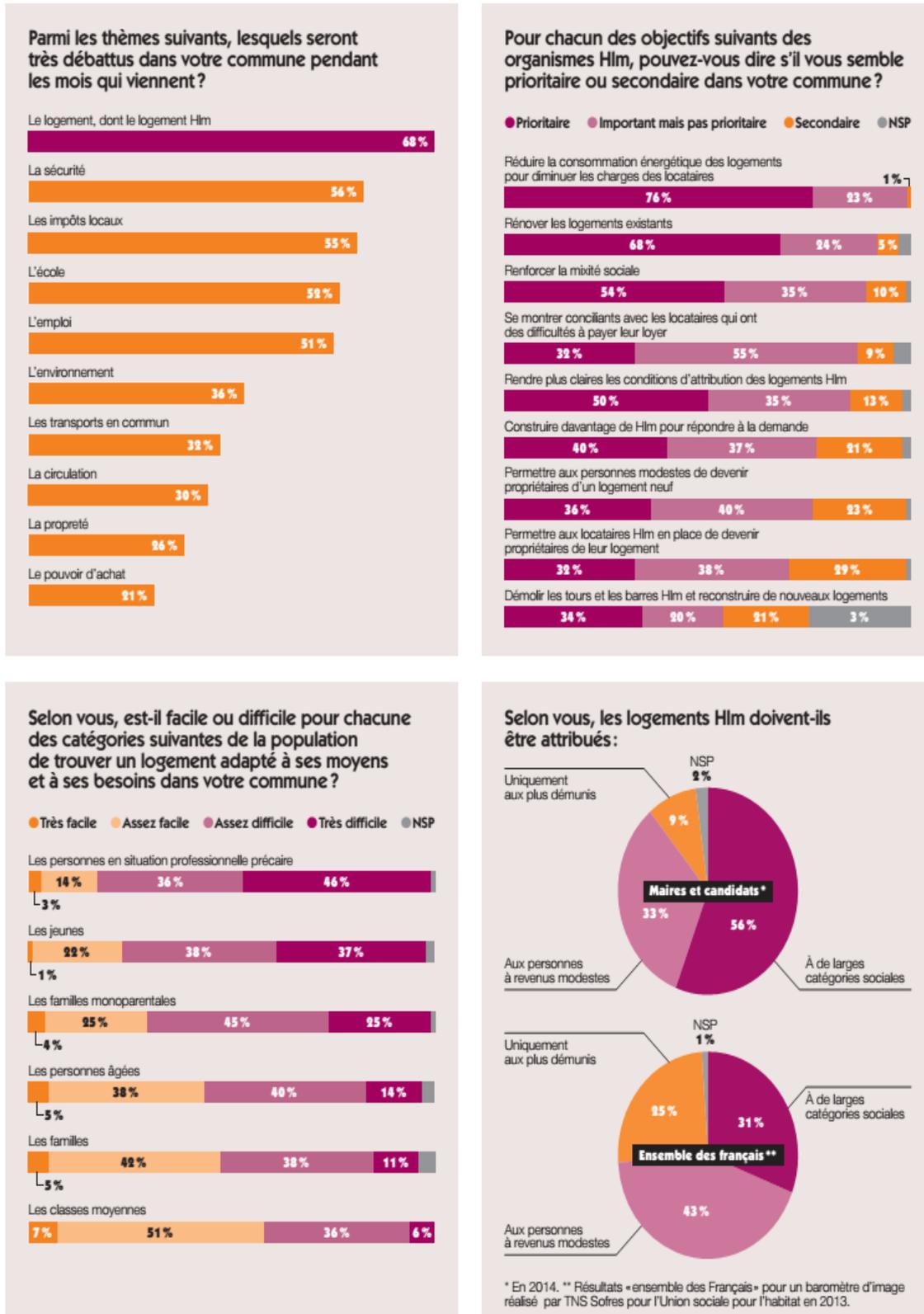
Dès lors, les élus apprécient et sollicitent de manière répétée tous les organismes HLM qu'ils considèrent comme des partenaires particuliers. La majorité des élus jugent positivement les acteurs du logement social sur leurs missions fondamentales, à savoir la proposition de logements de qualité, la maîtrise de la progression des loyers et la rigueur sur le plan de la gestion. Néanmoins, les élus souhaitent que ces derniers aient davantage la capacité de délivrer du conseil et de l'information. Les maires souhaitent notamment une information homogène,

actualisée et consolidée au niveau de la commune ou de l'intercommunalité sur différents sujets tels que l'état du parc social, la demande de logements HLM, ainsi que les besoins en matière de

logements HLM (Figure n°9).

En un mot, il existe donc un partenariat bien établi entre les élus et les organismes HLM, et les

**FIGURE 9 : PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ENQUETE « LOGEMENT SOCIAL : PERCEPTIONS ET ATTENTES DES CANDIDATS ET DES MAIRES » MENEES PAR TNS SOFRES EN DEBUT 2014 (USH, 2014)**



élus aspirent à ce qu'il soit renforcé en matière de collecte de l'information afin de piloter plus finement les projets d'aménagement de leur ville.

Pour conclure, dans tous les territoires, qu'ils soient tendus ou détendus en termes d'accès au logement, des attentes particulières s'expriment et des interpellations sont adressées aux élus locaux. Ces besoins sont liés aux mutations connues par la société depuis plusieurs années telles que l'évolution démographique, l'évolution de la composition familiale et des modes de vie, mais aussi l'évolution des territoires et de leurs problématiques. On notera également une précarisation des ménages dans un environnement économique plus difficile et incertain. Dans ce contexte, le logement social, en locatif ou en accession sociale à la propriété, permet de trouver des réponses ajustées aux besoins des territoires. Par ailleurs, le logement social et ses opérateurs possèdent des caractéristiques propres qui les distinguent des autres opérateurs de la construction et de l'immobilier : ces caractéristiques en font des partenaires pérennes des politiques de l'habitat dans les territoires. Nous allons désormais nous intéresser au rôle des élus dans la production de logements locatifs sociaux.

### ***2.1.2. Le rôle des élus dans la production de logements locatifs sociaux***

La concrétisation des objectifs de production des logements sociaux fixés à l'échelle des collectivités territoriales ou des organismes HLM nécessite des supports fonciers. Comme le répètent souvent les acteurs de l'immobilier, qu'il s'agisse d'organismes HLM ou de promoteurs à but lucratif, « le foncier est le nerf de la guerre » (Citron, 2016, p. 291). Les acteurs du circuit de financement du logement social discutent ainsi fréquemment sur le sujet. Ils déplorent fréquemment que les terrains pouvant accueillir des logements HLM soient tantôt trop peu nombreux, tantôt trop chers, tantôt trop complexes à maîtriser, tantôt grevés par des servitudes trop contraignantes. En outre, ils qualifient les actions des collectivités territoriales pour aider les opérateurs de trop insuffisantes par rapport aux enjeux. Persyn (2014) nuance dans ces travaux ces discours pouvant être qualifiés de « catastrophistes ». Il est possible selon lui d'identifier en France une grande variété de politiques locales visant à « préparer » des terrains pour recevoir du logement et notamment du logement social (Comby, Renard, 1996 ; Buhot, 2013). Ces actions jouent un rôle important dans le processus de transformation de financements liquides en des biens immobiliers localisés dans l'espace. Ces actions constituent la condition de possibilité de cette transformation dans la mesure où le financement du logement social ne permet que rarement aux offices HLM de payer des terrains au prix du marché. Ensuite, ces actions déterminent les conditions dans lesquelles peuvent être menées les négociations entre les collectivités territoriales et les organismes HLM, à savoir l'identité du propriétaire des

terrains, le prix de ces derniers, le fait qu'ils soient aménagés ou non, ou encore ce qu'il est possible réglementairement d'y construire. Tout ceci représente autant de ressources et de contraintes sur lesquelles peuvent s'appuyer les acteurs pour faire valoir leurs intérêts (Landauer, 2010). Les travaux précités mettent en exergue, d'une part, le rôle structurant des collectivités territoriales dans le contexte français, qui disposent de moyens leur permettant d'organiser la manière dont les autres acteurs interviennent. D'autre part, ils soulignent également le fait que ces moyens s'inscrivent dans le cadre d'un long « continuum », comme l'a souligné Dupuy (2010, p. 17). Ce continuum s'étend de la mobilisation d'outils réglementaires au recours à des échanges ou accords informels, voire discrétionnaires. La coexistence de ces différents types de règles permettrait, par sa souplesse, de garantir l'efficacité de l'intervention publique sur les marchés fonciers.

En reprenant les travaux de Vilmin (2015) et de Persyn (2014), il nous est possible de distinguer quatre types d'interventions publiques locales visant à faciliter l'accès des organismes HLM à des opportunités foncières, qui peuvent être diversement combinées par les collectivités territoriales :

- Le « laisser-faire » consiste, pour une collectivité territoriale, à ne pas intervenir et à laisser le soin aux organismes HLM d'identifier et de maîtriser eux-mêmes les terrains. La complexité du montage financier des opérations de logements sociaux et leur importance pour les élus locaux font que cette modalité est rare.
- L'approche opérationnelle quant à elle permet aux collectivités qui choisissent cette option d'avoir recours à des outils et des dispositifs formels et/ou informels pour négocier dans un cadre souple le contenu des opérations d'aménagement ou immobilières avec leur opérateur, et y imposer ainsi des logements sociaux. Dans ce cas, la définition du projet précède la fixation de la règle.
- L'encadrement réglementaire propose aux collectivités territoriales de s'appuyer principalement sur le droit des sols pour imposer la construction de logements locatifs sociaux, mais elles peuvent également avoir recours à des outils plus informels. A contrario de la modalité précédente, la fixation de la règle précède la définition du projet.
- L'interventionnisme est une modalité qui repose sur la maîtrise foncière des terrains par une collectivité, qui est alors libre de les céder à un organisme HLM pour qu'il y produise des logements locatifs sociaux, ou bien par un opérateur dépendant de la collectivité, comme une SEM ou un OPH. Il peut aussi être mis en œuvre sur la mobilisation de dispositifs institutionnels contraignants, qui imposent aux opérateurs urbains le programme immobilier à réaliser sur les parcelles qu'ils possèdent ou dont ils achètent les droits à construire.

L'enjeu ici est d'étudier la façon dont les collectivités territoriales ont accompagné, par leurs interventions foncières, l'augmentation de la production HLM. Le processus de régulation productiviste s'est en effet superposé, à l'échelle locale, à des habitudes politiques et des capacités communales et intercommunales. Elles doivent, du fait des objectifs de production qui leur sont assignés, « préparer » une quantité importante de terrains à destination d'organismes HLM ; elles disposent cependant pour ce faire, dans un contexte de contraintes budgétaires, de peu de moyens supplémentaires. Cette situation aboutirait à un remplacement progressif des modes d'intervention les plus efficaces, mais aussi les plus onéreux, c'est-à-dire ceux qui relèvent de l'interventionnisme, par des pratiques mixant différentes modalités d'intervention, mais permettant un contrôle moindre non seulement des opportunités foncières elles-mêmes, mais aussi des caractéristiques des opérations qui y seront construites. On notera que les interventions foncières des collectivités territoriales constituent un facteur structurant de ce champ, notamment parce qu'elles conduisent à la valorisation de différents types de capitaux, le recours à certaines modalités d'intervention favorisant ainsi certains organismes HLM plutôt que d'autres.

Comme évoqué précédemment, l'accès d'organismes HLM ou de promoteurs immobiliers à des opportunités foncières en France dépend en grande partie des politiques des collectivités territoriales. De nombreux travaux tels que ceux d'Allé (2015), Pollard (2009), Dupuy (2010), Callen (2011), Citron (2016) ou encore Guironnet et al. (2016) ont montré que l'acte I de la décentralisation dans les années 1980 a notamment donné aux élus locaux la capacité d'impulser ou à l'inverse d'empêcher la plupart des projets de construction. Allé (2015, p. 5) met en exergue plusieurs ressources réglementaires conditionnant ces projets, « à savoir la maîtrise de la réglementation des usages du foncier via le plan local d'urbanisme et la délivrance des autorisations d'urbanisme », qui ont été confiées aux maires « sans leur donner un pouvoir de veto total » ; ces ressources leur permettent « de faire valoir les intérêts de la commune et leurs intérêts individuels d'acteurs politiques » et peuvent ainsi obliger les opérateurs « à faire des concessions sur la définition des projets ». Certes ils n'utilisent pas tous ces capacités de la même façon et pour les mêmes résultats, mais il apparaît clairement que les élus locaux jouent un rôle déterminant dans l'encadrement du développement urbain.

Dans le cas de logements sociaux, le rôle des élus locaux peut se résumer à une façon de s'assurer une maîtrise aussi forte que possible sur la forme des opérations, et plus important encore, à encadrer plus en amont la production de logements sociaux en maîtrisant les terrains, en choisissant les opérateurs autorisés à y intervenir et en imposant des caractéristiques typologiques et architecturales ou des modalités de gestion. Cela est sans rappeler la stratégie interventionniste présentée plus en avant. Gimat (2017), dans son travail de recherche, parle de

« commande publique », terme utilisé par les personnes enquêtées pour qualifier cette manière d'encadrer les opérations de développement HLM. En d'autres termes, les organismes HLM ne seraient, dans ce cas précis, que des exécutants du bon vouloir des élus. Les acteurs rencontrés par le chercheur ont unanimement reconnu l'implication forte des élus locaux dans la réalisation d'opérations de logements sociaux, d'où une certaine politisation des outils de gestion au sein du secteur du logement social.

### ***2.1.3. Une politisation des outils de gestion au sein du secteur du logement social***

Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'élu est un acteur prépondérant dans le secteur du logement social par la place qu'il occupe au sein des conseils d'administration des opérateurs HLM et sa capacité à donner accès ou non aux opportunités foncières. Les questions relatives à la mesure de la performance des politiques publiques et au pilotage des services publics sont très prégnantes en France où l'intervention publique est importante, assumée et centralisée. Par conséquent, on observe une importance croissante des outils de gestion. Cependant, Leduff et Orange (2000) constatent que les systèmes de gestion mis en place au sein du secteur public sont ressentis comme regrettables et inefficaces par les différents utilisateurs. Mais d'où provient ce sentiment d'échec ? Nous présenterons la difficulté de définir et d'appréhender la notion de performance publique même dans le cas du logement social (2.1.3.1.). De ce fait, la mesure de la performance publique peut apparaître complexe (2.1.3.2.). Enfin, on s'intéressera plus spécifiquement à l'influence des élus dans la mise en place des outils de gestion au sein du secteur public à travers le concept de politisation des outils de gestion (2.1.3.3.).

#### *2.1.3.1. La difficile définition et appréhension de la notion de performance publique au sein du secteur du logement social*

Maurel (2014) fait plusieurs constats concernant le concept de performance publique. Tout d'abord, ce concept n'est pas défini de manière précise, d'où une multitude de définitions. De plus, selon les disciplines scientifiques qui l'emploient, ce concept revêt différentes significations. Enfin, plusieurs études, dont celles de Moynihan (2005), ont souligné l'échec du NPM, puisque les pratiques de gestion observées dans les organismes publics souffrent soit d'un manque d'abstraction soit au contraire d'une simplification excessive des pratiques et outils du secteur privé.

Maurel (2014) tente de montrer que le concept de performance publique est multidimensionnel. Il développe une conception holistique<sup>9</sup> de la gestion de la performance publique en distinguant cinq dimensions de la performance publique dont les trois premières sont applicables à tout type d'organisation et les deux dernières spécifiques au secteur public (Tableau n° 12). Ensuite, il met en avant six caractéristiques associées à la multidimension de la performance publique (Tableau n° 13).

**TABLEAU 12 : LES CINQ DIMENSIONS DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE SELON MAUREL (2015)**

Les dimensions	Description
<b>Dimension organisationnelle</b>	Adaptation appropriée des ressources humaines, financières, et techniques <sup>10</sup> à la culture et à la structure de l'organisation et à l'offre de service public <sup>11</sup> .
<b>Dimension humaine</b>	Relève de la motivation et de la mobilisation du personnel autour de la stratégie, de la capacité à répondre aux aspirations de ce dernier et du bien-être au travail <sup>9</sup> .
<b>Dimension financière</b>	Contrôle des dépenses en conformité avec les politiques publiques et l'optimisation des revenus tout en respectant la réglementation <sup>12</sup> .
<b>Dimension de service public</b>	Adaptation de la quantité et de la qualité de l'offre de service public aux besoins des usagers <sup>9</sup> .
<b>Dimension territoriale</b>	Poursuite de l'intérêt général, de la justice sociale et de la régulation de l'activité économique. Proposition d'une offre de service public en adéquation aux besoins des citoyens Communication fiable et transparente avec les parties prenantes sur les projets entrepris et les ressources déployées

<sup>9</sup> Holistique : relève de l'holisme, qui s'intéresse à son objet comme constituant un tout.

<sup>10</sup> Modèle de BOUCKAERT et POLLIT (2004) : distingue plusieurs objectifs de performance : pertinence des objectifs par rapport aux besoins, efficacité des processus de production en termes d'utilisation des ressources, efficacité de la gestion en termes de résultat par rapport aux objectifs et aux besoins.

<sup>11</sup> Fait référence aux modèles des parties prenantes de la gestion de la performance publique qui consistent à intégrer les citoyens, les usagers et les contribuables et des fonctionnaires dans la représentation et la mesure de la performance publique.

<sup>12</sup> Fait référence au modèle des 3 E de la Théorie du « Choix Public » inhérent à l'évaluation de la performance publique : Efficience, Efficacité, Économie. TALBOT (1999) complètera ce modèle avec une évaluation de la pertinence des résultats.

**TABLEAU 13 : LES SIX CARACTERISTIQUES INHERENTES AUX DIMENSIONS DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE SELON MAUREL (2015)**

**Dimensions organisationnelle, humaine et financière – Dimensions de service public**

**Dimension territoriale**

Les caractéristiques	Description
<b>Objet de la performance public</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'administration, les usagers, les contribuables</li> <li>• Initiatives de service public entreprises par l'organisme</li> <li>• Politiques publiques mises en œuvre</li> </ul>
<b>Objectifs et mesures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôle des Dépenses publiques et optimisation de la ressource. Une évaluation en termes d'économie, d'efficacité et d'efficacités.</li> <li>• Production de Services publics en quantité et de qualité suffisante</li> <li>• Proposer une offre de service public répondant aux besoins des usagers et des acteurs publics tout en générant des effets durables sur le territoire de l'organisation publique</li> </ul>
<b>Logistique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilisation des ressources en termes de productivité, de légalité et de conformité</li> <li>• Utilisation des ressources en termes d'efficacité et d'efficience</li> <li>• Exécution des politiques concernant la régulation de l'activité économique, l'intérêt général et la justice sociale</li> </ul>
<b>Cibles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administration et ses employés (utilisation des ressources) et État, banques et contribuables (allocation des ressources)</li> <li>• Usagers</li> <li>• Citoyens et entreprises</li> </ul>
<b>« Learning », apprentissage <sup>13</sup></b>	<p>Adaptation des ressources aux objectifs de l'offre de service public par l'utilisation du contrôle de gestion.</p> <p>Apprentissage politique : forme d'adaptation des moyens alloués aux effets mesurés de la politique publique.</p>

Les résultats de Maurel (2014) corroborent empiriquement le caractère multidimensionnel du concept de performance publique. Il la définit comme la capacité d'une organisation à contrôler ses ressources humaines, financières et organisationnelles afin de produire une offre de service public appropriée – en termes de quantité et de qualité – qui répond aux besoins de ses parties prenantes et génère des effets positifs sur son territoire. Ses résultats convergent avec ceux de l'étude menée par Siegel et Summermatter (2009) selon laquelle la nature multidimensionnelle de la performance publique est caractérisée par la complexité et l'ambiguïté. Cette nature expliquerait la difficulté de mettre en place des outils de gestion visant à évaluer la performance des organismes publics tels que les OPHLM.

<sup>13</sup> Commun aux cinq dimensions

### *2.1.3.2. Complexité de la mise en place des outils de gestion dans le cadre de la mesure de la performance publique*

Selon Van Gestel et Tell (2006), la mise en place des outils de gestion au sein des organisations publiques fut impulsée par des pressions légales ou par des comportements mimétiques. Plus tard, Drevetton et Rocher (2010) insistent sur les lacunes des outils existants. Les travaux de Seigel et Summermater (2009) ont montré que le contenu des outils de gestion ne doit pas se limiter à mesurer le contrôle des ressources et des dépenses publiques. En un mot, la dimension budgétaire et financière est insuffisante. Demeesteres (2005)<sup>13</sup> avance quant à lui le contenu informatif de la comptabilité publique et les imperfections du suivi budgétaire.

Dès lors se pose la question de la définition d'un outil de gestion. David (1996) le définit comme « tout dispositif formalisé permettant l'action organisée ». On peut compléter cette définition par les travaux de Hatchuel et Weil (1992) qui soulignent qu'un outil de gestion est une technique managériale avec trois éléments en interaction :

Premièrement, un substrat technique qui permet à l'outil de fonctionner ;

Deuxièmement, une philosophie de gestionnaire qui donne à l'outil sa signification ;

Enfin une vision simplifiée des relations organisationnelles qui consiste à lister les principaux acteurs et leurs rôles autour de l'outil.

Ces auteurs donnent une vision moins traditionnelle des outils de gestion en nous invitant à penser à l'action organisée. Cette logique fait écho à la Théorie de la traduction de Callon (1981-1986) et Latour (1987). L'individu est au centre de l'analyse ici puisqu'on s'intéresse à la construction sociale d'un outil de gestion. Giddens (1984) parle de changement de perception des acteurs, de remise en question des valeurs, des normes sociales et des routines. L'idée majeure de la théorie de la traduction est que l'acceptation d'un outil de gestion est liée à la constitution d'un réseau d'acteurs qui va porter l'outil, le diffuser, tout en le façonnant et le transformant, afin de traduire leurs intérêts dans cet outil. L'objectif est donc de mettre en avant le processus d'implication des acteurs autour d'une innovation et le consensus nécessaire à l'acceptation et à la diffusion de cette dernière. Plusieurs auteurs ont constaté que l'implication des acteurs dans l'élaboration des outils de gestion est primordiale. En effet, Crozier et Friedberg (1997) ont montré que l'absence de leviers de motivation individuels entraîne une certaine résistance des acteurs de la fonction publique quant à l'utilisation des outils de gestion. Drevetton (2011) a appliqué cette théorie dans le cadre d'une recherche-intervention menée avec l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'énergie (ADEME) sur un projet de création d'un outil de calcul de coût d'un service. Ses résultats insistent sur l'évolution des attentes des acteurs grâce à

la divergence des buts avec le passage d'un outil de calcul de coûts à un outil de gestion des coûts. D'une part, l'implication des acteurs a permis la non-remise en cause du projet avec la présence d'acteurs dits « promoteurs ». D'autre part, elle permet de traiter les divergences et controverses afin de parvenir à un consensus par la présence d'acteurs « traducteurs » qui gèrent les conflits. Par ailleurs, la mise en place de nouveaux dispositifs organisationnels entraîne plus de synergies et de coopérations entre des services qui sont parfois très cloisonnés dans les organisations publiques. Il conclut que le succès d'un processus d'instrumentation dans une organisation publique est lié à la capacité de reconfigurer l'espace social. Plus tard, Drevetton (2014) met en avant qu'un outil de gestion peut être un vecteur de changement en dynamisant les capacités d'innovation de l'action publique. La création de l'outil amène les acteurs à changer, à évoluer, à transformer leurs comportements et donc leurs pratiques. En s'appuyant sur des actants non humains, l'outil construit un nouvel espace social et un nouveau mode d'action publique qui va permettre de porter le nouvel instrument de gestion au sein de l'organisation.

En conclusion, la mise en place d'un outil de pilotage suppose deux phases préalables :

Une première, consistant en l'identification de la ou les personnes clés chargées de faire le lien entre les acteurs, condition nécessaire pour extraire l'outil des tensions organisationnelles inhérentes aux organisations publiques. Leur rôle est de lever les obstacles et les ambiguïtés par l'intermédiaire d'outils vecteurs de sens auprès des acteurs afin de les faire converger.

Une deuxième, reposant sur la préparation du terrain avant la mise en place effective de l'outil de pilotage. Cela a trait à la manière dont les acteurs sont associés dans sa construction. C'est un processus de co-construction d'une nouvelle culture de gestionnaire.

Cependant, Veran (2008) met en avant que seules les parties prenantes les plus légitimes verront leurs intérêts incorporés au sein de l'outil de mesure, une autre condition de la réussite de son implantation. Dans le cas des collectivités locales : les élus.

### *2.1.3.3. Une définition et une mesure complexe de la performance : une politisation des outils de gestion de la part des élus*

Bargain (2015), dans le cadre d'une étude de cas sur l'échec de la mise en place d'une comptabilité de gestion au sein de la commune de La Roche-Sur-Yon, met en avant un paradoxe. L'échec technique d'un outil de gestion ne se traduit pas forcément en échec politique. L'échec peut être source d'apprentissage organisationnel et de communication politique.

Ce même auteur reprend les travaux de Fabre et Bessire (2008) montrant que la mise en place d'un outil de gestion s'est avérée efficace que si son implantation a intégré une triple rationalité. Premièrement, la rationalité politique qui s'attelle à répondre aux besoins des élus. Deuxièmement, la rationalité économique qui va chercher à s'adapter aux faibles marges de manœuvre financières de la collectivité. Enfin la rationalité opérationnelle qui essaye d'appréhender la complexité des collectivités souvent marquées par une forte hétérogénéité des activités et une organisation interne complexe.

Cette triple rationalité peut paraître complexe à mettre en œuvre, car elle conduit à concilier des logiques souvent contradictoires. Cette idée est soutenue par Fabre et al. (2012) qui mettent en avant que l'influence politique de certains acteurs ou organisations gravitant autour d'une collectivité territoriale est telle que les dirigeants politiques sont amenés à prendre des décisions économiques non rationnelles. Dès lors on peut définir la politisation des outils de gestion comme la capacité des outils à s'adapter aux contraintes politiques d'une part, et à être utilisé à des fins de communication ou de négociation avec les parties prenantes d'autre part. Par conséquent, les outils de gestion revêtent un double rôle, à savoir la maîtrise de l'organisation afin que l'outil devienne une aide à la prise de décision, et un rôle « politique » afin que l'outil serve à justifier les choix politiques des élus et à négocier avec les parties prenantes.

Désormais, nous allons mettre en avant les raisons pouvant expliquer le paradoxe de l'échec technique et de la réussite politique de l'implantation de certains outils de gestion au sein de collectivités territoriales. Fabre (2010), dans le cadre d'une recherche-action concernant l'intérêt de l'instrument de gestion au sein des collectivités dans le cadre de l'affectation des ressources aux associations, fait plusieurs constats. Tout d'abord l'absence d'axes prioritaires au niveau de la définition des politiques publiques. Leur présence permettrait de faciliter le choix des actions à financer, la fixation des objectifs et la mesure des résultats dans le cadre de l'évaluation de la performance. Or, l'auteur observe une dispersion des efforts et une piètre qualité des prestations rendues. Cependant, cette absence d'axes prioritaires présente un avantage pour un élu – la pluridisciplinarité – afin de satisfaire un large public (Kponton, 2001) et par conséquent réduire les situations conflictuelles. De plus, privilégier telle ou telle structure nécessite une compétence ou connaissance particulière qui n'est pas à la portée de tous les élus. Enfin, l'absence d'axes stratégiques détaillés peut rendre difficile pour la direction générale des services et les directeurs de pôles de traduire au niveau opérationnel cette stratégie avec des objectifs clairs et mesurables. Par conséquent, cela nuit à l'évaluation de la performance publique. Un second constat concerne la dangerosité que peut représenter la transparence de l'information pour les représentants politiques. Fabre (2010) prend l'exemple du manque d'intérêt des élus de l'intégration des prestations gratuites dans le cadre de la valorisation de

l'effort fourni par les collectivités. Dans la mesure où une information non consolidable faute de moyens permettant une valorisation suffisamment fiable est une information moins contestable. En outre, le but des élus n'est pas d'obtenir une valorisation de l'effort consenti, mais de pouvoir comparer les associations entre elles. Dans l'hypothèse où la transparence de l'information serait totale, les élus seraient obligés d'assumer leurs choix vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes. En outre, cela rendrait complexes les négociations avec des acteurs économiques qui disposent de moyens de pression supérieurs à ceux des élus. Ainsi, la prime à l'ancienneté et au maintien des avantages acquis sera favorisée. On pourra alors parler encore une fois d'irrationalité politique. Un troisième constat concerne l'influence de l'agenda politique. Trebucq (2015) montre qu'en début de mandat, un élu dispose d'une plus grande légitimité et tente de se démarquer de l'action de ses prédécesseurs en cas d'alternance politique. La mise en place d'outils de gestion pourrait par conséquent apporter aux élus une image de modernité. Dès lors, l'élu impulserait les réformes managériales de la fonction publique. Au contraire, en fin de mandat, l'enjeu électoral entraîne une certaine irrationalité dans les choix des élus. Reprenons l'exemple de Fabre (2010) concernant l'affectation des ressources aux associations, souvent qualifiée de « contestable, inefficace, et inflationniste » du fait de l'absence de volonté et de moyens de mettre en place un contrôle formalisé. Il en résulte des débats qui portent plus souvent sur l'indexation à la hausse ou le maintien de la subvention dans le cadre d'une enveloppe globale. On peut parler d'immobilisme politique. De plus, la mise en place d'un outil de gestion s'inscrit dans un processus long ; or, cette temporalité entre en contradiction avec celle des élus par nature plus courte avec l'exigence de résultats immédiats afin de satisfaire leurs électeurs (Bargain (2015)).

En définitive, l'échec technique de la mise en place des outils de gestion masque en réalité une réussite sur le plan de la communication politique. L'outil doit répondre à une triple rationalité développée entre autres par Chatelain-Ponroy (2008) : politique, économique et opérationnelle, à laquelle on peut ajouter une quatrième : un outil de communication. Les trois premières s'affaiblissent au profit de la quatrième. Et il ne faut pas oublier que la décision finale appartient à l'élu. Ainsi, selon Fabre et al. (2012), il faut, pour qu'un outil soit utilisé par un élu, que ce dernier y perçoive une utilité, à savoir une utilisation politique de l'outil qui garantit sa pérennité.

Dans un second point, nous verrons que le secteur du logement social, soumis à la pression politique, subit également des pressions réglementaires en termes de production de logement, mais également au niveau de l'attribution des logements. Cette logique bureaucratique sert à asseoir le modèle politique en place.

## ***2.2. Une logique bureaucratique pour asseoir le modèle politique en place***

Dans cette partie, nous rappellerons que la création et le développement des offices HLM se sont inscrits dans les mouvements législatifs qui ont donné leurs fondements au logement social et structurent son action pendant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle (2.2.1). Ensuite, nous présenterons l'environnement statutaire et juridique dans lequel le monde HLM évolue (2.2.2). De surcroît, nous montrerons que la production de logements HLM (2.2.3) ainsi que leur attribution (2.2.4) sont réglementées.

### ***2.2.1. Un bref historique du logement social en France : des HBM aux HLM***

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au cours du XX<sup>e</sup> siècle, quatre grandes lois structurent les bases du logement social en France, en définissant les objectifs et les moyens de la production HBM (Habitation à Bon Marché). Tout d'abord, la loi Siegfried en 1894 permet à la CDC et aux Caisses d'Épargne de prêter des fonds sociaux de HBM. En 1908, la loi Ribot organise le financement de l'accession à la propriété par la CDC et permet la création des sociétés de crédit immobilier. Ensuite, la loi Bonnevey promulguée en 1912 autorise les départements ainsi que les communes à créer des établissements publics locaux, les offices publics de HBM, et à financer les constructions avec l'aide de l'État. Enfin, en 1928, face à l'ampleur des besoins en logements, la loi Loucheur fixe un vaste programme de construction d'habitations populaires (locatifs et accessions) financées avec l'aide de l'État. Elle définit également les conditions permettant l'accès aux HBM.

De ces quatre lois sont issus les principes selon lesquels se sont développés et s'identifient toujours aujourd'hui les HLM (successeurs des HBM), à savoir :

- Le financement par l'épargne populaire avec la Caisse des Dépôts ;
- La reconnaissance de l'accession sociale à la propriété ;
- La maîtrise des constructions HLM par les collectivités locales ;
- L'accès aux logements sociaux conditionné par des critères sociaux.

Nous pouvons citer deux autres lois à l'origine des principales caractéristiques des HLM. La première, la loi du 3 septembre 1947, qui rend obligatoire l'élection de représentants des locataires aux conseils d'administration des offices publics. Plus tard, ce principe de représentation des locataires sera élargi au SA de HLM en 1991 ainsi qu'aux SEM exerçant une activité de construction et/ou de gestion de logements sociaux en 2003. Une seconde loi du

1<sup>er</sup> septembre 1948 institue la réglementation des loyers des HBM (loyers à la surface corrigée qualifiée de « scientifique ») et crée l'allocation logement. En outre, face à la pénurie de logements de l'après-guerre et pour protéger les locataires, elle institue le principe du droit au maintien dans les lieux en HBM comme dans tous les logements locatifs antérieurs à 1948.

En 1950, les HLM succèdent aux HBM, puis en 1953 est créé le 1 % logement instituant ainsi la participation des employeurs à l'effort de construction. Cela favorise le développement des SA de HLM.

Plus tard, en 1971, sont élaborés, en parallèle du développement de l'urbanisme opérationnel, les Offices Publics d'Aménagement et de Construction (OPAC). Ces derniers ont un statut d'EPIC que pouvaient librement adopter les OPHLM en vue de diversifier leurs activités, notamment en matière d'aménagement. Il faut attendre 2007 et plus précisément l'ordonnance n° 2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007 pour la création des OPH se substituant aux OPHLM et aux OPAC en un statut unique.

Après avoir présenté brièvement l'historique de la création et le développement des offices HLM, nous présentons l'environnement statutaire et juridique dans lequel le monde HLM évolue.

### ***2.2.2. L'environnement statutaire et juridique du mouvement des OPH***

Ce point a pour objectif de dépeindre dans un premier temps le statut et les objets des OPH (2.2.2.1), puis, dans un second temps, l'organisation et le fonctionnement des organismes HLM (2.2.2.2). Dans un troisième temps, nous aborderons les questions de gestion comptable, budgétaire et financière (2.2.2.3). Enfin, nous exposerons les modalités de contrôle et la prévention des risques financiers (2.2.2.4).

#### ***2.2.2.1. Le statut et l'objet des OPH***

On rappellera que les OPH sont des EPIC et sont rattachés à la collectivité ou l'intercommunalité qui décide du principe de sa création.

Rappelons que l'article 81 de la loi ÉLAN rend obligatoire au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (reporté ensuite au 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour donner suite à la crise sanitaire en lien avec la Covid-19), pour les OPH gérant moins de 12 000 logements et rattachés à une même collectivité ou à un même EPCI, la fusion ou le regroupement dans une société de coordination. Les transferts et les fusions ainsi que les regroupements sont arrêtés par l'État et nécessitent les accords préalables et

concordants de la (ou des) collectivité(s) ou EPCI d'origine et de la collectivité ou EPCI d'accueil de l'office.

Le Code de la Construction et de l'Habitation (CCH) donne quasiment les mêmes compétences aux offices et aux sociétés de HLM, à savoir, en synthèse :

- L'objet social des organismes HLM est défini par l'article L.441 du CCH comme la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux pour les personnes de ressources modestes ou défavorisées, ces opérations devant participer à la mise en œuvre du droit au logement et à la mixité sociale des villes et des quartiers ;
- L'article L.411-1 du CCH définit le périmètre de l'activité des organismes HLM comme la construction, l'acquisition, l'aménagement, l'assainissement, la réparation, la gestion d'habitations collectives ou individuelles, urbaines ou rurales, répondant aux caractéristiques techniques et de prix de revient déterminées par décision administrative et destinées aux personnes et aux familles de ressources modestes. De manière accessoire, la construction, l'acquisition, l'aménagement, l'assainissement, la réparation, la gestion de locaux à usage commun et toutes constructions nécessaires à la vie économique et sociale de ces ensembles ;
- L'article L.411-2 du CCH montre quant à lui la division de l'objet social en service d'intérêt général et en mission d'intérêt général ;
  - Au titre du service d'intérêt général, les organismes HLM peuvent bénéficier d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'État et autres collectivités ;
  - Au titre de la mission d'intérêt général que constitue la recherche de la mixité sociale et de la diversité de l'habitat, les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent exercer les compétences d'aménagement, d'accession et de prestations de services.

En ce qui concerne les compétences, l'article L.421-1 du CCH détermine comme compétences principales :

- Réaliser principalement en vue de la location des opérations répondant aux conditions de l'objet social et gérer les immeubles ;
- Réaliser des interventions foncières, des actions ou opérations d'aménagement ;
- Gérer des immeubles appartenant à d'autres organismes de HLM, SEM, collectivités, État, organismes sans but lucratif ;
- Réaliser des prestations sur tout immeuble à usage principal d'habitation ;

- Assister des personnes physiques, des sociétés de construction et des sociétés d'habitat participatif ;
- Produire des logements pour l'accession sociale et la location-accession ;
- Acquérir des hôtels et les louer pour l'hébergement temporaire de personnes en difficulté ;
- Produire et donner en gestion des résidences hôtelières à vocation sociale ;
- Acquérir des parts de SCCV (société civile de construction-vente) qui construit pour de l'accession sociale ou du locatif social ;
- Acquérir auprès d'autres organismes HLM ou des SEM ou leur vendre des immeubles par contrat de vente d'immeubles à construire (VEFA – vente en l'état futur d'achèvement notamment) ;
- Donner en location des logements conventionnés en vue de proposer des places d'hébergement ;
- Construire des établissements d'hébergement ;
- Intervenir pour des copropriétés sous administration provisoire ;
- Racheter, dans le cadre de la garantie de rachat, des logements en vue de leur revente en accession sociale ;
- Être syndic de copropriété, administrateur de biens,
- Construire, acquérir et gérer des résidences universitaires ;
- Réaliser, gérer des logements locatifs intermédiaires ou créer des filiales de logements locatifs intermédiaires ;
- Construire, acquérir, vendre ou donner en location des équipements locaux d'intérêt général ou des locaux à usage commercial ou professionnel, gérer des immeubles abritant des équipements locaux d'intérêt général et des locaux à usage commercial ou professionnel (le cas échéant par la création d'une filiale).

Les articles L.421-2 à 4 délimitent quant à eux des compétences complémentaires telles que les prises de participations (article L.421-2), les prestations de services (article L.421-3) et les autres compétences accessoires (article L.421-4).

D'une part, les organismes HLM peuvent prendre des parts dans :

- Des sociétés de HLM, SEM d'aménagement, de construction et de gestion de logements sociaux et sociétés de coordination d'organismes de HLM ;
- Des SACICAP ;
- Des SCI (Société Civile Immobilière) d'accession progressive à la propriété ;
- Des sociétés pouvant réaliser des opérations d'aménagement ou conclure une convention de PUP (Projet Urbain Partenarial) ;

- Des sociétés d'habitat participatif ;
- Des sociétés ou des organismes à caractère mutualiste ou coopératif susceptibles de faciliter leur action dans le cadre de la réglementation HLM ;
- Des organismes de foncier solidaire lorsque les activités définies dans les statuts de ces derniers font partie du service d'intérêt général des organismes de HLM ;
- Une SCI (la totalité des parts).

D'autre part, les prestations de services sont détaillées par l'article L.421-3 du CCH comme étant :

- Pour le compte de l'État, des collectivités locales ou des établissements publics, réaliser et assurer l'entretien des constructions liées à l'habitat ;
- Pour le compte d'autres organismes de HLM, prêter des missions entrant dans l'objet social de ces organismes ;
- Pour le compte des collectivités territoriales ou de leurs groupements, réaliser des études d'ingénierie urbaine (le cas échéant par la création d'une filiale) ;
- Pour le compte de leur collectivité territoriale de rattachement, réaliser toute opération de construction ou d'aménagement relevant de la compétence de cette collectivité ;
- Pour le compte d'associations ou organismes œuvrant dans le domaine du logement, fournir des prestations pour favoriser l'insertion sociale des personnes ou la mixité urbaine et sociale des villes ;
- Être administrateur de biens ou syndic de copropriétés en difficulté, acquérir des lots de ces copropriétés pour les revendre avec possibilité de les louer provisoirement ;
- Réaliser en maîtrise d'ouvrage déléguée, des hébergements de loisirs à vocation sociale ;
- Pour les besoins d'un établissement public de santé, réaliser des opérations de conception, réalisation, entretien ou maintenance d'équipements hospitaliers ou médico-sociaux ;
- Réaliser et gérer des logements destinés aux fonctionnaires de la police, de la gendarmerie, des services départementaux d'incendie et de secours ou des services pénitentiaires, ainsi que les locaux accessoires à ces immeubles et les locaux nécessaires au fonctionnement des gendarmeries.

Enfin, l'article L.421-1 du CCH énonce d'autres compétences accessoires des organismes HLM :

- Prendre à bail des logements vacants pour les sous-louer à des personnes en difficulté ;

- Réaliser les logements pour les vendre à l'association foncière logement ou à ses SCI ;
- Réaliser des prestations pour cette association ou ses SCI ;
- Acquérir la nue-propriété ou l'usufruit dans le cadre de l'usufruit locatif social ;
- Assurer la gérance des sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété ;
- Prendre à bail des logements dont les propriétaires ont été aidés par l'ANAH pour les sous-louer aux personnes en difficulté sociale ou aux personnes nécessitant une solution locative de transition ;
- Adhérer à tout organisme sans but lucratif, notamment à toute association, fondation ou fonds de dotation dont l'objet ou les activités se rapportent à la réalisation d'actions d'insertion professionnelle et sociale ainsi que d'assistance aux personnes âgées locataires ;
- Fournir des services d'animation sociale, de veille, d'aide aux démarches et d'accompagnement en faveur des personnes âgées, en situation de handicap ou victimes de violences conjugales locataires ou occupants d'un logement social, répondant à des besoins non satisfaits ou partiellement satisfaits (le cas échéant par la création d'une filiale) ;
- Être administrateur de biens de logements vacants pour les donner en location à des personnes en difficulté sociale ;
- Réaliser des prestations de services (d'intérêt général) pour le compte des organismes de foncier solidaire ;
- Être agréés pour exercer les activités d'organisme de foncier solidaire lorsque les activités définies dans les statuts de l'organisme créé font partie du service d'intérêt général de logement social ;
- Réaliser les opérations d'intermédiation pour le compte de bénéficiaires des opérations d'accession à la propriété ;
- Dans le cadre d'une convention avec l'État, fournir tous services à caractère social d'intérêt direct pour les habitants et répondant à des besoins non satisfaits ou partiellement satisfaits dans les conditions normales du marché.

#### *2.2.2.2. L'organisation et le fonctionnement des organismes HLM*

Il existe quatre grands organes régissant le fonctionnement des organismes HLM : premièrement, le conseil d'administration (A), deuxièmement, le bureau (B), troisièmement, les

commissions (C) et le Conseil de Concertation Locative (CCL) (D). Enfin, nous aborderons l'organisation de la gouvernance entre le conseil, le président et le directeur général (E).

#### A. Le conseil d'administration des organismes HLM

La mission du conseil d'administration consiste à élaborer les choix stratégiques de l'établissement. Il règle, par ses délibérations, les affaires de l'organisme HLM. Le conseil exerce à la fois une compétence d'orientation générale et de contrôle de l'activité des organismes HLM. Les grandes décisions de ce dernier, qui expriment ses responsabilités sur l'activité et sa pérennité, concernent :

- L'élaboration de la politique générale de l'organisation ;
- Les décisions budgétaires, comptables et financières ;
- Les délibérations des loyers ;
- Les délibérations concernant le directeur général.

Ces grandes décisions sont à la fois périodiques, en rythmant le cycle annuel dans le respect d'un échéancier imposé, et ponctuelles selon l'actualité et la vie de la structure.

Dans un premier paragraphe, nous expliciterons la composition du conseil d'administration (a). Dans un second paragraphe, nous développerons les grandes décisions du conseil d'administration (b). Enfin, nous aborderons l'ordonnancement des conseils sur l'année (c).

##### a. La composition du conseil d'administration

Là encore, le choix de l'effectif du conseil d'administration de l'organisme HLM est laissé à la collectivité ou à l'EPCI auquel est rattaché l'organisme HLM. L'article R.421 du CCH fixe les possibilités de composition des conseils à 17, 23, ou 27 membres ayant voix délibérative. On notera que la configuration à 17 membres n'est possible que pour les organismes de moins de 2 000 logements. Dans ces effectifs, 9, 13, 15 membres ont la qualité de représentants de la collectivité ou de l'EPCI de rattachement (cf. tableau n° 14). Dès lors, la personne publique de rattachement désigne la majorité des membres du conseil. À côté de la représentation de la collectivité ou de l'EPCI de rattachement, le conseil d'administration des organismes comporte :

- La représentation des locataires dont les représentants sont élus pour 4 ans. Ils disposent d'au moins un sixième des sièges, soit 3, 4 ou 5 représentants selon l'effectif des conseils ;

- La représentation d'institution sociale regroupe les institutions sociales coopérant traditionnellement avec les structures HLM, dans lesquelles elles étaient représentées de longue date et qui désignent leur propre représentant. Il s'agit par exemple des caisses d'allocations familiales, des unions départementales des associations familiales du département du siège de l'OPH, d'Action logement ;
- La représentation des organisations syndicales de salariés qui disposent d'un représentant dans les conseils de 17 membres et de deux dans les conseils de 23 et 27 membres. Cette désignation n'est désormais, dans les faits, pratiquement plus possible depuis l'évolution de la législation relative à la désignation des conseillers prud'homaux et autres nouvelles modalités de calcul de la représentativité des organisations syndicales ;
- La représentation d'associations œuvrant pour l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ; les représentants sont désignés par la collectivité ou l'EPCI de rattachement à raison d'un représentant pour les conseils de 17 et 23 membres, et de deux pour les conseils de 27 membres ;
- La représentation du personnel de l'organisme avec la présence d'un représentant du CSE avec une voix seulement consultative ;
- Le préfet du département du siège de l'organisme assimilé au commissaire du gouvernement.

À cela s'ajoute la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes qui soumet le conseil d'administration d'une structure HLM à des règles relatives à leur représentation paritaire en son sein.

**TABEAU 14 : TABLEAU RECAPITULATIF DE LA COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION EN FONCTION DE SON EFFECTIF (SOURCE : FEDERATION NATIONALE DES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT, 2019)**

	Possibilité jusqu'à 2 000 logements		
<b>COLLECTIVITES LOCALES / EPCI de rattachement</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>15</b>
Élus désignés au sein de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'EPCI de rattachement	6	6	6
Personnalités qualifiées désignées par la collectivité ou l'EPCI de rattachement	3	7	9
<i>Dont personnalité qualifiée ayant la qualité d'élu local d'une collectivité ou d'un EPCI autre que celle ou celui de rattachement</i>	<i>[1]</i>	<i>[2]</i>	<i>[3]</i>
<b>LOCATAIRES</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>SOCIO-PROFESSIONNELS</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
- CAF	1	1	1
- UDAF	1	1	1
- Action Logement	1	1	1
- SYNDICATS	1	2	2
<b>INSERTION / LOGEMENT PERSONNES DÉFAVORISÉES</b> <i>désignés par la collectivité ou l'EPCI de rattachement</i>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL des membres ayant voix délibérative</b>	<b>17</b>	<b>23</b>	<b>27</b>
COMITÉ SOCIAL ET ÉCONOMIQUE (son secrétaire, membre du CA avec voix consultative)*	1	1	1
Commissaire du gouvernement (le préfet ou son représentant avec voix consultative)	1	1	1

Après avoir abordé la composition du conseil d'administration, nous allons nous intéresser aux décisions prises par ce dernier.

b. Les grandes décisions prises par le conseil d'administration

Rappelons que les décisions prises par le conseil d'administration portent sur la politique générale de la structure, les décisions financières, les délibérations sur les loyers.

Premièrement, en ce qui concerne l'élaboration de la politique générale, l'activité d'un office et sa présence sur un territoire ne sont pas sans lien avec les politiques nationales et locales du logement et de l'habitat. Dès lors, décider de la politique générale de l'office implique donc pour

le conseil d'administration de prendre en compte non seulement les objectifs fixés par l'État, mais aussi les priorités définies au niveau local par l'intermédiaire de documents de programmation (Programmes Locaux de l'Habitat – PLH, Programmes Départementaux de l'Habitat – PDH) et par celui des documents d'urbanisme (Schéma de Cohérence Territoriale – SCoT et Plans Locaux d'Urbanisme, Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux – PLU, PLUI...). Par conséquent, l'organisme HLM devient un relais dans la mise en œuvre des objectifs de solidarité, de diversité et de mixité sociale de l'habitat, dans les politiques de développement de l'offre de logements sociaux et de rénovation urbaine. Les orientations de politique générale du conseil d'administration sont définies sur six ans au sein d'une Convention d'Utilité Sociale (CUS), selon des objectifs arrêtés avec l'État et les autorités de rattachement. Ces engagements font l'objet de contrôles réguliers pour apprécier l'atteinte des objectifs fixés et procéder aux ajustements nécessaires en tenant compte des équilibres économiques à moyen et long terme. En outre, les orientations de politique générale qu'un office est amené à prendre renvoient également aux enjeux d'un développement durable, à savoir les enjeux de cohésion sociale, de performance environnementale, d'attractivité des territoires. Concrètement, un organisme HLM se doit d'être à l'écoute des besoins, de s'impliquer aux côtés des acteurs locaux, de développer des actions pertinentes et innovantes, puis de rendre compte de sa contribution aux collectivités, en lien avec l'ensemble des parties prenantes. On peut qualifier cette démarche de démarche RSE (Responsabilité Sociale d'Entreprise). Certaines structures la formalisent par l'adoption d'un référentiel ou d'une charte, ou par un processus de certification. Un autre volet de la politique générale porte sur les conditions et les objectifs d'évolution du patrimoine. Cela englobe les programmes de construction, de réhabilitation, d'aménagement et de réservation foncière. L'établissement obligatoire du Plan Stratégique de Patrimoine (PSP) rend compte de l'attractivité du parc de logements, des conditions de gestion et d'occupation sociale des groupes immobiliers et de la qualité du service locatif rendu. Le diagnostic ainsi dressé conduit à décider des arbitrages en matière d'entretien, de réhabilitation, de démolition et de (re)construction. La mise en vente de certaines résidences constitue également une composante du PSP. On remarque que les choix en matière de rénovation urbaine sont à la croisée de deux approches. D'une part, l'approche patrimoniale qui porte sur la cohérence du parc et ses nécessaires évolutions. D'autre part, l'approche territoriale qui vise notamment la répartition des logements sociaux dans l'espace urbain en application des objectifs de diversité et de mixité de l'habitat. Le PSP est discuté avec les collectivités territoriales et les CCL. Il doit nécessairement être en cohérence avec le PLH (Plan Local de l'Habitat). Il est partie intégrante de la CUS et lors de la signature de cette dernière, le PSP doit avoir été approuvé par le conseil de l'organisme depuis moins de trois ans.

Deuxièmement, les décisions financières portent sur l'appréciation par les administrateurs des propositions et des documents présentés pour l'adoption du budget, et lors l'approbation des comptes. Les décisions financières qui relèvent du conseil, renvoient à la connaissance des caractéristiques financières et comptables du statut des organismes HLM. Ces documents seront explicités plus loin dans le 2.2.2.3.

Enfin, une des grandes décisions prises par le conseil d'administration porte sur la délibération des loyers des logements sociaux. Au sein de ce secteur, les loyers et redevances pratiqués sont fixés librement par l'organisme dans la limite des plafonds prévus par la convention APL. Pour les locataires en place, ces loyers pratiqués sont révisés chaque année, au 1<sup>er</sup> janvier, au maximum selon l'Indice de Référence des Loyers (IRL) du deuxième trimestre de l'année précédente. On notera qu'à la relocation, l'organisme peut augmenter le loyer pratiqué au-delà de l'indice de référence des loyers, mais toujours, bien entendu, dans la limite du loyer plafond. Néanmoins, on note quelques exceptions à cette règle. Tout d'abord, le préfet peut autoriser, pour une durée qu'il détermine, un organisme à déroger à la règle d'évolution du loyer pratiqué soit dans le cadre d'un plan de redressement approuvé par la Caisse de garantie du logement locatif social (pour améliorer les recettes de l'organisme), soit pour une partie du patrimoine de l'organisme ayant fait l'objet d'une réhabilitation afin d'aider au financement de cette dernière. Toutefois, d'une année par rapport à l'année précédente, la hausse de loyer est plafonnée à 5 % en sus de la variation de l'IRL. Sous réserve de l'accord des associations représentatives de locataires et des locataires, cette hausse peut être supérieure à ce plafond. En outre, l'organisme peut se saisir du dispositif expérimental, sur une période de 5 ans, introduit par une ordonnance en 2019. Celui-ci consiste à baisser, à la relocation seulement, des loyers au niveau des plafonds de loyer APL pour favoriser l'accès aux ménages les plus modestes (ayant des ressources inférieures à 80 % du PLAI – Prêt Locatif Aidé d'Intégration), et, pour que l'organisme ne perde pas de recettes, autoriser celui-ci, et toujours à la rotation seulement, à augmenter le loyer pratiqué, éventuellement au-dessus du plafond d'origine, dans la limite du plafond de loyers PLS pour accueillir des ménages ayant au plus des ressources PLS (Prêt Locatif Social), si le marché le permet. Enfin, l'organisme peut lors de la signature de sa Convention d'Utilité Sociale, ou par voie d'avenant, mettre en place une Nouvelle Politique des Loyers (NPL) ; il s'agit là de redéfinir tout ou partie des loyers plafonds des ensembles immobiliers pour mieux les mettre en adéquation avec leur occupation et la qualité du patrimoine, mais à condition que la somme de la masse des plafonds contenus dans les conventions initiales reste inchangée. La mise en œuvre de ce dispositif, qui est optionnel, ne peut se faire qu'à la relocation. Il permet par ailleurs de déplafonner, dans certaines limites, le loyer plafond d'un ensemble immobilier à la suite d'une réhabilitation. En complément du loyer principal, les organismes de HLM sont tenus de percevoir un Supplément de Loyer de Solidarité (SLS) sous certaines conditions de dépassement

des plafonds fixés pour l'accès au parc HLM (dépassement de plus de 20 %). Ils s'appuient sur les résultats d'une enquête qui doit être réalisée annuellement auprès des locataires. Le SLS est établi selon un barème par tranches de Dépassement du Plafond de Ressources (DPR) et en fonction de la valeur d'un Supplément de Loyer de Référence (SLR) fixé par l'État, par zone (zones définies pour l'APL). Le montant annuel du supplément de loyer, cumulé avec le montant annuel du loyer principal, est plafonné à 30 % du total des ressources mensuelles des personnes vivant au foyer. Une exonération du SLS est accordée dans les QPV (Quartier Prioritaire de la Ville) et dans les zones de revitalisation rurale.

Désormais, nous allons nous intéresser à l'ordonnancement des conseils sur une année civile.

### c. L'ordonnancement des conseils sur l'année

Le cycle annuel des conseils d'administration est rythmé à la fois par des réunions obligatoires, mais également des réunions complémentaires.

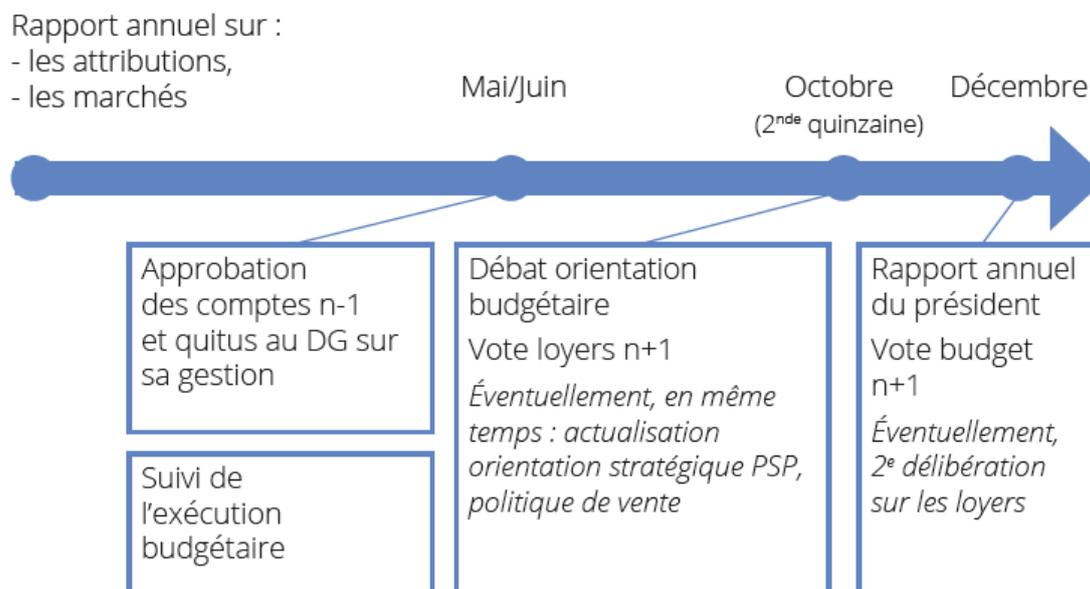
Sur convocation de son président, le conseil d'administration se réunit (Article R421-13 du CCH). Malgré l'absence d'un échéancier imposé pour ces réunions, les différentes obligations auxquelles le conseil d'administration doit satisfaire imposent plusieurs réunions dans l'année (Figure n° 10) :

- La décision portant sur la révision des loyers pour l'année à venir doit se tenir avant fin octobre.
- Le vote de budget de l'année à venir doit intervenir avant le 31 mars. Il est important de noter que dans les deux mois précédant le vote du budget doit se tenir le débat d'orientation budgétaire. Ce débat peut avoir lieu en octobre de l'année précédente, permettant ainsi de débattre au même moment des orientations budgétaires et des augmentations de loyer. Cette réunion peut aussi être l'occasion d'actualiser le PSP et les objectifs de la politique de mise en vente des logements. Une simulation de gestion prévisionnelle sur 10 ans en fonction des hypothèses de développement proposées par le directeur général et retenues par le conseil d'administration permet d'ajuster les décisions du conseil d'administration.
- Au mois de décembre peuvent se tenir de nouvelles délibérations éventuelles sur les loyers (à la demande du préfet) et un rapport d'orientation du président.
- Avant le 30 juin, le conseil doit approuver les comptes de l'exercice précédent, l'affectation du résultat, le rapport de gestion du directeur général, quitus donné au directeur général sur sa gestion. Un suivi de l'exécution budgétaire doit également être

présenté au CA par le directeur général, en cours d'année (R.423-17 et R.423-25 du CCH).

**FIGURE 10 : EXEMPLE DE CALENDRIER DE REUNION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION**

**(SOURCE : FEDERATION NATIONALE DES OFFICES PUBLICS DE L'HABITAT, 2019)**



Dans la pratique, on constate que le conseil d'administration ne se contente pas de ces réunions obligatoires, mais se réunit plus régulièrement puisque la vie d'un organisme HLM appelle à des décisions relevant de ses compétences. Il peut s'agir d'une séance, souvent positionnée au 1<sup>er</sup> trimestre, présentant le rapport de la CALEOL (commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements) sur les attributions, et le rapport sur les marchés passés l'année précédente. Ces réunions peuvent également concerner des ordres du jour exceptionnels. On peut citer l'exemple des lendemains des élections concernant la collectivité/l'EPCI de rattachement, où le conseil est convoqué pour le remplacement des membres du conseil d'administration, du bureau et des commissions. Un autre exemple peut être une décision modificative du budget en cas d'insuffisance de crédits limitatifs, ou en vue d'un rétablissement de l'équilibre général du budget de l'OPH. Enfin, certains sujets abordés en conseil ne viennent devant le conseil que ponctuellement ou à plusieurs années d'intervalle. Il s'agit notamment de décisions concernant le directeur général (nomination/révocation), la rémunération, la désignation d'un directeur ou chef de service pour remplacer, par délégation de pouvoir, le directeur général en cas d'absence ou d'empêchement (après 6 mois de cet intérim, une décision du CA est nécessaire pour autoriser la prolongation). Cela englobe également la présentation des rapports d'observations définitives des organismes de contrôle tels que la

Chambre Régionale et Territoriale des Comptes (CRTC) ou encore ceux de l'ANCOLS, ou des engagements stratégiques pluriannuels (CUS).

Après avoir présenté le rôle et le fonctionnement du conseil d'administration, nous allons nous intéresser au bureau, un autre organe décisionnel important des structures HLM.

## B. Le bureau

En guise d'introduction, le conseil d'administration élit en son sein un bureau auquel il peut donner délégation dans certaines matières.

Le bureau est présidé par le président du conseil d'administration. Son rôle vise à alléger le fonctionnement du conseil et à apporter une souplesse pour les décisions à prendre dans le cadre des délégations données.

Le bureau est composé du président de l'office et de membres élus par le conseil d'administration au scrutin majoritaire en fonction de son effectif :

- Quatre membres, dont un représentant des locataires, pour un conseil de 17 membres ;
- Six membres, dont un représentant des locataires, pour un conseil de 23 ou 27 membres.

Sur proposition du président, le conseil d'administration confère à un membre du bureau le titre de vice-président. Le conseil d'administration peut révoquer le bureau ou un de ses membres. Il doit prendre cette décision à la majorité des trois quarts des membres ayant voix délibérative et désigner immédiatement, à la majorité simple de ces membres, un nouveau bureau ou un nouveau membre selon l'hypothèse.

Le bureau agit par délégation du conseil d'administration. Il peut recevoir des délégations pour l'exercice des attributions du conseil hormis celles relatives aux décisions concernant :

- La politique générale de l'office ;
- L'adoption du règlement intérieur ;
- Le vote du budget, l'approbation des comptes, l'affectation du résultat, les compétences que lui confèrent les dispositions de la section 1 du chapitre III du titre II du livre IV (partie réglementaire) du CCH, l'octroi du quitus au directeur général ;
- Les orientations en matière de politique des loyers et d'évolution du patrimoine.

Le bureau se substitue au conseil dans le cadre des délégations qu'il a reçues et lui rend compte de son activité : l'ensemble des délibérations qu'il prend sont portées à la connaissance du conseil à sa prochaine séance.

En plus de la nomination des membres du bureau, le conseil d'administration peut installer différentes commissions.

### C. Les commissions

Comme évoqué précédemment, le conseil d'administration peut instituer différentes commissions telles que la CALEOL, comme le prévoient les articles L441-2, R441-9 et R441-9-1 du CCH ou encore la Commission d'Appel d'Offres (CAO).

La CALEOL est une commission obligatoire composée :

- De six membres représentants de l'organisme HLM qui sont désignés par le conseil d'administration. Ils élisent en leur sein à la majorité absolue le président de la CALEOL ;
- Du maire de la commune (ou de son représentant), où sont implantés les logements à attribuer ;
- Du représentant de l'État dans le département ou de son représentant ;
- Du président de l'EPCI (Établissement public de coopération intercommunale) tenu de se doter d'un programme local de l'habitat ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un QPV, ou de son représentant ;
- Lorsqu'une convention de gérance inclut l'attribution de logements, le président de la CALEOL de l'organisme mandant est membre de droit, pour ces logements, de la CALEOL de l'organisme mandataire.

Certains membres de la CALEOL n'ont qu'une voix consultative. Il peut s'agir :

- D'un représentant désigné par les organismes bénéficiant, dans le département, de l'agrément relatif à l'ingénierie sociale, financière et technique prévue à l'article L. 365-3 du CCH, lorsque cet agrément inclut la participation aux commissions d'attribution. À défaut d'accord pour cette désignation, ce représentant est désigné par le préfet parmi les personnes proposées par ces organismes. Le mandat de ce représentant ne peut excéder une durée de cinq ans renouvelables ;
- Des maires d'arrondissements de Paris, Marseille et Lyon, ou leur représentant, pour les logements situés dans leurs arrondissements ;

- Des réservataires non-membres de droit pour les logements relevant de leur contingent ;
- D'un représentant des Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) ou un représentant du service chargé de l'action sanitaire et sociale du département du lieu d'implantation des logements à la demande du président de la commission.

Cette commission doit se doter d'un règlement intérieur, et se réunir au moins une fois tous les deux mois. Elle doit établir chaque année un rapport sur son activité qui sera ensuite présenté au conseil d'administration. Comme évoqué précédemment, les décisions d'attribution des logements locatifs constituent une part essentielle du rôle et de l'activité des offices. Elles sont susceptibles de recours devant le juge administratif. Elles participent à la politique nationale de « mise en œuvre du droit au logement » et de « mixité sociale des villes et des quartiers ».

La CAO quant à elle examine les candidatures et les offres reçues lors de la passation des marchés dont le montant est supérieur aux seuils mentionnés à l'article L. 2124-1 du Code de la commande publique. Par application de l'article 69 de la loi ÉLAN, la composition, les modalités de fonctionnement et les pouvoirs sont librement définis par l'organisme. Dès lors, rien n'interdit au directeur général de présider cette commission, à condition qu'il en soit membre et que les membres de la commission en aient décidé ainsi. Ces dispositions relatives à cette nouvelle CAO instaurée par la loi ÉLAN s'appliquent aux marchés des OPH dont la consultation a été engagée ou dont un avis d'appel à la concurrence a été envoyé à la publication à compter du 25 novembre 2018.

De plus, le conseil peut former en son sein des commissions supplémentaires chargées d'étudier des questions qu'il détermine expressément et de formuler des avis. Les plus couramment constituées sont les commissions des finances, du patrimoine, des travaux.

Dorénavant, nous allons nous intéresser au rôle du CCL, un des derniers organes décisionnels des organismes HLM.

#### D. Le Conseil de Concertation Locative (CCL)

La loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 vient modifier la loi SRU du 12 janvier 2000 qui avait rendu obligatoire la création de conseils de concertation locative dans les offices et les sociétés anonymes de HLM afin d'assurer l'organisation et le déroulement de la concertation avec les habitants et leurs associations sur les questions liées au service rendu par les organismes et à la gestion immobilière des ensembles d'habitations. La concertation s'appuie sur un Plan de Concertation Locative (PCL), approuvé par le conseil d'administration, qui définit les

modalités pratiques de la concertation, et instaure un ou plusieurs conseils de concertation sur le patrimoine du bailleur. Le PCL prévoit des moyens financiers au moins égaux à 2 € par logement du patrimoine concerné par le plan, et par an, pour soutenir les actions des associations qui participent à la concertation locative. Ces moyens sont répartis entre les associations de locataires en fonction de leur résultat aux dernières élections des représentants des locataires. Un bilan annuel de l'utilisation de ces moyens est adressé par les associations bénéficiaires à l'organisme concerné.

La loi du 23 décembre 1986 impose au CCL de se réunir au moins une fois par an. Néanmoins, dans la pratique, il se réunit souvent deux à trois fois par an.

Le CCL matérialise le besoin de participation active des habitants face au problème du vivre-ensemble. Il n'est plus possible aujourd'hui d'envisager la réalisation de projets importants sans organiser une concertation avec les habitants ou une consultation, quel que soit le domaine concerné. Conséquemment, le CCL est sollicité sur :

- Les différents aspects de la gestion des immeubles concernés ;
- Les projets d'amélioration, de construction ou de démolition ;
- Les mesures touchant au cadre de vie.

Il est composé de représentants des locataires et du bailleur, assistés, s'ils le souhaitent, de toute personne dont la compétence est jugée utile. Le conseil d'administration peut désigner des membres du conseil pour en faire partie.

Après avoir présenté les différents organes décisionnaires des organismes HLM, nous allons aborder l'organisation de la gouvernance entre le conseil, le président et le directeur général.

#### E. L'organisation de la gouvernance entre le conseil, le président et le directeur général

Le caractère singulier du statut des organismes HLM organise la répartition des compétences entre les organes dirigeants en affirmant le rôle des organes élus dans l'élaboration des orientations et la conduite de la politique de l'office, et en confiant sa gestion au directeur général nommé par le conseil d'administration sur proposition du président, et doté de compétences propres.

En résumé, le conseil d'administration, qui peut déléguer dans certaines conditions certaines compétences au bureau de l'office ou au directeur général, est doté d'une compétence générale. Il est chargé d'élaborer les choix stratégiques de la structure, règle, par ses délibérations, les affaires de l'office, contrôle son activité. Il élit le président de l'office parmi les représentants de

l'autorité territoriale de rattachement issus de son organe délibérant, à la majorité absolue des membres en fonction ayant voix délibérative.

Le président quant à lui joue un rôle actif à la présidence du conseil et du bureau de l'office, et pour sa représentation extérieure dans les politiques locales et les partenariats locaux. En raison de sa présidence du conseil et du bureau, ce dernier ne dispose pas de pouvoir exécutif, mais sa fonction lui impose de réunir le conseil et le bureau, et de fixer leurs ordres du jour. À l'occasion de l'examen du budget, il soumet au conseil d'administration un rapport sur la politique de l'office pour l'exercice en cours et pour l'exercice à venir. Il est également astreint à proposer au conseil d'administration la nomination du directeur général et à signer le contrat avec celui-ci au nom de l'office. En outre, le président représente l'organisme en justice pour les contentieux concernant les administrateurs ou le directeur général, dans le cadre de leurs fonctions, et il en rend compte au conseil d'administration. Enfin, il le représente également dans ses relations territoriales, notamment pour sa participation aux instances territoriales de concertation et de décisions portant sur l'habitat.

En définitive, le directeur général exerce la direction exécutive de l'office. Dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, il représente la personnalité morale de l'office. Le conseil d'administration le nomme sur proposition du président. Les fonctions du directeur général qui assiste avec voix consultative aux séances du conseil d'administration et du bureau, dont il prépare et exécute les décisions, sont incompatibles avec celles de membre du conseil d'administration. Le directeur général agit selon les compétences qui lui sont propres ou qui lui sont déléguées par le conseil, en lui rendant compte et en lui présentant un rapport annuel sur sa gestion. Au titre de ses compétences propres conférées par les textes pour l'exercice de sa fonction, il passe tous actes et contrats pour l'office, le représente légalement dans les actes de la vie civile, exécute les budgets, gère les personnels de l'OPH et représente l'office en justice à l'exception des cas qui relèvent de la représentation par le président. Il est ordonnateur pour les offices appliquant la comptabilité publique. Par délégation, il peut être chargé de souscrire les emprunts et de réaliser les opérations utiles à leur gestion. On peut citer l'exemple de la souscription de crédits de trésorerie, ou les placements de fonds dans le cadre des orientations fixées par le conseil. En cas de présence de personnel de la fonction publique territoriale, le directeur général constitue l'autorité territoriale. Il est autorisé à présider la commission d'appel d'offres pour les marchés dont la consultation a été engagée ou dont un avis d'appel à la concurrence a été envoyé à la publication.

### *2.2.2.3. La gestion comptable, budgétaire et financière des organismes HLM*

Ce point a pour objectif de décrire brièvement l'encadrement réglementaire concernant la gestion comptable (A), la gestion budgétaire (B), qui sont soumises au contrôle des administrateurs (C).

#### **A. La gestion comptable des organismes HLM**

Comme nous l'avons vu précédemment, l'article 88 de la loi ÉLAN prévoit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 que tous les OPH soient soumis aux règles applicables aux entreprises de commerce en matière de gestion financière et comptable. Les organismes HLM appliquent les règles du plan comptable général. Ces règles sont spécifiquement adaptées à l'activité de bailleur social par un règlement de l'Autorité des Normes comptables (n° 2015-04) et une instruction comptable unifiée, commune à tous les organismes HLM (OPH, ESH et COOP), applicable depuis novembre 2015.

Pour chaque exercice, l'information comptable est restituée au travers de trois documents, le bilan, le compte de résultat et l'annexe, ces trois documents « formant un tout indissociable » suivant l'article L.123-12 du Code de commerce. Ces documents donnent une image rétrospective de la situation financière de l'office arrêtée à une date donnée. Pour tous les offices publics de l'habitat, la date d'arrêt des comptes est le 31 décembre (art. R. 423-5 du CCH). Les comptes doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de la situation financière de l'office (Code de commerce, article L123-14). Les documents comptables servent aussi de base pour réaliser des analyses financières et des simulations prévisionnelles des équilibres financiers. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, les organismes HLM doivent tenir une comptabilité permettant de distinguer le résultat relevant du SIEG (Service d'intérêt économique général) de celui des autres activités (article L411-2 du CCH). Le périmètre du SIEG comprend :

- L'activité de location sociale. Il s'agit de « la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés » destinés à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds du PLS ainsi que, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020, des opérations destinées à des personnes de revenu « intermédiaire » (plafonds du PLI [Prêt Locatif Intermédiaire]), lorsque ces logements « intermédiaires » représentent moins de 10 % des logements locatifs sociaux détenus par l'organisme ;
- La réalisation d'opérations d'accession à la propriété destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds du PLS majorés de 11 %, ainsi que, dans la limite de 25 % des logements vendus par l'organisme, celles destinées à des personnes de revenus

« intermédiaires » (plafonds du PLI majorés de 11 %), lorsque l'ensemble des opérations sont assorties de garanties pour l'accédant ;

- Certaines opérations relatives à la gestion de copropriétés (copropriétés issues de la vente HLM pendant les dix ans qui suivent la première cession et tant que l'organisme y demeure propriétaire de logements ; copropriétés en difficulté, etc.) ;
- Les « services accessoires aux opérations susmentionnées ».

La loi ÉLAN complète cette définition en ajoutant « les services que les organismes d'habitations à loyer modéré se rendent entre eux pour les besoins des opérations susmentionnées ». Cette liste d'activités ou d'opérations relevant du SIEG est particulièrement importante puisque l'article L 411-2 du CCH précise que les organismes HLM désignés « bénéficient, en conformité avec la décision 2012/21/UE de la Commission, du 20 décembre 2011 [...] d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'État au titre du service d'intérêt général » ainsi défini. Il s'agit donc d'une notion centrale au regard de l'ensemble des règles relatives aux aides d'État, du contrôle des surcompensations et de certains dispositifs fiscaux.

Après avoir présenté succinctement la gestion comptable des organismes HLM et ses particularités, nous abordons le cadre budgétaire.

## B. La gestion budgétaire des organismes HLM

Le budget est un document obligatoire dans lequel sont prévues et autorisées les dépenses et les recettes de l'exercice. Il est voté par le conseil d'administration avant le 31 mars de l'exercice concerné et doit être transmis au préfet. Il est présenté sous la forme d'un État Prévisionnel des Recettes et des Dépenses (EPRD). L'EPRD est composé d'un compte de résultat et d'un tableau de financement prévisionnels, reliés par la capacité d'autofinancement (article R423-7 du CCH). Cette approche s'appuie sur les concepts de l'analyse financière du secteur d'activité et facilite le suivi et le contrôle de l'ensemble des OPH. Il est important de noter que les crédits inscrits au budget ont un caractère évaluatif. Cela procure aux OPH une plus grande souplesse à la gestion quotidienne, mais impose un suivi budgétaire permanent et la présentation au conseil d'administration d'au moins une situation intermédiaire en cours d'année.

On constate que les documents comptables et l'approche budgétaire se complètent pour traduire l'activité économique de l'office et représenter sa situation financière. Ainsi, à partir de l'état initial de ses comptes à la date du dernier arrêté (bilan, compte de résultat et annexes), le budget permet d'anticiper l'évolution de la situation sur le prochain exercice en fonction des orientations fixées par le conseil d'administration. Rappelons que ces orientations portent à la

fois sur l'exploitation de l'office, notamment l'évolution des loyers, de la maintenance du patrimoine, des charges de personnel, des frais de gestion, etc., mais à la fois sur les investissements prévus par l'office, c'est-à-dire le coût des opérations lancées et à lancer et les financements envisagés pour les réaliser.

D'un point de vue managérial, dans sa présentation actuelle, sous forme d'EPRD, le budget est devenu un véritable outil de gestion. Il permet ainsi de mesurer l'impact des décisions prises sur la situation de l'office au travers des ratios d'analyse couramment utilisés, à savoir l'autofinancement pour l'exploitation et le fonds de roulement pour l'équilibre du bilan. En ce qui concerne l'exploitation, l'EPRD met en évidence la capacité d'autofinancement du futur exercice, différence entre les produits et les charges donnant lieu à des mouvements de trésorerie. Au niveau du bilan, l'EPRD fait ressortir la variation du fonds de roulement qui mesure l'évolution prévisionnelle de l'équilibre du bilan, affecté par le résultat prévisionnel d'exploitation (capacité d'autofinancement) et par l'impact des investissements envisagés par l'office dans l'exercice. Cette variation du fonds de roulement se traduit soit par un prélèvement sur le fonds de roulement initial, si les besoins de financement sont supérieurs aux ressources dégagées dans l'exercice, ou par un apport au fonds de roulement, dans le cas contraire. L'équilibre budgétaire s'apprécie donc de façon globale, par la variation du fonds de roulement, au regard de la situation financière initiale de l'office. Compte tenu de l'importance des investissements des offices, la notion d'équilibre budgétaire pluriannuel doit nécessairement être prise en compte dans l'appréciation de l'équilibre du budget. Aussi, une prospective sur les deux exercices suivant celui du budget voté est ajoutée en annexe. Par conséquent, on est en mesure d'admettre un déficit ponctuel s'il ne compromet pas toute la capacité d'investissement de l'office (potentiel financier) ou s'il ressort des documents annexes que cette capacité financière d'investissement de l'office sera reconstituée à court terme.

Dans le cas où le budget est en déséquilibre, le préfet apprécie le déficit avant de transmettre éventuellement le budget à la Chambre Régionale et Territoriale des Comptes (CRTC). Si la CRTC est saisie, elle peut demander à l'office de délibérer à nouveau sur le budget.

Cependant, l'approche budgétaire, limitée dans le temps à un exercice précis et deux exercices complémentaires, peut être utilement complétée par une étude de gestion prévisionnelle à moyen terme à l'appui du logiciel Visial, qui permet de simuler l'évolution des équilibres financiers de l'office sur une longue période. Elle s'appuie sur des hypothèses portant sur l'environnement économique et réglementaire de l'activité (inflation, indice de référence des loyers, indice du coût de la construction, taux du livret A, conditions de financement des opérations...) et sur les choix de gestion et d'investissement retenus par l'office sur la période de projection. La simulation ne constitue pas une projection de l'activité, mais donne les tendances

correspondant au jeu d'hypothèses retenues et permet notamment de mesurer l'impact à moyen terme des décisions prises, d'apprécier la capacité à mener différentes politiques ou de chiffrer les insuffisances, d'évaluer les marges de décision face à des évolutions que l'office ne maîtrise pas.

Après avoir présenté dans un premier temps le processus comptable puis, dans un second temps, le processus budgétaire, nous aborderons la prise de décision comptable, budgétaire et financière.

### C. Les décisions budgétaires, comptables et financières

L'évaluation par les administrateurs des propositions et des documents présentés au conseil d'administration pour l'adoption du budget (a), l'approbation des comptes et les décisions financières (b) qui relèvent du conseil fait référence à la connaissance des caractéristiques financières et comptables du statut des organismes de logements sociaux.

#### a. L'appréciation et le vote du budget des organismes de logements sociaux

Le budget est voté par le conseil d'administration et exécuté sous la responsabilité du directeur général qui en assure le suivi et en rend compte au conseil au moins une fois par an. On note qu'en cas de bouleversement de l'économie générale du budget, l'ordonnance du 1<sup>er</sup> février 2007 ainsi que le décret du 1<sup>er</sup> juillet 2008 prévoient des limites au-delà desquelles il est nécessaire de faire délibérer à nouveau le conseil d'administration sur le nouveau résultat budgétaire.

Comme nous l'avons présenté précédemment, le processus budgétaire doit au moins suivre deux phases. Tout d'abord, le débat d'orientation budgétaire, qui doit se tenir dans les deux mois qui précèdent le vote du budget. Il dépeint les grandes orientations du budget de l'exercice à venir en matière de loyers, de maintenance, de maîtrise des frais de gestion, de la dette, ainsi que les grands projets d'investissements. Ensuite, le vote du budget primitif, qui doit intervenir au plus tard le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique. Toutefois, un vote avant le 31 décembre de l'année précédente est recommandé dans un souci de saine gestion, une pratique désormais très généralisée. La forme du budget est détaillée dans l'instruction budgétaire. Néanmoins, suivant l'évolution de l'activité, il peut s'avérer nécessaire de corriger le budget en cours d'année pour l'adapter. Dans ce cas, le conseil d'administration adopte une ou plusieurs décisions modificatives. On remarque que cette décision modificative ne peut pas être adoptée au-delà du 31 décembre de l'exercice auquel s'applique le budget. Tout comme les délibérations d'adoption

du budget primitif, les décisions modificatives sont transmises au préfet pour un contrôle de légalité. En cas de non-respect des règles et procédures budgétaires, ce dernier peut saisir le juge ou demander une nouvelle délibération.

Le processus budgétaire soulève plusieurs questions lors du vote du budget. En premier lieu, les administrateurs doivent être en mesure d'apprécier l'équilibre financier global proposé. En ce qui concerne l'exploitation, il est important pour un office HLM de disposer d'une marge d'autofinancement importante en valeur absolue, mais aussi en valeur relative, par rapport aux loyers prévus par exemple. En revanche, au niveau du bilan, il est nécessaire d'évaluer la variation du fonds de roulement compte tenu des ressources dégagées, des investissements proposés et de leur financement. En deuxième lieu, le conseil doit considérer le niveau des dépenses de maintenance. Il s'agit de dépenses dont le volume est tributaire des besoins du patrimoine, déterminées pour l'essentiel par le PSP. Elles se décomposent en deux groupes. L'entretien courant, d'une part, qui regroupe les petites réparations nécessitées par la gestion courante du patrimoine. Le gros entretien, d'autre part, qui rassemble les travaux programmables destinés au maintien ou à la remise à neuf d'éléments non essentiels d'immeubles, détériorés par l'usure. On notera que ces travaux peuvent être réalisés en tout ou en partie par des prestataires extérieurs ou par les services de l'office tels que les régies de travaux. En troisième lieu, les membres du conseil statuent sur le niveau des dépenses d'investissement. Sont considérées comme des dépenses d'investissement les remplacements de composants, la construction ou la reconstruction d'immeuble et les investissements nécessaires au bon fonctionnement de l'organisme. La notion de « remplacement de composants » regroupe les gros travaux et l'amélioration du patrimoine existant, leur programmation s'appuie là encore sur le PSP. Enfin, les administrateurs estiment les risques locatifs auxquels est confronté l'organisme, à savoir les impayés, dont le risque fait référence au non-recouvrement des créances des locataires. Chaque année, les créances impayées font l'objet d'une provision suivant des règles définies par l'organisme lui-même. Certaines créances peuvent s'avérer irrécouvrables, dès lors elles peuvent être admises en non-valeur. En outre, le niveau de vacance locative est un autre risque locatif qui se traduit par une perte de loyers et de charges non récupérées.

Évidemment, le processus budgétaire des organismes de logements sociaux comporte des limites. Effectivement, les marges d'intervention des membres du conseil d'administration sur certains postes de dépenses et de recettes prévisionnelles sont restreintes. C'est le cas de la prise en considération des frais financiers (intérêts) et du remboursement du capital (amortissements financiers), qui représentent la principale dépense des organismes HLM. Ils pèsent près de 40 % des loyers. Il en va de même en ce qui concerne les frais de structure qui regroupent la masse

salariale des personnels, le coût des assurances, des cotisations diverses et des frais de gestion courante (informatique, frais de télécommunication, etc.). En outre, la TFPB, impôt perçu par les collectivités territoriales et les EPCI, représente en moyenne plus de 10 % des loyers. Elle est tributaire de la part de logements imposés et du taux d'imposition voté par les collectivités territoriales. Il est à noter que certains logements sont exonérés de TFPB pendant 25 ans après leur mise en service. Les logements en QPV bénéficient d'un abattement de 30 % jusqu'en 2022. Les organismes HLM peuvent obtenir des dégrèvements de taxe foncière dans des cas particuliers tels que des vacances de longue durée (plus de trois mois), des dépenses de travaux d'accessibilité ou d'économie d'énergie. Enfin, un autre exemple est inhérent aux produits financiers qui résultent des placements de la trésorerie dont les conditions sont encadrées par la législation (article L.421-22 du CCH). Le conseil d'administration arbitre les orientations pour les placements de trésorerie.

L'approbation du budget étant explicité, nous allons nous intéresser désormais à l'approbation des comptes et des décisions financières qui y sont associées.

#### b. L'approbation des comptes annuels et les décisions financières des organismes HLM

Comme abordé précédemment, les comptes annuels et l'affectation du résultat sont soumis pour validation aux administrateurs. Les comptes sont arrêtés au 31 décembre par le directeur général (en comptabilité commerciale). Pour chaque exercice, le compte financier est transmis au plus tard le 15 mai de l'année suivante au commissaire aux comptes. Le compte financier de l'organisme, constitué du bilan, du compte de résultat et de l'annexe, doit ensuite être approuvé par le conseil d'administration avant le 30 juin de l'exercice suivant. Lors de ce conseil, les administrateurs décident aussi de l'affectation du résultat annuel, à savoir la partie du résultat issue des plus-values nettes réalisées lors de la cession de biens immobiliers affectée sur un compte de réserve spécifique et le reste du résultat affecté soit au compte de report à nouveau, soit sur des comptes de réserve. Le résultat afférent aux activités exercées pour le compte de tiers fait l'objet d'une délibération pour être repris l'année suivante dans un état annexe. Le compte financier ainsi que le rapport annuel d'activité du directeur général, présenté au conseil d'administration, sont transmis au préfet et au ministre chargé du logement au plus tard le 15 juillet de l'année suivant l'exercice auquel ils se rapportent, comme le précise l'article R.423-24 du CCH.

Concernant les grandes décisions, le décret du 7 octobre 2014 prévoit la présentation par le directeur général, dans son rapport annuel d'activité, du niveau d'autofinancement net HLM tel qu'il est défini dans ce même décret, à savoir la capacité d'autofinancement après déduction de

la part de remboursement en capital des emprunts liés à l'activité locative, à l'exception des remboursements anticipés. Il s'agit ainsi d'une règle de gestion prudentielle. On notera que l'autofinancement net HLM est exprimé en pourcentage des produits d'activités et des produits financiers. S'il est négatif sur l'exercice ou si sa moyenne sur trois exercices consécutifs est inférieure à 3 %, le directeur général doit « proposer des mesures pour redresser la situation financière de l'office de manière pérenne ». Cette présentation ainsi que les mesures éventuelles de redressement font l'objet d'une délibération spécifique du conseil d'administration.

En outre, la gestion financière d'une structure HLM renvoie nécessairement à sa politique d'emprunt, de gestion de la dette et de la trésorerie. Cela relève de la compétence du conseil d'administration qui peut en déléguer tout ou partie au bureau et au directeur général dans les limites qu'il fixe. En cas de délégation au directeur général, ce dernier rend compte de sa gestion de la dette dans le cadre d'un rapport spécifique présenté au conseil. En cas de délégation, cette dernière doit définir précisément les limites du risque que les administrateurs ne veulent pas voir dépassées : part maximale dans la dette des emprunts « non classiques », politique d'échange de taux, appel à des produits structurés (et de quel type), etc. La délégation doit tenir compte de la capacité des services de l'office à maîtriser une politique dynamique de gestion de la dette et des emprunts. En raison du risque financier que le poids de la dette peut peser sur un organisme HLM, ces possibilités sont maintenant très encadrées par les textes. C'est pourquoi l'utilisation d'instruments financiers dits spéculatifs (c'est-à-dire dont l'objet est de réaliser des produits financiers distincts de l'activité normale d'un organisme) est interdite.

Après avoir présenté la réglementation inhérente à la gestion comptable, budgétaire et financière, nous nous attarderons sur les modalités de garanties, de contrôle et de prévention des risques financiers.

#### *2.2.2.4. Les dispositifs de garanties, de contrôle et de prévention des risques financiers au sein du secteur du logement social*

L'activité des organismes HLM impose la mise en œuvre de dispositions spécifiques destinées à garantir leurs engagements et leurs activités (A). En outre, le bon emploi des fonds publics, conformément aux opérations relevant de l'objet social des organismes, est assuré par le contrôle externe (B).

##### **A. Les dispositifs de garanties et de prévention au sein du secteur HLM**

Dans un premier temps, nous aborderons la garantie financière concernant les emprunts en locatif. Effectivement, une des prérogatives de la Caisse des dépôts est la garantie des encours de prêts réalisés par la Banque des Territoires<sup>14</sup> sur les fonds d'épargne du livret A pour assurer la protection de l'épargne réglementée centralisée et du financement du logement social, dont elle est légalement chargée par les dispositions du Code monétaire et financier. Généralement, cette garantie est apportée, sans contrepartie financière, par les collectivités territoriales. Dans le cas où les collectivités n'apporteraient pas tout ou partie de la garantie, celle-ci peut être sollicitée auprès de la CGLLS, à titre onéreux pour l'organisme. Les OPH, ayant le statut juridique d'EPIC, sont des personnes morales de droit public ; dès lors s'exerce le principe de l'insaisissabilité de leurs biens comme le précise l'article L. 2311-1 du Code administratif (CG3P). Il en va de même pour le principe d'échapper aux voies d'exécution forcée du droit privé. Ainsi, une hypothèque prise sur un bien appartenant à un OPH n'est pas en soi interdite, mais ne pourra pas produire l'effet escompté. En cas de programme prévoyant des logements en accession à la propriété, il est nécessaire pour l'organisme HLM d'obtenir la garantie de la Société de Garantie de l'Accession (SGA)<sup>15</sup>, qui couvre les organismes de HLM contre les risques liés à l'activité d'accession pour lancer l'opération.

En parallèle de la SGA et de la CGLLS, il existe des dispositifs professionnels d'expertise. On entend par dispositif professionnel d'assistance technique un dispositif assistant la gestion des organismes et venant en appui à la prévention des difficultés financières. Ce procédé a été créé par l'Union en 1978. Ce dispositif exerce les missions d'expertise auprès des organismes et réalise des analyses financières de leur situation. Il est maintenant rattaché aux fédérations. À titre d'exemple, la FOPH réalise des enquêtes annuelles auprès de ses adhérents et réunit ainsi les données financières et sociales de leurs activités qui font l'objet d'analyses dont les résultats sont restitués aux organismes, à l'aide de ratios qui permettent de caractériser leur situation et leur évolution. Chaque année, la FOPH établit un Dossier Individuel de Situation (DIS). Ce dossier comporte un volet économique et un volet social, adressé au directeur général. En outre, la FOPH, pour donner suite à une décision de l'assemblée générale de Grenoble en juin 2018, réalise une enquête sur les résultats prévisionnels des offices depuis 2019. Elle donne lieu à l'envoi à chaque office d'un document synthétique intitulé le mémento prévisionnel, restituant graphiquement ses principaux résultats à la fois rétrospectifs (issus de son DIS) et prévisionnels sur une période de 10 ans. Enfin, sur demande des organismes ou sur sa proposition, elle réalise

---

<sup>14</sup> Direction de la Caisse des dépôts, créée en mai 2018 qui regroupe les offres destinées aux territoires

<sup>15</sup> La SGA est une société anonyme constituée par les seules fédérations d'organismes de HLM et l'USH ; elle est chargée par la loi de garantir les organismes de HLM contre les risques financiers de la promotion immobilière sociale. Elle conclut avec eux une convention de garantie qui définit les conditions prévisionnelles d'activité de promotion et les conditions d'engagement de la garantie au regard des résultats antérieurs, des capacités de l'organisme et de l'appréciation des perspectives du marché.

des missions d'expertise auprès des offices qui servent de référence dans la présentation éventuelle des dossiers auprès de la CGLLS. Par conséquent, la participation des offices aux travaux du dispositif fédéral d'expertise est une des obligations statutaires d'adhésion à la Fédération. En contrepartie, la Fédération assure ce service dans le cadre des missions syndicales prises en charge sur le budget fédéral et garantit aux offices la confidentialité des dossiers. L'accès aux procédures de la CGLLS entraîne la levée de cette confidentialité à l'égard des administrations représentées à la CGLLS.

## B. Le contrôle externe de l'activité des organismes HLM

Le contrôle externe exercé sur les organismes HLM concerne trois volets. Un premier volet inhérent aux décisions par les organismes (a), un second volet concernant l'activité de ces organismes et de leurs comptes (b). Enfin, un troisième volet consacré aux contrôles liés au régime comptable (c).

### a. Le contrôle des décisions prises par les organismes HLM

La légalité des délibérations de leurs instances (conseil d'administration et bureau) qui constituent des actes administratifs relève du contrôle du préfet. La loi du 2 mars 1982 impose les conditions de ce contrôle aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Il s'agit d'un contrôle a posteriori, qui porte sur l'examen de la conformité des actes administratifs à la loi et non sur l'opportunité des décisions. On notera que les délibérations transmises au préfet sont immédiatement exécutoires et ne peuvent être mises en cause que par un recours du préfet contre leur illégalité éventuelle.

Les délibérations portant sur les loyers font l'objet d'un contrôle particulier, qui est le même pour les offices et pour les sociétés de HLM. Ces dernières doivent être transmises au préfet au moins deux mois avant la date d'application prévue des nouveaux loyers. Dans ce délai, le préfet dispose d'un mois pour faire connaître son appréciation de la décision à l'organisme et lui demander, s'il l'estime nécessaire, de prendre une nouvelle délibération en lui adressant le cas échéant une recommandation. L'organisme doit délibérer à nouveau, mais n'est pas tenu de suivre la recommandation du préfet. La deuxième délibération s'applique alors de plein droit.

### b. Les contrôles portant sur l'activité et les comptes des organismes HLM

En parallèle des contrôles sur les décisions, nous mettons en évidence des contrôles administratifs de l'activité et des contrôles juridictionnels sur les comptes. Tout d'abord, tous les organismes HLM sont soumis aux contrôles inopinés de l'Inspection Générale des Finances (IGF) d'une part, justifiés par le fait qu'ils sont destinataires de fonds publics, et de la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) d'autre part, notamment sur le respect des délais de paiement (respect de l'ordre public économique) et la surveillance de la commande publique (pour en assurer l'accès équitable et transparent, au bénéfice des entreprises et des acheteurs publics). En outre, ils sont également soumis aux contrôles de l'ANCOLS, créée par l'article 102 de la loi ALUR. L'ANCOLS assure un contrôle global au regard de l'objet social, portant sur l'ensemble des domaines d'activité de la structure HLM. Le contrôle s'effectue sur pièces ou sur place. L'évaluation porte sur différents volets, à savoir la gouvernance, l'efficacité de gestion et l'organisation territoriale. L'ANCOLS fait preuve d'une grande vigilance sur le respect des engagements pris, sur les procédures de contrôle interne et externe, ainsi que sur la régularité des appels d'offres et des attributions. De plus, le contrôle s'intéresse également aux questions administratives et de déontologie. Le rapport définitif de contrôle, une fois envoyé à l'organisme contrôlé, doit être communiqué à son conseil d'administration et faire l'objet d'une délibération lors de sa plus proche réunion. L'ANCOLS peut proposer des sanctions pécuniaires et administratives sur l'organisme contrôlé, la décision finale de la sanction revenant aux ministères siégeant au conseil d'administration de l'ANCOLS. Les sanctions administratives peuvent porter sur un ou plusieurs membres du conseil d'administration (suspension, interdiction de participer à un conseil d'administration pour une durée de 10 ans au plus, révocation). L'ANCOLS peut également proposer la dissolution de l'organisme et la nomination d'un liquidateur.

Une particularité concernant les OPH, en tant qu'établissements publics locaux (loi du 2 mars 1982), les offices relèvent du contrôle de la gestion et du contrôle juridictionnel de la CRTC. La CRTC exerce, à son initiative, un rôle de juge des comptes qui lui sont systématiquement transmis. Dans ce cadre, elle adresse des rapports d'observation. La périodicité des contrôles est en moyenne de 4 à 5 ans.

#### c. Les contrôles liés au régime comptable des organismes de logements sociaux

Enfin, il existe des contrôles liés aux régimes comptables des structures, qui ne sont pas de même nature. Concernant les organismes HLM pratiquant une comptabilité commerciale, le commissaire aux comptes exerce une mission de contrôle sur les opérations et les écritures. Il doit être indépendant de l'office (il est choisi dans le respect des règles de la commande

publique, sur une liste établie par le Haut Conseil du commissariat aux comptes). Il a pour mission de s'assurer de la régularité, de la sincérité et de l'image fidèle des comptes. Le commissaire aux comptes dispose des pouvoirs les plus étendus pour ses vérifications, et seuls les auxiliaires de justice et les agents de l'administration fiscale peuvent lui opposer le secret professionnel. Sa responsabilité civile et/ou pénale peut être engagée. Il dispose du pouvoir de dénonciation au procureur.

Jusqu'au 31 décembre 2021, pour les offices en comptabilité publique, la séparation de l'ordonnateur et du comptable conduit à un simple contrôle de la régularité des décisions de mandatement et de quittance par le comptable public, qui s'assure de la présence et de la qualité des justificatifs des mandats de paiement et titres de recettes et de la disponibilité des crédits à caractère limitatif.

Ce point avait pour objectif de dépeindre dans un premier temps le statut et les objets des OPH, mais également de dépeindre l'organisation et le fonctionnement des organismes HLM, ainsi que les modalités de contrôle et la prévention des risques financiers. Désormais, nous nous intéresserons à la réglementation de la production HLM.

### ***2.2.3. La réglementation de la production HLM***

Au début des années 1990, une nouvelle notion apparaît dans le débat public, à savoir la mixité sociale. L'enjeu est de lutter contre le phénomène de ghettoïsation et la distribution des logements sociaux dans l'espace urbain. En résumé, l'État attend désormais de chaque ville et de chaque quartier qu'ils participent à la production HLM. Néanmoins, cette attente se heurte à deux principaux obstacles. D'une part, cela implique qu'il faut être en mesure de produire des logements sociaux dans les centres-villes des agglomérations, où dans bien des cas les prix du foncier sont peu compatibles avec l'organisation du circuit de financement HLM. D'autre part, cela contraint les communes n'ayant pas opté pour une stratégie interventionniste à se « convertir » à la production HLM, et par conséquent à rechercher le moyen de mobiliser le foncier pour la mettre en œuvre. Face à ces difficultés, les agglomérations ont d'abord eu recours à des négociations informelles avec les bailleurs de logements sociaux avant d'être traduites dans les documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux. Ces procédés consistent à imposer à chaque opérateur le fait de réaliser dans ses projets de logements neufs une part de logements sociaux.

L'encadrement réglementaire imposant la production de logements HLM soulève deux obstacles. En premier lieu, il implique un glissement du rôle des documents d'urbanisme en France. Jusqu'au début des années 2000, les plans d'occupation des sols, remplacés par la suite par le PLU, avaient la capacité d'interdire certains usages urbains et de réglementer la forme et l'implantation des bâtiments dans l'espace. Néanmoins, ils ne permettaient pas de programmer à une échelle fine la réalisation d'un type spécifique de logement. Dans ce cas, l'encadrement réglementaire peut être perçu comme une limite au droit de propriété. En outre, il peut induire une dépréciation des valeurs foncières. L'obligation de construire des logements sociaux sur un terrain peut rendre ce dernier moins attractif et donc moins valorisé. En second lieu, l'encadrement réglementaire soulève une autre problématique d'ordre organisationnelle. Effectivement, les organismes HLM n'ont la capacité de réaliser des produits immobiliers autres que des logements sociaux que de façon marginale et très encadrée. Parallèlement, n'importe quel opérateur à but lucratif ne peut être le constructeur et le gestionnaire de logements sociaux. Or, l'encadrement réglementaire impose la production de logements sociaux sur le même terrain que le reste du programme immobilier envisagé. Dès lors, les structures HLM et les opérateurs immobiliers doivent collaborer dans la conception d'opérations mixtes socialement. Cette coopération entre les secteurs lucratif et non lucratif de la production urbaine était peu mise en œuvre avant les années 2000 du fait qu'ils emploient des salariés, des méthodes et des circuits de financement différents.

Dans un premier temps, nous montrerons comment se traduit l'injonction de la mixité sociale au sein des textes réglementaires (2.2.3.1). Puis, dans un second temps, nous présenterons des outils réglementaires favorisant la production HLM ainsi que la mixité sociale (2.2.3.2).

### *2.2.3.1. L'injonction de la mixité sociale dans les textes réglementaires*

La notion de mixité sociale apparaît dans le débat public au cours des années 1990 et 2000, mais le contenu reste imprécis. La notion est construite comme l'inverse de celle de ségrégation. Oberti et Préteceille (2016) défendent l'idée selon laquelle il est a priori simple de concevoir une situation dans laquelle des groupes sociaux sont concentrés dans l'espace, il est néanmoins plus complexe de décrire précisément une situation de non-ségrégation. Jaillet (2011) met en avant le rôle de la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) votée en 1991 dans la promotion de la mixité sociale. Néanmoins, elle témoigne également de l'ambiguïté de cette notion. Les acteurs publics sont en effet chargés d'assurer « à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer

dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales ». Le législateur tente donc d'allier différents principes tels que la cohésion sociale, la lutte contre la ségrégation, favoriser l'insertion et la coexistence de différents groupes sociaux. Ces principes sont exprimés à différentes échelles (celle des individus, celle des quartiers et celle des agglomérations). Cependant, le législateur ne présente pas les conditions de leur articulation. Ainsi, il existe plusieurs interprétations de la mixité sociale qui peuvent être comprises soit comme une lutte contre la ségrégation dans certains quartiers, soit comme la recherche plus générale d'une répartition des catégories sociales dans les agglomérations. En outre, Genestier (2010) montre que ce flou est renforcé par le fait que les opérateurs urbains et les élus locaux comme nationaux ont fréquemment recours à la notion dans leurs discours et la mobilisent de différentes façons telles qu'un mot d'ordre, un slogan, une idée reçue ou encore comme un argument rhétorique.

Parmi les différents types d'intervention qui ont été justifiés par la notion de mixité sociale, il semble que cette dernière a été interprétée en termes résidentiels et, plus particulièrement, de diversités des statuts d'occupations à l'échelle d'une ville ou d'un quartier. Ainsi, un espace mixte peut être défini comme un espace comprenant à la fois et en quantité importante des logements acquis par des ménages y résidant, des logements locatifs non sociaux et des logements locatifs sociaux. Ces derniers doivent dans la mesure du possible correspondre à différentes typologies et donc différents types de loyers. Il existe trois catégories de logements sociaux. Ils s'apprécient selon un niveau de loyer et un niveau de ressources pour les futurs locataires qui varient selon les territoires (zones définies par le ministère). Ces niveaux dépendent du type de prêt contracté par l'organisme HLM auprès de la Caisse des dépôts. Ainsi, les types de logements portent le nom du prêt principal qui les finance. Le PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) sert de référence en termes de ressources et de loyers plafonds. Le PLAI est plus social et destiné à des ménages qui connaissent des difficultés économiques et sociales. Enfin, le PLS est destiné à des ménages dont les revenus sont légèrement supérieurs aux plafonds du Plus. Le PLS propose des niveaux de loyers plus proches du privé qui peuvent être trop élevés par rapport aux revenus de la majorité des demandeurs. Les organismes HLM proposent également des logements intermédiaires (PLI) dont les plafonds sont supérieurs à ceux du PLS, mais qui ne bénéficient pas des mêmes aides et ne sont pas comptabilisés comme des logements sociaux, notamment au regard des obligations liées à l'article 55 de la loi « SRU ». Les lois de finances annuelles déclinent les objectifs de production consignés dans le pacte d'objectifs et de moyens signé par l'État et l'USH en juillet 2013. L'application en 2003 du PNRU en témoigne. Sont identifiés au sein de ce programme comme devant être rénovés les quartiers au sein desquels il existe principalement des logements locatifs sociaux, sous la forme le plus souvent de grands ensembles ; de façon à y améliorer la qualité de vie, l'ANRU y finance des projets visant à réaliser des logements locatifs sociaux accessibles aux classes moyennes (en PLS), des

logements en accession à la propriété (en y mobilisant des promoteurs immobiliers) ou encore des logements locatifs privés (via l'intervention de l'AFL) comme l'on décrit Driant et Lelévrier (2006) ou encore Saint-Macary (2011). En définitive, c'est surtout une disposition de la LOV, réaffirmée en 2000 avec la loi SRU, qui contribue à rendre une consubstantielle mixité sociale et une diversité des statuts d'occupation. Cela renvoie à l'obligation faite à la plupart des communes urbaines d'arbitrer parmi leurs résidences principales au moins 20 % de logements locatifs sociaux.

Cette interprétation de la mixité sociale a permis aux élus de concevoir un mode d'intervention spécifique. Dupuy (2010, p. 10) résume la pensée des maires de la manière suivante : « si je veux 20 % de logement social sur ma commune, le plus simple est de demander à tout programme privé de construction neuve d'inclure 20 % de logement social ». Ainsi, ce raisonnement, certes simplificateur, présente l'avantage de rendre possible une intervention « passive » des pouvoirs publics (Dupuy, 2010). Il suffit pour cela pour les élus locaux de contraindre les promoteurs immobiliers à travailler avec des organismes HLM. Pollard (2009) a exposé l'intérêt des grandes villes françaises pour cette solution, alors même que les organismes HLM tout comme les promoteurs immobiliers y étaient d'abord réticents. D'un point de vue opérationnel, la VEFA a été privilégiée pour rendre possible la collaboration entre le secteur HLM et celui de la promotion immobilière. Ce dispositif conçoit la réalisation par des promoteurs immobiliers à but lucratif sur une seule parcelle d'une opération abritant à la fois des logements en accession à la propriété et des logements locatifs sociaux. Une fois la réalisation achevée par les promoteurs immobiliers, ces logements sont revendus à des organismes HLM, qui les gèrent ensuite comme le reste de leur patrimoine immobilier. Par conséquent, les opérations mixtes sont devenues l'une des principales traductions opérationnelles de la mixité sociale. On notera que la réalisation de logements sociaux peut prendre des formes différentes et ne nécessite pas toujours de construire de nouveaux logements. La production des logements doit contribuer à l'harmonie de la ville et peut ainsi aider à valoriser des bâtiments existants en transformant leur usage. Il s'agit aussi bien de la construction de logements neufs en location ou en accession à la propriété. Elle permet de renforcer l'offre de logements dans l'agglomération, mais nécessite du foncier disponible. Une autre option est l'acquisition-amélioration, qui redonne vie à des bâtiments anciens ou vétustes, ou change leur usage. On peut citer comme exemple d'anciennes gares, des hôtels désaffectés, des casernes, d'anciennes écoles ou des logements privés. Ce dispositif est très utile pour la revitalisation des centres-bourgs, mais nécessite un diagnostic initial pour valider la viabilité de l'opération au regard des normes (sécurité et/ou environnementale, matériaux de construction). Enfin, l'acquisition en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) par un organisme HLM de logements construits par un promoteur, à partir d'un

cahier des charges validé par l'organisme, permet à l'organisme HLM d'acquiescer un nombre limité, ou la totalité, des logements d'un programme.

### *2.2.3.2. Des outils réglementaires favorisant la production HLM et la mixité sociale*

Afin d'imposer aux promoteurs immobiliers l'introduction de logements sociaux dans leurs opérations immobilières, les élus locaux ont d'abord eu recours à la négociation informelle. Dans ce cas, ils usent de leur maîtrise du droit des sols en menaçant les opérateurs privés, s'ils refusent de créer du logement social, de refuser leurs permis de construire et de rendre plus complexes leurs interventions futures. Dupuy (2010) ainsi que l'USH (2014) montrent que ces négociations au cas par cas concluent dans certains cas à l'élaboration de doctrines locales, appliquées de façon quasi uniforme : la production d'un certain nombre, d'une certaine surface ou d'une certaine part de logements sociaux est imposée dès lors que les promoteurs immobiliers construisent un certain nombre ou une certaine surface de logements en accession à la propriété. Dans certaines agglomérations, ces doctrines locales sont transcrites dans des chartes, signées par les élus locaux, les promoteurs immobiliers et les organismes HLM, qui servent à présenter les contraintes pesant sur le développement d'opérations immobilières pour en faciliter la négociation.

À partir du milieu des années 2000, une partie de ces négociations informelles et des chartes est transcrite dans les documents d'urbanisme, selon un processus d'institutionnalisation nationale des arrangements locaux, comme le décrit Pollard (2009). Nous sommes en mesure de distinguer deux types de documents. Un premier groupe de documents pouvant être qualifiés de documents de planification. Avec la loi « Alur » en 2014, le schéma de cohérence territoriale (Scot) est devenu le document central, intégrant l'ensemble des schémas et normes locales de développement territorial. Il met en cohérence les politiques publiques d'urbanisme, d'habitat, de transports et de commerce des intercommunalités qui l'élaborent pour répondre aux enjeux de développement d'un bassin d'habitat ou d'un pays. À partir d'un diagnostic, le Scot précise les objectifs d'aménagement et d'urbanisme, y compris en matière d'équilibre social et de construction de logements sociaux. Il comprend aussi une analyse du potentiel de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis pour limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers. Son élaboration associe l'État et tous les échelons de collectivités locales et leurs groupements concernés. Il est recommandé d'y associer les organismes de logement social. Un autre document de planification est le PLUI ; il s'agit du document d'urbanisme de l'intercommunalité (ou le cas échéant de la commune) qui définit le projet global d'aménagement du territoire et précise l'utilisation des sols. Il est évident que ce dernier est en

cohérence avec le Scot et conforme au PLH. Avec la loi « SRU » et la récente loi « Alur », le PLU est également devenu un instrument de la lutte contre l'étalement urbain. Le PLU se doit d'analyser la capacité de densification et de mutation de l'ensemble de l'espace bâti et d'exposer les modalités permettant de densifier ces espaces, tout en limitant la consommation d'espaces agricoles, naturels ou forestiers. En outre, il doit établir un inventaire des capacités de stationnement et des possibilités de mutualisation des espaces de stationnement. Il comprend une partie d'orientation, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). La loi « Alur » prévoit le transfert automatique de la compétence PLU aux intercommunalités au terme d'un délai de trois ans suivant sa promulgation. Lorsqu'il est élaboré par un EPCI, le PLU peut tenir lieu de programme local de l'habitat. Il comprend alors également un programme d'orientations et d'actions où figure toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat. Un second groupe de documents d'urbanisme peut être regroupé sous la terminologie de programmation. Le PLH est le document stratégique qui définit la politique du logement à l'échelon intercommunal pour une durée de six ans. Il vise à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité des PMR, le tout en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Le PLH comprend un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, un document d'orientation et un programme d'action, avec notamment le nombre de logements sociaux à réaliser. Il dépeint les objectifs et les moyens de l'amélioration du parc existant et du développement de l'offre, pour l'habitat social et privé, en tenant compte de l'équilibre social. Il inscrit l'habitat dans une logique de développement territorial qui implique l'urbanisme, les transports et le développement économique et social. Le PLH prend également en compte les besoins générés par les projets de renouvellement urbain des quartiers, en termes de relogement, de reconstitution d'offre de logements abordables et d'objectifs de peuplement. Il détaille les actions par commune ou par secteur. Il peut également comprendre un « volet foncier » permettant d'identifier les terrains aptes à la construction et si possible les procédures et outils de leur mobilisation. Enfin, le Plan Départemental de l'Habitat (PDH), initié en 2006, vise à faciliter la coordination des différentes politiques de l'habitat sur l'ensemble du territoire concerné. Il est également élaboré pour six ans. Il permet d'assurer la cohérence entre les territoires dotés d'un PLH et ceux qui ne le sont pas, en particulier dans les territoires ruraux.

#### ***2.2.4. La réglementation de l'attribution des logements sociaux***

Dès que les logements sont achevés, le partenariat entre les élus, les services de la ville et les organismes HLM se poursuit à travers la gestion du patrimoine et la vie dans les logements. Les élus restent également impliqués, principalement via le processus d'attributions de logements. Les services de la ville ou de l'intercommunalité continuent de travailler avec les organismes HLM pour tout ce qui relève de l'accompagnement social lorsqu'il est nécessaire et sur les questions du « bien-vivre » à l'intérieur ou autour des résidences. Quant à l'organisme de logement social, son rôle évolue de celui de maître d'ouvrage à celui de gestionnaire, aux côtés de la collectivité locale, notamment en matière d'attribution et de politique de peuplement, en fonction d'orientations définies localement. Compte tenu de la diversité des besoins, qui suppose d'apporter des réponses précises, une palette de « produits » particuliers peut être proposée aux habitants. L'organisme a pour obligation d'être à l'écoute des besoins des locataires, de favoriser la concertation et d'apporter un soin particulier à la qualité du service rendu. Nous aborderons l'attribution de logements sociaux comme un processus encadré (2.2.4.1) au service des plus fragiles (2.2.4.2).

#### *2.2.4.1. L'attribution de logements sociaux, un processus encadré...*

De l'enregistrement de la demande de logement à l'attribution du logement à un ménage, une réglementation détaillée encadre la procédure. Celle-ci fait intervenir différents partenaires tels que les organismes HLM, responsables de la décision d'attribution et les acteurs locaux, dont les collectivités locales. Cette réglementation vise à encadrer les attributions et à organiser l'enregistrement et le traitement des demandes, mais aussi à garantir les droits des demandeurs de logement. On remarque que l'article 97 de la loi « Alur » fait évoluer certaines de ces procédures et renforce le rôle de pilotage des EPCI dans ce domaine.

L'attribution de logement social s'effectue dans le respect de règles d'attribution définies par le CCH, règles qui sont parfois déclinées localement. Elle doit veiller au respect de la mixité sociale des villes et des quartiers. Elle participe à la mise en œuvre du droit au logement, pour satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Elle doit aussi prendre en compte la diversité de la demande et favoriser l'égalité des chances des demandeurs. Néanmoins, on remarque, dans les zones les plus tendues, que l'attribution relève de plus en plus d'injonctions qui peuvent se révéler paradoxales. Effectivement, la mise en œuvre du Droit Au Logement Opposable (DALO) impose une réponse prioritaire aux ménages les plus en difficulté. Cela n'est évidemment pas contestable, mais rend plus difficile le maintien de la vocation généraliste du parc social d'accueillir tous ceux qui ne peuvent se loger dignement aux

conditions du marché. L'accueil de ces différentes catégories de ménages sans exclusion doit être organisé de façon partenariale dans les territoires, en veillant aux équilibres de mixité sociale. Cela rend ainsi nécessaire la définition dans les territoires, dans le cadre des PLH et des PDALHPD (Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées), d'orientations sur le rôle attendu de l'offre nouvelle de logement social comme du parc existant, mais aussi sur la contribution du parc privé, y compris à travers le conventionnement. La loi fixe ainsi deux conditions à l'accès au logement social : d'une part, des conditions de ressources et d'autre part, la citoyenneté française ou, pour les personnes étrangères, un titre de séjour régulier. Au niveau national, le CCH délimite plusieurs grandes catégories de personnes prioritaires telles que les personnes en situation de handicap ou les familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ; les personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ; les personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou logement de transition ; les personnes mal logées ou reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ; les personnes victimes de violences. Il est bien évident que les objectifs d'attribution peuvent être déclinés localement. La loi prévoit ainsi que les PDALHPD et les PLH définissent des orientations permettant de guider les politiques d'attribution. Les accords collectifs intercommunaux, à l'initiative de l'EPCI, ou départementaux, à l'initiative du préfet, imposent de manière contractuelle avec les bailleurs sociaux des objectifs annuels chiffrés d'accueil des personnes en difficulté répondant aux critères du PDALHPD. Ces accords sont conclus pour une durée de trois ans. En outre, depuis la loi « Alur », les EPCI peuvent mettre en place des conférences intercommunales du logement. Enfin, les organismes HLM doivent définir des orientations d'attribution arrêtées par leur conseil d'administration ou de surveillance.

Le processus d'attribution fait appel à de nombreux intervenants. Au cours des années 1950, différents acteurs sont associés aux attributions de logements par le biais des réservations. En contrepartie des subventions, garanties ou apports en terrain, les collectivités locales, l'État et les collecteurs du « 1 % Logement » obtiennent des droits de réservation sur les logements, qui sont stipulés dans une convention de réservation. Ces droits donnent aux réservataires un pouvoir de proposition de candidats. C'est ainsi qu'au maximum 20 % des logements d'une opération sont réservés aux collectivités locales ou EPCI. Toutefois, des réservations supplémentaires peuvent être obtenues dans le cas d'aides particulières telles que l'apport du terrain. À l'instar des collectivités et des EPCI, jusqu'à 30 % des logements peuvent être réservés pour l'État pour des publics prioritaires (dont au plus 5 % pour les fonctionnaires). Enfin, un pourcentage variable est réservé aux employeurs et collecteurs du « 1 % », selon leur participation financière à l'opération. En ce qui concerne les logements non réservés, ils sont

laissés à disposition de l'organisme HLM. La décision d'attribution, quel que soit le réservataire, revient à la commission d'attribution mise en place par le bailleur social et dont le fonctionnement est régi par un règlement intérieur. La commission statue de manière collégiale sur les dossiers présentés (trois au minimum pour chaque logement). La décision tient compte du patrimoine du demandeur, du niveau de ses ressources, de la composition familiale, de ses conditions de logement actuelles, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs. En d'autres termes, elle respecte les critères fixés par le CCH. La commission d'attribution est composée de six administrateurs membres du conseil d'administration de l'organisme HLM dont la désignation des membres est différente en fonction du statut (OPH, ESH, coopérative) et du nombre de commissions de l'organisme. Le maire de la commune d'implantation du logement (ou son représentant) y siège également. Il est membre de droit et dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix. Le président de l'EPCI compétent en matière de PLH peut y siéger à titre consultatif. Il est important de noter que le préfet désigne un représentant des associations menant des actions d'insertion agréées et ayant une voix consultative sur la décision d'attribution. Un représentant de l'État, ou l'un de ses représentants membre du corps préfectoral, peut assister à la commission d'attribution à sa demande. Enfin, un représentant d'une association de défense des droits des locataires prend part à cette commission.

#### *2.2.4.2.... au service des plus fragiles*

La crise économique, la précarisation des ménages, l'évolution des modèles familiaux sont autant de facteurs qui ont fait émerger des publics plus vulnérables qui, sans être marginaux, ont de nouveaux besoins en logement, auxquels le parc de logements privés n'est pas toujours en mesure de répondre. Des aides à la personne sont versées par l'État pour faciliter l'accès et le maintien dans le logement. Localement, des dispositifs partenariaux sont mis en place pour faciliter le logement des personnes en difficulté, pilotés par les collectivités et auxquels participent les organismes HLM. Le parc social, dans ses formes diverses, peut alors constituer un plus. Des types de logements plus spécifiques, répondant à des demandes particulières, ont vu le jour.

Nous rappelons le rôle prépondérant des aides à la personne dans l'accès et le maintien dans le logement. Que l'on soit locataire dans le parc privé ou dans le parc social, on peut bénéficier d'aides personnelles au logement pour faire baisser l'effort financier que constitue le logement. Les aides à la personne constituent par conséquent un soutien supplémentaire au maintien dans le logement pour les revenus les plus modestes. Depuis 2001, un barème d'aides unique

s'applique dans le logement social et le logement privé. Aujourd'hui, près de 2,2 millions de locataires HLM bénéficient de l'aide, avec un montant moyen de 225 euros par mois. Cette aide est calculée en fonction du montant du loyer, des ressources du ménage, mais aussi en fonction de plafonds de loyers. Ces barèmes de l'APL sont revalorisés chaque année en tenant compte de l'évolution des prix de détail et du coût de la construction. Cette aide est versée selon le système du tiers payant directement au bailleur HLM par les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) et les Caisses de Mutualité Sociale Agricole (CMSA) ; elle vient par conséquent en déduction de la mensualité ou du loyer à acquitter par le bénéficiaire.

En parallèle des aides à la personne, on observe la mise en place de dispositifs partenariaux visant à accompagner les publics les plus fragiles. Ces aides spécifiques et ciblées peuvent être mobilisées pour favoriser l'insertion et le maintien dans le logement social des ménages les plus fragiles. Ces aides apportées par des partenaires extérieurs viennent appuyer l'action de prévention des organismes HLM. On peut citer l'exemple des PDALHPD qui contribuent à garantir le droit au logement par des mesures destinées à permettre à toute personne éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, d'accéder à un logement indépendant ou de s'y maintenir, d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques et de pouvoir disposer, le temps nécessaire, si elle le souhaite, d'un accompagnement correspondant à ses besoins. Le PDALHPD inclut les mesures complémentaires destinées à répondre aux besoins en hébergement des personnes. L'État et le département ainsi que leurs partenaires locaux élaborent ce plan pour une durée de six ans maximum. Le PDALHPD fixe, par secteur géographique, en tenant compte des programmes locaux de l'habitat et des bassins d'habitat, les objectifs à atteindre pour assurer aux personnes et familles visées par le plan la mise à disposition durable d'un logement et garantir la mixité sociale des villes et des quartiers. Il permet un véritable suivi et une évaluation des actions, mobilisant l'ensemble des outils de droit commun, dont le Fonds Solidarité Logement (FSL) et les procédures d'attribution prioritaire de logements sociaux, ceci en lien étroit avec les chartes de prévention des expulsions. Le FSL est une aide départementale dont bénéficient 1,2 million de ménages dans le parc privé et dans le parc social pour un montant global de près de 332 millions d'euros en 2010. Ce fonds favorise à la fois l'accès au logement, le maintien dans le logement ainsi qu'une aide aux fluides. Dans le premier cas, l'aide se présente sous forme de prêt ou d'allocation directe. Il est important de noter que cette aide est conditionnée à une garantie et un accompagnement social quasi systématique. Dans le second cas, l'aide intervient en cas de difficulté passagère. Enfin, dans le troisième cas, l'aide aux fluides mise en place depuis 2005 concerne le paiement des charges d'énergie. Un autre dispositif pouvant être cité ici est le Loca-pass. Il fait référence à un système d'aide pour les ménages octroyée par le « 1 % logement » pour les aider à s'installer dans un logement. Il

comporte deux aides pouvant ou non être cumulées. La première vise à faciliter le dépôt de garantie demandé par le bailleur. Il s'agit d'une avance sous forme d'un prêt remboursable en 25 mois. La seconde est une garantie contre les impayés de loyers et de charges, qui remplace la garantie personnelle, pendant trois ans à compter de l'entrée dans le logement (avec une prise en charge de neuf mois maximum d'impayés de loyers). Le Loca-pass est fréquemment mobilisé par les organismes HLM. Chaque année, entre 150 000 et 200 000 locataires en bénéficient chaque année, soit plus d'un tiers des entrants.

Dans le cadre de la prévention des expulsions, la loi du 5 mars 2007 concernant le droit au logement opposable prévoit que les ménages menacés d'expulsion font partie des personnes à reloger prioritairement. En outre, une circulaire du 26 octobre 2012 demande aux préfets de ne pas procéder à l'expulsion de ces ménages sans relogement. Afin de permettre le traitement coordonné des situations d'expulsion locative, la loi « Alur » prévoit qu'une charte de prévention de l'expulsion, dont les dispositions sont fixées par décret, doit être rédigée dans chaque département avec l'ensemble des partenaires concernés. Elle est approuvée par le comité en charge du PDALHPD et fait l'objet d'une évaluation annuelle de ce même comité ainsi que devant la Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions locatives (CCAPEX). Les CCAPEX sont des outils partenariaux de la prévention des expulsions, également confortés par la loi « Alur ». Créées dans chaque département, elles ont pour missions, d'une part, de coordonner, évaluer et orienter le dispositif de prévention des expulsions locatives défini par le PDALHPD et la charte pour la prévention de l'expulsion. D'autre part, elles délivrent des avis et des recommandations à tout organisme ou personne susceptible de participer à la prévention de l'expulsion, ainsi qu'aux bailleurs et aux locataires concernés par une situation d'impayé ou de menace d'expulsion. La loi du 18 janvier 2005 inhérente à la programmation pour la cohésion sociale prévoit des protocoles de prévention des expulsions dans le parc social signés pour deux ans entre l'occupant et le bailleur HLM. Ils ont pour objectif de maintenir dans le logement les ménages défaillants et dont le bail a été résilié. L'occupant s'engage à reprendre les paiements et voit son aide personnelle au logement rétablie. Dès lors que l'occupant respecte ses engagements, le bailleur renonce à poursuivre la procédure judiciaire d'expulsion et doit, au terme du protocole, conclure un nouveau bail avec l'occupant.

### ***2.3. La logique bureaucratique qui s'essouffle au profit d'une logique de marché***

Comme évoqué dans la première section, la loi ÉLAN offre une plus grande place aux mécanismes de marché au sein du secteur du logement social. Le gouvernement insiste sur les supposés dysfonctionnements du logement social. L'accent de la réforme est mis sur

l'organisation des attributions de logements et le contrôle des locataires à l'aide d'un système de « notes ». Desjardins (2008) revisite les évolutions du logement social à travers le prisme du néolibéralisme de Foucault (2004). Nous reprendrons ces travaux pour montrer que le néolibéralisme n'est pas synonyme de recul de l'action publique comme au temps du compromis keynésien, mais bien de créer un cadre propice à la concurrence (2.3.1). Ensuite, nous expliciterons le phénomène de managérialisation du monde HLM (2.3.2).

### ***2.3.1. L'influence du néolibéralisme sur le secteur du logement social***

Desjardins (2008) mobilise dans ses travaux le cadre théorique élaboré par Foucault (2004) afin de comprendre l'évolution des politiques publiques du logement et notamment celle relative au logement social. Selon ces travaux, tout un ensemble d'évolutions repérables dans de nombreux pays européens prend sens au travers de la conceptualisation du néolibéralisme élaborée par Foucault, qu'il s'agisse à la fois des objectifs des politiques du logement et de la mise en œuvre de celles-ci. Il met en évidence une mutation du sens du logement social dans l'économie des politiques urbaines. Dans un premier temps, il était considéré comme un moyen de favoriser puis de récompenser l'investissement dans le monde du travail. Puis, dans un second temps, il est devenu un outil au service de la lutte contre l'exclusion. En outre, la redéfinition de la place du logement social dans les politiques urbaines et sociales implique une mutation du rôle des collectivités territoriales, des bailleurs comme des habitants dans l'organisation de la production et de la gestion du logement social. Ces derniers doivent dès lors se conformer aux principes de responsabilité ou d'esprit d'entreprise, donc d'agir selon les principes propres à la société concurrentielle. Premièrement, nous dépeindrons la nouvelle vocation du logement social (2.3.1.1). Deuxièmement, nous verrons comment ce changement de vocation entraîne une mutation des relations entre les différents acteurs de la chaîne de production et de gestion du logement pour donner naissance à une gouvernamentalité néolibérale (2.3.1.2).

#### *2.3.1.1. Une mutation de la vocation du logement social...*

Pour donner suite aux conséquences de la Seconde Guerre mondiale, les politiques d'intervention gouvernementales pour l'édification de logements étaient massives. Les États impulsaient de grands programmes de construction dans le but d'éliminer la pénurie de logements qui s'était installée avant la guerre et de poursuivre l'indispensable urbanisation de l'Europe. Dès lors, la construction de logements sociaux était vivement promue et était soutenue par des aides publiques. À partir des années 1970, la pénurie de logements a décliné

substantiellement et on assiste à une reconfiguration de la place de l'État. Effectivement, les aides directes à la construction diminuent fortement au profit d'aides à la personne. En outre, la définition des politiques de logement est de plus en plus souvent transférée aux collectivités locales. Désormais, les organismes de logements sociaux sont priés de gérer selon des règles inspirées du privé. Harloe (1995) suit cette ligne générale et distingue deux modèles de politique du logement social : le modèle de masse et le modèle résiduel. Dans le modèle de masse, les logements sont construits en nombre et sont ouverts à de larges couches de la population. Le logement social obtient des aides non ciblées. A contrario, le modèle résiduel est caractérisé par des programmes de petite taille, et les logements sociaux sont destinés aux populations à revenu très faible. Dans ce modèle, le secteur social est stigmatisé parce qu'il concentre les groupes marginalisés, politiquement, économiquement et socialement. Les travaux de Harloe montrent que le modèle de masse est celui qui a dominé en Europe de l'Ouest et du Nord de 1945 au milieu des années 1970, alors qu'aujourd'hui on observe une convergence vers le modèle résiduel.

Le modèle généraliste s'est épanoui au cours des trente années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Dans le cadre de la société fordiste, le logement social était synonyme de la récompense de la docilité dans le travail. Il est important de noter selon Frouard (2008) que la naissance du logement social est liée d'un côté aux luttes ouvrières, de l'autre au patronat paternaliste qui a réalisé des résidences pour ouvriers, dans les villes ouvrières dès la seconde moitié du XIXe siècle. Avec le développement de l'État-providence et le déploiement bureaucratique, le logement social s'est banalisé sous une forme de paternalisme sans père. Cette mutation est née avec le développement de la bureaucratie au sens de Crozier (1971, p. 270) « l'autorité est convertie le plus possible en règle impersonnelle et les structures mêmes de l'organisation semblent agencées de telle sorte qu'une distance suffisante puisse s'établir entre les gens qui ont à prendre des décisions et ceux qui sont affectés par ces décisions ». Mais le logement social vise à rendre les travailleurs plus dociles et, en retour, à les récompenser de cette docilité par une segmentation des produits selon les engagements de chacun au sein du monde du travail. Par conséquent, le mode de construction des logements sociaux correspond en effet à une société hiérarchisée. En France, à côté des HLM ordinaires, on crée, à partir de 1950, une catégorie à normes réduites destinée à reloger la population des îlots insalubres. On peut citer l'exemple des logements économiques normalisés en 1952, des logements populaires et familiaux (les Lopofa) en 1954, des cités de transition en 1960, et la mise en place de programmes sociaux de relogement à partir de 1961. Cette stratification s'accélère en 1961 avec la création des immeubles à loyer normal qui deviendront en 1968 les immeubles à loyer modéré pour la population de cadres qui se trouvent « hors plafond ». L'organisation du travail

comme celle des parcours résidentiels enseignent la gratification différée : si cette hiérarchisation apparaît comme une cage de fer, elle est aussi un réconfort psychologique.

À partir des années 1970, la place du logement social a, dans les discours, complètement changé. Certes, le logement social n'a pas disparu. Il continue à exister parce qu'il constitue un filet de sécurité, le moyen non plus de loger le peuple, mais de venir en aide aux exclus. Auparavant, dans les années 1950 et 1960, les différents types de logements sociaux exprimaient les paliers de l'ascension sociale. Alors que des années 1980 à aujourd'hui, les différents types de logements sociaux tentent de répondre aux différents degrés d'exclusion sociale. En parallèle, la propriété est fortement promue par tous les gouvernements. Selon Rifkin (2000), on pourrait penser que la propriété du logement n'est plus si importante. Or, le logement est pourtant ce bien qui offre un accès en sécurisant les individus et en les dotant d'un capital, d'abord financier, mais aussi, pourrait-on dire, moral, qui les responsabilise. La propriété est considérée comme un élément de stabilité sociale et morale. Ces idées s'allient à d'autres, plus néolibérales, qui voient dans la propriété du logement une ressource indispensable en dotant les ménages d'un capital financier utile à l'individu entrepreneur. La propriété du logement n'est pas un frein à la « flexibilité » des travailleurs ni à la « mobilité » du capital, elle assure au contraire la sécurité financière nécessaire à cette flexibilité.

Dès lors, certains chercheurs tels que Maury (2006) se sont interrogés sur l'impact de ce changement de modèle sur le niveau des aides publiques en faveur du logement, et tout particulièrement, de savoir si ce dernier a entraîné une contraction de ces dernières. Il paraît complexe d'apporter une réponse assurée à cette interrogation. Les données relatives aux différents pays européens sont disparates. Le poids des interventions publiques est souvent mal connu en raison de la diversité des acteurs impliqués allant de l'Union Européenne aux communes et, surtout, de la variété des aides publiques qui comprennent des aides directes, mais également des aides fiscales comme les baisses de TVA, les déductions des intérêts d'emprunt pour l'impôt sur le revenu ou autres mécanismes fiscaux. Cependant, quelques données nous montrent qu'il est délicat de parler d'un retrait ou d'un recul généralisé de la puissance publique dans le secteur du logement. On peut prendre l'exemple de la France ; en 1984, l'ensemble des aides publiques au secteur du logement, aides directes comme aides indirectes à travers des défiscalisations, représente 1,9 % du PIB. En 1995, comme en 2005, cet ensemble représente 1,8 %. Dès lors, il paraît donc difficile de parler d'un retrait de la puissance publique du secteur du logement au cours de ces vingt années de transition postkeynésienne. La puissance publique intervient toujours de manière nette, les aides au logement se justifient toujours comme outil macroéconomique pour soutenir le secteur de la construction et comme

outil d'aménagement du territoire. Toutefois, ces aides s'inscrivent dans des finalités différentes puisqu'il s'agit moins de soutenir la construction de logements publics que de promouvoir les choix individuels, notamment en faveur de la propriété. Si l'on reprend l'exemple de la France, et notamment la réforme de 1977 sur le financement du logement, l'aide publique au secteur du logement n'a pas diminué substantiellement, mais a profondément changé. Alors que les aides à la personne représentent 0,6 % du PIB en 1984, elles en représentent près de 1 % en 1995 comme en 2005. A contrario, les aides à la pierre diminuent de 1,2 % du PIB en 1984 à 0,8 % en 1995 comme en 2005. En euros par habitant, les aides à la pierre diminuent entre 1991 et 2001 de 73 à 59 en France. A contrario, les aides à la personne augmentent de manière très nette entre 1991 et 2001 en passant de 146 à 205 en France. Cette mutation s'opère par une multitude de décisions, qui, au fil du temps, se conjuguent pour réserver l'accès du logement social aux plus pauvres. Enfin, indépendamment des mesures publiques, la mutation du parc social est quelquefois impulsée par les dynamiques des ménages, qui, d'eux-mêmes, quand ils le peuvent, fuient un parc social de moins en moins attractif pour les classes moyennes.

Cet ensemble de mesures budgétaires, financières ou encore réglementaires visant à transformer la population du parc locatif social s'est mis en œuvre de manière non linéaire, décalée selon les pays, avec parfois de fortes résistances de la part de bailleurs sociaux, de locataires, d'associations ou de syndicats défendant le modèle généraliste du logement social. Il nous semble au contraire que le logement social trouve toute sa place dans une nouvelle logique des politiques urbaines.

### *2.3.1.2.... donnant naissance à une gouvernamentalité néolibérale*

Comme le point précédent l'explique à travers les travaux de Desjardins (2008), les mutations des politiques du logement dans l'orientation des politiques sociales ne sont plus conçues comme une compensation pour les carences de l'économie de marché ni comme un moyen de soustraire de l'économie de marché la satisfaction des besoins jugés essentiels, mais au contraire comme un outil pour soutenir la compétitivité d'une société, en insérant chacun dans le jeu de la concurrence par une égalisation des chances. En reprenant les travaux de Foucault (2004), la théorie néolibérale dépasse le seul cadre de la politique économique. En un mot, la construction d'une société de concurrence concerne tous les champs de l'action publique et tous les domaines de la vie sociale et individuelle. Dans cette perspective anthropologique de l'homme économique, elle met en œuvre des ressorts sociaux et subjectifs, la concurrence, la

responsabilité, l'esprit d'entreprise, et vise à donner naissance à l'homme néolibéral. L'homme néolibéral est apte à se laisser gouverner par son propre intérêt. Il est néanmoins important de noter que l'objet du pouvoir n'est pas donné, il se réalise dans les dispositifs que le gouvernement crée, entretient et stimule. Selon Foucault (2004, p. 151), « le gouvernement néolibéral n'a pas à corriger les effets destructeurs du marché sur la société. Il n'a pas à constituer, en quelque sorte, un contrepoint ou un écran entre la société et les processus économiques. Il a à intervenir sur la société elle-même dans sa trame et dans son épaisseur. Il a, au fond [...], à intervenir sur cette société pour que les mécanismes concurrentiels, à chaque instant et en chaque point de l'épaisseur sociale, puissent jouer le rôle de régulateur. [...] Ce n'est pas un gouvernement économique, c'est un gouvernement de société ». Dans le cas des politiques du logement, un agencement nouveau de la chaîne des acteurs viserait à susciter un nouveau type de société. On peut citer plusieurs éléments qui semblent l'indiquer.

Premièrement, le phénomène de décentralisation des politiques du logement, qui se traduit par une responsabilité accrue transférée aux acteurs locaux, collectivités locales, comme aux bailleurs. Foucault (2004, p. 183) qualifie ce phénomène de déplacement du « centre de gravité de l'action gouvernementale par le bas ». Cependant, cette plus grande autonomie conférée aux acteurs locaux est orientée de manière à répondre au souci d'une plus grande intégration dans les objectifs de la concurrence. En France, la décentralisation des politiques de logement est progressive depuis le début des années 1980. Néanmoins, on constate une certaine réticence du législateur vis-à-vis de pratiques communales qui pourraient s'avérer trop ségrégatives. La loi Chevènement sur l'intercommunalité puis l'Acte II de la décentralisation (loi du 13 août 2004) confèrent aux intercommunalités et aux départements la compétence générale pour la mise en place de la politique de la ville et de l'habitat. Dès lors, les intercommunalités peuvent signer une convention de délégation pour l'attribution des aides à la pierre. En parallèle, les préfets perdent leur « droit de réservation » sur l'occupation d'une partie du parc de logements sociaux. Si l'État conserve son droit de fixer des objectifs quantifiés, il intervient dans le cadre d'une compétence largement partagée à la fois avec les élus locaux, qui maîtrisent et gèrent les politiques foncières locales, ainsi que les bailleurs sociaux qui définissent l'orientation de leurs politiques stratégiques et patrimoniales. Cette décentralisation des politiques du logement conduit à opérer un transfert du financement des opérations depuis l'État vers les collectivités locales, même si la part de l'État dans le financement de la politique du logement reste très majoritaire. L'État tente dans ce cas de confier aux collectivités locales le soin de résoudre les contradictions qu'il n'a pas souhaité lever, telles que l'injonction faite aux bailleurs sociaux de loger les plus pauvres et l'absence de réformes d'ensemble visant à redéfinir les missions des bailleurs sociaux. D'un autre côté, même si l'influence de l'État se fait plus discrète, ce dernier agit toujours fortement, notamment à travers deux outils privilégiés. D'une part, le recours aux

agences pour mettre en concurrence les acteurs locaux, et d'autre part la généralisation des procédures d'audit. Dans ce sens, Epstein (2005) reprend l'exemple des ANRU où l'État met en concurrence les collectivités pour recevoir des soutiens nécessaires à la rénovation urbaine, orientant par là même les projets urbains et leurs ambitions. En outre, le contrôle de l'autonomie octroyée peut s'exercer par le biais d'une généralisation des audits et des contrôles tels que l'ont montré les travaux de Faucher-King et Le Galès (2007). Dans ce cas, l'État transforme les cultures des organisations dont le fonctionnement est fortement axé sur la nécessité de répondre aux procédures d'audit. Ghekière (2007, p. 243) défend l'idée selon laquelle l'activité des bailleurs sociaux étant sous contrôle d'agences, cela donne naissance à un mode de régulation qui « se traduit par un formalisme et le respect d'un grand nombre de procédures ». Par conséquent, le local constitue un outil, pour l'État, pour gouverner.

En ce qui concerne les individus, le logement locatif social, maintenant réservé aux plus pauvres, ne doit pas devenir, à l'instar des aides sociales, une porte d'entrée à la « dépendance sociale ». Malpass (2005) met en évidence l'hypothèse selon laquelle pour que les individus ne tombent pas dans l'assistance, il est nécessaire de leur assurer la possibilité d'être responsables, d'exercer un choix dans leur condition d'habitat et de ne pas « subir » la logique administrative des bailleurs sociaux. En ce sens, Somerville (1998) mobilise la notion d'empowerment. Il l'a définie comme « tout processus par lequel les gens obtiennent plus de contrôle sur leur situation de logement ». Ce concept peut venir des informations dans le sens où la connaissance de la gestion du bailleur est une des conditions de l'action des locataires. De plus, des lois peuvent donner des droits formels aux locataires pour contrôler les activités des bailleurs en modifiant leurs statuts. Des ressources peuvent également être allouées aux locataires pour s'organiser, échanger des informations et devenir des acteurs plus actifs face aux bailleurs. Des transferts spécifiques de pouvoir donnent parfois des responsabilités de gestion qui peuvent être transférées aux locataires.

En un mot, les collectivités locales tout comme les individus doivent être entrepreneurs dans leur destin. Il s'agit de constituer une société dont la trame sociale aurait la forme de l'entreprise. Foucault (2004, p. 155) parle de « la démultiplication de la forme d'entreprise, qui constitue, je crois, l'enjeu de la politique néolibérale. Il s'agit de faire [...] de l'entreprise, ce qu'on pourrait appeler la puissance informante de la société ».

Pour conclure, du néolibéralisme d'hier au néolibéralisme d'aujourd'hui, les politiques du logement social ont été totalement refondées. Certes, les aides publiques au secteur du logement se sont maintenues. Par conséquent, l'idée keynésienne selon laquelle un soutien public à

l'investissement productif est nécessaire n'a pas disparu, tout comme la nécessité sociale et d'aménagement du territoire de venir en aide à certaines populations et à certains territoires. Néanmoins, Dujardin met en exergue une inflexion majeure des finalités des politiques du logement puisqu'il s'agit principalement de conduire à la propriété. Petonnet (1971) défend l'idée selon laquelle l'ancien système pouvait représenter un cadre rassurant, mais très critiqué au nom de l'emprise forte qu'il faisait subir sur le destin des individus au profit d'approches stéréotypées et standardisées. À l'inverse, le nouveau cherche à éviter les pièges de la dépendance sociale par l'appel à la responsabilité. L'ancien système favorisait une production de logements sociaux abondante, mais ne tenait pas compte des circonstances et contextes locaux. Le nouveau système oscille entre des rebonds de centralisme trop brutaux et l'incapacité à orienter les politiques territoriales au nom du respect du local.

### ***2.3.2. Une managérialisation du monde HLM***

Au cours des années 1980-1990, les bailleurs sociaux n'ont pas échappé à la « modernisation » des administrations publiques (Avril, Cartier et Siblot, 2005 ; Bezes, 2009). Ces réformes managériales prennent des formes plurielles telles que la mise en place d'indicateurs de performance, l'obligation de résultat, la polyvalence des tâches, transformant les pratiques professionnelles et redéfinissant les critères et processus d'attribution des logements sociaux. Dans un premier paragraphe, nous évoquerons les transformations du modèle HLM qui peuvent induire davantage de discrimination du fait d'une managérialisation croissante (2.3.2.1). Dans un second paragraphe, nous décrirons le rôle des instruments de gestion dans la transformation des pratiques organisationnelles à travers l'exemple du PSP (2.3.2.2).

#### ***2.3.2.1. Une transformation du modèle HLM vers davantage de discrimination***

Comme nous l'avons évoqué précédemment (2,2) l'attribution des logements sociaux est soumise à l'arsenal juridique et réglementaire qui se structure autour de deux catégories d'actions publiques concurrentielles et non hiérarchisées, à savoir la mixité sociale et le droit au logement (Houard, 2009). Sala Pala (2013) ainsi que Bourgeois (2013) défendent les idées selon lesquelles face aux ambiguïtés normatives, les organismes HLM et les partenaires institutionnels redéfinissent les priorités du logement social. Ils distinguent trois priorités, à savoir la gestion des flux entrants, la qualification et la catégorisation des dossiers des demandeurs ainsi que le tri et la sélection des ménages. Conséquemment, l'enjeu est de placer le « bon » candidat au « bon » endroit. L'absence de définition du principe de mixité, conjuguée à l'incapacité des

autorités locales à élaborer des normes d'attribution et à s'imposer auprès des bailleurs sociaux, participe à la construction de stratégies de peuplement. L'étude de Bourgeois (2019) met en évidence trois effets des transformations managériales de la mission d'attribution. Premièrement, le durcissement de l'encadrement des agents de terrain. Deuxièmement, la sensibilité accrue de ces derniers aux enjeux de peuplement. Enfin, le renforcement des discriminations dans l'accès aux logements sociaux. Dans cette partie, nous verrons comment, après avoir décrit les réformes managériales du monde du logement social (A), ces dernières induisent un changement de paradigme avec le passage d'une gestion du risque pour le demandeur à une gestion du risque du demandeur pour l'institution (B).

#### A. Les réformes managériales du monde du logement social...

On notera que les réformes managériales se sont accompagnées de modes de recrutement et de formation des agents qui ont évolué vers une approche plus commerciale. On constate que les nouveaux agents sont plus diplômés et spécialistes de l'immobilier tandis que les agents expérimentés sont entrés dans le logement social par hasard. Les salariés du logement social sont amenés à adopter trois registres d'action. Un registre administratif reposant sur le respect des règles et des procédures. Un registre social insistant sur la dimension sociale de l'activité. Enfin, un registre commercial diffusant l'image de l'agent immobilier qui privilégie alors la commercialisation des logements et la recherche d'efficacité à tout autre objectif. Bourgeois (2019) entend par registre une construction théorique, des idéal-types, ayant pour but de grossir les traits et de clarifier les enjeux. Par conséquent, plusieurs affinités entre ces registres d'action cohabitent au sein des bailleurs de logements sociaux et impactent la trajectoire des agents. Effectivement, les agents expérimentés sont surreprésentés à proximité du pôle administratif. Les agents « intermédiaires » ont, quant à eux, recours à la figure du travail social. Enfin, les jeunes recrues ont une figure plus commerciale. En définitive, l'évolution des formations et des modalités de recrutement a contribué au glissement progressif des registres d'action des pôles administratif et social vers le pôle commercial.

En parallèle, on constate que des techniques de marketing et de communication sont largement diffusées au sein des bailleurs. Des objectifs de résultats et des systèmes de prime individuelle sont introduits pour optimiser le traitement des dossiers. Le suivi et l'évaluation des acteurs s'appuient sur de nombreux indicateurs et tableaux de bord regroupant les thèmes suivants : la gestion de la vacance, la gestion des impayés de loyers et, de manière exceptionnelle, la gestion des troubles de voisinage. À des fins de rationalisation, on observe un changement dans l'organisation du travail d'attribution avec la recherche d'une plus grande polyvalence des tâches. Cette diversification des missions répond à la fois à une volonté d'amélioration de la

qualité du « service rendu », mais également à une volonté de « responsabiliser » les agents. La politique du chiffre combinée à cette nouvelle organisation du travail d'attribution impose aux agents de répondre à l'injonction hiérarchique selon laquelle il est nécessaire de « louer au plus vite » tout en limitant les risques locatifs, à savoir les impayés de loyers et les troubles de voisinage. Des stratégies sont ensuite mises en œuvre qui conditionnent l'octroi de primes annuelles.

La posture de gestionnaire de risque conduit les agents à formuler des jugements sur les demandeurs de logements du point de vue des risques qu'ils représentent pour le bailleur. Conséquemment, le travail de catégorisation des ménages se structure autour de deux axes, à savoir un axe ressources et un axe comportement. Ce procédé donne naissance à quatre figures de prospect – « les fauteurs de troubles », « le bon père de famille », « les mauvais payeurs » et les « bons payeurs ». En fonction de ces catégories, les agents développent des stratégies de peuplement pour « équilibrer » et/ou « rééquilibrer » l'occupation sociale des résidences. Les agents sont donc confrontés au dilemme suivant : relouer les logements plus rapidement au risque de dégrader le peuplement du parc social et maintenir des équilibres de peuplement au prix d'une vacance élevée.

Finalement, les agents sont pris dans des contraintes institutionnelles fortes avec un durcissement des pratiques avec l'adoption d'une attitude rigoureuse à l'égard des règles de peuplement discriminatoires se traduisant par l'exclusion et/ou la concentration dans les segments dévalués du parc des populations jugées à risque. Par conséquent, cette logique conduit à la reproduction et à l'amplification des inégalités et des discriminations dans l'accès aux logements sociaux.

#### B. ... qui induisent un changement de paradigme avec le passage d'une gestion du risque pour le demandeur à une gestion du risque du demandeur pour l'institution

Comme nous l'avons évoqué dans le point précédent, la managérialisation du travail d'attribution combinée à la gestion du peuplement s'inscrit dans une même dynamique. Les deux missions s'imbriquent et se renforcent mutuellement. Pour comprendre cette relation d'interdépendance, Bourgeois (2019) met en exergue la notion de risques. Le développement de stratégies de peuplement a pour but d'encourager l'anticipation et la prévention des risques, c'est-à-dire l'évitement de ceux qui représentent une « menace » pour les « équilibres résidentiels ».

Bourgeois (2019) met en avant que la question du risque a toujours été présente dans le logement social. Bien que les populations les plus défavorisées n'étaient pas toujours prioritaires pour accéder au parc HLM, ce dernier s'est construit historiquement sur le principe d'une gestion des risques auxquels étaient exposés les ménages, afin de les protéger des aléas de l'existence.

Pour conclure, le basculement du modèle HLM ne tient donc pas de l'émergence du risque, mais de son inversion. Ce n'est plus le risque pour le demandeur qui est pris en considération, mais celui que ce dernier représente pour l'institution et qu'il s'agit d'évaluer. Cette hypothèse a également été soutenue par Power (2004). Cette inversion du risque s'est trouvée encouragée par les réformes managériales en produisant deux effets majeurs : d'une part, un effritement de la vocation sociale des bailleurs HLM, et d'autre part, un renforcement des pratiques discriminatoires dans le processus d'attribution des logements. Le phénomène de managérialisation encourage l'introduction de nouveaux systèmes de contrôle de gestion et transforme des pratiques institutionnelles.

#### *2.3.2.2. L'instrumentation de gestion au sein du secteur HLM*

Le rôle des instruments de gestion dans la transformation des pratiques institutionnelles a été fréquemment étudié par des chercheurs tels que Blocker et Engestrom (2005), Ahrens et Chapman (2007) ou encore Lorino (2007). Les réponses apportées semblent contradictoires. La théorie rationaliste, en s'appuyant sur une vision cognitiviste, soutient l'idée selon laquelle l'instrument détermine les pratiques de manière intentionnelle. La théorie du « découplage » des systèmes de gestion a peu ou pas d'impact sur les pratiques. Enfin, la théorie de la « performativité » des outils tente de montrer que les systèmes de gestion ont un impact significatif, mais autonome et non totalement maîtrisable sur les sujets humains. Elle mobilise des cadres conceptuels différents tels que le cognitivisme, la sociologie de la traduction ou encore le néo-institutionnalisme. Lorino étudie le cas particulier d'un HLM mettant en évidence les transformations liées à l'introduction du PSP, avec une reconception de l'activité collective. Tout comme Peirce (1958), Vygotski (1997) et Swieringa et Weick (1987), Lorino défend l'idée selon laquelle l'instrument de gestion constitue un médiateur sémiotique et diffuse un langage commun au sein de l'organisation. En un mot, en plus de la transformation des pratiques de travail, l'engagement de l'instrument va de pair avec le développement de nouveaux outils de gestion et de nouvelles structures organisationnelles. Dans un premier temps, nous présenterons l'objectif des outils de gestion à travers l'exemple du PSP (A). Dans un second temps, nous aborderons la problématique de la mise en place d'un outil de gestion se limitant à

un processus de légitimation (B). Dans un troisième temps, nous verrons que la mise en œuvre d'outils de gestion varie en fonction du contexte (C). Enfin, nous étudierons la médiation des outils de gestion de l'activité (D).

#### A. Les objectifs des outils de gestion à travers l'exemple du PSP

En 2002, le ministère du Logement et l'USH prônent une même vision de ce que devrait être une organisation de logements sociaux efficace. Après avoir introduit au sein des HLM le contrôle de gestion (1992), les tableaux de bord (1996) et la certification qualitative (1997), ces outils invitent les organismes HLM à adopter des méthodes rationnelles pour l'allocation des ressources, la conservation d'un actif financier important et la recherche de performance technique et d'économies à long terme. La mise en place du PSP repose sur quatre phases. Une première phase de diagnostic stratégique, une seconde d'analyse des principaux sujets, une troisième d'orientation de l'action et enfin une quatrième de décision et de planification. Il doit constituer une aide à la décision.

Le PSP inclut des indicateurs inhérents à la gestion locative comprenant des taux de vacance, des taux de rotation, de retard de paiement et des indicateurs sociaux (profils familiaux, emplois, niveaux de revenus). En outre, il comprend également des indicateurs financiers (coût et contribution locative de chaque résidence et appartement) et d'entretien technique (types et montants des interventions de maintenance). Des profils génériques prédéfinis de résidences basés sur trente variables appartenant à trois domaines, à savoir la rentabilité locative nette, les tendances de marché avec la localisation de la résidence et enfin l'attractivité de la résidence. L'orientation du PSP est donc concurrentielle (position de marché) et industrielle. La mission centrale du PSP dans le logement social est la maintenance et le développement d'actifs matériels, des « produits ».

Pour l'USH et le ministère, le PSP vise seulement à saisir objectivement la réalité et rendre les comparaisons possibles et éliminer toute influence subjective. Il est considéré comme une bonne pratique, car ce dernier est déterminé par des experts. La subjectivité est considérée comme un obstacle à la productivité. Il est établi de manière scientifique un processus standard qui est imposé pour optimiser l'efficacité. Par conséquent, Lorino met en évidence une vision rationaliste qui est combinée avec une approche contingente (Laurence et Lorsch, 1967). Il distingue trois stratégies génériques. Premièrement, la conservation de la performance commerciale, deuxièmement, les réhabilitations simple ou complexe, et troisièmement, le renouvellement de l'offre. Selon les travaux de Latour, le PSP peut constituer une boîte noire qui trie des critères automatiquement, compare les résidences et leur attribue une stratégie

générique et des plans d'action assortis d'allocations de ressources. Évidemment, les décideurs n'espèrent pas que les décisions soient optimisées dès la mise en place du PSP, mais veulent déclencher un processus d'apprentissage continu par l'amélioration progressive de l'instrument grâce au retour d'expérience. Cela renvoie aux travaux de Simon (1981) conformément à la vision d'apprentissage développée par l'approche cognitiviste des systèmes artificiels. Les procédures de raisonnement des experts sont logiques, mobilisées rationnellement dans des instruments qui objectivent, mémorisent et diffusent l'expérience et la connaissance améliorée grâce à l'accumulation d'expérience et de données. Par conséquent, l'instrument de gestion est un substitut de la pensée humaine.

En un mot, l'efficacité des pratiques des systèmes de gestion est indépendante de l'expérience des utilisateurs. Elle ne dépend que de leur précision représentationnelle. Néanmoins, ils doivent être conçus de façon à éviter toute interférence avec l'interprétation des acteurs au risque de dégrader leur pertinence. L'agence humaine, importante dans les phases de conception, devient insignifiante dans les phases d'utilisation, pendant lesquelles les rôles respectifs de l'instrument et des utilisateurs humains sont par conséquent inversés : l'instrument interprète les situations, tandis que les acteurs humains ne sont chargés que de saisir les données nécessaires à son fonctionnement et ne constituent donc plus qu'une ressource de l'instrument.

#### B. La mise en place d'un outil de gestion se limitant à un processus de légitimation

Bien que le PSP soit formellement au sein des bailleurs sociaux, ce dernier ne semble pas remplir certaines des principales attentes des promoteurs de l'outil. Dans de nombreux organismes, Latour montre qu'un instrument tel que le PSP est découplé des activités principales (gestion locative et maintenance). Un expert du siège du bailleur se voit confier la tâche de saisir les données, d'éditer et de diffuser les rapports exigés. Ces diverses activités dédiées au PSP, sans véritable influence sur les pratiques opérationnelles, semblent viser à démontrer que l'organisme applique les consignes officielles plutôt qu'à réellement transformer le pilotage des opérations.

L'approche néo-institutionnaliste (DiMaggio et Powell, 1983 ; Carruthers, 1995) explique la large diffusion du PSP malgré sa faible utilisation opérationnelle. Le PSP occupe donc une fonction symbolique de légitimation et non un objectif de performance technique. Il constitue un signal envoyé aux autorités de tutelle que l'organisation applique les règles institutionnelles. On

constate que les organismes HLM sont soumis à une forte influence politique, car ces derniers sont financés par les administrations nationales et locales et doivent mettre en œuvre les politiques officielles du logement. Ceci les conduit à démontrer leur légitimité en adoptant des comportements de conformité. En outre, l'évolution du secteur du logement, la dérégulation européenne, la concurrence accrue et la décentralisation politique sont source d'incertitudes. Si bien que pour y faire face, les méthodes éprouvées dans d'autres secteurs économiques sont vues comme des garanties et, là encore, tendent à faire adopter des comportements similaires. C'est ce phénomène de convergence que les néo-institutionnalistes analysent sous le nom d'« isomorphisme » (Di Maggio et Powell, 1983). Pour maintenir cette conformité dans le temps, l'organisation relâche le lien entre sa structure formelle, affichée à l'extérieur, y compris les systèmes de gestion comme le PSP, et les opérations quotidiennes (Meyer et Rowan, 1977). Du fait de ce découplage, l'alignement sur des normes légitimantes peut avoir très peu d'influence sur les activités (Carruthers, 1995).

Les acteurs institutionnels imposent la mise en place de certains indicateurs au sein des bailleurs sociaux afin d'évaluer leurs performances, leur efficacité et leur efficacité (Annexes n° 4 p. 420 et n° 5 p. 427).

### C. La mise en œuvre d'outils de gestion varie en fonction du contexte

Latour montre bien que dans la plupart des bailleurs, le PSP fut adopté dans un but de légitimation. Une analyse plus précise montre cependant que, dans une proportion minoritaire mais significative des organismes, le PSP a affecté les pratiques de manière substantielle, mais dans des directions très variées en fonction des contextes particuliers. Certains bailleurs ont su développer de véritables stratégies afin de remettre des produits peu attractifs sur le marché, de consolider la légitimité et l'autorité des dirigeants. En ce qui concerne la stratégie de vente, l'évaluation de la rentabilité des résidences permet d'éviter de se séparer de produits qualifiés de « vaches à lait ». Le PSP peut également constituer un instrument de décentralisation et favoriser ainsi une montée en puissance des antennes locales en privilégiant la spécificité de chaque résidence. De plus, en privilégiant la fonction de planification financière top-down, le PSP peut s'apparenter à un outil de centralisation. Dès lors, l'adoption du PSP n'est pas synonyme d'alignement rituel sur des normes institutionnelles, mais peut dans certains cas déclencher la transformation effective de pratiques et des structures organisationnelles.

Latour (1987) développe le concept d'« actant » afin d'expliquer l'agence des « non-humains ». Dans la sémiotique structuraliste, un actant est « ce qui accomplit un acte, indépendamment de toutes les autres déterminations » (Greimas et Courtés, 1979). Les actants sont définis par leur

aptitude à influencer le cours de l'action et à résister aux autres entités (Latour, 1987). Le PSP existe comme « quelque chose » qui influence l'action et résiste aux autres actants (managers locaux, acteurs de terrain, autorités nationales, locataires, élus, bâtiments), dans des situations spécifiques. Le PSP a eu des effets très variés, mais il est une compétence importante que ses concepteurs croyaient avoir investie en lui et qui ne s'est de fait jamais concrétisée.

#### D. La médiation de l'activité grâce aux outils de gestion

À travers son étude sur l'implantation des PSP et sur les usages qu'ils pouvaient en faire, Latour met en exergue ses potentialités et ses limites dans le contexte de leurs activités opérationnelles. Ces recherches mettent en avant l'émergence de nouveaux modèles de gestion et outils. Dès lors, on observe un couplage flexible avec le recours à la notion de « médiateur sémiotique » de l'activité.

Selon Weick (1995), les acteurs de l'organisation font sens de la situation et communiquent à travers les instruments. Les instruments utilisés sont reconçus dans le cours même de l'expérience quotidienne. L'expérience les investit de nouvelles significations et réciproquement ils fournissent la grille de lecture des situations rencontrées par les acteurs. La médiation instrumentale constitue un rôle fondamental pour dépasser l'immédiateté de la situation et la relier à l'expérience passée, aux fins poursuivies, et à l'activité qui se déroule en d'autres lieux de l'organisation. La théorie culturelle-historique de l'activité (Engeström, 1987 ; Adler, 2005) décrit le double mouvement de l'instrument médiateur : internalisation (transformation des pratiques déclenchée par l'usage de l'instrument) et externalisation (transformation de l'instrument déclenchée par de nouvelles pratiques).

En médiatisant l'activité située, les instruments la relient à des classes génériques d'activités, des « habitudes », définies socialement et culturellement, l'abstraient de la situation unique, en font un objet de réflexion, de discours et de discussion et fournissent aux acteurs un langage commun, qui leur permet d'échanger sur leur propre activité. La médiation sémiotique oriente et canalise la compréhension de la situation, en écartant de nombreuses autres possibilités interprétatives, mais en même temps elle donne accès à l'expérience sociale passée, à des projections dans l'avenir et à la socialité de l'échange conversationnel.

Les acteurs ne sont jamais isolés dans leur activité. Du fait des médiations sémiotiques assurées par les instruments, l'activité est un échange dialogique permanent. Dans l'instrument et à travers l'instrument, les acteurs se rencontrent et interagissent. Les interactions sont fondées sur le langage commun que constituent les instruments. Le PSP fait finalement sens dans le

contexte d'un service intégré du logement, incluant l'environnement urbain, les transports et les autres services, et prenant en compte les trajectoires temporelles et spatiales des familles (âge et scolarité des enfants, naissances nouvelles, évolutions professionnelles). C'est un changement radical par rapport à la vision industrielle des concepteurs du PSP (production, maintenance et usage optimal de logements décrits comme des « produits »).

### *Conclusion de la section II*

La première partie de cette seconde section avait pour but de montrer comment la logique politique se trouve au cœur des dynamiques institutionnelles. Tout d'abord, nous avons dépeint l'intérêt des élus pour le secteur du logement social dans la mesure où ce dernier favorise le développement local. Ensuite, nous avons montré leur capacité à drainer une manne financière et foncière favorisant le développement du secteur. Enfin, nous avons mis en exergue une certaine politisation des outils de gestion afin de légitimer leur action en interne comme en externe.

La seconde partie est consacré à l'environnement réglementaire structurant le fonctionnement des bailleurs sociaux, leurs missions, la production et l'attribution de logement HLM. Il permet d'asseoir l'influence des élus locaux. Il est l'acteur qui porte les politiques publiques et celui qui possède le pouvoir de décision, favorisant ainsi la logique politique. Néanmoins, dans un contexte de crise économique internationale combinée à une crise des dettes souveraines, on observe le développement de conditions propices au développement d'outils de mesure et d'évaluation de la performance et d'une culture de résultat dans les services publics, tel que le logement social. Dès lors, les deux premières logiques semblent s'essouffler au profit d'une logique de marché

Enfin, en étudiant le rôle d'un système de gestion, le PSP, dans la transformation des activités des organismes de logement social, Latour a examiné la relation entre instruments de gestion et activité, à travers les apports de divers cadres théoriques – cognitivisme, néo-institutionnalisme, théorie de l'acteur-réseau. Il apparaît que la compréhension de la relation entre instrument et activité exige une théorisation de la médiation sémiotique de l'activité par l'instrument : l'artefact – des algorithmes, des modèles décisionnels, des lignes de code – ne devient instrument que lorsqu'il est concrètement engagé dans l'activité située des acteurs et investi d'habitudes d'usage. La transformation de l'activité par l'instrument et la reconception de l'instrument guidée par les impératifs de l'activité sont concomitantes. Ce processus de changement revêt une troisième dimension : la reconception de l'organisation. Le couplage

flexible ainsi dessiné entre instruments et pratiques correspond à la marge de liberté, d'interprétation et de créativité « stylistique » dans l'usage et la réinvention des outils (Lorino, 2007) spontanément revendiquée et appropriée par les acteurs, marge que les théories et pratiques du contrôle ont souvent tenté de leur retirer.

### **Conclusion du chapitre n° 3**

Ce troisième chapitre propose notre interprétation du changement institutionnel à l'œuvre au sein du service public du logement social français comme un processus d'institutionnalisation de la logique de marché. Nous y avons mis en exergue quatre logiques. Premièrement, il nous a paru que la logique politique était importante au sein du champ du logement social français du fait du poids de ce secteur sur l'économie locale. Ensuite, nous avons constaté que cette dernière perdure grâce à une logique que nous avons qualifiée de bureaucratique, car le cadre réglementaire et procédurier est très prégnant au sein du champ étudié. Ensuite, en raison de la présence d'architectes et d'ingénieurs, il existe une logique dite de « profession » du fait de l'importance des pairs, de la reconnaissance et du réseau professionnel. Enfin, la logique de marché prônant les principes du capitalisme. Nous avons constaté que ces logiques peuvent s'opposer tout comme s'associer. La logique de marché a rapidement acquis une légitimité du fait d'un terreau particulièrement favorable – aucune logique véritablement légitime, un désengagement croissant de l'État bien que son influence reste marquée, une logique professionnelle dont l'influence se racornit. Le processus de changement institutionnel peut donc être vu comme un mouvement descendant, du niveau social vers le niveau organisationnel. Dans ce processus, la mise en œuvre d'indicateurs de performance est un marqueur de l'institutionnalisation de la logique de marché. Une analyse au niveau intraorganisationnel présentée dans les deux chapitres qui suivent nous permet d'identifier, dans un premier temps, les dispositifs de gestion qui ont structuré le développement des pratiques du secteur (Chapitre n° 4), et dans un second temps, la façon dont ils ont en retour influencé la dynamique institutionnelle (Chapitre n° 5).

## Chapitre n° 4 : Les dispositifs de contrôle de gestion comme support à la matérialisation de la logique de marché au sein de Gesthome

### Introduction

Dans ce chapitre, nous présenterons une analyse de la façon dont la logique de marché s'est matérialisée au sein de l'Office GestHome. En tant que premier bailleur social à l'échelle de la métropole où il est situé, avec près de 10 549 logements à fin décembre 2020. Cet office, créé en 1926, est devenu un OPH depuis l'ordonnance du 3 février 2007. Il possède un statut d'EPIC. L'année 2018, marquée par des mesures gouvernementales telles que la loi ÉLAN, entraîne une baisse, sur trois ans, des loyers des ménages les plus modestes du parc social avec la mise en place de la RLS. À cela s'ajoutent la baisse des APL (compensée par la RLS) et la hausse du taux de TVA sur la construction neuve qui est passé de 5,5 % à 10 %. L'ensemble de ces annonces amputeront les finances de l'office de 4 M€ par an. Conséquemment, la quasi-totalité de l'autofinancement dégagé par la renégociation de la dette entamée en 2016 avec la mise à jour du PSP qui permettait un gain moyen d'un million d'euros par an sur les annuités d'emprunt est ainsi absorbé. La renégociation de la dette entraînait également une hausse de la portion des taux fixes dans la structure de la dette tout en profitant de taux historiquement bas. Ce chapitre présente également une analyse de la façon dont la logique de marché s'est matérialisée au sein de Gesthome. Gesthome, en tant que premier opérateur métropolitain, est un moteur de développement des pratiques du secteur du logement social au sein de la métropole. Les pratiques sont entendues comme un ensemble d'activités opérationnelles qui influent sur la façon dont le service aux locataires de logements sociaux est rendu. Même si lors de leur mise en place, les dispositifs de gestion constituent une réponse à une logique spécifique, les pratiques de l'OPH étudié sont peu décrites dans les récits publiés. Elles sont associées rétrospectivement par les acteurs interviewés à ce sujet à des logiques non légitimes au regard de la logique de marché (politique, bureaucratique et professionnel). Comme évoqué dans le chapitre précédent, l'impact de la promulgation de la loi ÉLAN, ainsi que celle de la loi de finances de 2018, a amené Gesthome à se réinterroger sur sa politique d'investissement et patrimoniale ainsi que sur ses pratiques institutionnelles. Dès lors, plusieurs interrogations peuvent être soulevées. Comment les nouvelles pratiques conformes à la logique de marché ont-elles été développées ? Comment les prescriptions de la nouvelle logique ont-elles été intégrées dans la gestion de l'organisation ? Nous mettons en exergue les micromécanismes de changement institutionnel et organisationnel au niveau intraorganisationnel. Notre analyse se focalise autour du développement des

nouvelles pratiques et des systèmes de contrôle de gestion, qui constituent un point central de ces mécanismes.

Une première section présente GestHome comme un acteur du logement social en pleine mutation (section I). Une seconde section analyse plus particulièrement l'institutionnalisation de la logique de marché au sein de GestHome (Section II). La troisième section de ce chapitre fait état des dispositifs de contrôle de gestion en place au sein de Gesthome (Section III). Puis, dans une quatrième section, nous approfondissons la manière dont les dispositifs de gestion hybrident les différentes logiques en présence afin de donner naissance au polymorphisme organisationnel (Section IV). Enfin, nous verrons comment les OPH grâce aux dispositifs de contrôle de gestion se sont transformés (Section V).

## **Section I. Gesthome, un acteur du logement social en pleine mutation**

Avec plus de 10 000 logements sur le territoire métropolitain dijonnais, l'OPH Gesthome est le premier bailleur social et l'un des premiers donneurs d'ordre de la métropole. Il loge, en 2020, près de 22 000 locataires, dont plus de 8 000 enfants. Cette section a pour objectif de présenter l'OPH étudié à travers un rapide historique (1,1). Ensuite, nous aborderons ses instances de gouvernance ainsi que son capital humain (1,2). Enfin, nous dépeindrons les missions de l'office (1,3).

### ***1.1. Un bref historique de l'office***

Cette forte implantation locale montre que Gesthome est un acteur essentiel de la politique locale de l'habitat, au service de l'intérêt général du logement social. Le 22 décembre 1925, le conseil municipal de Dijon délibérait en vue de la création de l'Office, prenant dans le même temps l'engagement de lui fournir une dotation initiale de 250 000 francs. Le décret de création a été signé par le président de la République Gaston Doumergue le 18 août 1926. Ainsi, l'organisme s'est engagé dans la construction de logements à loyer modéré. Conséquemment, le savoir-faire de l'office s'est démontré dans chacune des phases d'urbanisation de la ville qui deviendra plus tard une métropole.

Dans les années 1930, les maisons de ville en bande ont laissé la place aux premiers lotissements qui dessinent des quartiers. On peut citer l'exemple de la cité des Bourroches avec 110 maisons

jumelées, puis les logements collectifs à partir de 1936. L'après-guerre a vu naître les constructions industrialisées, avec, dans les années 1950-1965 la création des cités d'urgence. C'est notamment le cas des Grésilles et ses cités d'urgence du quartier Greuze. Par la suite, les ZUP (Zone à Urbaniser en Priorité) sont apparues dans les années 1967-1973, à Chenôve et à Fontaine d'Ouche. Ensuite sont nées les ZAC (Zone d'Aménagement Concerté), dans les années 1973-1980 à Longvic, Talant, Saint-Apollinaire et Mansart. Suivront dans les années 1980-1990 des programmes plus modestes en taille puisqu'ils trouvent place dans le tissu urbain existant : ce sont de petites résidences d'une douzaine de logements.

Au cours des années 2000, les grands ensembles sont voués à la rénovation et la création de l'ANRU entraîne la redéfinition des quartiers, de l'habitat, de la mixité des constructions et des habitants. À Dijon, des quartiers nouveaux prennent vie grâce aux espaces libérés par les casernes militaires. Enfin, l'Office se lance dans le développement durable et innove avec des BBC (Bâtiments Basse Consommation).

À partir des années 2010, l'Office s'engage dans le développement et l'éco-réhabilitation de son patrimoine ancien. En 2017, conformément à la loi, l'Office passe d'une échelle communale à une échelle communautaire et confirme ainsi sa forte dimension intercommunale. Il a désormais comme collectivité de rattachement Dijon Métropole, cette évolution vient valoriser plus de 90 années de constructions, rénovations et démolitions dans 13 des 24 communes de la métropole dijonnaise.

## ***1.2. Les instances de gouvernance et le capital humain***

Le conseil d'administration de Gesthome est composé de 23 membres qui délibèrent sur les orientations et la stratégie de l'office (cf. tableau n° 15 récapitulatif de la composition du conseil d'administration) et nomme le directeur général. À ce titre, le directeur général porte la responsabilité de l'office, y compris au niveau pénal. Il embauche le personnel et signe tous les contrats. Le conseil d'administration se réunit au moins trois fois par an. Il est composé : de membres du conseil métropolitain de Dijon Métropole, de personnalités qualifiées désignées par ce même conseil métropolitain, de représentants d'associations et de partenaires institutionnels (CAF, UDAF [Union départementale des associations familiales] et associations d'insertion par le logement), d'élus de locataires, de représentants des organisations syndicales les plus représentatives du département.

**TABLEAU 15 : COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE GESTHOME (23 MEMBRES)**

	<b>Nombre de membres</b>
<b>Membres élus désignés par le conseil métropolitain</b>	6 membres
<b>Personnalités qualifiées désignées par le conseil métropolitain</b>	7 membres : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 conseillers(ières) municipaux</li> <li>• 1 représentant(e) de la Caisse des Dépôts et Consignations</li> <li>• 4 autres membres désignées par le conseil métropolitain</li> </ul>
<b>Autres personnalités désignées</b>	5 membres : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 membre proposé par les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction/Action logement</li> <li>• 1 membre proposé par la Caisse d'Allocations Familiales de la région</li> <li>• 1 membre proposé par l'Union départementale des associations familiales</li> <li>• 2 membres proposés par les organisations syndicales</li> </ul>
<b>Membres élus par les locataires</b>	4 membres : <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 membre de l'UFC Que Choisir</li> <li>• 1 membre AFOC<sup>16</sup></li> <li>• 1 membre du CNL<sup>17</sup></li> <li>• 1 membre du CSF<sup>18</sup></li> </ul>
<b>Représentant des associations</b>	1 membre d'association dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exemple : ALIS (association ayant pour mission d'accueillir et d'héberger des jeunes)</li> </ul>

Le bureau quant à lui décide de l'engagement des opérations : achat de terrains, construction, rénovation, etc.

La CAL, remplacée par la CALEOL, est seule compétente pour attribuer un logement à un ménage, dans le respect des conditions d'attribution liées au logement social. Le maire de la commune concernée est membre de droit pour les attributions sur sa commune. La commission se réunit de manière hebdomadaire.

<sup>16</sup> Association de consommateurs

<sup>17</sup> Confédération Nationale du Logement

<sup>18</sup> Confédération Syndicale des Familles

Les Commissions d'Appels d'Offres (CAO), d'attribution des marchés et jurys de concours interviennent dans l'attribution des marchés de travaux, fournitures et services, après ouverture et analyse des propositions des entreprises soumissionnaires. La commission d'appel d'offres est composée d'un(e) président(e), à savoir le (la) Directeur(rice) général(e), de trois membres du conseil d'administration, de trois membres suppléants et de membres ayant une voix consultative. Ce sont des personnalités désignées par le président de la commission en raison de leur compétence dans la matière qui fait l'objet de l'appel d'offres. La commission d'attribution des marchés à procédure adaptée se décompose comme suit : d'un(e) président(e), à savoir le (la) Directeur(rice) général(e), de deux membres du conseil d'administration désignés par celui-ci. Enfin, le jury de concours est à la fois constitué de membres ayant voix délibérative tels que le président du jury, à savoir le (la) Directeur(rice) général(e), ou son représentant, ainsi que de trois membres titulaires et un suppléant participant à la CAO, des personnalités désignées par le (la) Directeur(rice) général(e) dont la participation présente un intérêt au regard du projet étudié et des maîtres d'œuvre désignés par le (la) Directeur(rice) général(e). Ils doivent représenter au moins 1/3 des membres ayant voix délibérative, mais également de membres ayant voix consultative sur demande du président du jury en raison de leur compétence dans la matière qui fait l'objet du marché public et tout salarié de Gesthome en raison de sa compétence dans la matière qui fait l'objet du marché public.

Le Conseil de Concertation Locative (CCL) se réunit une fois par trimestre pour associer les représentants des locataires aux réflexions sur les grands projets de l'Office impactant le cadre de vie des locataires. Siègent à ce conseil le (la) président(e) de Gesthome, le (la) Directeur(rice) général(e), le (la) Directeur(rice) de la relation client de l'Office et deux administrateurs(rices) ainsi que les représentants des associations de locataires ayant obtenu au moins 10 % des voix lors des dernières élections.

Les instances représentatives du personnel, telles que les membres élus du comité social économique ainsi que les membres élus de la délégation unique du personnel, sont également des acteurs dans la prise de décision de l'office. Conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 décembre 2017, la mise en place du comité social et économique est obligatoire dans les entreprises de 11 salariés et plus. Dans ce cadre, Gesthome a procédé en décembre 2018 à l'élection des membres de la délégation du personnel du CSE (comité social et économique) par voie électronique. Le CSE est une instance unique de représentation du personnel résultant de la fusion des anciennes instances représentatives qu'étaient le Comité d'Entreprise (CE), les Délégués du Personnel (DP) et le CHSCT (Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail). Sa mission principale consiste en la défense de l'emploi et des conditions de travail des salariés, de la veille à la préservation de leur santé et de leur sécurité, et

de s'assurer du respect du droit du travail. Les autres missions du CSE sont d'assurer une expression collective des salariés permettant la prise en compte permanente de leurs intérêts dans les décisions relatives à la gestion et à l'évolution économique et financière de l'entreprise, à l'organisation du travail, à la formation professionnelle et aux techniques de production. Il est également prévu que le CSE soit informé et consulté sur les questions intéressant l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise. Le CSE se réunit au minimum tous les deux mois. Il est composé d'une délégation employeur et des représentants du personnel. Le CSE comporte un nombre égal de représentants du personnel, titulaires et suppléants, déterminés en fonction de l'effectif de l'entreprise. Au sein de Gesthome, en 2020, le CSE est composé de huit titulaires et de quatre suppléants. Les règles relatives au fonctionnement et d'organisation interne du CSE ont été fixées dans le règlement intérieur du CSE.

Les organismes de logement social comme l'office Gesthome sont devenus des entreprises de service à part entière qui assument une mission de service public de premier plan. À ce titre, ils sont directement impactés par l'évolution de la société, comme le vieillissement de la population, la famille monoparentale, la sécurité, l'accompagnement de nouvelles formes de difficultés liées aux problèmes de santé mentale... Cela a pour conséquence très concrète d'élargir leurs missions et de faire évoluer leurs métiers. L'évolution des compétences des salariés, l'amélioration concertée de leurs conditions de travail, le renforcement de l'appartenance au collectif de l'entreprise, la bonne compréhension des enjeux de société et de l'Office sont autant de conditions de réussite indispensables à la mise en œuvre du projet au sein de Gesthome. Aussi, renforcer les expertises, favoriser l'évolution, motiver la progression, lutter contre les discriminations sont logiquement autant de volets de la politique des ressources humaines menée par Gesthome. L'office propose un peu plus d'une trentaine de métiers différents, organisés en dix grandes directions : direction générale, direction ressources humaines, direction communication & marketing, direction de la commande publique, des affaires juridiques, direction des systèmes d'information, direction financière, direction développement patrimoine, direction maintenance/exploitation, direction relation clients, direction commerciale. L'annexe n° 6, page 436, synthétise l'organigramme au sein de Gesthome. Fin décembre 2020, l'Office comptait 169 collaborateurs, dont 152 contrats à durée indéterminée, 3 fonctionnaires, et 6 contrats à durée déterminée.

### 1.3. Les missions et les enjeux de l'office

L'OPH poursuit quatre finalités :

- Fournir des logements et un service de qualité pour le plus grand nombre ;
- Faire de Gesthome un office pérenne par la construction de nouveaux logements et innovant par l'éco-réhabilitation du parc existant (Tableau n° 16) ;
- S'inscrire dans une démarche de développement durable du territoire ;
- Maintenir l'engagement des collaborateurs de l'office.

**TABLEAU 16 : CHIFFRES CLES EN MATIERE DE POLITIQUE PATRIMONIALE**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Nombre de lots</i>	10 407	10 353	10 284	10 159	10 352	10 549
<i>Mises en service</i>	303	44	194	80	228	238
<i>Écoréhabilitations terminées</i>	110	349	94	339	22	28
<i>Démolitions</i>	80	58	136	146	0	11
<i>Ventes</i>	15	13	18	26	34	30

Ces quatre finalités sont découpées en huit objectifs stratégiques :

- Élaborer un projet d'entreprise lisible, partagé, qui favorise la qualité de vie au travail ;
- Maîtriser les risques juridiques, réglementaires, informatiques, financiers... ;
- Optimiser et maîtriser le niveau des charges ainsi que les ressources ;
- Favoriser une expérience locataire positive portée par tous les collaborateurs ;
- Proposer un patrimoine adapté aux besoins des locataires et attractif ;
- Partager une stratégie d'attribution au sein de l'office ;
- Faire de l'office un acteur de la révolution numérique ;
- Promouvoir l'office comme une marque attractive qui rayonne.

Pour cela, Gesthome dispose d'un budget de 100 millions d'euros, dont 39,4 millions d'euros d'investissement. Grâce au développement de l'activité location/accession, l'office dégagne une plus-value sur cession patrimoniale de 1,6 million d'euros.

L'année 2018, marquée par des mesures gouvernementales telles que la loi ÉLAN, a déstabilisé la stratégie patrimoniale et financière de l'office. En 2016, la mise à jour du PSP a permis d'élaborer une nouvelle stratégie financière pour la période 2017-2025. Cette mise à jour a

permis de renégocier la structure de la dette de Gesthome. Cette renégociation ratifie un gain moyen d'un million d'euros par an sur les annuités d'emprunt d'une part, et une augmentation de la portion des taux fixes dans la structure de la dette en profitant de taux historiquement bas d'autre part. Cela a favorisé l'obtention d'un prêt de haut de bilan de 4,8 millions d'euros. Ces différents éléments favorables auraient permis à l'office de dégager 4,5 millions d'euros par an d'autofinancement pour construire de nouveaux logements et écoréhabiliter son parc. Ces atouts auraient permis d'amorcer un cercle vertueux, lui permettant d'accélérer la mise en œuvre de son PSP. Cependant, l'application de la loi ÉLAN entraîne une baisse, sur trois ans, des loyers des ménages les plus modestes du parc social avec la mise en place de la RLS. Cette RLS correspond à un impact pour l'office de 30 € en moyenne par logement et concerne près de 55 % des locataires. À cela s'ajoute la baisse des APL.

En outre, la loi de finances 2018 entraîne une hausse du taux de TVA qui passe de 5,5 % à 10 %. L'ensemble de ces annonces amputeront les finances de l'office de 4 millions d'euros par an, consommant par conséquent la quasi-totalité de l'autofinancement dégagé par la renégociation de la dette évoquée plus avant. Elles fragiliseront les finances de l'office et donc la mise en œuvre de son PSP.

Par ailleurs, la loi ÉLAN impose aux OPH le passage en comptabilité commerciale d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Conséquemment, l'année 2018 de l'OPH a été marquée par un important chantier de changement de régime comptable au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Cela est en continuité avec le désengagement de l'État en 2016 sur les domaines suivants : le maintien des systèmes d'information dédiés aux OPH, le paiement par Internet et la comptabilité des copropriétés. Différents groupes de travail « métier » ont été animés et ont permis d'aboutir à l'élaboration de schémas d'organisation ciblés et aux principes suivants :

- Unification des chaînes comptables et financières ;
- Structuration du contrôle interne avec la création du poste de contrôle de gestion ;
- Unification de la chaîne de recouvrement des impayés avec la récupération de la partie inhérente aux locataires partis, auparavant géré par la trésorerie municipale.

Ce changement de régime comptable représente plusieurs avantages tels qu'une meilleure réactivité dans la mise en œuvre des délais de paiement, la mise en place de procédures clarifiées, la suppression d'étapes chronophages d'émission de mandats et de titres, une organisation plus efficiente permettant de dégager du temps de travail pour d'autres missions et une diminution des impayés est généralement constatée.

La réforme a amené l'office à se réinterroger sur sa stratégie et ses pratiques institutionnelles. Cela l'amène à favoriser la mise en place de SCG dans sa quête d'efficacité, d'efficacités, de performance et de redevabilité. Comme l'a évoqué Freidson (1970), mais aussi Bezes et al. (2011), les SCG seraient porteurs d'une logique de marché avec la diffusion du NPM avec ses principes de rationalité, de standardisation et de redevabilité par nature contradictoire avec les fondements de la bureaucratie professionnelle liés à l'expertise et l'autonomie des professionnels. Cette nouvelle logique, promue de manière à la fois coercitive et normative au niveau du champ, semble donc potentiellement en conflit avec les logiques institutionnelles préexistantes présentées dans le chapitre précédent.

### ***Conclusion de la section I***

En résumé, cette première section a pour but de dresser un portrait de l'organisme Gesthome à travers son histoire, sa gouvernance, ses missions et ses enjeux. Nous exposons également les impacts de la loi ÉLAN et de la loi de finances sur la vie de l'office.

## **Section II. L'institutionnalisation de la logique de marché au sein de Gesthome**

Cette seconde section a pour objet de dépeindre l'institutionnalisation de la logique de marché au sein de l'office Gesthome en deux temps. Alors que la logique de marché semble avoir d'emblée acquis une légitimité cognitive auprès de décideurs, des principaux acteurs défenseurs de la loi ÉLAN, nous verrons dans un premier temps que l'institutionnalisation de la logique de marché a suivi un processus de légitimation afin de se conformer aux nouvelles obligations réglementaires à la suite de la promulgation de la loi de finances 2018 et la loi ÉLAN (2,1). Ensuite, nous étudierons la politique de pilotage au sein de l'office (2,2).

### ***2.1. Institutionnalisation de la logique de marché et conformation aux nouvelles obligations réglementaires***

En 2018, les mesures gouvernementales ont bouleversé la stratégie patrimoniale de l'office. En 2016, la mise à jour du PSP avait également entraîné, en parallèle, une nouvelle stratégie financière pour la période 2017-2025, avec une importante renégociation de la dette. Cette renégociation a eu pour résultats : un gain moyen d'un million d'euros par an sur les annuités,

une augmentation de la part de taux fixe dans la structure de la dette en profitant de taux fixes historiquement bas. À cela s'était ajoutée l'obtention d'un prêt de haut de bilan de 4,8 millions d'euros. Avec ces éléments favorables, l'Office avait ainsi la capacité de dégager 4,5 millions d'euros par an d'autofinancement afin de construire, écoréhabiliter son parc de logements et avait tous les atouts pour amorcer un cercle vertueux, lui permettant d'accélérer la mise en œuvre de son PSP. Néanmoins, la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS) allant jusqu'à 30 € par logement et concernant 55 % des locataires de l'office, ainsi que la hausse du taux de TVA de 5,5 % à 10 % impacteront, à l'horizon 2020, de 4 millions d'euros par an les finances de l'office, consommant de fait quasiment tout l'autofinancement dégagé. La mise en œuvre du PSP de l'office s'en trouve ainsi compromis. À cela s'ajoutent des incertitudes pesant sur la pérennité du modèle économique des OPHLM, avec une nouvelle loi logement, dite loi ÉLAN, dont l'adoption est intervenue fin 2018. Face à ces bouleversements, Gesthome a décidé de finaliser les chantiers déjà engagés, mais de geler à court terme ses investissements futurs et de revoir sa stratégie patrimoniale et financière en conséquence, et ce en étroite concertation avec sa collectivité de rattachement.

En 2016, l'État a informé Gesthome qu'il allait cesser d'investir et de maintenir les systèmes d'information dédiés aux offices publics de l'habitat, de prendre en compte le paiement par Internet, la gestion comptable des copropriétés. Face à cela, le conseil d'administration de Gesthome a demandé à la direction générale d'étudier l'opportunité de changer de régime comptable et d'opter pour la comptabilité commerciale rendue obligatoire pour tous les OPHLM au 1<sup>er</sup> janvier 2021 initialement reportés au 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour donner suite à la crise sanitaire. Ce régime, choisi par de plus en plus d'OPH, peut avoir plusieurs avantages tels qu'une meilleure réactivité dans la mise en œuvre des délais de paiement, des procédures clarifiées, la suppression de l'étape chronophage d'émission des mandats et titres, une organisation plus efficiente permettant de dégager du temps de travail sur d'autres missions, une diminution des impayés généralement constatée. Un audit a été mené afin d'évaluer les atouts de l'Office et les points de vigilance à observer. Les points forts de l'office mis en exergue par l'audit sont des collaborateurs qui disposent des compétences et de l'expérience nécessaires, des collaborateurs suffisamment expérimentés pour prendre en charge ce nouveau régime comptable, un système d'information (ARAVIS) déjà configuré pour le régime comptable commercial. En revanche, des points de vigilance tels que l'automatisation de certains processus, le renfort du contrôle interne en travaillant sur les processus et la répartition des tâches, la mise en place d'outils modernes en matière d'encaissement et de prise en charge des factures ont également été ressortis lors de cet audit. Le passage en comptabilité commerciale a été voté à l'automne 2018 par le conseil d'administration de l'office afin d'anticiper cette évolution désormais gravée dans la loi. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, comme plus de 80 % des OPH, l'office encaisse désormais directement

l'ensemble des loyers qui sont dus. Une contrainte incitant Gesthome à la transformer en opportunité afin de renforcer la maîtrise des impayés, améliorer la qualité de service rendu aux locataires, fluidifier encore davantage la mise en œuvre des délais de paiement, réaffirmer ses valeurs de service public. L'atteinte de ces objectifs concerne l'ensemble des directions et services de l'office, d'où la mise en place de multiples groupes de travail transversaux pour repenser ou adapter toutes les procédures comptables (achats de fonctionnement/investissement, délégation de signatures...) afin de ne pas perturber l'encaissement des loyers, de ne pas augmenter les impayés et de garantir le bon règlement des fournisseurs et assurer la clôture des comptes. À la suite de ces groupes de travail, un protocole de prise de relais des opérations financières a été élaboré avec le ministère des Finances publiques, la Banque postale est devenue le partenaire bancaire de l'office. Un appel d'offres a également été lancé pour doter l'Office d'un commissaire aux comptes. En outre, les régies ont été clôturées, le logiciel de gestion ARAVIS a été paramétré en conséquence, les équipes formées aux nouvelles procédures et outils. L'ensemble des directions de Gesthome s'est donc mobilisé en 2018 pour revoir l'ensemble de la chaîne comptable et les procédures liées à son bon fonctionnement. Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, le changement de régime comptable a été réussi. Loin d'être une date d'aboutissement, cette évolution importante nécessitera encore en 2020 des ajustements concernant la poursuite de la mutualisation des compétences au niveau du pôle fournisseurs, de tendre vers le zéro écart entre les ordres de service et les factures pour les commandes liées à l'entretien, de recentrer le pôle client-quittancement sur ses missions cœur de métier. L'exploitation des logiciels métiers comme ARAVIS, EDIFLEX et Salvia est à optimiser et doit s'intensifier pour permettre un pilotage budgétaire encore plus fin à l'échelle de chaque direction et service. L'enjeu est de développer la comptabilité analytique et de faciliter la clôture des comptes en cours ou fin d'exercice. En 2020 et 2021, Gesthome se dotera d'outils pour mieux : piloter la maîtrise des charges locatives, améliorer la gestion de ses flux de trésorerie et faciliter la mise en place de processus transverses afin de mieux organiser les rôles et missions des différents acteurs de la chaîne comptable.

En parallèle du changement de régime comptable, l'office a mis en place la fonction du contrôle de gestion afin d'accompagner le changement. Auparavant, certaines missions telles que la mise à jour des indicateurs d'activité, l'élaboration de statistiques et d'analyses macro et micro étaient regroupées au sein de la fonction chargée d'évaluation et prospective. Le contrôleur de gestion établit des diagnostics et propositions pour fiabiliser et améliorer le fonctionnement des services de l'organisme ainsi que le processus décisionnel. Il développe la culture du contrôle interne. Le tableau ci-contre (Tableau n° 17) décrit les activités principales de la fonction au sein de l'office.

**TABLEAU 17 : LES ACTIVITES PRINCIPALES DE LA FONCTION DE CONTROLE DE GESTION AU SEIN DE GESTHOME**

<b>Activités</b>	<b>Description</b>
<b>La définition et la mise en œuvre d'un programme d'évaluation des activités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élaborer les outils d'aide à la décision et de pilotage (tableaux de bord et indicateurs) ;</li> <li>• Participer à la mise à jour de Visial.</li> </ul>
<b>La rédaction des rapports d'évaluation et des préconisations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse quantitative : analyser les tableaux de bord, données chiffrées, indicateurs ;</li> <li>• Analyse qualitative : intervenir dans les services concernés pour les conseiller dans leurs projets ;</li> <li>• Identifier et préconiser des pistes d'améliorations afin d'optimiser les process financiers ;</li> <li>• Valider ces constats et actions avec le responsable du service concerné, rédiger le rapport de synthèse de la mission.</li> </ul>
<b>L'évaluation de la bonne application des recommandations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôler la pertinence et l'application des procédures financières, en particulier des règles du contrôle interne ;</li> <li>• Réaliser des missions d'audits ponctuels.</li> </ul>
<b>L'évaluation au fil de l'eau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conseiller les directions et services sur les implications et contraintes de leurs projets ; accompagner les dispositifs, projets, programmes ;</li> <li>• Participer à l'élaboration du budget et en assurer le suivi régulier ;</li> <li>• Répondre aux enquêtes externes (document individuel de situation, INSEE, actualisation CUS, abattement TFPB en QPV...) ;</li> <li>• Analyser les résultats et contrôler la fiabilité des données extraites d'Aravis/infocentre.</li> </ul>
<b>Contribution au fonctionnement du service</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organiser la continuité du service.</li> </ul>

La performance de la fonction est évaluée selon les critères présentés dans le tableau ci-dessous (Tableau n° 18)

**TABLEAU 18 : LES MODES D'EVALUATION DE LA FONCTION DE CONTROLE DE GESTION AU SEIN DE GESTHOME**

Activités	Mode d'évaluation
<b>La définition et la mise en œuvre d'un programme d'évaluation des activités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le programme d'évaluation des activités tient compte des enjeux et orientations, des risques à traiter ;</li> <li>• Les outils d'aide à la décision sont pertinents, permettant d'évaluer et de prioriser les pistes d'amélioration (efficacité, risque).</li> </ul>
<b>La rédaction des rapports d'évaluation et des préconisations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'approche pédagogique facilite l'adhésion des collaborateurs concernés par l'évaluation ;</li> <li>• Les données qualitatives comme quantitatives rassemblées sont exactes, conformes à la réalité. Toutes les données recueillies sont utiles à l'analyse ;</li> <li>• Les préconisations faites sont pertinentes, les résultats visibles en termes d'efficience et de maîtrise des risques.</li> </ul>
<b>L'évaluation de la bonne application des recommandations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les outils d'évaluation et d'aide à la décision mis en place sont pérennisés, assimilés par les utilisateurs.</li> </ul>
<b>L'évaluation au fil de l'eau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les services sollicitent spontanément le Contrôleur de gestion pour tout conseil et étude ponctuelle.</li> </ul>

Afin de mener à bien ses missions, le contrôleur de gestion doit posséder des connaissances génériques et techniques ainsi que des compétences relationnelles, organisationnelles, et techniques ainsi que de savoir-être regroupées dans le tableau ci-contre (Tableau n° 19)

**TABLEAU 19 : LES COMPETENCES DE LA FONCTION CONTROLE DE GESTION AU SEIN DE GESTHOME**

<b>Connaissances génériques</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Connaissance de l'organisation, de l'activité, des procédures de travail, des orientations et projets de la société ;</li><li>• Connaissance de l'environnement HLM : social, associatif, institutionnel, services police, justice, partenaires, financeurs... ;</li><li>• Connaissance du patrimoine, du bassin d'habitat, des évolutions des besoins en logement social, du mode de vie des habitants ;</li><li>• Connaissance des logiciels informatiques métier.</li></ul>
<b>Connaissances techniques</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Connaissance de la comptabilité, du contrôle de gestion, de notions fiscales et marchés publics.</li></ul>
<b>Compétences relationnelles et organisationnelles</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Capacité à mener des relations avec un client/fournisseur interne/externe ;</li><li>• Capacité à coordonner et planifier une activité : optimisation des délais, identification des priorités et besoins, négocier ;</li><li>• Capacité à travailler en équipe et/ou avec des prestataires, coopérer, se coordonner ;</li><li>• Capacité à rechercher et capitaliser de l'information, benchmark ;</li><li>• Capacité à prendre du recul (gestion des conflits), analyser et observer une situation, à analyser et synthétiser ;</li><li>• Capacité à formaliser sa communication écrite et orale dans le cadre professionnel, rendre compte.</li></ul>
<b>Compétences techniques</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Capacité à utiliser l'informatique et la bureautique ;</li><li>• Capacité à être force de proposition ;</li><li>• Capacité à organiser et exercer un contrôle de prestation : coûts, délais, qualité ;</li><li>• Capacité à animer une équipe ou un groupe projet, faire adhérer, conduire un projet, mobiliser ;</li><li>• Capacité à animer une réunion ;</li><li>• Capacité à élaborer des supports de communication, élaborer un ordre du jour, un PV de réunion ;</li><li>• Sens de la pédagogie et du transfert de savoir-faire (accessibilité du langage permettant de comprendre et d'être compris).</li></ul>
<b>Compétences savoir-être</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Respect de la procédure, de l'ordre donné, du délai, de la hiérarchie, des règles de sécurité, des horaires, de l'obligation de confidentialité...</li></ul>

Les « clients » internes du contrôleur de gestion sont tous les managers, la Direction générale et les instances décisionnelles.

En 2018, Gesthome ne disposait pas de la fonction et il existait une certaine méconnaissance de la fonction au sein de l'office. Certes il existait une gestion budgétaire, mais pas de comptabilité analytique. En outre, il existait une certaine réticence au changement de culture avec des résistances souvent dans les fonctions finances. Par ailleurs, il existait un problème de cloisonnement des fonctions, une problématique de l'architecture des outils pensée souvent sans vision globale, des suivis et clôtures mensuelles erratiques, sans vision précise

d'atterrissage, un manque de procédures partagées et d'un dispositif de contrôle interne et enfin des pratiques hétérogènes nécessitant l'harmonisation des processus et des outils. La fonction devient néanmoins indispensable dans le cadre du pilotage des actions (aide à la décision) avec le calcul d'indicateurs, pour une meilleure maîtrise des coûts par rapport au budget, en particulier sur les charges locatives. En outre, le contrôleur de gestion doit favoriser le partage de l'information et pour une adhésion aux engagements et projets politiques. Il a également pour but de créer du lien entre les différentes fonctions support, mais aussi avec les opérationnels, souvent en manque d'outils. Enfin, il doit assurer la fiabilisation des processus. La mise en place de la fonction de contrôleur de gestion fut favorisée par une volonté affirmée au plus haut niveau de ce besoin, car cette fonction n'est efficace que dans les échanges des informations et l'adhésion de tous, mais également par un support informatique sensibilisé aux problématiques et en capacité de proposer des outils de requêtes (indicateurs et tableaux de bord) ainsi que des outils de mise à disposition de l'information en ligne. Les acteurs de l'office ont été accompagnés dans le processus de changement de culture en faveur du partage et de la transparence de l'information financière, des procédures et règles du jeu claires. De plus, le contrôleur de gestion doit faire preuve de capacité d'analyse « du chiffre » et des écarts et restituer l'information financière aux non-spécialistes dans un format accessible.

En résumé, au sein de Gesthome, il existe un contrôle de gestion dédié aux calculs d'indicateurs, à la mise à disposition de requêtes pour les Directions de l'OPH, aux remontées des données réglementaires financières ou patrimoniales (DIS, RPLS...). Il est l'acteur de la mise à jour de l'outil de prévisions pluriannuelles, de la mise en place et de l'actualisation des procédures et modes opératoires non harmonisés. En outre, il a été diagnostiqué au sein de l'office une problématique de fiabilité des chiffres liée à la mauvaise utilisation de l'ERP. Effectivement, l'office dispose d'un outil comptable commun, mais des fonctionnalités sous ou mal exploitées. La partie suivante dépeint la politique de pilotage de l'office Gesthome.

## ***2.2. La politique de pilotage au sein de l'office Gesthome***

Compte tenu de la mission de service public et d'intérêt général de l'office, il est important que ce dernier dispose d'indicateurs pertinents et d'outils d'aide à la décision fiables et précis. Cette tâche incombe à la cellule du contrôle de gestion, auparavant réalisée par la cellule évaluation et prospectives.

Chaque mois, les indicateurs de gestion entrant dans l'évaluation de la prime d'activité sont actualisés afin de disposer d'une bonne vision de l'activité de l'office et de discerner d'éventuels points de friction.

Périodiquement, la cellule contrôle de gestion met à jour des suivis plus stratégiques et/ou transversaux afin d'obtenir une vision des perspectives de développement, mais également d'évaluer les résultats des décisions prises sur le passé. En outre, l'office est régulièrement sollicité afin de rendre compte de son activité de service public à l'État et aux collectivités. Deux grands types d'outils façonnent et fondent le pilotage de l'OPHLM Gesthome : les outils de gestion globaux à destination des parties prenantes externes tels que le dispositif de télédéclaration Harmonia, l'EPRD, la CUS, le Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS), etc., et les outils de contrôle de gestion interne à destination des parties prenantes internes (opérationnels, responsables de service, directeurs et direction générale).

Concernant tout d'abord l'utilisation de la plateforme de télédéclaration Harmonia, cette dernière permet d'une part aux organismes de télédéclarer les états réglementaires et de répondre aux questionnaires fédéraux permettant d'établir les DIS (Dossier Individuel de Situation) en évitant de lourdes ressaisies. Cette dématérialisation permet un vrai travail collaboratif entre les offices et l'équipe du Dispositif d'Expertise de la Fédération. L'utilisation d'Harmonia a raccourci le temps d'établissement des DIS définitifs, tout en améliorant la qualité des données collectées. Elles sont d'ordre économique (fiches d'activité), comptable et financier (QDIS), mais aussi relatives aux ressources humaines (enquête Effectif) ou aux données sociales (accueil et gestion sociale). Par ailleurs, cela permet d'unifier et d'uniformiser le pilotage de l'ensemble des OPH. Cette plateforme a été mise en place en 2008 pour donner suite à la publication d'un rapport public de la Cour des comptes en 2001 : « La Cour ne peut qu'appeler de ses vœux une harmonisation des données collectées sur les organismes de logement social, et leur mise en commun dans le respect des objectifs propres à chacun des partenaires ». Cette plateforme vise à retracer l'activité des organismes HLM et à uniformiser les modes de présentation et de calcul. L'adoption de cette plateforme a eu un effet structurant et a permis dans une certaine mesure une homogénéité dans les règles internes et processus, visant à normaliser les actions et les comportements. En effet, le tableau de bord stratégique et les tableaux de bord opérationnels ont été structurés en fonction des données demandées sur la plateforme Harmonia. Cela génère un isomorphisme dans la gestion des activités internes, suivant les mêmes règles de calcul, quel que soit l'OPH. On notera qu'en matière de prévision d'activité et budgétaire, l'office utilise le logiciel Visial recommandé par l'USH. Il est devenu en quelques années l'outil de référence de la profession HLM pour la réalisation des prévisionnels financiers à moyen terme (10 ans).

Néanmoins, au-delà de cet isomorphisme initié par la plateforme Harmonia, les OPH fonctionnent suivant des modes de gestion qui leur sont propres, visant à intégrer les multiples attentes des diverses parties prenantes et les différentes logiques institutionnelles. L'utilisation de la plateforme Harmonia est complétée par un ERP, Aravis d'ACG, dédié à l'Habitat social. Cet ERP permet une gestion plus analytique des données et évite les cloisonnements entre les différentes activités d'un OPH. Il dispose de tous les outils nécessaires : comptabilité, finance, activité locative, maîtrise d'ouvrage et entretien du patrimoine. Ce progiciel répond aux exigences réglementaires et fiscales des organismes soumis aux règles des comptabilités publiques et de commerce. En outre, Gesthome dispose d'un tableau de bord stratégique regroupant l'ensemble des activités de l'OPH. Ce tableau de bord regroupe les thématiques suivantes : suivi budgétaire afin de surveiller la part du budget consacré au développement et à l'entretien du patrimoine par rapport au fonctionnement, le suivi de la vacance pour évaluer le manque à gagner pour l'office en termes de chiffre d'affaires, le suivi du recouvrement et des impayés, le suivi du patrimoine de l'office (Construction, Acquisition-Amélioration, VEFA, Éco-réhabilitation), le suivi des recettes, de la masse salariale, de la trésorerie et de l'endettement. Ces données sont communiquées aux financeurs externes, via Harmonia notamment. Par ailleurs, le PSP, le Plan Pluriannuel d'Entretien (PPE) et le rapport d'activité de l'OPH sont également communiqués aux financeurs externes. En particulier, le rapport d'activité permet de transmettre un certain nombre d'informations aux membres du conseil d'administration et de lui assurer que la politique de ce dernier a bien été appliquée.

En un mot, nous observons parmi les outils dont dispose l'OPH Gesthome, certains, plus globaux, qui sont partagés par l'ensemble des OPH, car ils sont hérités de ce statut spécifique, tandis que d'autres, que nous qualifions d'outils de gestion locale, ont été développés pour répondre à des préoccupations plus spécifiques et locales (Tableau n° 20).

**TABLEAU 20 : LES DISPOSITIFS DE CONTROLE DE GESTION AU SEIN DE GESTHOME**

Dispositif de gestion	Définition et objectif	Utilisateurs ou destinataires
<b>Outil de gestion global</b>		
<b>Rapport d'activité</b>	Un rapport annuel est un document établi chaque année après la clôture d'un exercice comptable. Il comprend les principaux documents comptables de l'office (bilan ou encore compte de résultat) et des informations variées relatives à l'activité de l'office au cours de l'exercice (Indicateurs), ses perspectives, sa stratégie, les événements marquants de l'exercice.	
<b>Harmonia</b>	L'application Harmonia permet aux organismes de télédéclarer les états réglementaires et de répondre aux questionnaires fédéraux permettant d'établir les DIS (Dossier Individuel de Situation). Les données collectées sont d'ordre économique (Fiches d'activité), comptable et financier (QDIS), mais aussi relatives aux ressources humaines (Enquête Effectif) ou aux données sociales (Accueil et gestion sociale).	
<b>Convention d'Objectifs et de Moyens</b>	La convention d'objectifs entre un OPH et une administration (État, collectivités territoriales, établissements publics) permet de fixer, pour une ou plusieurs années, les engagements respectifs de chacun autour d'un projet défini. L'office s'engage à mettre en œuvre une action ou un programme d'actions comportant certaines obligations destinées à permettre la réalisation d'un service, et l'administration s'engage à contribuer financièrement à ce service.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parties prenantes externes (État, FOPH, USH, Élu(e)s de la collectivité de rattachement, DDT, DREAL [Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement], etc.)</li> </ul>
<b>EPRD</b>	L'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) se substitue aux budgets prévisionnels et se caractérise par une inversion de la logique antérieure : la prévision des produits détermine dorénavant celle des charges.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membres du conseil d'administration et du bureau.</li> </ul>
<b>CUS</b>	<p>La convention d'utilité sociale est un contrat passé entre un organisme HLM et l'État, qui définit la politique patrimoniale de l'organisme HLM, ses engagements et ses objectifs.</p> <p>La convention d'utilité sociale a pour objectif de définir, pour chaque bailleur social :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme ;</li> <li>• La politique sociale de l'organisme, développée dans un cahier des charges de gestion sociale ;</li> <li>• La politique de l'organisme pour la qualité du service rendu aux locataires.</li> </ul>	

	<p>Sur chaque aspect de la politique de l'organisme HLM, la CUS comporte :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un état des lieux de l'activité patrimoniale, sociale et de qualité de service ;</li> <li>• Les orientations stratégiques ;</li> <li>• Le programme d'action.</li> </ul>	
<b>Abattement TFPB</b>	L'abattement de TFPB (Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties) permet de financer toute action qui concourt au renforcement de la qualité de service rendu aux locataires par les organismes HLM sur les quartiers de la politique de la ville (QPV)	
<b>Dégrèvement TFPB</b>	<p>Les principes du dégrèvement TFPB permettent de financer :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les dépenses de travaux de l'année N réalisées dans le cadre d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) sont déductibles à 100 % de la TFPB de l'année N+1.</li> <li>• L'article 1389 du CGI présente, d'une part, la vacance de droit commun et, d'autre part, la vacance spécifique aux bailleurs sociaux. Ainsi, tout propriétaire peut solliciter un dégrèvement de taxe foncière dès lors que les conditions suivantes sont réunies : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ La vacance est indépendante de sa volonté ;</li> <li>○ La vacance est de 90 jours minimum ;</li> <li>○ La vacance affecte tout ou partie de l'immeuble.</li> </ul> </li> </ul> <p>Le dégrèvement s'applique également aux logements sociaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Destinés à la démolition ;</li> <li>○ Destinés à faire l'objet de travaux importants et dont une décision favorable de subvention a été accordée par l'État.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les travaux pour Personnes à Mobilité Réduite (PMR)</li> <li>• Les Travaux d'Économie d'Énergie (T2E)</li> </ul>	
<b>RPLS</b>	Le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) a pour objectif de dresser l'état global du parc de logements locatifs « ordinaires » des bailleurs sociaux au 1 <sup>er</sup> janvier de l'année de collecte (nombre de logements, modifications intervenues au cours de l'année écoulée, localisation, taux d'occupation, mobilité, niveau des loyers, financement et conventionnement).	
<b>OPS</b>	L'enquête OPS, réalisée par les bailleurs sociaux à partir des données personnelles des occupants, permet de mieux qualifier l'offre, d'orienter les attributions, d'élaborer les	

	conventions d'utilité sociale (CUS) et d'identifier les ménages en situation de précarité énergétique.	
<b>PSP</b>	Le Plan Stratégique de Patrimoine (PSP) est une démarche obligatoire pour les organismes HLM. Le PSP vise à anticiper l'évolution du parc immobilier et à adapter l'offre de logements à la demande et à l'environnement. La démarche est matérialisée par l'élaboration d'un document de référence pour chaque organisme HLM. Les bailleurs sociaux doivent en effet pouvoir le présenter à leur autorité de tutelle en cas de demande.	
<b>Visial (logiciel de prévisions)</b>	<p>Visial se définit comme l'outil de pilotage stratégique des organismes HLM. Il a pour objectif de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégrer l'incidence des scénarios d'investissement ou de désinvestissement sur le fonds de roulement à long terme ;</li> <li>• Intégrer l'incidence du plan stratégique de patrimoine à moyen long terme ;</li> <li>• Élaborer ou simuler des scénarios d'arbitrage particuliers ;</li> <li>• Tester la sensibilité des résultats par le biais des variantes ;</li> <li>• Consolider les business plans de plusieurs entités juridiques distinctes.</li> </ul>	
<b>Outil de gestion local</b>		
<b>Tableau de bord stratégique</b>	<p>Indicateurs stratégiques liés au calcul de la prime d'activité, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maîtrise des budgets PPE et entretien divers qui pèse pour 15 % de la prime</li> <li>• Maîtrise du budget remise en état des logements qui pèse pour 15 % de la prime</li> <li>• Maîtrise de la vacance commerciale (hors vacance neutralisée<sup>19</sup>) qui pèse pour 25 % de la prime</li> <li>• Maîtrise du Recouvrement qui pèse pour 25 % de la prime</li> <li>• Maîtrise du service rendu aux locataires, cet axe est composé de deux indicateurs et pèse pour 15 % de la prime <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Taux global de résolutions des réclamations des locataires (GRC) (nombre d'affaires soldées au 31 janvier n+1/nombre d'affaires créées sur l'année n). Cet objectif représente 60 % de l'indicateur GRC.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membre du Comité de direction.</li> <li>• En partie communiqué aux parties prenantes extérieures</li> </ul>

<sup>19</sup> La vacance neutralisée désigne l'ensemble des logements vacants à la suite d'une décision de l'office (la vacance suite à un sinistre, la vacance liée à des problèmes de tranquillité publique, la vacance liée à des opérations d'écორéhabilitation, la vacance liée à la vente HLM)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Taux de réactivité pour le solde des GRC (délai moyen de résolution comparé au délai moyen de réactivité attendu arrêté au 31 janvier n+1). Cet objectif représente 40 % de l'indicateur GRC.</li> <li>• Détermination de la plus-value à la suite des ventes HLM pour donner suite aux prévisions budgétaires qui pèsent pour 5 % de la prime</li> </ul>	
<b>Suivi budgétaire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suivi budgétaire mensuel par direction avec une vision analytique</li> <li>• Élaboration BP N+1</li> <li>• Augmentation loyer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directeurs</li> <li>• Responsables de service</li> <li>• En partie communiqué aux parties prenantes extérieures</li> </ul>
<b>Tableau de bord opérationnel : vacances</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation de la vacance mensuelle en volume</li> <li>• Évaluation du coût de la vacance mensuelle</li> <li>• Calcul du taux de vacances, taux de rotation, et du taux de refus demandeurs</li> <li>• Analyse de flux (entrants - sortants) + prévisionnel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directeur(trice) de la direction commerciale</li> <li>• Responsable de service commercial</li> <li>• Responsable du service gestion locative</li> </ul>
<b>Tableau de bord opérationnel : Impayés et recouvrement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation du niveau d'impayés (volume, en € et en durée)</li> <li>• Évaluation des soldes créditeurs et débiteurs partis et présents (volume et en €)</li> <li>• Calcul du taux de recouvrement sur les locataires présents</li> <li>• Suivi du nombre de ménages percevant des APL/AL</li> <li>• Suivi du nombre de locataires bénéficiaire de la RLS</li> <li>• Suivi des rejets de paiement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directeur(trice) de la Direction Relation Client</li> <li>• Responsable de service recouvrement et contentieux</li> </ul>
<b>PPE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regroupe les opérations de changement de composants, de réhabilitation, de résidentialisation, de sécurisation, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membre du Comité de direction</li> <li>• (Directeurs)</li> <li>• Responsables de service</li> <li>• En partie communiqué aux parties prenantes extérieures</li> </ul>

Pour conclure, cette partie nous a permis d'observer dans un premier temps la diversité des dispositifs de gestion mis en place au sein de Gesthome ; cet ensemble pouvant être qualifié de portefeuille d'outils est d'une portée à la fois globale (Harmonia, COM, RPLS, EPRD, CUS, etc.) et de portée locale (suivi des recettes, coûts, indicateurs d'activité, etc.). En outre, nous constatons l'existence de connexions entre ces outils, certains permettant d'en alimenter d'autres, comme le logiciel Visial pour les projections budgétaires et d'activité et le suivi budgétaire intégré à la COM et Harmonia. De plus, nous remarquons que certains outils ont vocation à être mobilisés par des acteurs externes (COM, Rapport d'activité, Harmonia, EPRD, etc.) alors que certains ont plutôt vocation à être mobilisés par des acteurs internes à l'organisme (Tableaux de bord stratégiques et opérationnels, calculs de coûts, suivi budgétaire, etc.).

### ***Conclusion de la section II***

En définitive, la promulgation de la loi ÉLAN ainsi que de la loi de finances 2018 a accentué la matérialisation de la logique de marché dans les pratiques institutionnelles. La légitimité des différents dispositifs de gestion est à l'origine d'un processus d'innovation institutionnelle visant à créer l'organisation, les identités professionnelles, et les pratiques en phase avec la logique dominante. Les systèmes de contrôle de gestion ont fourni le cadre de cette matérialisation.

### **Section III : Les dispositifs de contrôle de gestion au sein de Gesthome**

Comme évoqué précédemment (Section II), deux grands types de dispositifs de contrôle de gestion façonnent et fondent le pilotage de l'OPH Gesthome. D'une part, les outils de gestion globaux à destination des parties prenantes externes (1,1). Et d'autre part, les outils de contrôle de gestion internes qui, a contrario, sont à destination des parties prenantes internes (1,2). En un mot, nous observons, parmi les outils dont dispose l'OPH Gesthome, certains outils, plus globaux, qui sont partagés par l'ensemble des OPH, car ils ont hérité de ce statut spécifique, tandis que d'autres, que nous qualifions d'outils de gestion locale, ont été développés pour répondre à des préoccupations plus spécifiques et locales (Tableau n° 21).

**TABLEAU 21 : LES DISPOSITIFS DE CONTROLE DE GESTION AU SEIN DE GESTHOME**

<b>Dispositifs de contrôle de gestion globaux</b>					
Rapport d'activité, Harmonia, Convention d'Objectifs et de Moyens, EPRD, CUS, Abattement TFPB, RPLS, PSP, OPS					
Utilisateurs/destinataires : Parties prenantes externes (État, FOPH, USH, Élu(e)s de la métropole, DDT, DREAL, etc.)					
<b>Dispositifs de contrôle de gestion locale</b>					
Tableau de bord stratégique	Calcul de coûts	Tableau de bord opérationnel : vacances, impayés et recouvrement	Suivi budgétaire (comptabilité analytique)	Visial (logiciel de prévisions)	PSP/PGE
<u>Utilisateurs/Destinataires :</u>	<u>Utilisateurs/Destinataires :</u>	<u>Utilisateurs/Destinataires :</u>	<u>Utilisateurs/Destinataires :</u>	<u>Utilisateurs/Destinataires :</u>	<u>Utilisateurs/Destinataires :</u>
Membres du Comité de direction.  En partie communiqué aux parties prenantes extérieures	Membres du Comité de direction (Directeurs)	Directeurs et responsables de service	Membres du Comité de direction (Directeurs) et responsables de service  En partie communiqué aux parties prenantes extérieures	Membres du CA  Direction générale  En partie communiqué aux parties prenantes extérieures via Harmonia	Membres du Comité de direction (Directeurs) et responsables de service  En partie communiqué aux parties prenantes extérieures

### **3.1. Les dispositifs de contrôle de gestion globaux**

Concernant tout d'abord l'utilisation de la plateforme de télédéclaration Harmonia, cette dernière permet d'une part aux organismes de télédéclarer les États réglementaires et de répondre aux questionnaires fédéraux permettant d'établir les DIS (Dossier Individuel de Situation) en évitant de lourdes ressaisies. Cette dématérialisation permet un vrai travail collaboratif entre les offices et l'équipe du Dispositif d'Expertise de la Fédération. L'utilisation d'Harmonia a raccourci le temps d'établissement des DIS définitifs, tout en améliorant la qualité des données collectées. Elles sont d'ordre économique (fiche d'activité), comptable et financier (QDIS), mais aussi relatives aux ressources humaines (enquête Effectif) ou aux données sociales (accueil et gestion sociale). Par ailleurs, cela permet d'unifier et d'uniformiser le pilotage de l'ensemble des OPH. Cette plateforme a été mise en place en 2008 pour donner suite à la publication d'un rapport public de la Cour des comptes en 2001 : « La Cour ne peut qu'appeler de ses vœux une harmonisation des données collectées sur les organismes de logement social, et leur mise en commun dans le respect des objectifs propres à chacun des partenaires ». Cette plateforme vise à retracer l'activité des organismes HLM et à uniformiser les modes de présentation et de calcul.

*« Une fois que le (la) responsable du service comptable télédeclare les états réglementaires, le (la) contrôleur(euse) de gestion saisit les données dans Harmonia, ce qui permet d'uniformiser les données et d'avoir une vision de la situation de l'office par rapport aux années précédentes et par rapport à la moyenne nationale. » (E9-DF)*

L'adoption de cette plateforme a eu un effet structurant et a permis dans une certaine mesure une homogénéité dans les règles internes et processus, visant à normaliser les actions et les comportements. En effet, le tableau de bord stratégique et les tableaux de bord opérationnels ont été structurés en fonction des données demandées sur la plateforme Harmonia. Cela génère un isomorphisme dans la gestion des activités internes, suivant les mêmes règles de calcul, quel que soit l'OPH. On notera qu'en matière de prévision d'activité et budgétaire, l'office utilise le logiciel Visial recommandé par l'USH. Il est devenu en quelques années l'outil de référence de la profession HLM pour la réalisation des prévisionnels financiers à moyen terme (10 ans).

Néanmoins, au-delà de cet isomorphisme initié par la plateforme Harmonia, les OPH fonctionnent suivant des modes de gestion qui leur sont propres, visant à intégrer les multiples attentes des diverses parties prenantes et les différentes logiques institutionnelles.

Les acteurs interrogés soulignent que l'utilisation de la plateforme Harmonia est complétée par un ERP, Aravis d'ACG, dédié à l'Habitat social. Cet ERP permet une gestion plus analytique des données et évite les cloisonnements entre les différentes activités d'un OPH. Il dispose de tous les outils nécessaires : comptabilité, finance, activité locative, maîtrise d'ouvrage et entretien du patrimoine. Ce progiciel répond aux exigences réglementaires et fiscales des organismes soumis aux règles des comptabilités publiques et de commerce.

*« Aravis est un outil nous permettant de saisir les caractéristiques techniques de notre patrimoine comme les surfaces, le type de chauffage, la typologie, s'il s'agit d'un logement collectif ou individuel, etc. » (E5-DME)*

*« Le module relatif à la gestion locative permet à l'équipe de la direction commerciale de suivre le parcours résidentiel de nos locataires de l'entrée dans un logement à la sortie. Nous saisissons des données relatives à la composition du ménage, du revenu, mais également des données inhérentes à la profession des contractants, des coordonnées téléphoniques, etc. » (E10-DCCIALE)*

*« Le logiciel Aravis nous permet, grâce au module comptabilité, d'assurer le suivi budgétaire dans lequel on saisit nos prévisions de dépenses et de recettes. » (E9-DF)*

### **3.2. Les dispositifs de contrôle de gestion internes**

Les directeurs ainsi que les responsables de Gesthome interrogés s'appuient sur des outils de calcul de coûts, lesquels leur permettent de décider ou non de l'externalisation d'une activité.

*« Nous avons une problématique de vacance importante en ce qui concerne nos garages et parkings. Nous avons observé sur ces quatre dernières années que de nombreux locataires demandeurs de logements ne souhaitaient pas de garage ou d'emplacement. Nous pensons que ce phénomène est amené à s'accroître dans la mesure où nous sommes de plus en plus confrontés à des ménages en situation précaire. Nous avons donc mené une étude sur le coût de notre vacance sur les garages et parkings, nous avons comparé s'il était plus efficace d'avoir recours à un prestataire ou bien d'affecter un commercial à la location des garages. Cette étude a été menée en 2018, elle a abouti en 2019 à la mise en place d'un partenariat avec un prestataire (Zen Park) sur les patrimoines jugés attractifs et à mettre un commercial sur les patrimoines intermédiaires. Néanmoins, il est important de noter que nos locataires restent prioritaires s'ils souhaitent louer un emplacement. » (E10-DCCIALE)*

*« Concernant l'externalisation du SLS, l'office a constaté que cette tâche mobilisait de nombreuses ressources en termes de personnes, de temps, de fournitures, etc. Or, il s'agit d'une activité très*

*chronophage, n'apportant aucune valeur à l'office. Nous avons donc comparé le coût que cette opération représentait pour l'office et le recours à un prestataire extérieur. » (E10-DCCIALE)*

En outre, Gesthome dispose d'un tableau de bord stratégique regroupant l'ensemble des activités de l'OPH. Ce tableau de bord regroupe les thématiques suivantes : suivi budgétaire afin de surveiller la part du budget consacrée au développement et à l'entretien du patrimoine par rapport au fonctionnement, le suivi de la vacance pour évaluer le manque à gagner pour l'office en termes de chiffre d'affaires, le suivi du recouvrement et des impayés, le suivi du patrimoine de l'office (Construction, Acquisition-Amélioration, VEFA, Éco-réhabilitation), le suivi des recettes, de la masse salariale, de la trésorerie et de l'endettement. Ces données sont communiquées aux financeurs externes, via Harmonia notamment.

*« Tous les mois, vous (NB : contrôle de gestion) transmettez aux membres du CODIR (NB : comité de direction) une batterie d'indicateurs concernant la vacance, les impayés, les recettes, les dépenses d'entretien, les mises en service, la vente HLM, le suivi des réclamations des clients, etc. » (E1-DG)*

*« Tous les mois, les indicateurs de la vacance me sont envoyés. Ils me permettent de savoir où en est chacun des commerciaux en termes de logements vacants, de logements proposés en CAL (NB : Commission d'Attribution des Logements), les sorties et les entrées. Le tout sur les 12 derniers mois et les mois à venir afin de faire des prévisions sur l'atterrissage de fin d'année. » (E10-DCCIALE)*

*« Selon moi, les indicateurs impayés doivent me permettre en fonction des nécessités du service de maîtriser le niveau d'impayé des locataires présents et sortants afin d'atteindre les objectifs en matière de recouvrement. Le contrôle de gestion doit nous alerter en cas de dérapage. Nous échangeons ensuite avec lui sur la ou les causes de ce dérapage. Enfin, ces indicateurs me permettent de coacher mes équipes. » (E8-DRC)*

Par ailleurs, le PSP (Plan Stratégique Patrimoniale), le Plan Gros Entretien (PGE) et le rapport d'activité de l'OPH sont également communiqués aux financeurs externes. En particulier, le rapport d'activité permet de transmettre un certain nombre d'informations aux membres du conseil d'administration et de lui assurer que la politique de ce dernier a bien été appliquée.

*« Le lien est privilégié, mais il est avant tout institutionnel. C'est-à-dire en tant qu'OPH, la métropole est notre collectivité de rattachement, et en tant que collectivité de rattachement, c'est elle qui donne, on va dire, l'essentiel des membres de notre conseil d'administration. Donc il faut vraiment voir l'OPH que nous sommes comme étant le bras armé de la métropole sur les questions d'habitat. Par conséquent, nous leur communiquons un certain nombre d'éléments, tels que le rapport d'activité, le PSP, le budget, etc. » (E1-DG)*

### ***Conclusion de la section III***

L'ensemble des entretiens menés au sein de Gesthome ainsi que l'étude quantitative menée au niveau de l'ensemble des OPHLM nous ont permis d'observer dans un premier temps la diversité des dispositifs de gestion mis en place au sein de Gesthome, mais également au sein du secteur du logement social ; cet ensemble, pouvant être qualifié de portefeuille d'outils de gestion, est d'une portée à la fois globale à destination des parties prenantes externes (Harmonia, COM, RPLS, EPRD, CUS, etc.) et de portée locale (suivi des recettes, calcul de coûts, indicateurs d'activité rassemblés au sein de tableaux de bord). En outre, nous constatons l'existence de connexions entre ces dispositifs, tels que le logiciel Visial pour les projections budgétaires et le PSP et le suivi budgétaire intégré à la COM, à la plateforme Harmonia, et à l'EPRD, etc. De plus, nous remarquons que certains outils ont vocation à être davantage mobilisés par les acteurs externes (la COM, le rapport d'activité, la plateforme Harmonia, l'EPRD, etc.) alors que certains ont plutôt vocation à être mobilisés par des acteurs internes à Gesthome (Tableaux de bord stratégiques et opérationnels, calcul de coûts, comptabilité analytique, etc.). Dès lors, nous tenterons dans la section suivante de proposer un consensus entre les différentes logiques hétérogènes en les hybridant, et donnant ainsi naissance au polymorphisme organisationnel. En un mot, la section qui suit a pour objet de décrire et de caractériser l'hybridation de certaines logiques au sein de Gesthome.

### **Section IV : Les dispositifs de contrôle de gestion : de l'hybridation des logiques au polymorphisme organisationnel**

Même si au commencement, les dispositifs de contrôle de gestion constituent une réponse à une logique spécifique, les différents dispositifs de gestion ont très vite exprimé dans leur mise en œuvre les quatre logiques : bureaucratique, politique, marché et professionnel. Ils apparaissent comme un moyen de véhiculer les logiques en présence, mais également de les hybrider afin de rechercher le consensus. Les entretiens menés au sein de Gesthome auprès des membres internes et externes ainsi que l'étude quantitative nous ont permis d'identifier les combinaisons de logiques au sein de dispositifs de gestion qui permettent de les faire cohabiter. Certains outils permettent de trouver un compromis entre les différentes logiques (4,1). Par conséquent, les dispositifs de contrôle de gestion peuvent donner naissance au polymorphisme organisationnel (4,2).

#### ***4.1. Hybridation des logiques : des dispositifs de contrôle de gestion à la recherche de compromis***

Notre étude met en exergue quatre compromis. Un premier compromis entre la logique politique et la logique de marché (4.1.1). Un second compromis entre la logique politique et professionnelle (4.1.2). Un troisième compromis entre la logique de marché et la logique professionnelle (4.1.3). Enfin, un quatrième compromis entre les trois logiques (4.1.4).

##### ***4.1.1. Des dispositifs de contrôle de gestion pour un compromis des logiques politique et de marché***

Il est important de noter que les acteurs du logement social constituent l'outil majeur dont disposent les collectivités locales pour agir en matière de logement. Les organismes HLM sont jugés sur leurs missions fondamentales, à savoir la fourniture de logements de qualité, la maîtrise de la progression des loyers et la rigueur sur le plan de la gestion. L'ingénierie des organismes HLM est appréciée et sollicitée par les élus. Leur coopération consiste essentiellement à délivrer des conseils et de l'information. L'information doit être homogénéisée, actualisée et consolidée au niveau de la commune ou de l'intercommunalité sur l'état du parc, les besoins en matière de logements et les besoins des locataires. Ce partenariat est amené à être renforcé en matière de collecte de l'information afin de piloter plus finement les projets d'aménagement de leur ville. Dès lors, la logique politique semble prévaloir sur les autres logiques en présence.

*« C'est du coup un peu une spécificité de ce statut d'OPH, à la fois, on a bien notre collectivité de rattachement qui permet d'avoir la feuille de route par rapport à un projet de territoire et par rapport à des priorités... » (E1-DG)*

Cependant, Gesthome est également, par la nature de son activité, soumis à la logique de marché.

*« ... Mais à la fois, on est juridiquement et budgétairement indépendants. Donc nous avons une vie propre. Et des équilibres qui sont à organiser et à trouver. Cela fait que c'est un peu ces deux dimensions-là qu'il faut articuler. » (E1-DG)*

En outre, les financements publics viennent renforcer la logique politique, mais l'entrée en vigueur de la loi de finances 2018 et de la loi ÉLAN, combinée au contexte de crise économique

et des dettes souveraines, entraîne mécaniquement un désengagement de l'État et des collectivités locales. Dès lors, la coexistence de la logique politique avec celle du marché constitue une source de tensions et de conflits.

*« Pour répondre aux ambitions du projet métropolitain sur la période 2019-2024, le diagnostic préalable à la définition du Plan Stratégique de Patrimoine (PSP) de Gesthome a montré que les ressources propres de l'office ne lui permettraient pas de s'engager seul. En effet, les dernières lois de finances ont impacté durablement la capacité de Gesthome à dégager à court terme des ressources nouvelles de son exploitation. » (Extrait INT-COM 2019-2024)*

Par exemple, l'attribution de logements sociaux dispose d'un arsenal juridique et réglementaire très strict qui s'articule autour de deux axes : la mixité sociale et le droit au logement. Cela tend à asseoir la logique politique. Néanmoins, la managérialisation du travail d'attribution et la gestion ont entraîné un basculement du modèle HLM par une inversion de la notion de risque. Ce n'est plus le risque pour le demandeur qui est pris en compte, afin de le protéger des aléas de l'existence, mais celui que ce dernier représente pour l'office.

*« Dans le contexte actuel, nos chargés de commercialisation doivent certes "louer au plus vite" les logements vacants, mais tout en limitant les risques. On entend par risques les troubles de voisinage, mais surtout le risque d'impayés. Nous ne devons en aucun cas faire du remplissage. »  
(E10-DCCIALE)*

Certains ont souligné les contradictions avec les principes de mixité sociale et de droit aux logements.

*« Certes, la loi nous incite à privilégier des locataires précaires (RSA) et sortants de structures, mais on nous demande davantage de CDI pour un meilleur équilibre de peuplement. » (Échange formel – Réunion du 10/09/2020)*

*« Et puis je crois que derrière ça, il y a une vraie potentielle divergence dans la manière de concevoir le métier de bailleur social et l'acte d'attribution, puisqu'il y a des tenants qui, depuis déjà quelques années, militent pour en fin de compte de l'attribution en passant par une cotation, donc en passant par des logiques très mathématiques. Donc il y a un certain nombre d'acteurs qui sont les tenants de cette ligne-là. Nous nous appuyons sur tout un tas d'éléments objectifs par rapport à une question économique. Tout cela déjà, à un moment, se fait. Mais qu'à un moment aussi, on attribue un logement dans une cage d'escalier, dans un immeuble, dans un quartier et que la question de ce que l'on appelle nous la politique de peuplement, elle est sensible, au sens, sensible, c'est-à-dire, ça ne se mesure pas qu'avec une cotation qui viendrait pondérer un certain nombre de choses et s'additionner. En tout cas pas tant que l'on n'aura pas d'algorithmes qui permettront*

*d'incarner ces sensibilités. Cela ne sera pas pour tout de suite. Il ne faut pas, d'ailleurs, oublier la dimension sociale d'un bailleur social » (E1-DG).*

Par ailleurs, la COM semble à court terme faire primer la logique politique sur la logique de marché, mais à plus long terme, elle concilie les deux logiques. Le verbatim ci-dessous montre en effet que refuser de programmer la mise en service d'un programme de logements sociaux ou leur éco-réhabilitation pour donner suite à un problème d'évaluation du coût ou d'un changement du contexte législatif sert à la fois la logique politique et la logique de marché.

*« 2018 devait être l'année de la montée en puissance de notre Plan stratégique patrimonial adopté en 2016 et soutenu par une stratégie financière rendant possible un important volume d'investissements pour encore et toujours répondre aux besoins en logements sociaux des habitants de Dijon Métropole. Mais le gouvernement est venu fragiliser cette stratégie ambitieuse en prenant des mesures qui affecteront lourdement nos ressources d'ici à 2021. En effet, la Réduction de loyer solidaire (RLS) et l'augmentation du taux de TVA de 5,5 % à 10 % viennent amputer notre capacité d'autofinancement de 4 millions d'euros par an. Dès lors, le fait de construire, rénover, entretenir va devenir très complexe. » (Extrait du rapport d'activité 2018 de l'OPH Gesthome, p. 2)*

*« On ne peut pas parler forcément d'obstacles, on est plutôt dans une accélération, on va dire, des changements qui sont rendus nécessaires par voie législative alors au sens budgétaire comme au sens organisationnel et juridique. Mais également aussi autour de l'évolution de la société en général, et notamment en termes de digitalisation d'un certain nombre de pans de l'activité économique. Et qui renvoie aussi à l'évolution dans les attentes que peuvent avoir les locataires et les clients en général. Donc, enfin, je parle en N+2, comment est-ce que l'on accompagne les changements de la société en général puisque c'est quand même notre principale vocation, répondre à l'évolution des besoins sociaux ? Dans un contexte économique et budgétaire qui se tend, où les finances publiques, depuis déjà quelque temps, depuis une quinzaine d'années. Donc, comment on arrive à résoudre cette équation de besoins qui évoluent, qui pour autant ne baissent pas, mais de ressources qui elles, pour le coup, baissent ? Et où émerge du coup, de façon plus grande, avec une certaine acuité, la notion d'efficience depuis en tout cas très clairement les cinq dernières années. Plus qu'avant encore. Mais cela fait bien une dizaine d'années que ça monte lentement mais sûrement. » (E1-DG)*

Un compromis entre les deux logiques semble se dessiner ici dans une dimension territoriale : le développement de logements sociaux se pose comme accompagnateurs de la politique territoriale.

*« Il est important de noter que l'office possède plus de 10 000 logements sur le territoire de la métropole. GESTHOME est donc le premier bailleur social et l'un des premiers donneurs d'ordre de l'agglomération. » (E6-CA)*

De même, si l'objectif de Gesthome est de diminuer la vacance et le risque d'impayés, conformément à la logique de marché, cette logique s'accompagne d'une volonté politique de soutenir la construction, l'entretien et l'éco-réhabilitation du patrimoine existant. Cela s'exprime également alors au travers d'un compromis entre la logique politique et de marché comme le souligne l'extrait suivant :

*« La métropole interviendra par une majoration de 4 000 euros de la subvention métropolitaine applicable en vertu du règlement d'intervention adopté le 8 octobre 2015, soit à hauteur de 6 000 euros par logement sur l'ensemble des éco-réhabilitations programmées par Gesthome entre 2019 et 2024 sous réserve d'atteindre à minima le niveau BBC rénovation. La programmation, représentant un total de 1 882 logements. » (Extrait INT-COM 2019-2024)*

Et in fine, face aux tensions, nous observons au sein de l'OPH étudié un compromis entre ces deux logiques soutenues plus particulièrement par certains dispositifs de gestion mis en place et présentés précédemment.

C'est notamment le cas de la plateforme Harmonia, de la COM, de l'abattement TFPB, du RPLS, ou encore de la CUS, liant l'OPH Gesthome à ses tutelles, qui soutiennent le compromis entre la logique politique et de marché, en formalisant les objectifs en matière de développement du patrimoine en lien avec une politique en matière d'Habitat et d'aménagement du territoire. On notera qu'il s'agit pour le dispositif de formaliser l'action patrimoniale de Gesthome dans un cadre imposé par le ministère en charge du logement. Dans la mesure où il s'agit principalement d'outils de contrôle de gestion globaux imposés par le ministère de tutelle ou la collectivité de rattachement à l'ensemble des OPH, et même des acteurs du logement social. Un outil de gestion local tel que le PSP permet de sous-tendre ce compromis.

En approfondissant l'impact de l'application de la loi ÉLAN, l'étude quantitative révèle les points suivants :

- 58 % des répondants estiment que la promulgation de la loi ÉLAN a entraîné une révision de leur stratégie financière et patrimoniale ;
- Bien que la loi ÉLAN favorise l'activité de vente HLM, 71 % des répondants, à l'instar de l'OPH Gesthome, réfutent l'hypothèse selon laquelle la vente HLM va s'accroître dans les années à venir au sein des offices.

*« Le problème, c'est que la..., enfin, je pense, qu'on ne peut pas parler de stratégie unique par rapport à la vente HLM, puisqu'au final la question de la vente HLM renvoie à la question du marché local de l'immobilier et qu'en fonction de l'implantation des opérateurs HLM et des niveaux de tension qu'il y a sur les marchés, la vente HLM peut être un levier quand les marchés un minimum tendus, quand ils ne le sont pas, cela peut être un levier, mais qu'en fin de compte, une capacité à reconstituer des fonds propres relativement faibles quand les marchés sont peu porteurs. Donc c'est un peu du cas par cas. Donc après, pour le cas qui est le nôtre, à savoir un marché qui reste porteur, c'est une vraie vertu de reconstitution de fonds propres qui du coup vont être affectés aux opérations de développement. Et ce qui permet en quelque sorte d'avoir des résultats d'exploitation qui permettent d'alimenter, en fin de compte, l'entretien, le fonctionnement, le quotidien et de dégager par le biais de la vente HLM une reconstitution de fonds propres affectés au développement. Donc, si on devait résumer la stratégie du gouvernement qui pousse et qui a poussé le développement de la vente HLM, c'est cette logique-là. Cela étant, on voit bien que ça peut être un levier intéressant, mais qu'il faut que ça reste dans des proportions qui soient mesurées. Et avec au niveau national et dans une logique purement financière des objectifs clairement affichés de rotation, en quelque sorte annuels du patrimoine à hauteur de 1 % par an. Ce qui voudrait dire pour un office comme le nôtre, vu du ministère des Finances, l'objectif serait de vendre une centaine de logements par an. Dans les faits, on va être entre 0,3 et 0,5 %, ce qui est déjà une performance plutôt élevée par rapport à la moyenne des bailleurs sociaux dans leur logique de vente et les échanges que l'on peut avoir y compris avec des opérateurs qui ne sont pas des OPH, laisse à penser que le 0,4-0,5 serait la bonne vitesse de croisière. » (E6-CA)*

- Concernant la capacité des élus, en tant que membres du conseil d'administration, ils ont la capacité à impulser et à faciliter le changement au sein de l'office. Un paradoxe apparaît, car 57 % des répondants ne sont plutôt pas d'accord avec cette affirmation. Les personnes interviewées au sein de Gesthome ne se souviennent pas d'outils impulsés par la métropole.

*« Non. Ce qu'il y a. C'est du coup un peu une spécificité de ce statut d'OPH, à la fois on a bien notre collectivité de rattachement qui permet d'avoir la feuille de route par rapport à un projet de territoire et par rapport à des priorités. Mais on est juridiquement et budgétairement indépendants. Donc avec une vie propre. Et cela constitue des équilibres qui sont à organiser et à trouver. C'est un peu ces deux dimensions-là qu'il faut articuler. » (E1-DG)*

Excepté sur un sujet concernant la politique d'attribution, comme le souligne le verbatim ci-contre.

*« L'attribution, c'est un sujet que l'on suit moins, mais c'est un sujet qui est étroitement lié à la vacance. En termes qualitatifs, mais nous allons y venir, car il va y avoir une réforme des attributions qui va nous obliger à regarder davantage tout ce qui est de la question du peuplement. Et moi, mon rêve, ce serait d'avoir un outil interne, justement pour éclairer les administrateurs en commissions d'attribution, lors d'attributions, par immeuble, un outil pratique aussi bien visuel, qui permettrait de voir dans chaque immeuble les indicateurs de fragilité par groupe d'immeubles. On parle de peuplement, de la réforme des attributions, on va approfondir davantage cette question-là.*

*Mais c'est vrai qu'il faudrait une vue au moment où l'on fait les attributions, pour les administrateurs, mais même nos équipes en amont, l'équipe commerciale, il va falloir lorsqu'un congé va arriver, on oriente vers soit un contingent type Action logement, contingent préfectoral, soit le contingent métropole. Et ça, il va falloir qu'on songe à nous doter d'un outil pratique CAL bien sûr. Pour pouvoir faire un bon travail à compter de l'année prochaine. Des indicateurs sur la fragilité de nos locataires dans chaque immeuble pour permettre un travail sur le peuplement. Et pour avoir, non pour permettre aux commerciaux par ces indicateurs de rechercher des profils en fonction. Pour essayer de rééquilibrer certains secteurs qui peuvent être déséquilibrés. Dans lesquels on a mis beaucoup de personnes avec des ressources très modestes, je parle même en dehors des QPV. Puisqu'on parle beaucoup des QPV, de la fragilité des QPV, mais à force de vouloir, comme le veut la loi, aller attribuer à des personnes très modestes hors QPV, c'est tout à fait louable. Pour ne pas concentrer les plus pauvres dans les QPV. Mais c'est que le risque, c'est qu'on vienne fragiliser certains immeubles, certains secteurs hors QPV, parce que les loyers sont dans certains immeubles diffus pas très élevés. Mais qu'on vienne les fragiliser puisqu'on fait trop d'attributions à des personnes fragiles dans ces immeubles. » (E10 – D CCIALE)*

- 71 % des répondants soulignent le fait que l'agenda politique exerce une pression sur les élus afin que ces derniers impulsent des réformes. Selon les personnes interviewées au sein de l'organisme Gesthome, ces réformes se font majoritairement en début de mandat.

*« Alors, les réformes, ça va être en début de mandat. Partout même au niveau national. Euh, les outils, c'est... Il y a énormément, énormément d'outils maison. Mais c'est souvent en début de mandat. » (E1-DG)*

- 57 % des répondants sont plutôt en désaccord avec l'affirmation selon laquelle les outils de gestion mis en place au sein de l'office sont toujours utilisés à des fins de communication ou de négociation auprès des parties prenantes. Même si 43 % pensent le contraire. Au sein de Gesthome, des outils tels que l'abattement TFPB ou encore la CUS servent à rendre compte à l'autorité de rattachement des collectivités et services de l'état du service rendu auprès du locataire.

« Gesthome évalue et réinterroge régulièrement sa politique de qualité de service au travers de deux approches complémentaires :

- L'enquête triennale de satisfaction des locataires ;
- Les enquêtes au fil de l'eau en fonction des sujets.

Depuis 2016, Gesthome complète l'approche classique de l'enquête triennale par des enquêtes de satisfaction par mail et SMS sur certains sujets (satisfaction à la suite d'interventions de prestataires). » (Extrait CUS 2022-2027)

« La convention d'utilisation de l'abattement de la TFPB s'inscrit dans les objectifs du contrat de ville dont elle est une annexe. À ce titre, elle est un outil permettant de formaliser l'engagement au quotidien des bailleurs sociaux du territoire en réponse aux besoins spécifiques des quartiers et de leurs habitants ainsi que leur participation aux actions mises en œuvre dans le cadre de la Gestion Urbaine et Sociale de Proximité à l'échelle communale. Pour l'année 2021, certaines évolutions apparaissent nécessaires, d'une part, au regard des difficultés rencontrées sur les territoires et, d'autre part, pour mieux valoriser le travail partenarial mis en place entre les communes et les bailleurs. Ainsi, afin de conforter une réelle présence sur le terrain, en proximité auprès des habitants du quartier, les axes suivants devront représenter au moins 40 % de l'abattement prévisionnel :

- Renforcement du personnel de proximité par l'organisation d'une présence adaptée au fonctionnement social du quartier et par le soutien aux personnels dans leur gestion des spécificités du patrimoine ;
  - Tranquillité résidentielle ;
- Animation et lien social favorisant la participation des habitants et le "vivre-ensemble". » (Extrait convention Abattement TFPB pour l'année 2021)

- 58 % des répondants soulignent que l'absence d'axe stratégique prioritaire dans les politiques publiques représente un obstacle à la mesure de la performance des OPH. Les répondants de Gesthome vont plutôt souligner l'absence de finalité dans l'expression des besoins des fonctions support et l'absence de retour sur l'utilisation de l'outil.

« C'est la difficulté du travail. On fait un travail, mais on n'a pas forcément la finalité. [...] Quand on nous demande notre avis par exemple sur une nouvelle opération, on ne sait pas forcément s'ils ont tenu compte de notre avis ou pas et pourquoi, etc. Il n'y a pas d'échange sur la finalité du document. Attention, il peut y en avoir, je ne généralise pas. Mais ce n'est pas systématique. » (E2-DF)

- 72 % des répondants soulignent l'irrationalité dans la prise de décision politique, qui peut représenter un frein à la mesure de la performance. Cette affirmation est en partie corroborée par les personnes interrogées au sein de Gesthome. Ces derniers soulignent notamment le fait que l'aspect financier dans la prise de décision n'est pas le seul moteur de cette dernière.

*« Politique ou pas politique. Quand vous avez une décision, vous avez plein de choses qui entrent en compte. Du financier, du juridique, du réglementaire, du politique, de l'opérationnel. Il y a plein de choses. Après, nous, on n'est qu'un bout de la décision. Donc, si on n'est pas suivis, ce n'est pas parce qu'on est passés à côté de quelque chose. C'est parce qu'il y a des choses qui peuvent nous échapper. [...] Oui, parfois on estime que ce n'est pas opportun, ce serait effectivement politiquement sensible. Ça peut arriver aussi. Et pour cela, nous sommes là pour porter un éclairage sur les choses. Ça ne veut pas dire que nous avons vocation à être suivis systématiquement dans tout ce que l'on dit. Au contraire. Comme dit un de mes collègues, "Risque connu, risque assumé". » (E9-DF)*

Enfin, paradoxalement, les répondants (57 %) ainsi que les personnes interrogées au sein de Gesthome sont plutôt en désaccord avec l'affirmation selon laquelle il existe une inadéquation entre les objectifs poursuivis par un élu et les responsables de l'office, même si au sein de Gesthome, des contradictions peuvent naître entre la décision politique et les services techniques.

*« Dans les OPH, c'est plus compliqué. Déjà parce que vous avez deux niveaux : vous avez le niveau politique et vous avez le niveau administratif. En revanche, il n'y a pas vraiment de conflit, mais enfin, en tout cas parfois, il se peut qu'une vision technique et une vision politique s'opposent. Et parfois, les choses peuvent, ça peut se brouiller un peu. Donc, il peut y avoir quand même un effet de brouillard à ce niveau-là. » (E1-DG)*

*« On s'adapte. On s'adapte. Oui, mais toujours pareil. C'est à mettre dans le contexte communal, c'est-à-dire si on prend cet exemple sur l'abattement TFPB, ici, cette mesure-là a été prise il y a trois ans, cela aura été problématique. Et puis, accessoirement, ce sont des évolutions que l'on a négociées en amont. Ça peut apparaître comme tombant du jour au lendemain qu'en termes de calendrier, mais pas en termes de décisions de fond. Ce sont des choses que l'on avait déjà vues en amont avec le maire président. Et pour certaines d'ailleurs que l'on avait proposées. » (E1-DG)*

Au-delà, d'autres outils de gestion en place au sein de Gesthome apparaissent propices à un compromis entre la logique de politique et de marché.

#### ***4.1.2. Des dispositifs de contrôle de gestion pour un compromis entre logiques politique et professionnelle***

Au sein de Gesthome, la logique politique est impulsée par la direction générale pour donner suite aux décisions et orientations stratégiques décidées par le conseil d'administration, essentiellement constitué de membres de la collectivité de rattachement.

*« Le conseil d'administration, constitué de membres du conseil métropolitain de la métropole, de personnalités qualifiées désignées par ce même conseil métropolitain, de représentants d'associations et de partenaires institutionnels (CAF, UDAF et associations d'insertion par le logement), d'élus de locataires, de représentants des organisations syndicales, nous donne la feuille de route. À nous ensuite de la décliner en objectifs auprès de nos équipes » (E1-DG)*

En tant qu'OPH, Gesthome est le lieu de tension entre le monde politique et professionnel. Comme le souligne un membre de la direction financière, la méfiance des responsables de l'OPH à l'égard des financeurs publics est telle que la transparence totale n'est pas toujours de mise.

*« Il est vrai que lors de la présentation du budget primitif et des principaux indicateurs, certains élus font preuve d'un peu de curiosité, se demandent par exemple combien telle opération d'aménagement va coûter, etc. Et nous, nous considérons qu'ils ne devraient pas s'en soucier. » (E9-DF)*

*« Certains représentants des élus, lors des négociations des conventions d'abattement TFPB, nous demandent parfois le nombre d'heures passées par les agents sur leur commune, ou encore parfois les tonnages d'objets encombrants collectés. Or, cela n'est pas toujours possible. » (E7-DRC)*

*« L'OPH remplit une mission de service public, servir le public, dans notre cas les locataires. Nos décideurs sont des élus. Certains n'y adhèrent pas alors que c'est une notion de base de la fonction publique. Cela évite les dérapages. [...] Notre relation avec notre collectivité de rattachement est forte. Certains bailleurs se détachent de leur collectivité de rattachement. Et, bien souvent, on constate des dérives. » (E5-DME)*

Cependant, nous avons donné suite à une émission télévisuelle qui en 2019 traitait des attributions de logements sociaux en soulignant le manque de transparence des bailleurs sociaux en la matière. Le sentiment n'est pas partagé par le personnel de Gesthome.

*« Alors, pour le coup, en tout cas versus 2018 et pour GDH, l'absence d'information et de transparence, je ne partage pas le constat, parce que jusqu'à preuve du contraire, cela fait déjà*

*quelque temps que l'on fonctionne avec des CAL, dans lesquelles siègent les représentants de l'État, des communes, des locataires. Donc pour moi, cela fait partie des choses qui demeurent, et puis je pense que ce sont aussi des choses qui sont très visions francilienne et parisienne. Dans le sens où il y a des marchés qui sont tellement tendus que la relocation est faible, que les attributions sont à enjeux et que peut-être... Mais non, enfin pour le coup, moi, je n'ai, chez nous, jamais partagé cette problématique. » (E1-DG)*

*« Il est vrai que cette émission expliquait des pratiques douteuses en la matière. Cependant, cela concernait des ESH et non des OPH. En ce qui nous concerne, nous demandons pour chaque demandeur un certain nombre de pièces justificatives que nous mettons à disposition des membres de la CAL afin que ces derniers soient en mesure d'arbitrer les différents dossiers présentés. » (E10-DCCIALE)*

Néanmoins, cela n'empêche pas de coopérer en bonne intelligence avec les partenaires publics financeurs membres de droit du conseil d'administration de Gesthome.

*« Le conseil d'administration se réunit trois fois par an, et les séances sont très courtoises et les échanges sont toujours cordiaux. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit ici d'une coopération. » (E1-DG)*

Dès lors émerge l'idée selon laquelle un compromis entre la logique politique et professionnelle existe et qui s'appuie de la même façon sur les outils de gestion.

*« En décembre, nous transmettons aux membres du CA le budget primitif, l'EPRD ainsi que le PSP. » (E9-DF)*

Ainsi, les entretiens conduits soulignent le rôle et la place du conseil d'administration dans la gestion des OPH, ainsi que la nécessité de rendre compte à ce conseil composé des principaux financeurs sur la base de différents indicateurs.

*« En décembre, nous transmettons, en plus du budget et du PSP, la situation à fin novembre des indicateurs d'activité (NB : budget, vacances, recouvrement des locataires présents, suivi des réclamations des locataires, et la vente HLM) qui entre dans le calcul de la prime d'activité. Cela permet de dégager une tendance. Ensuite, lors de la clôture annuelle des comptes en mars-avril, la situation définitive de ces derniers est également communiquée en plus du rapport d'activité. » (E9-DF)*

C'est pourquoi un compromis se met en place entre la logique politique représentée par les principaux bailleurs de fonds, membres du conseil d'administration, et la logique professionnelle. Cependant, même si parfois des incompréhensions apparaissent entre ces logiques potentiellement antagonistes, les discussions et les dispositifs de gestion permettent de les réconcilier.

En outre, les projets d'investissement et les budgets associés sont discutés lors du conseil d'administration qui est chargé de valider. On notera que les différents budgets sont alors présentés au conseil d'administration dans une logique politique qui serait celle d'une rationalisation a posteriori ou d'une légitimation des actions.

*« L'expertise des bailleurs nous est nécessaire pour comprendre au mieux les besoins et les attentes des locataires. Les échanges avec eux sont donc réguliers et vont au-delà des conseils d'administration par des réunions thématiques sur l'attribution, les équilibres de peuplement, les éco-réhabilitations, les services rendus aux locataires, etc. » (E6-CA)*

Donc, finalement, un compromis entre les logiques politiques et professionnelles naît de l'utilisation des outils de gestion tels que le rapport d'activité, des indicateurs stratégiques tels que la consommation de l'enveloppe budgétaire, la vacance, le taux de recouvrement, le taux et le délai de résolution des réclamations des locataires. Parmi les outils qui permettent ce compromis figure également un ensemble de réunions thématiques (Occupation du Parc Social [OPS], abatement TFPB, CUS) auxquelles participent des membres du comité de direction, le contrôle de gestion, la direction générale, et les représentants des financeurs.

Au-delà, d'autres outils de gestion en place au sein de Gesthome apparaissent propices à un compromis entre la logique de marché et professionnelle.

#### ***4.1.3. Des dispositifs de contrôle de gestion pour un compromis entre logiques de marché et professionnelle***

Mais comme toute organisation du logement social, l'OPH Gesthome est le lieu de tension entre les logiques de marché et professionnelle, qui peut s'exprimer au niveau des acteurs. Ainsi, certains membres de la direction financière soulignent l'incompréhension qu'il peut y avoir entre les responsables de la Direction Maintenance et Exploitation.

*« Ce qui nous bloque aussi, c'est la compta analytique. Cette situation est due en partie au logiciel (NB : Aravis) quand même, car le logiciel n'est pas très pratique pour faire de l'analytique. C'est un logiciel qui au départ n'est pas fait pour des personnes comptables particulièrement. Il y a une grosse partie pour les techniques. Donc c'est pour ça que c'est un peu dur. Et donc forcément, comme on a beaucoup de paramétrages derrière. Bah, comme tu sais, cela nous fait beaucoup beaucoup de lignes, et donc cela est compliqué à gérer. Et en plus, tout le monde n'utilise pas forcément les lignes à bon escient et ne sait pas quelle ligne utiliser. Ça aussi ça nous complique un peu la vie. » (E2-DF)*

*« Il est important que la Direction financière entende certaines choses. Effectivement, concernant les investissements, la situation ne paraît pas satisfaisante pour la Direction financière qui juge qu'il y a un manque de numérisation, car certaines dépenses d'investissement ne font pas l'objet d'OS (NB : Ordre de Service) et donc de commande via notre logiciel (NB : Aravis). Le suivi se fait sur papier. Cela constitue un vrai écueil. Pour donner suite à la crise du Covid-19, nous n'avons pas réfléchi à une solution. » (E5-DME)*

Il en va de même entre la Direction de la Relation Client et la Direction commerciale, et tout particulièrement entre le service recouvrement et le service commercial.

*« Cela étant, ce qui est important, ce sont les attributions. Moi, je suis pour le système qui existe chez certains bailleurs, où le chargé de recouvrement/clientèle/commercialisation, on l'appelle comme on veut, gère un secteur de la recherche de candidat, à la signature du bail. C'est-à-dire qu'il recherche son candidat, il prend les pièces justificatives, il est responsable de ses impayés jusqu'à la procédure contentieuse. Il fait du recouvrement à l'amiable, si au bout du deuxième mois il ne paye pas, on transfère au contentieux. Moi, je fais partie des personnes qui préconisent un chargé de clientèle qui a la gestion de tout son patrimoine, de la recherche du candidat aux impayés. Et c'est là où tu es doublement vigilant, puisque tu as le résultat des impayés en fonction des attributions que tu as faites. Cela évite de faire du remplissage. » (E8-DRC)*

Pour autant, cette tension entre la logique professionnelle où les besoins opérationnels priment et la logique de marché qui peut reprocher à la précédente le manque d'efficacité et d'efficience ne semble pas inéluctable. La logique professionnelle est couplée à une logique de marché par les membres de la direction générale et les membres du comité de direction qui s'assurent de la faisabilité des projets d'investissement, du respect des procédures en prenant appui sur des outils de gestion. La logique de marché sert alors la logique professionnelle.

*« Le rôle du comité de direction et des directeurs, surtout, est de piloter les procédures au sein des directions. De s'assurer que les membres de son équipe respectent les procédures. En cela, nous sommes très encouragés par la direction générale. Pour cela, la direction financière, à travers la fonction du contrôle de gestion, collabore avec les autres directions afin d'élaborer les procédures en matière d'OS, d'achat, d'investissement, etc. » (E9-DF)*

*« Il est vrai que les personnes issues du monde privé vivent les procédures de la fonction publique comme des contraintes et n'y voient aucun intérêt. Dès lors, il leur paraît plus simple de les contourner ou de les bricoler. Pour les titulaires de la fonction publique comme moi, cela va de soi. Ils connaissent le fonctionnement de l'action publique. Le cadre des marchés publics est certes contraignant, mais évite les dérapages. [...] Nous avons un fonctionnement très hiérarchisé et pyramidal qui peut paraître peu flexible et lent. » (E5-DME)*

Ce dernier verbatim fait écho aux résultats de l'enquête quantitative, puisque 57 % des répondants estiment que la rigidité du secteur public représente un frein au changement.

Il est alors question de recherche d'un « équilibre », en matière d'utilisation des ressources, nécessaire à l'atteinte des objectifs stratégiques fixés. Plusieurs outils de gestion servent en particulier de figures de compromis entre ces deux logiques de marché et professionnelle : le PGE, le suivi des coûts, les indicateurs opérationnels concernant la vacance et les impayés, le tableau de bord stratégique, et enfin le suivi budgétaire.

*« Pour moi, le contrôle de gestion, c'est se servir de la comptabilité pour ensuite faire des reportings, sur la compta principalement, pour ma part. C'est ce que tu fais au niveau du suivi budgétaire. Le fait après de faire des ratios pour voir où l'on se situe, pour voir des variations, des choses comme ça. Et puis voilà tous les suivis budgétaires. Pour moi, c'est principalement autour de ça que ça se situe. Pour ma partie, ce qui nous concerne au service compta. » (E2-DF)*

La perméabilité entre les enveloppes budgétaires en particulier est déterminante dans le compromis entre les deux logiques de marché et professionnelle. Si l'on prend l'exemple des prises de décision au niveau des opérations d'aménagement, certaines opérations jugées trop coûteuses avec un risque d'être déficitaires ne sont pas forcément amandées, mais il sera demandé à l'office de les compenser en les combinant avec d'autres opérations plus rentables et moins coûteuses qui permettent in fine un équilibre sur l'ensemble du budget. On devine également que sans cette source de perméabilité qui est source de flexibilité, certaines opérations audacieuses sur le plan patrimonial pourraient jamais être programmées.

À travers ces questions se pose le rôle du contrôle de gestion.

*« Alors j'avoue, je ne suis pas un spécialiste de la question, mais on va dire que globalement, l'objectif poursuivi est de venir construire un écosystème. Donc à la fois à travers des logiques d'indicateurs et d'audit, qui permettent de venir mesurer régulièrement la réalité d'un certain nombre de choses, mesurer les écarts pour venir construire une boucle d'amélioration continue. Sur les grands, on va dire process de production de l'office. Alors ce n'est peut-être pas très académique. [...] Pour le coup, j'en fais un vrai outil pour accompagner l'office dans le chemin de l'efficacité et de la performance. C'est le rôle du contrôleur de gestion d'accompagner au quotidien pour atteindre les objectifs généraux. La logique un peu du tiers extérieur qui permet de porter un regard un peu moins, on va dire, la tête dans le guidon. » (E1-DG)*

*« Alors, le contrôleur de gestion idéal, c'est celui qui, pour moi, me présente des indicateurs pertinents, qui me permettent de piloter ma direction et mettre en place des actions correctrices si on constate qu'il y a des dérives. C'est un peu (rire) un "lanceur d'alerte" peut-être, hein. Pour reprendre des termes, je vais peut-être un peu loin. Mais oui, c'est ce qui nous permet de suivre*

*l'activité de la direction. De nous fournir les éléments pertinents pour piloter les activités de la direction. Moi, je le décris comme ça. Donc à la direction de faire les commandes nécessaires, mais c'est pour ça, je le disais tout de suite avant, moi, je suis ouverte à toute proposition du contrôleur de gestion, qui pourrait voir des petits éléments à nous proposer, nouveaux pour encore mieux suivre. Donc, un contrôleur de gestion, c'est aussi une force de proposition. Moi, je dirais, pour mettre en place de nouveaux indicateurs pertinents. Pas que ceux à la demande de la direction de ces services. Être novateur aussi. Ce qui voudrait dire que c'est peut-être par là, pourquoi pas, que le contrôleur de gestion fasse un petit peu de benchmarking. Cela se fait aussi de voir ce qui se fait dans d'autres entités, de prendre des idées. Pourquoi pas ? Ce sont des idées que je suggère. On peut le faire aussi au niveau de nos directions. Mais cela pourrait être intéressant de voir quels indicateurs sont faits dans d'autres organisations. » (E10-D CCIALE)*

*« En ce qui concerne les outils de contrôle de gestion : ils doivent rendre compte en fonction des nécessités du service, nous alerter sur les dérives et nous aider à les comprendre afin de mettre en place des actions adéquates. » (E8-DRC)*

Ces verbatim sont corroborés par l'étude quantitative, puisque la totalité des répondants a souligné que le contrôle de gestion est une fonction qui se doit d'être force de proposition et une fonction à l'écoute des besoins des fonctions supports.

Néanmoins, on note que la thématique inhérente à la connaissance de la définition et aux modes de calcul des indicateurs reste disparate avec seulement 71 % des répondants qui sont plutôt d'accord avec l'affirmation « la définition et le mode de calcul des indicateurs sont toujours clairs et connus de tous ». 29 % des répondants affirment le contraire. Au sein de Gesthome, certains verbatim font état d'une interrogation concernant le taux de résolution des réclamations clients.

*« Après les questions que je me pose, moi, c'est sur les GRC soldées. C'est peut-être plus un problème de fond qu'un problème d'indicateurs. Si vous voulez, à travers l'activité location, on voit, nos clients qui sont entrés dans les lieux, qui nous remontent des personnes qui veulent changer de logement parce qu'il y a eu des problèmes techniques, et qu'ils n'ont pas été résolus. J'ai l'occasion de rencontrer des clients dans le cadre d'une DCL (demande de changement de logement) qui nous disent qu'elles avaient signalé des problèmes qui n'ont jamais été résolus. On regarde l'historique des GRC, des affaires, et je vois que c'est soldé. Alors que les locataires prétendent que jamais personne n'est intervenu. Ce sont plus des questions de fond que je me pose. Sur le solde des affaires, quand est-ce qu'on solde une affaire ? je ne suis pas du tout dans le domaine. Cela me paraît curieux qu'on solde une affaire alors que l'entreprise n'est pas intervenue, que cela n'a pas été vérifié. J'ai plus d'interrogations dans ce domaine. Mais ce n'est pas l'indicateur. Ils ont pour consigne de solder même si l'on ne vérifie pas que l'entreprise est passée. » (E10-D CCIALE)*

En parallèle de ce phénomène, on peut observer dans les propos que nous ont tenus certaines des personnes interviewées une méconnaissance des procédures qui bien souvent entraîne une mauvaise utilisation de l'ERP. D'autres personnes font état de manque de procédures ou de procédures inachevées.

*« Moi, franchement, Aravis, des choses pas fiables. C'est parce que ce n'est peut-être pas bien renseigné dans Aravis, mais ce n'est pas forcément. Bah, justement, l'extraction que vous en faites, c'est le reflet de la qualité de saisie dans Aravis. Mais, dire qu'Aravis n'est pas fiable, là, je suis surprise quand même. Sur quel type de données par exemple ? [...] Ah oui, mais pour moi, pour les locations, je le trouve fiable. Après, si on renseigne mal un label vacances, on peut vous dire qu'il y a un problème de fiabilité, mais ce n'est pas le cas. Le fautif, c'est la personne qui a saisi. Mais ce sont des problèmes de saisies et de consignes à donner. Mais franchement, pour moi, Aravis, c'est fiable. En tout cas pour ce qui est de l'activité location. Pour les factures, entretiens, etc., ce n'est pas mon domaine. D'autres peuvent le faire remonter, mais là, ce n'est pas mon domaine. » (E10-D CCIALE)*

*« Et puis aussi, parce qu'on n'a pas encore finalisé les procédures et forcément comme elles ne sont pas finalisées, elles ne sont pas diffusées, ce qui complique grandement le fait que les personnes ne respectent pas la procédure qu'ils ne connaissent pas forcément. » (E2-DF)*

*« En revanche, sur tout ce qui est suivi des marchés, là, je pense qu'on pourrait faire mieux. Car finalement, on ne le suit même plus. C'est vrai qu'au final, on est normalement bloqué par un montant puisque si jamais on dépasse le marché on ne peut plus valider les factures et ne plus les payer. Mais il y a toujours un moyen de passer outre puisque tu peux toujours enlever le marché et puis passer la facture. Et ça, personne ne te bloquera. Sur tout ce qui est marché et hors marché, je pense qu'il y aurait un contrôle à faire pour savoir quelle est la part de ce qui est vraiment lié à un marché et la part de ce qui ne l'est pas. Là-dessus, je pense qu'il y aura du travail à faire, du coup, qu'on ne fait plus. C'est vrai que cette partie-là, du coup, la trésorerie la faisait vraiment très très bien. Parce qu'elle suivait vraiment bien les marchés. Et on passait beaucoup moins de hors marché que maintenant. » (E2-DF)*

En ce qui concerne le changement de régime comptable intervenu en 2019 au sein de l'office Gesthome pour donner suite à la promulgation de la loi ÉLAN, l'étude quantitative révèle les éléments suivants :

- À l'instar de Gesthome, 57 % des répondants affirment que les actions menées pour donner suite au changement de régime comptable sont toujours suivies et évaluées.

*« De contrôle oui, en fait, on a mis en place pas mal de procédures. En fait, la chaîne est bien scindée, entre celui qui saisit, celui qui valide et celui qui paie. Là, je te parle par exemple du remboursement des soldes créditeurs, mais à chaque fois, il y a ce principe-là de scinder, il y a déjà*

*une forme de contrôle qui a été instaurée à travers ces modes opératoires là. Par rapport au contrôle, en fait, nous, on a des listes que nous avons déjà avant, puis on a mis en place avec XXX le suivi du quittance avec des requêtes pour voir comment cela évolue d'un mois à l'autre et du même mois sur l'année précédente. » (E3-DF)*

- Même si 86 % des répondants à l'enquête ont eu le sentiment qu'eux et leurs collaborateurs ont été suffisamment impliqués dans le processus de changement de régime comptable, ce sentiment n'est pas partagé au sein de Gesthome, car les collaborateurs de la direction financière ont souligné le délai très court entre la prise de décision par le conseil d'administration de changement de régime comptable et la mise en place effective en moins d'un an.

*« Peut-être déjà, nous n'avons pas pris le temps d'échanger suffisamment en amont avec le trésor. Je parle pour ma partie, parce que nous étions dans des traitements, et puis nous n'avons pas eu le temps. Et je pense qu'on n'a pas bien estimé ce que ça représentait comme travail. » (E3-DF)*

*« Selon moi, la préparation en amont a été insuffisante. Nous, on l'a fait sur 1 an puisque ça a été assez rapide. Chez d'autres offices, on voit que c'est plutôt deux ans en général, enfin 1,5 et 2 ans.*

*Cela permet plus facilement de travailler avec la trésorerie, pour reprendre des choses qu'elle faisait, mais petit à petit et pas tout reprendre d'un coup. Ça aurait permis aussi de faire peut-être une meilleure passation sur tout ce qui était contrôles qu'eux faisaient sur les marchés par rapport à nos factures. Et ça aurait été bien, parce que du coup, c'est quelque chose qui est un peu parti. »*

*(E2-DF)*

*« Surtout que le fait que la décision soit prise par le CA, cela a vraiment tout déclenché. Enfin, on n'avait rien commencé du tout avant. Donc, c'est vrai que si on l'avait su plus tôt, on aurait peut-être travaillé avec la trésorerie un peu plus. » (E3-DF)*

Cependant, à l'instar des répondants (86 %) de l'étude quantitative, les acteurs de Gesthome ont souligné que les nouvelles procédures mises en place au sein de l'office permettent d'accélérer le changement. En revanche, lors de la mise en place de nouvelles procédures, 72 % des répondants estiment qu'ils sont suffisamment consultés lors de la mise en œuvre d'une nouvelle procédure. Au sein de Gesthome, ce sentiment est plus partagé.

*« Alors, ça dépend des matières. Peut-être que parfois il y a des sujets qui commencent à être travaillés par une direction, qui ne se rend pas compte que la procédure qui va être travaillée a des impacts sur d'autres directions comme l'activité commerciale ou la gestion locative. C'est déjà arrivé. J'ai un exemple, Madjid, qui commençait à travailler sur tout ce qui était attestations d'assurance, etc., en ne conviant pas la gestion locative. Or, c'est eux qui ont récupéré les documents auprès de nos locataires. Il avait oublié un volet, là. Vous voyez. Même dernièrement, il s'en est*

*aperçu, il commençait à travailler sur les contentieux, des litiges locatifs, etc. Et il y avait XXX (Directeur[rice] de la relation client), YYY (Directeur[rice] de la maintenance et exploitation), mais moi, il ne m'avait pas convié. Mais c'est XXX qui en cours de route les a interpellés. « Mais là, il y a peut-être un sujet qui pourrait concerner le commercial ». Donc, ce n'est pas vieux. Il me l'a dit après. Donc là, je vais être réintégré à ce groupe de travail sur une procédure de réponse aux litiges locatifs. Oui, c'est vrai, peut-être que le côté transversal n'est pas bien analysé au démarrage d'une nouvelle procédure. » (E10- D CCIALE)*

Enfin, nous avons également abordé lors des entretiens et de l'enquête quantitative le phénomène de managérialisation du secteur du logement social en France par suite de notre étude de l'état de l'art sur ce secteur. Il ressort de l'enquête quantitative les résultats suivants :

- 71 % des répondants réfutent l'affirmation selon laquelle il existe une managérialisation du secteur du logement social. En outre, 58 % d'entre eux sont en accord avec l'affirmation que la managérialisation du secteur du logement social entre en contradiction avec leur mission d'intérêt général et leur vocation sociale. Les personnes interrogées au sein de Gesthome sont plus dubitatives concernant ce phénomène en rappelant que les offices HLM se développent dans un contexte de contractions des ressources couplées à une demande croissante.

*« Oui, à Gesthome, c'est vrai. On a toujours eu l'image, comment dire, on était toujours associés en termes d'image à un office très social, qui accueillait beaucoup de monde, les plus pauvres, etc. C'est vrai que maintenant, avec tout le contexte budgétaire qui a évolué, toutes les contraintes des lois de finances. Même peut-être d'avant. On fait beaucoup plus attention aux risques locatifs. Et on commence un petit peu à inverser cette tendance où on accueille sans faire attention les plus pauvres, etc. On est beaucoup plus regardants. Et ça, l'impulsion est donnée par notre CAL, qui est beaucoup plus sévère depuis l'année passée. Sur l'intégration publique fragile, où que ce soit d'ailleurs, il regarde de très près cette question. Parce qu'on a des contraintes financières qui sont resserrées. Voilà, c'est cela. » (E10 – D CCIALE)*

*« Et si on accueille des locataires qui ne sont pas en mesure de s'acquitter de leur loyer, cela va dégrader la santé de l'office. Exactement, l'office va même s'effondrer ou se trouver en difficulté. Et même les locataires, ces derniers vont être mis en difficulté. Certes, on a une mission sociale, tout en gérant des budgets, on est obligés de jongler en permanence entre l'économique et le social. » (E2-DF)*

En somme, il apparaît que les outils de gestion mobilisés par les acteurs pour soutenir le compromis entre logique de marché et professionnelle sont plutôt des outils de gestion locale, spécifiques à certains volets de l'activité de Gesthome.

#### ***4.1.4. Un compromis entre les trois logiques politique, de marché et professionnelle***

Au-delà des trois compromis mettant en avant une hybridation duale des logiques institutionnelles au sein du secteur des OPHLM et de Gesthome, certains dispositifs de contrôle de gestion, tels que la plateforme de télédéclaration Harmonia, le PSP, le PPE, le tableau de bord stratégique ou encore le suivi budgétaire, mettent en exergue une hybridation triale par un compromis entre logique politique, de marché et professionnelle.

Si l'on reprend l'exemple du PSP de Gesthome, ce dernier constitue « la feuille de route » à moyen terme de l'OPH en matière de construction et de réhabilitation, quel niveau de maintenance il entend assurer, le tout dans un cadre financier maîtrisé. L'enjeu du PSP est multiple. Premièrement, il se doit d'accompagner les politiques de la collectivité de rattachement, ce qui fait écho à la logique politique. Deuxièmement, il se doit de renforcer et d'optimiser l'attractivité du patrimoine afin de limiter la vacance. Cet enjeu renvoie à la logique de marché. Troisièmement, par l'éco-réhabilitation du parc existant, il doit assurer une baisse des charges pour des locataires aux situations de plus en plus modestes et précaires. Cela fait écho à la logique de marché par la réduction des impayés. Ensuite, un quatrième enjeu consiste à assurer un équilibre de peuplement qui renvoie à la logique politique. Enfin, un dernier enjeu consiste à répondre à la diversité de la demande. Il est important de noter qu'au sein de Gesthome, le pilotage du PSP est assuré par la Direction du Développement du patrimoine essentiellement composée d'ingénieurs afin de vérifier la capacité technique des projets de construction, d'acquisition-amélioration et de réhabilitation. Cela fait donc écho à la logique professionnelle. Le contrôle de gestion sert de support afin de vérifier la soutenabilité financière des projets.

*« Le PSP est un outil très important pour notre office. C'est un plan stratégique comme son nom l'indique. Il porte sur la consistance même du patrimoine, c'est-à-dire le cœur de notre activité. Le PSP traite de l'avenir de notre patrimoine, son développement ou sa réhabilitation. Le tout au regard des contraintes et des atouts de notre environnement et de nos capacités financières » E1-*

*DG*

Les projets sont discutés lors de CEP (Commission d'Étude Patrimoniale) composées par des représentants de la direction générale, de la direction financière avec le contrôle de gestion, la direction commerciale, la direction de la relation client et la direction du développement du patrimoine. Il est important de noter que le PSP au sein de Gesthome comporte pour chaque projet des indicateurs de gestion locative (taux de vacance, taux de rotation, taux d'impayé et

indicateurs sociaux des résidents tels que profils familiaux, emplois et niveau de salaire), des indicateurs d'entretien technique (types et montants des interventions de maintenance dans les années récentes), et des indicateurs financiers (coût et contribution locative de chaque bâtiment et appartement). Il est important de noter que les actions sont consolidées dans un plan financier à 10 ans. Dans le cas de Gesthome, ce plan financier est matérialisé dans l'outil Visial. Cet outil transversal a permis de porter une politique ambitieuse d'éco-réhabilitation visant à redynamiser des produits peu attractifs et énergivores. En outre, le PSP permet d'orienter la stratégie de vente HLM au sein de Gesthome.

*« En cohérence avec les orientations et le plan d'action du PLUi-HD de la collectivité de rattachement, le nouveau NPNRU et le contrat ville, les orientations patrimoniales de l'office prévoient un niveau d'investissements structurants grâce en particulier au soutien de la collectivité de rattachement réaffirmé en mai 2019 à travers une convention d'objectifs et de moyens qui couvre la période 2019-2024 avec :*

- *La poursuite du développement à un rythme minimum de 150 logements par an ;*
- *Le recentrage de l'activité sur le logement (vente des commerces) et sur le périmètre de la Métropole (vente des logements hors périmètre) ;*
  - *La poursuite de l'activité PSLA et la vente HLM ;*
- *Un volume et une qualité d'éco-réhabilitation du parc existant préservés à un rythme de 1 500 logements par an ;*
  - *Un volet résidentialisation, sécurisation et requalification des abords ;*
- *La création d'un programme de restructuration de grands logements en petits (10 par an) pour adapter l'offre existante à la demande en termes de typologies de logements pour tenir compte en particulier de la baisse de la taille moyenne des ménages (décohabitations, séparations, vieillissement démographique) ;*
  - *La mise en œuvre des obligations réglementaires (amiante, électricité...) ;*
    - *Une politique de digitalisation de l'activité de l'office.*

*Cette convention d'objectifs et de moyens (COM) permettra un accompagnement financier sur 6 ans de près de 23 M€. » INT-COM*

Dès lors, notre étude au sein de Gesthome montre que l'adoption du PSP ne constitue pas un alignement rituel sur des normes institutionnelles, mais déclenche la transformation effective des pratiques et des structures organisationnelles. Il ne s'agit donc par d'isomorphisme institutionnel.

En résumé, des compromis semblent à l'œuvre entre les logiques prises deux à deux, mais également, comme nous allons le voir entre les trois logiques simultanément. Dans ce cas, on parle polymorphisme organisationnel, car les dispositifs de gestion se transforment afin de répondre aux différentes injonctions des acteurs.

## **4.2. Des dispositifs de contrôle de gestion au service du polymorphisme organisationnel**

Les extraits des verbatim exposés ci-dessous montrent qu'in fine les trois logiques peuvent coexister dans la pratique des acteurs qui s'y réfèrent simultanément, quitte à ce qu'ils acceptent la prééminence d'une logique sur les deux autres, comme le souligne l'extrait ci-dessous.

*« Nous sommes un Office Public de l'Habitat, il est donc évident qu'il existe une influence politique forte, et je pense que nous en avons tous conscience et que nous sommes plus ou moins d'accord avec (logique politique). En effet, le contexte actuel, de réduction des ressources et de hausse des besoins en matière de logement, nous oblige à faire plus avec moins (logique de marché). Il est donc important que tous, nous travaillions de concert pour éviter les blocages face à des objectifs contradictoires. Parfois, entre les directions, il y a des désaccords, souvent issus de la peur d'une surcharge de travail et des spécificités de chaque service (logique professionnelle). » (E9-DF)*

Parmi les outils de gestion mobilisés par Gesthome, le logiciel Aravis apparaît central, car figure du compromis entre les trois logiques. Il est conçu pour répondre à la demande des opérationnels en cohérence avec les objectifs du politique, et selon une formalisation managériale centrée sur une approche budgétaire, une maîtrise de la vacance et des impayés, ainsi que sur la réactivité de l'office face aux réclamations des locataires.

*« Nous avons opté pour la mise en place du logiciel Aravis, car ce dernier nous permettait de répondre aux exigences du ministère avec la possibilité de répondre de manière automatique aux enquêtes au niveau national, telles que la CUS, le RPLS et l'OPS. Il en va de même pour l'établissement des états réglementaires dont le cadre est là encore fixé par le ministère pour avoir une même lecture de la situation des bailleurs. On y communique le bilan, le compte de résultat et les annexes. » (E2-DF)*

*« Le logiciel Aravis nous permet d'extraire via le dispositif Infocentre les différentes données concernant les impayés, la vacance et le suivi budgétaire. Ces données sont ensuite remontées dans les différents tableaux de bord à direction des opérationnelles. Ces mêmes informations sont remontées ensuite dans le tableau de bord stratégique, mais de manière plus macro. Ce même tableau de bord servant à compléter la plateforme Harmonia. » (E9-DF)*

Pareillement, la COM qui traduit le projet en matière d'habitat et d'aménagement du territoire de la direction générale (logique professionnelle), prévoit des modalités de mise en œuvre et d'évaluation (logique de marché), implique les partenaires de l'OPH auxquels des comptes vont

être rendus sur la base de cette convention (logique politique), est le support d'un compromis entre les trois logiques en présence.

En outre, des outils comme le suivi budgétaire ou encore le PSP peuvent également permettre un compromis entre les trois logiques, à savoir la logique politique, de marché et professionnelle comme le dépeint la citation ci-dessous :

*« Certaines personnes ne comprennent pas pourquoi l'office se lance dans certaines activités telles que la vente HLM ou la possibilité de louer des emplacements via Zen Park, car cela serait contraire à la mission de service public. » (E3-DF)*

*« Il peut y avoir des personnes qui ne comprennent pas pourquoi une opération est tout de même lancée, car elles ne la trouvent pas très rentable (logique de marché), mais le CA peut en décider autrement (logique politique). Certes, il est évident que les critères financiers (logique de marché) entrent en ligne de compte, mais pas seulement. Parfois, la volonté politique prime (logique politique). » (E5-DME)*

De même, le ratio entretien/fonctionnement est un indicateur qui va être suivi pour la gestion interne de l'OPH, mais il est également communiqué aux parties prenantes externes. Cela permet de vérifier que la part des dépenses d'entretien consacrée au patrimoine existant va crescendo, donc que les dépenses servent bien la logique politique et de marché.

Il ressort de l'étude de Gesthome que dans l'organisation confrontée à plusieurs logiques, il existe des dispositifs de contrôle de gestion communs imposés aux OPH et des outils propres à Gesthome qui permettent d'œuvrer à la coexistence des logiques en présence.

C'est ainsi que les dispositifs de gestion de Gesthome permettent à cette organisation à la croisée de logiques a priori contradictoires de répondre aux injonctions diverses liées à la complexité qui la caractérise. Les outils de contrôle de gestion étudiés pour le cas qui nous concerne sont aux nombres de douze. Il s'agit d'Aravis (ERP), de la COM, d'un tableau de bord stratégique, du suivi budgétaire, du calcul de coûts, du PSP, du PPE, de la CUS, du RPLS, de l'OPS, de la plateforme Harmonia, et de l'abattement TFPB. Ces outils sont tous mobilisés en référence aux trois logiques à la fois. Il s'agit à la fois d'outils imposés à la destination d'acteurs externes (plateforme Harmonia, la CUS, l'abattement TFPB, la RPLS, la COM) et d'outils internes spécifiques, mais communiqués hors de l'organisation comme le budget, le suivi des indicateurs stratégiques regroupé au sein du tableau de bord, le PSP, etc. Nous avons tenté de montrer que chaque forme de dispositif de gestion hybride deux logiques parmi les quatre logiques hétérogènes identifiées (logique politique, logique de marché, logique bureaucratique, logique professionnelle) et que les éléments qui le composent (substrat technique, philosophie

gestionnaire, vision simplifiée des relations organisationnelles) varient en fonction des logiques  
en présence (cf. tableau n° 22).

**TABLEAU 22 : LA TAXONOMIE DES FORMES D'OUTILS DE CONTROLE DE GESTION AU SEIN DE L'OPH GESTHOME**

Dispositif de gestion	Logiques institutionnelles hybridées par le dispositif de gestion	Éléments du dispositif de gestion		
		Substrat technique	Philosophie de gestionnaire	Vision simplifiée des relations organisationnelles
<b>Plateforme de télédéclaration Harmonia</b>	Hybridation des logiques de marché, politique et professionnelle.	Système de télédéclaration des états réglementaires et des questionnaires fédéraux englobant des données financières et extrafinancières	Dresser un diagnostic sur la situation des OPH grâce à la collecte de données financières et extrafinancières. Permet de faire des comparaisons dans le temps et dans l'espace.	Sous la responsabilité de la DAF et notamment du contrôle de gestion et du responsable comptable. Permet à la direction générale de faire des diagnostics.
<b>COM</b>	Hybridation des logiques de marché et politique	<p>Convention pluriannuelle négociée avec la collectivité de rattachement dans le cadre de la mise en place de la politique publique de logement fixant les objectifs en matière de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement de l'offre nouvelle de logements abordables (production annuelle de 150 logements et de 25 logements PSLA)</li> <li>- Poursuite du réinvestissement sur les logements existants dont en termes de transition énergétique (éco-réhabilitation de 1 882 logements, réduction de la vacance sur les patrimoines en perte d'attractivité, amélioration des performances en matière de recouvrement en diminuant les factures d'énergie, restructuration de grands logements en petits logements, développement d'une offre en faveur de la colocation et maintenance).</li> <li>- Mise en œuvre d'une politique du logement et des attributions équilibrées</li> <li>- Renforcement de la gestion urbaine et</li> </ul>	S'assurer que les actions patrimoniales et d'investissement mises en place par Gesthome sont conformes à la politique publique menée en matière de logement social par la collectivité de rattachement.	Sous la responsabilité de la Direction générale en collaboration avec la collectivité de rattachement pour une durée de 4 ans. La direction financière rédige à la fin de la convention un compte rendu financier et extrafinancier en collaboration avec l'ensemble des directions (DRC, DME, Direction commerciale, DCPAJ, DRH).

		<p>sociale de proximité (GUSP) avec l'optimisation de la gestion des déchets et des encombrants, la propreté des parties communes des immeubles, améliorer le lien social à travers des actions partenariales</p> <p>- Soutien à l'emploi et l'insertion (Mise en œuvre du nouveau PSP, insertion de clauses d'insertion intégrées dans les marchés de services et travaux, la mise en place de chantier pédagogique pour les jeunes en partenariat avec l'État, les collectivités et les associations.)</p>		
<b>EPRD</b>	Hybridation des logiques politique et de marché	Substitut aux budgets prévisionnels. Dans cet outil, la prévision des produits détermine celle des charges.	S'assurer de la santé financière de l'office avec les grands équilibres financiers (CAF courante, CAF nette, SIG, FDR et BFR)	Sous la responsabilité de la direction financière par l'intermédiaire du contrôle de gestion. Ce document est présenté lors du vote du budget avant le 31/12/N.
<b>CUS</b>	Hybridation des logiques de marché et politique	<p>Convention pluriannuelle négociée avec en premier chef l'État et les personnes morales associés<sup>20</sup> dans le cadre de la politique publique de logements sociaux. La CUS comporte :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un état des lieux de l'activité patrimoniale, sociale et de qualité de service ;</li> <li>- Les orientations stratégiques ;</li> <li>- Le programme d'action.</li> </ul>	Dresse un état des lieux de l'activité patrimoniale, sociale et la qualité de service afin de dégager des orientations stratégiques et des programmes s'action.	Sous l'impulsion de la Direction générale qui définit la stratégie de l'office et du contrôle de gestion qui a un rôle de « consolideur » des données remontées par les différentes directions de l'office.
<b>Abattement TFPB</b>	Hybridation des logiques de marché et politique	Convention annuelle négociée avec la collectivité de rattachement. Ce tableau fait référence aux actions menées par l'office afin de justifier d'un surentretien sur les quartiers QPV. 40 % en 2021 et 50 % en 2022 de ce surentretien doivent être justifiés sur 3 axes :	Dresse un diagnostic des actions qui concourent au renforcement de la qualité de service rendu aux logements situés en QPV. Cela permet en cas de surentretien d'obtenir un abattement de taxe foncière (1,5 million d'euros par an).	Sous la responsabilité de la Direction générale, du contrôle de gestion et de la DRC. Un compte rendu annuel est communiqué à la collectivité de rattachement avant le 31/03/N+1.

<sup>20</sup> Dans le cas de Gesthome : il s'agit de la collectivité de rattachement, du CCL et du département

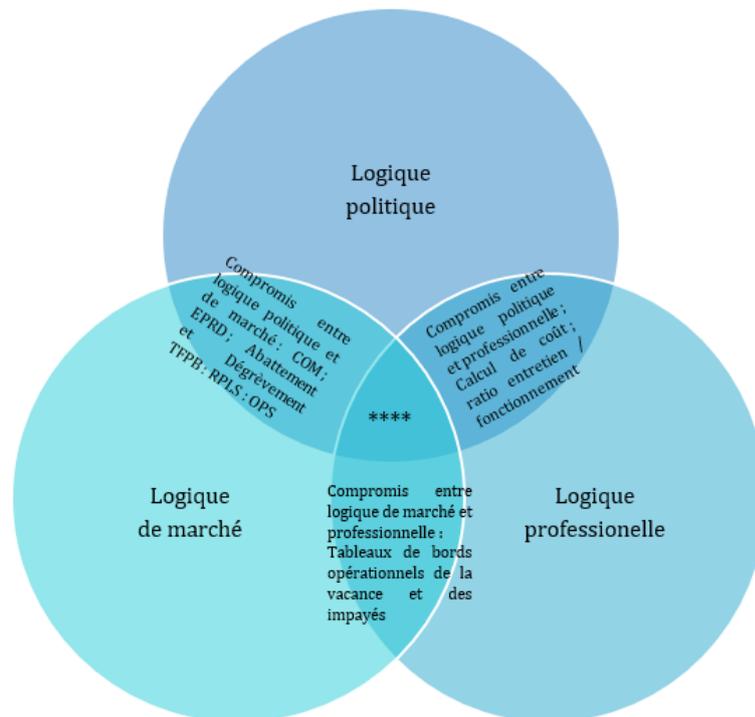
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le renforcement du personnel de proximité ;</li> <li>- L'animation du lien social ;</li> <li>- La tranquillité résidentielle.</li> </ul>		
<b>Dégrèvement TFPB</b>	Hybridation des logiques politique et de marché	Système de déclaration mis en place en lien avec la DGFIP	<p>Dresse un état des lieux annuel des efforts consentis par l'office afin de diminuer la vacance mentionnée dans l'article 1389 du CGI, le financement des opérations :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En cours de démolition ;</li> <li>- Destinées à faire l'objet de travaux importants et dont une décision favorable de subvention a été accordée par l'État ;</li> <li>- Les travaux pour Personnes à Mobilité Réduite (PMR) ;</li> <li>- Les Travaux d'Économies d'Énergie (T2E).</li> </ul> <p>Cette justification permet à l'office d'obtenir un dégrèvement TFPB de 1 million d'euros/an.</p>	Sous la responsabilité de la Direction financière en particulier du service fiscalité et trésorerie en collaboration avec le contrôle de gestion et de la direction commerciale. Un compte rendu financier et extrafinancier est communiqué à la DGFIP avant le 31/12/N+1
<b>RPLS</b>	Hybridation des logiques de marché et politique	Système de déclaration mis en place par le ministère en charge des questions en matière de logements sociaux.	<p>Dresse l'état global du parc de logements sociaux de l'office au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de collecte (nombre de logements, modifications intervenues au cours de l'année écoulée, localisation, taux d'occupation, mobilité, niveau des loyers, financement et conventionnement).</p> <p>Cette déclaration sert au calcul du % de logements sociaux obligatoire sur une commune dans le cadre de l'application de la loi SRU (20 %).</p>	Sous la responsabilité de la direction financière et notamment du contrôle de gestion. Cette déclaration obligatoire annuelle doit être effectuée avant le 01/03/N+1 et se poursuit par des allers-retours pouvant intervenir jusqu'au 30/06/N+1 à la suite de contrôles des services de l'État.
<b>OPS</b>	Hybridation des logiques de marché et politique	Enquête annuelle inhérente à l'occupation du parc. Cette enquête collecte des données sur les occupants d'un même logement (situation familiale,	Permet à l'office de mieux qualifier l'offre, d'orienter les attributions et de faciliter l'élaboration de la CUS et identifier les ménages en situation de	La collecte des données incombe à la direction commerciale et en particulier au service de gestion locative. L'exploitation des données et son analyse appartiennent

		activité des personnes majeures, revenus).	précarité énergétique.	néanmoins au contrôle de gestion.
<b>PSP</b>	Hybridation des logiques politique, de marché, et professionnelle	Document de référence obligatoire regroupant les opérations de constructions neuves, d'acquisition d'amélioration, en VEFA, d'Acquisition sociale à la propriété. Pour chaque opération, l'office justifie leurs coûts et leur financement (part des fonds propres, des subventions et des emprunts).	Visé à anticiper l'évolution du parc immobilier et à adapter l'offre de logements à la demande et à l'environnement.	Sous la responsabilité de la DDP, de la direction générale avec la collaboration de la direction financière et en particulier du service études et financement, ce PSP est validé par le conseil d'administration pour une période 4 à 5 ans. Ce dernier peut être révisé par avenant lui-même validé par le conseil d'administration.
<b>Visial (outil de projection)</b>	Hybridation des logiques de marché et politique	Outils de prévisions à 10 ans.	Il vise plusieurs objectifs : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intégrer l'incidence des scénarios d'investissement ou de désinvestissement sur le fonds de roulement à long terme ;</li> <li>- Intégrer l'incidence du plan stratégique de patrimoine à moyen long terme ;</li> <li>- Élaborer ou simuler des scénarios d'arbitrage particuliers ;</li> <li>- Tester la sensibilité des résultats par le biais des variantes ;</li> <li>- Consolider les business plans de plusieurs entités juridiques distinctes.</li> </ul>	Sous l'égide de la direction financière, en particulier de la directrice administrative et financière et du contrôle de gestion selon les hypothèses et variantes retenues par la direction générale, ces prévisions à 10 ans sont communiquées à la FOPH lors du DIS et au CA lors de la présentation du budget.
<b>Tableau de bord stratégique</b>	Hybridation des logiques de marché, politique et professionnelle	Indicateurs stratégiques liés au calcul de la prime d'activité, à savoir : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maîtrise des budgets PPE et entretien divers ;</li> <li>- Maîtrise du budget remise en état des logements ;</li> <li>- Maîtrise de la vacance commerciale (hors vacance neutralisée) ;</li> <li>- Maîtrise du recouvrement ;</li> <li>- Maîtrise du service rendu aux</li> </ul>	S'assurer que l'office atteigne les objectifs fixés et qu'il a la capacité de mettre en place des actions correctrices dans le cas contraire.	Son élaboration et sa mise à jour incombent au contrôleur de gestion pour être ensuite communiqué aux membres du Codir à la fin de chaque mois. Les objectifs de l'année suivante font l'objet de négociations entre la direction générale et les directions responsables de chaque indicateur et des organisations représentatives du personnel : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maîtrise des budgets PPE et entretien divers : DME (Service maintenance et exploitation et Service régie technique) –</li> </ul>

		<p>locataires, cet axe est composé de deux indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Taux global de résolution des réclamations des locataires (GRC) (nombre d'affaires soldées au 31 janvier n+1/nombre d'affaires créées sur l'année n) ;</li> <li>○ Taux de réactivité pour le solde des GRC (délai moyen de résolution comparé au délai moyen de réactivité attendu arrêté au 31 janvier n+1).</li> </ul> <p>- Détermination de la plus-value à la suite des ventes HLM pour donner suite aux prévisions budgétaires</p>		<p>DDP – DRC (service proximité)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maîtrise du budget remise en état des logements : DME – Service Remise en État des logements</li> <li>- Maîtrise de la vacance commerciale (hors vacance neutralisée) : Direction commerciale</li> <li>- Maîtrise du Recouvrement : DRC – Service recouvrement</li> <li>- Maîtrise du service rendu aux locataires : l'ensemble de l'office.</li> </ul> <p>Il est important de noter que les indicateurs d'activité font l'objet de communications régulières aux membres du CSE, du Codir élargi, aux membres du conseil d'administration et du bureau (1 à 2 fois par an). Une fois par an lors de l'assemblée générale, ces derniers sont communiqués à l'ensemble du personnel.</p>
<p><b>Suivi budgétaire</b></p>	<p>Hybridation des logiques de marché, politique et professionnelle</p>	<p>Suivi budgétaire trimestriel par direction avec une vision analytique :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Loyers</li> <li>- Autres recettes</li> <li>- Autres produits de gestion</li> <li>- Entretiens</li> <li>- Frais de personnel</li> <li>- PSLA</li> <li>- Frais de gestion</li> <li>- Impôt sur les sociétés</li> <li>- Taxe foncière</li> <li>- Charges récupérables</li> <li>- Résultat financier</li> <li>- Résultat exceptionnel</li> <li>- Dotations aux amortissements et provisions</li> <li>- Reprises sur amortissements et</li> </ul>	<p>S'assurer du respect des enveloppes budgétaires allouées. Permettre de détecter les éventuels dérapages et de mettre des actions correctrices.</p>	<p>Sous la responsabilité de la direction financière et en particulier du contrôle de gestion. La trame budgétaire qui comprend le réalisé de l'année d'exercice, l'enveloppe budgétaire allouée pour l'exercice, le réalisé de l'exercice précédent. L'outil sert également d'outil de négociation lors du lancement du processus budgétaire pour l'exercice N+1.</p>

		provisions - Coût des Impayés - Cotisations et redevances - CAF nette et CAF courante		
<b>Tableau de bord opérationnel : vacance</b>	Hybridation des logiques de marché et professionnelle	Regroupe l'ensemble des indicateurs liés à la vacance (volumétrie, coût, taux, durée). Le tableau reprend les données sur les 12 derniers mois. Il comprend également une analyse en termes de flux à l'instant T des entrées et des sorties ainsi qu'un prévisionnel. En outre, ces indicateurs intègrent une dimension géographique, typologique, et relative au secteur commercial.	S'assurer du respect des objectifs fixés en matière de vacance et mettre en place des actions correctrices en cas de dérives.	Son élaboration ainsi que son suivi sont à la charge du contrôle de gestion et il est communiqué de manière mensuelle à la direction commerciale. Il sert de support aux différents arbitrages sur le passage de certaines références en vacance neutralisée (vacants pour réhabilitation/tranquillité résidentielle), mais également pour la fixation des objectifs annuels avec la direction générale.
<b>Tableau de bord opérationnel : Impayés et recouvrement</b>	Hybridation des logiques de marché et professionnelle	Regroupe l'ensemble des indicateurs évaluant le niveau des impayés des locataires présents et partis (volume, en € et en durée). Il comporte également un suivi concernant les soldes créditeurs et débiteurs partis et présents (volume et en €), le calcul du taux de recouvrement sur les locataires présents, le suivi du nombre de ménages percevant des APL/AL, suivi du nombre de locataires bénéficiaires de la RLS et enfin un suivi concernant les rejets de paiements.	S'assurer du respect des objectifs fixés en matière d'impayés et de recouvrement et mettre en place des actions correctrices en cas de dérives.	Son élaboration ainsi que son suivi sont à la charge du contrôle de gestion et il est communiqué de manière mensuelle à la direction de la relation client et plus particulièrement au service recouvrement. Il sert de support aux différents arbitrages, mais également pour la fixation des objectifs annuels avec la direction générale.
<b>PPE</b>	Hybridation des logiques de marché, professionnelle, et politique	Document regroupant les opérations de changement de composants, de réhabilitation, de restructuration, de résidentialisation et de sécurisation.	Viser à anticiper l'évolution du parc immobilier en matière d'investissement afin d'adapter l'offre de logements à la demande et à l'environnement.	Son élaboration ainsi que son suivi incombent à la DDP, à la direction financière et tout particulièrement au service étude et financement.

Ces différents dispositifs de gestion permettent aux trois logiques en présence de cohabiter, voire d'être hybridées. Ainsi, certains outils de gestion mobilisés par Gesthome en tant qu'OPH sont façonnés par plusieurs logiques. Par conséquent, aucun outil de gestion n'est l'apanage d'une logique en particulier. L'ensemble des dispositifs sont porteurs de consensus, car tous les outils sont à la croisée de deux ou des trois logiques comme nous le montre le schéma ci-contre (Figure n° 11).



\*\*\*\* : Compromis entre les logiques politique, de marché et professionnelle : Plateforme de télédéclaration Harmonia ; PSP ; PPE ; Tableau de bord stratégique et suivi budgétaire

**FIGURE 11: L'ARSENAL DES DISPOSITIFS DE CONTROLE DE GESTION AU SEIN DE GESTHOME PORTEUR DE COMPROMIS**

### **Conclusion de la section IV**

Pour conclure, ces différents dispositifs de gestion permettent aux quatre logiques en présence de cohabiter, voire d'être hybridées par la recherche du compromis. Ainsi, certains outils de gestion mobilisés par Gesthome en tant qu'OPHLM sont façonnés par plusieurs logiques. Par conséquent, aucun outil de gestion n'est l'apanage d'une logique en particulier. L'ensemble des

dispositifs sont porteurs de consensus, car tous les outils sont à la croisée de 2, 3, voire des quatre logiques – politique, de marché, bureaucratique et professionnelle.

## **Section V : La transformation des OPH grâce aux dispositifs de contrôle de gestion**

Au sein de Gesthome, les différents acteurs se sont saisis des dispositifs de contrôle de gestion et ont enquêté ensemble sur les usages qu'ils pouvaient en faire. Ils ont traduit leurs potentialités et leurs limites dans le contexte de leur activité opérationnelle. Un nouveau modèle de gestion de l'office a émergé et de nouveaux outils ont été développés. Dès lors apparaît un couplage flexible entre pratiques et dispositifs de contrôle de gestion. C'est pour rendre compte de ce couplage flexible que l'on propose de recourir à la notion de « médiateur sémiotique de l'activité développé par Lorino (2014). Dans un premier temps, nous verrons les dispositifs de contrôle de gestion comme médiateurs de l'activité (5,1). Dans un second temps, nous exposerons la médiation sémiotique de l'activité par les dispositifs de contrôle de gestion (5,2).

### ***5.1. Les dispositifs de contrôle de gestion comme médiateurs de l'activité au sein de Gesthome***

Au sein de Gesthome, les acteurs font sens de la situation et communiquent à travers les instruments. Gesthome communique, comme tout bailleur social, avec l'USH et la FOPH à travers la plateforme de télédéclaration Harmonia. Les instruments mobilisés au sein de Gesthome au niveau des opérationnels tels que le tableau de bord de la vacance ou celui des impayés comprennent les grands agrégats de la plateforme de télédéclaration Harmonia. Il en va de même pour le PSP et le suivi budgétaire. Dès lors, comme l'évoque le verbatim ci-contre, les instruments mobilisés sont reconçus au quotidien. L'expérience investit les dispositifs de contrôle de gestion de nouvelles significations, et réciproquement, ils fournissent la grille de lecture des situations rencontrées par les acteurs.

*« Avec l'arrivée de la nouvelle Directrice administrative et financière, il a été intégré au tableau de bord du suivi des impayés et du recouvrement la notion de dette âgée, suivie auparavant dans le DIS de manière annuelle à la clôture de l'exercice, mais pas de manière mensuelle. Cela permet de suivre mois par mois le coût de l'impayé pour notre office. Cette notion n'est pas simple pour moi et pour mes équipes, cela suppose un changement. » (DRC-E8)*

Cette médiation instrumentale joue un rôle fondamental pour dépasser l'immédiateté de la situation et la relier à l'expérience passée, aux fins poursuivies et à l'activité qui se déroule en d'autres lieux de l'organisation. Le verbatim ci-contre retransmet cette idée.

*« Il est vrai qu'au départ, je ne comprenais pas la focalisation de la direction financière et de vous sur l'importance de suivre cette fameuse balance âgée. Je ne voyais pas l'intérêt. Pour moi, ce n'était qu'un indicateur de la direction financière. Je ne voyais pas l'enjeu pour notre office et pour nous. Maintenant, c'est différent. Cela a pris du temps, mais nous sommes parvenues à nous entendre et comprendre. En outre, cela a été pris en compte dans le nouvel outil de suivi mis en place par la DSI et vous. Cela sera d'ailleurs l'objet de discussions lors de la fixation des objectifs individuels » (DRC-E8).*

Ce verbatim fait écho à l'idée selon laquelle il existe un double mouvement de l'instrument médiateur, à savoir l'internalisation d'une part, dans la mesure où le dispositif de gestion par son usage transforme les pratiques au sein de Gesthome avec la prise en compte de nouveaux indicateurs tels que la balance âgée dans le cas du tableau de bord du suivi des impayés et du recouvrement, et l'externalisation d'autre part, puisque la transformation d'un dispositif de contrôle de gestion est déclenchée par l'arrivée de nouvelles pratiques.

## ***5.2. La médiation sémiotique de l'activité par les dispositifs de contrôle de gestion au sein de Gesthome***

En médiatisant l'activité située, les dispositifs de contrôle de gestion la relient à des classes génériques d'activités, des « habitudes », définies socialement et culturellement, l'abstraient de la situation unique, en font un objet de réflexion, de discours et de discussion et fournissent aux acteurs un langage commun, qui leur permet d'échanger sur leur propre activité. On entend par médiation sémiotique ce qui oriente et ce qui canalise la compréhension de la situation, en écartant de nombreuses autres possibilités interprétatives, mais qui donne accès en même temps à l'expérience sociale passée, à des projections dans l'avenir et à la socialité de l'échange conversationnel.

Le cas de Gesthome montre que les acteurs ne sont jamais isolés dans leur activité. En raison des médiations sémiotiques assurées par les instruments, l'activité est un échange dialogique permanent. Dans l'instrument et à travers l'instrument, les acteurs des différentes directions se rencontrent et interagissent comme nous le montre le verbatim ci-contre.

*« Désormais, suite à la demande de la Direction générale et de la Direction financière, nous devons rendre compte plus régulièrement sur la vacance neutralisée pour cause de sinistre, de travaux, d'éco-réhabilitation, de tranquillité, de vente, etc., car cela représente un coût non négligeable pour notre office. Chaque mois est envoyée à chaque direction concernée la liste des vacants à justifier. Par exemple, la liste des vacants travaux est envoyée au service REL (nb : au sein de la Direction Maintenance et Exploitation) qui doit préciser s'il y a du retard dans la réalisation des travaux ou la date prévisionnelle de fin de travaux. Il en va de même pour le service sinistre (nb : Direction de la Commande publique et des Affaires juridiques). Auparavant, nous nous focalisons sur les données de la vacance commerciale, mais cela ne suffit plus. » E10-DCCIALE*

*« Cela étant, ce qui est important, ce sont les attributions. Moi, je suis pour le système qui existe chez certains bailleurs, où le chargé de recouvrement/clientèle/commercialisation, on l'appelle comme on veut, gère un secteur de la recherche de candidat, à la signature du bail. C'est-à-dire qu'il recherche son candidat, il prend les pièces justificatives, il est responsable de ses impayés jusqu'à la procédure contentieuse. Il fait du recouvrement amiable. Si au bout du deuxième mois, il ne paye pas, on transfère au contentieux. Moi, je fais partie des personnes qui préconisent un chargé de clientèle qui a la gestion de tout son patrimoine, de la recherche du candidat aux impayés. Et c'est là où tu es doublement vigilant, puisque tu as le résultat des impayés en fonction des attributions que tu as faites. Cela évite de faire du remplissage et de se dire que je m'en fous, moi, mon job, c'est de mettre quelqu'un dedans. Je n'en ai rien à faire, je remplis puis les autres se débrouillent. » E8-*

#### *DRC*

Au sein de Gesthome, ces interactions dialogiques ont conduit à une convergence progressive des interprétations vers la notion de performance, d'efficacité et d'efficience d'un service. Les nouveaux dispositifs de contrôle de gestion donnent un rôle essentiel au contrôleur de gestion, dans la mesure où ce dernier consolide l'ensemble des indicateurs suivis par les opérationnels dans le tableau de bord stratégique et les transmet aux autorités de contrôle à travers la plateforme Harmonia. La fonction de contrôleur de gestion fait finalement sens dans le contexte de raréfaction des ressources, d'un accroissement des coûts. C'est un changement radical, car auparavant, le contrôleur de gestion ne participait pas au comité de pilotage de la vacance et de l'impayé, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Il est le garant de la fiabilité des données issues des dispositifs de contrôle de gestion. Il est également pilote dans la mise en place de nouveaux dispositifs de contrôle de gestion.

## *Conclusion de la section V*

Par l'étude du rôle des dispositifs de contrôle de gestion dans la transformation des activités d'un OPHLM, cette section a examiné la relation entre dispositifs de contrôle de gestion et activité. Il apparaît que la compréhension de la relation entre dispositif de contrôle de gestion et activité exige une théorisation de la médiation sémiotique de l'activité par le dispositif de contrôle de gestion – l'artefact ne devient un dispositif de contrôle de gestion que lorsqu'il est concrètement engagé dans l'activité située des acteurs et investi d'habitudes d'usage. La transformation de l'activité par le dispositif de contrôle de gestion et la reconception du dispositif de contrôle de gestion guidée par les impératifs de l'activité sont concomitantes. L'usage de certains dispositifs de contrôle de gestion tels que le PSP ou la plateforme de télédéclaration Harmonia conduit ainsi à l'invention d'autres types de dispositifs de contrôle de gestion : le tableau de bord stratégique. Ce processus de changement revêt une troisième caractéristique, à savoir la reconception de l'organisation (modification des rôles des différentes directions, la redéfinition des fonctions et métiers).

## **Conclusion du chapitre n° 4**

Ce chapitre a proposé une interprétation du changement qui s'est produit dans le secteur du logement social en France comme le fruit de micromécanismes de changement institutionnel qui ont conduit d'une part à institutionnaliser différents dispositifs de contrôles de gestion, et d'autre part à conserver le statut public de Gesthome. Il met en évidence un travail institutionnel constant, quelles que soient les phases du changement institutionnel qui a eu lieu à la fois au niveau du champ et au niveau organisationnel. À partir des années 2000, la logique de marché a été institutionnalisée avec le développement de pratiques innovantes et la constitution d'une organisation et d'identités professionnelles. Elles ont été structurées par l'importation de critères de légitimité venant des bailleurs de fonds. Puis, lors de la promulgation de la loi ÉLAN et de la loi de finances 2018, un processus de théorisation a permis de résoudre un conflit institutionnel : selon la logique dominante, un opérateur public ne pouvait pas relever le défi de la performance. Finalement, la logique de marché s'est matérialisée avec le renforcement de la logique d'entreprise, dans sa dimension abstraite, la culture organisationnelle et matérielle, par des processus bureaucratiques. La matérialisation de la logique de marché au sein de Gesthome est perçue à travers la mise en visibilité d'attributs représentant, dans l'imaginaire local, le secteur marchand.

Dans les deux dernières sections de ce chapitre, nous montrons qu'une démarche de recherche-intervention menée entre 2019 et 2021 nous a amenée à porter un nouveau regard sur les dispositifs de contrôle de gestion introduits dans le champ étudié. Le chapitre précédent nous invitait à voir dans ces outils de gestion une structure pour conduire les changements organisationnels au sein de Gesthome, mais également à appréhender les outils de gestion comme un support pour transformer la logique de marché afin de justifier l'appartenance publique du gestionnaire de logements sociaux. Les dispositifs de gestion étaient ainsi associés à une théorisation, établissant la relation de cause à effet entre la mise en œuvre de ces outils et la performance organisationnelle. En 2018, lors de notre immersion au sein de Gesthome, nous avons rencontré un OPHLM en pleine mutation de régime comptable suite à la promulgation de la loi ÉLAN et de la loi de finances 2018, l'obligeant à reconsidérer sa stratégie financière et patrimoniale. La méthode de recherche-intervention a consisté à développer des échanges entre le chercheur et les agents de Gesthome autour de problématiques précises. Cette méthode nous a également permis d'échanger avec des parties prenantes externes à Gesthome (membres de la FOPH, de l'USH, collectivité de rattachement, etc.). L'exploration des relations de cause à effet nous a permis de faire l'analyse des réactions de l'organisation et des parties prenantes face aux mutations initiées par les réformes du secteur du logement social et du mouvement HLM.

Il ressort de notre étude de Gesthome que dans une organisation confrontée à une complexité institutionnelle, il existe des dispositifs de contrôle de gestion communs imposés aux OPH et des outils propres à Gesthome qui permettent d'œuvrer à la coexistence des logiques en présence. C'est ainsi que les dispositifs de gestion de Gesthome permettent à cette organisation à la croisée de logiques a priori contradictoires de répondre aux injonctions diverses liées à la complexité qui la caractérise. Les outils de contrôle de gestion étudiés pour le cas qui nous concerne sont au nombre de 13. Il s'agit d'Aravis (ERP), de la COM, de tableaux de bord stratégiques et opérationnels, du suivi budgétaire, de calcul de coûts, du PSP, du PPE, de la CUS, du RPLS, de l'OPS, de la plateforme de télédéclaration Harmonia, de l'abattement TFPB et de l'EPRD. Ces outils sont mobilisés en référence aux quatre logiques à la fois. Il s'agit à la fois d'outils imposés à la destination d'acteurs externes (plateforme Harmonia, la CUS, l'abattement TFPB, de l'EPRD, la RPLS, l'OPS et la COM) et d'outils internes spécifiques diffusés néanmoins en dehors de l'organisation comme le suivi budgétaire analytique, le suivi des indicateurs stratégiques qui n'est que le reflet macro des indicateurs des tableaux de bord opérationnels, le PSP qui est validé auparavant par le conseil d'administration et le PPE.

Ces différents dispositifs de gestion permettent aux quatre logiques en présence de cohabiter, voire d'être hybridées. Ainsi, certains outils de gestion mobilisés par Gesthome en tant qu'OPH sont façonnés par plusieurs logiques. Par conséquent, aucun outil de gestion n'est l'apanage

d'une logique en particulier. L'ensemble des dispositifs sont porteurs de consensus, car tous les outils sont à la croisée de deux, de trois ou des quatre logiques.

## Chapitre n° 5 : Proposition d'un modèle élargi du processus d'institutionnalisation d'une nouvelle logique lors de changement institutionnel

Cette thèse propose d'explorer le rôle des dispositifs de contrôle de gestion dans une dynamique de changement institutionnel. Dans la partie précédente, nous avons présenté notre analyse de la dynamique de changement institutionnel dans le secteur du logement social en France avec la promulgation de la loi ÉLAN et de la loi de finances 2018. Nous avons mis en exergue un processus d'institutionnalisation de la logique de marché depuis le début des années 2000 avec un changement du mode de financement des OPHLM (Chapitre n° 3). Ensuite, nous avons analysé le rôle des dispositifs de contrôle de gestion dans la matérialisation de la logique de marché (Chapitre n° 4). Ces dispositifs de contrôle de gestion peuvent être distincts en fonction des utilisateurs en deux catégories, globaux d'une part et locaux d'autre part. Nous avons mis en évidence le rôle central pour à la fois matérialiser la logique de marché, mais aussi servir une logique politique elle-même assise par une logique bureaucratique et professionnelle. On notera que la logique bureaucratique n'est pas véhiculée par les dispositifs de contrôle de gestion, mais par la direction de la commande publique et des affaires juridiques. Enfin, nous avons analysé la façon dont ces dispositifs sont au cœur d'un travail institutionnel établi (Chapitre n° 4). Ainsi, les mêmes dispositifs de contrôle de gestion, du fait de leur légitimité acquise, peuvent être tout à la fois un support et un frein à l'innovation institutionnelle.

Dans ce chapitre, nous discutons deux apports principaux de notre recherche. Premièrement, en réponse à notre question de recherche qui s'intéresse au rôle du contrôle dans les organisations confrontées à la complexité institutionnelle. Premièrement, nous proposons une nouvelle grille d'analyse du changement institutionnel intégrant les dispositifs de gestion afin de compléter le modèle proposé par Greenwood (2002) (Section I). Deuxièmement, nous montrons à partir de notre recherche qualitative au sein de Gesthome, mais également à partir de notre recherche quantitative auprès des OPHLM français, que les organismes de ce secteur sont non seulement outillés (ce qui s'inscrit dans les travaux d'Antoine [1999] ou encore de Meyssonier et al. [2008] sur le pilotage de ces organisations). On notera que les dispositifs de contrôle de gestion mobilisés dans ces organisations sont riches et variés. Cela sera discuté dans une première section (Section II). Enfin, nous avons mis en exergue le fait que les dispositifs de contrôle de gestion sont porteurs de compromis. En cela, notre travail est original puisque certes la littérature en contrôle de gestion a souligné les fonctions instrumentales et symboliques des outils ou d'une famille d'outils pris isolément, mais où la dimension organisationnelle et institutionnelle des dispositifs de contrôle de gestion demeure peu étudiée. Dans une

organisation en proie à quatre logiques, les dispositifs de contrôle de gestion permettent un compromis entre les logiques prises deux à deux, voire entre les trois. Nous soulignons la spécificité ou la dualité avec des outils complémentaires globaux et locaux, à portée interne et externe. Nous discutons de ce point dans une seconde section à la lumière des travaux de Chatelain Ponroy (2012) et de Renaud (2017) sur les perspectives offertes par le courant des microfondations de la TNI comme levier de compréhension des approches du contrôle de gestion centrées sur la pratique dans un contexte de pluralité de logiques (Section III). Ainsi, les dispositifs de contrôle de gestion apparaissent comme autant de pratiques situées et il est envisageable de montrer comment ces derniers permettent des compromis (Chenhall et al., 2013 ; Amans et al., 2020 ; Capelletti et Dufour, 2020). Ces différents éléments s'avèrent particulièrement intéressants au vu de notre question de recherche centrée sur le rôle du contrôle de gestion dans les OPHLM.

## **Section I. Proposition d'une grille d'analyse du changement institutionnel intégrant les dispositifs de contrôle de gestion**

L'étude de cas menée au sein de Gesthome ne remet pas en question les étapes du modèle de changement dépeint par Greenwood et al. (2002). Dans notre tentative d'appréhension des processus organisationnels dans toute leur complexité, cette recherche est fondée sur l'hypothèse qu'aucune organisation n'est homogène et que leurs composantes sont en partie structurées par des dispositifs de contrôle de gestion. Pour cela, il est nécessaire de comprendre la conception et la mise en œuvre des dispositifs de contrôle de gestion au sein d'une entité afin de les associer à une logique institutionnelle et de mieux comprendre les dynamiques organisationnelles qui influencent le changement institutionnel au niveau du champ, notamment lorsque cette organisation joue un rôle central dans le champ. Toutefois, la confrontation entre ce modèle théorique et le cas étudié vient le questionner sur deux aspects : sur sa rationalité intrinsèque, d'une part, et par sa complétude d'autre part. Cette section discute de l'intérêt d'y intégrer une nouvelle catégorie d'objet que sont les dispositifs de contrôle de gestion dans les modèles de changement institutionnel (Greenwood et al., 2002). Reprenant les travaux de la TNI et tout particulièrement le courant des microfondations et des pratiques institutionnelles, nous nous attendions à ce que les dispositifs de contrôle de gestion soient vecteurs d'institutionnalisation dans l'organisation, et génèrent des effets inattendus qui influeraient sur le processus de changement institutionnel. L'interprétation du cas nous a permis de préciser la façon dont les systèmes de contrôle de gestion pouvaient influencer sur le processus. La première partie propose une modélisation des principales étapes du changement institutionnel (1,1). La seconde partie met en évidence une interprétation du rôle joué par les dispositifs de contrôle de gestion dans ce processus, comme support à la matérialisation des logiques dominantes (1,2). Enfin, nous proposerons une nouvelle grille d'analyse du changement institutionnel intégrant les dispositifs de contrôle de gestion (1,3).

### ***1.1. Les phases majeures et dynamiques du changement institutionnel dans le secteur des OPHLM***

Le secteur du logement social français est traversé, comme bien d'autres, par de multiples logiques institutionnelles. Rappelons que nous avons identifié quatre logiques jouant un rôle structurant dans le secteur : politique, bureaucratique, de marché et professionnelle. Depuis les années 2000, et tout particulièrement depuis la réforme de la loi ÉLAN et de la loi de finances 2018, le champ semble dominé par les idées et pratiques associées à la logique de marché. Le

locataire est considéré comme un client et un service rendu contre rétribution d'un loyer. Cela n'a pas toujours été ainsi. Conséquemment, nous tentons de comprendre dans quelle mesure nous pouvons parler d'un changement institutionnel dans le secteur. Nous faisons la distinction entre deux types de changement institutionnel. D'une part, un changement radical, au niveau sociétal, qui remet en cause les institutions du champ. D'autre part, un phénomène d'hybridation de la logique dominante, qui renvoie au changement d'une des composantes de la logique dominante afin de résoudre des conflits institutionnels.

Une première sous-partie met en exergue les sources du changement institutionnel (1.1.1). Une seconde décrit les principales phases de l'institutionnalisation de la logique de marché, en se référant au modèle de Greenwood et al. (2002) (1.1.2).

### ***1.1.1. Les transitions politiques comme condition du changement institutionnel radical***

Dans le secteur du logement social français, on observe un premier type de changement qui peut être qualifié de « radical », correspondant à un véritable changement de référentiel au niveau social. À chaque transition politique, l'ordre institutionnel dominant au sein du secteur semble avoir été bouleversé. Le tableau ci-contre (Tableau n° 23) présente la succession des différentes logiques dominantes depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. La seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle donne naissance à l'idée selon laquelle l'intervention publique dans le domaine du logement social devient possible.

**TABLEAU 23 : LES GRANDES PHASES DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE ET LES LOGIQUES DOMINANTES**

<b>Phases</b>	<b>Phase n° 1 : Naissance des HBM 1884-1910</b>	<b>Phase n° 2 : Naissance du droit au logement 1911-1914</b>	<b>Phase n° 3 : Naissance d'une politique publique de logement social 1920-1939</b>
<b>Logique dominante</b>	Logique de marché	Logique politique	Logique politique
<b>Phases</b>	<b>Phase n° 4 : Reconstruction 1945-1976</b>	<b>Phase n° 5 : Réforme du financement du logement social 1977-1988</b>	<b>Phase n° 6 : Naissance du Droit au logement opposable Depuis 1989</b>
<b>Logique</b>	Logique politique	Logique politique →	Logique de marché

Contrairement au postulat collectif, la logique de marché ne semble pas dater du début des années 1990. Nous soutenons l'hypothèse selon laquelle elle a été présente depuis la création du secteur avec la naissance des HBM (Phase n° 1). Sous l'impulsion du député-maire du Havre Jules Siegfried, les sociétés françaises des HBM sont créées lors du congrès international de l'habitation ouvrière organisé dans le cadre de l'Exposition universelle de 1889. Plus tard en 1982, le même élu soumet un projet de loi qui prévoit la possibilité pour la CDC et la Caisse d'Épargne de prêter des fonds aux organismes HBM. La Loi Siegfried est votée le 30 novembre 1984 et constitue le socle législatif sur lequel va se développer une politique de logement social en France, un premier bilan très modeste avec 3 000 logements HBM construits entre 1895 à 1903 par 109 sociétés. En avril 1903, une loi déposée par le député radical laïc Paul Strauss vient compléter la Loi Siegfried. Cette nouvelle loi donne naissance au « municipalisme » en permettant aux communes et aux départements de soutenir les HBM grâce aux apports de terrains, de prêts, mais aussi par la souscription d'obligations et d'actions. On notera que dès 1908, l'accession à la petite propriété est facilitée par la Loi Ribot. Un nouvel opérateur HBM apparaît : la société régionale de crédit immobilier. On peut citer l'exemple d'ARRAS en décembre 1908.

La période d'avant-guerre est propice à la naissance du droit au logement. Dans ce cadre, le logement locatif social est considéré comme une nouvelle conquête sociale lors de la naissance de l'Union syndicale des locataires ouvriers et employés en 1910 (Phase n° 2). Les partis politiques de gauche s'intéressent à la question du logement à la suite des conditions déplorables de logements de la classe ouvrière. Ils militent également sur la question des loyers. Ils établissent des parallèles entre la construction des habitations ouvrières et le modèle capitaliste. La loi du 23 décembre 1912, déposée par le député radical de Lyon, Laurent Bonnevey, est votée à l'unanimité. Elle donne naissance aux offices publics communaux et départementaux de HBM. Le premier est celui de La Rochelle en 1913. La production atteint 40 000 logements HBM. Le retour des soldats mobilisés à la fin de la Grande Guerre provoque une hausse brutale des loyers face à l'ampleur de la demande. Cela a pour conséquence un mécontentement et un renforcement des associations de locataires telles que l'Union Confédérale des Locataires, aujourd'hui la Confédération nationale du Logement, dès 1919 avec 38 fédérations et 10 000 adhérents. En 1926, la situation est préoccupante avec  $\frac{1}{4}$  des Parisiens qui vivent dans une demi-pièce et 320 000 qui vivent en garni, soit plus de 100 000 par rapport à 1912. En outre, dans les villes de plus de 50 000 habitants,  $\frac{1}{3}$  des ménages vivent dans des espaces surpeuplés et insuffisants à la suite du désengagement des investisseurs privés. Ce

désengagement est dû à la hausse des prix des matériaux et de la main-d'œuvre qui sont de 3 à 4 fois plus élevés qu'avant-guerre. De plus, on observe une hausse des taux d'intérêt qui pèsent sur les emprunts.

De ce fait, les années folles ainsi que les années d'après-guerre donnent naissance à une politique publique de logement social (Phase n° 3). Le député de la gauche républicaine Louis Loucheur soumet deux projets de loi encourageant la construction. La loi votée le 13 juillet 1928 prévoit un programme de construction de 260 000 logements HBM sur 5 ans en locatif comme en accession, dont 60 000 logements à loyer moyen. Cette loi consacre l'intervention de l'État en matière de logement et crée le logement intermédiaire. Dès lors, les organismes HBM deviennent des acteurs incontournables de la production des logements aidés en locatif comme en accession. Les années folles donnent naissance à l'urbanisme puisque l'État prend progressivement la main sur l'organisation de l'espace. Les premières réalisations d'envergure progressent de la cité-jardin vers les grands ensembles. Les premiers gratte-ciel naissent à Drancy et Villeurbanne dans les années 30 grâce à l'utilisation de nouveaux matériaux et de nouvelles techniques. Ce processus vertueux est mis à mal par la crise mondiale de 1929, qui provoque en France un désengagement de l'État. L'industrie du bâtiment observe un effondrement de la construction avec -40 %. Néanmoins, le bilan est loin d'être négatif avec la production de 300 000 HBM, dont la moitié en accession. La Seconde Guerre mondiale bouleverse également ce processus et impliquera une phase de reconstruction.

Effectivement, après la Libération, les besoins de logements sont tels qu'une intervention massive de l'État s'impose (Phase n° 4). La fin de la Seconde Guerre mondiale est marquée par une situation catastrophique avec une partie de la France en ruine, 45 % de logements surpeuplés, 10 % de la population vit dans des locaux totalement insalubres. En outre, l'habitat peut être qualifié de « rudimentaire » dans la mesure où 90 % de la population ne dispose ni de baignoire ni de douche, 80 % ne possèdent pas de toilettes intérieures et 48 % n'ont pas d'eau courante. On observe également un déficit chronique de logements dans les grandes villes et Paris. Le redressement économique du pays accroît le phénomène d'exode rural. En parallèle, on constate un accroissement de la population française, passant de 40 à 50 millions d'habitants en 20 ans du fait d'un baby-boom, mais aussi de la décolonisation avec le rapatriement de Français établis en Indochine, au Maroc, en Tunisie et en Algérie. Dès 1945, l'État construit 100 000 habitations provisoires destinées aux réfugiés et met en place un droit de réquisition au bénéfice des sans-abri. Cependant, la construction de nouveaux logements tarde, et la crise du logement touche non seulement les familles populaires, mais aussi les classes moyennes. Entre 1948 et 1953, le ministre Eugène Claudius-Petit en charge de la reconstruction définit trois priorités, à savoir la remise à niveau des loyers, l'amélioration du patrimoine ancien et la reprise

de l'initiative privée dans le secteur du bâtiment et l'industrialisation des techniques de construction. La Loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 marque la naissance de l'allocation logement. Elle réorganise le marché du logement avec pour objectif la rentabilisation des capitaux immobiliers investis. Elle donne une base législative au droit au maintien dans les lieux pour les locataires des immeubles anciens et du parc social. Enfin, l'ancêtre de l'ANAH, le Fonds National pour l'Amélioration de l'Habitat par la loi du 21 juillet 1950 accroît la construction de logements, notamment en accession à la propriété, grâce aux primes et prêts à long terme du crédit foncier. De plus, les HBM deviennent les HLM. En 1953, le plan Courant prévoit la création de 240 000 logements par an pendant 5 ans. Un décret du 6 août élargit le droit des pouvoirs publics en matière d'expropriation. Il impose également à toutes les entreprises de plus de 10 salariés le versement de 1 % de la masse salariale pour la participation des entreprises à l'effort de construction. L'année 1954 est marquée par l'Appel de l'Abbé Pierre pour aider les sans-abri. Dès lors, la pression de l'opinion publique oblige le gouvernement à adopter des mesures favorisant la production de 12 000 logements neufs dans des cités d'urgence. Cette année donne également la naissance à l'Épargne de Construction et à la première réglementation sur l'attribution de logements sociaux. La fin des années 1950 marque le pas de la période de « reconstruction » afin de laisser place à celle de la « construction ». Des programmes quinquennaux sont mis en œuvre pour les HLM. L'État met en place des concours pour construire mieux et moins cher. L'industrialisation de la construction permet une hausse considérable de la production, une diminution des coûts et une baisse des délais de construction. Dès lors, des programmes démesurés naissent. Le décret du 31 décembre 1958 crée les Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP). En moins de 15 ans, 220 ZUP sont créées, offrant ainsi 2,2 millions de logements. Néanmoins, cette conception du logement peut être qualifiée de ségrégative et peut être source de problématiques de tranquillité publique par la suite. Un parc de logements sociaux ordinaires qui accueillait une grande majorité des petites classes moyennes devient un parc de transition à normes réduites pour ceux que l'on appelle les « asociaux ou inadaptés ». Ce concept de la cité de transit est né et va se développer dans les années 1960 avec l'arrivée massive de travailleurs immigrés. Les années 1965 à 1975 sont marquées par de profonds bouleversements sociaux qu'on peut qualifier comme suit : « les dix glorieuses de la production de masse ». La France compte près de 50 millions d'habitants, le pouvoir d'achat s'accroît, le recours au crédit explose. On observe un accroissement des mises en chantier qui passent de 100 à 1 000 opérations par an. En 1973, la France comporte près de 556 000 logements. Rappelons que les logements sociaux logeaient 12 millions d'habitants en 1946, ils logent 21 millions d'habitants en 1975, dont 98 % disposent de l'eau courante, 75 % disposent de toilettes intérieures. Le phénomène de surpeuplement décroît de 12,8 % à 4,8 %. En 1975, 72 % de la population vit dans une unité urbaine. On notera que la période des Trente Glorieuses

marque l'omnipotence de l'État, car ce dernier est la première puissance financière, le premier employeur et le premier producteur. Par conséquent, l'État est partout. Il va normaliser, impulser, régenter et conduire les politiques du logement. Néanmoins, les mécanismes en place restent insuffisants pour résoudre le problème des mal-logés, notamment les populations étrangères. Dès lors, la problématique de « bidonville » apparaît principalement dans trois régions, à savoir l'Île-de-France, la région PACA et le nord de la France. La loi Debré du 14 décembre 1964 marque le début de l'implication des collectivités locales dans la politique de logement en autorisant les communes à exproprier les terrains sur lesquels sont installés les bidonvilles, afin de les aménager pour construire des logements. En 1970, la France comptait 400 bidonvilles qui ont quasiment disparu 5 ans plus tard. En 1968, Olivier Guichard, ministre du Logement, ouvre un premier grand débat à l'Assemblée nationale sur la question urbaine : « Le débat qui s'ouvre est un débat, non pas technique, mais politique ». Dès lors naissent le droit à la ville, le développement de la responsabilité municipale et la lutte contre toute ségrégation sociale.

Le 1<sup>er</sup> choc pétrolier en 1974 à la fin des Trente Glorieuses implique une réforme du financement du logement social et un recul de l'interventionnisme de l'État pour laisser place à celui des collectivités locales ayant la compétence (Phase n° 5). En 1977, la loi n° 77-1 du 3 janvier réforme le financement du logement. Le but est de « favoriser la satisfaction des besoins en logements et en particulier de faciliter l'accèsion à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat, d'améliorer l'habitat existant et d'adapter les dépenses de logements à la situation de famille et aux ressources des occupants, tout en laissant subsister un effort de leur part ». Cette loi prévoit la création des Prêts d'Accession à la Propriété (PAP), du Prêt Locatif Aidé (PLA), des prêts conventionnés et des APL. La seconde moitié des années 1970 et les années 1980 changent la tonalité sociale des politiques du logement. En marge jusqu'alors des politiques publiques, le logement des publics défavorisés devient un axe central de l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine du logement social. Lors du 1<sup>er</sup> choc pétrolier, la France compte près de 16 millions de mal-logés, 39 % des résidences principales sont encore inconfortables. Dès lors, des politiques ambitieuses vont être menées afin d'améliorer le patrimoine existant et de résorber l'habitat insalubre. Effectivement, le parc HLM vieillit mal, l'urbanisme à base de tours et de barres a montré ses limites. De ce fait, la loi du 26 mars 1976 interdit définitivement la création de ZUP. En 1975 est créé un groupe permanent de coordination « Habitat et Vie Sociale » (HVS) afin d'enrayer le processus de dégradation physique et de marginalisation de la population des grands ensembles. Cela marque le début de la politique de la ville. Cette dernière est entérinée en 1982 par la Loi de décentralisation qui prévoit que désormais ce sont les communes qui sont responsables de la planification urbaine et du logement social. Cette même année voit apparaître la Loi Quilliot qui définit les droits et les devoirs des locataires et des

bailleurs. Dans l'article 1<sup>er</sup> de cette même loi est mentionnée pour la première fois la notion de « droit fondamental à l'habitat ».

Cette dynamique donne naissance au droit au logement à partir de l'année 1989 (Phase n° 6). En octobre 1989, la publication du rapport de François Geindre sur l'attribution des logements sociaux met en évidence des catégories « d'exclusion de l'accès au logement social » (titulaires du RMI [Revenu Minimum d'Insertion remplacé par le RSA [Revenu de Solidarité Active] depuis 2009], familles monoparentales titulaires de l'Allocation de Parent Isolé [API], les salaires précaires et les étrangers). Ce rapport préconise la création de programmes départementaux d'accueil et d'un fonds départemental unique « logement-solidarité ». En résulte la loi du 31 mai 1990, portée par Louis Besson, ministre du Logement, qui tente de mettre en œuvre le droit du logement en créant des plans départementaux pour les personnes démunies et les Fonds de Solidarité Logement (FSL). Elle donne un rôle de premier plan aux bailleurs sociaux. L'année suivante, la Loi d'orientation pour la Ville du 13 juillet oblige les communes situées dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants de disposer de 20 % de logements sociaux sur leur territoire. En 1995, Pierre-André Périssol, ministre du Logement, définit trois axes d'intervention. Un premier axe constitue une réponse à l'urgence. Le second concerne l'accession à la propriété. Enfin, un troisième axe est la relance de l'investissement privé. Selon lui, « les HLM sont au cœur de la chaîne du logement, car ils doivent à la fois insérer les plus défavorisés et permettre aux classes moyennes de se préparer à l'accession à la propriété ». Cette dernière sera d'ailleurs favorisée par la création du Prêt à Taux Zéro (PTZ). Sous le gouvernement Jospin, le volet logement de la Loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion du 31 juillet 1998 réforme le système d'attribution des logements sociaux, définit des mesures pour accroître l'offre de logements et prévenir les exclusions. Les années 2000 sont marquées par la hausse des prix du marché de l'immobilier. Certains quartiers de logements sociaux en copropriété dégradés se sont développés, à cause d'effets induits par le jeu du marché et par la diminution de l'habitat insalubre. En outre, des lieux de ségrégation et de concentration des dysfonctionnements (l'insécurité, le chômage, l'échec scolaire et les tensions interculturelles) se sont accrus. La loi Borloo de 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine définit les modalités d'intervention de l'État dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) et marque la création de l'ANRU. Cela consiste à rebâtir certains quartiers HLM afin de mieux les intégrer à la ville. Les opérations de démolition-reconstruction s'engagent alors que se redessine une profonde crise du logement abordable. En 2007, la Loi sur le DALO vient conforter le rôle du logement social dans l'accueil des personnes défavorisées. Jusqu'alors traité à la marge des politiques du logement, le logement des personnes défavorisées est devenu l'axe central de l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur HLM alors que la France connaît une crise aiguë du logement abordable, y compris pour les classes moyennes.

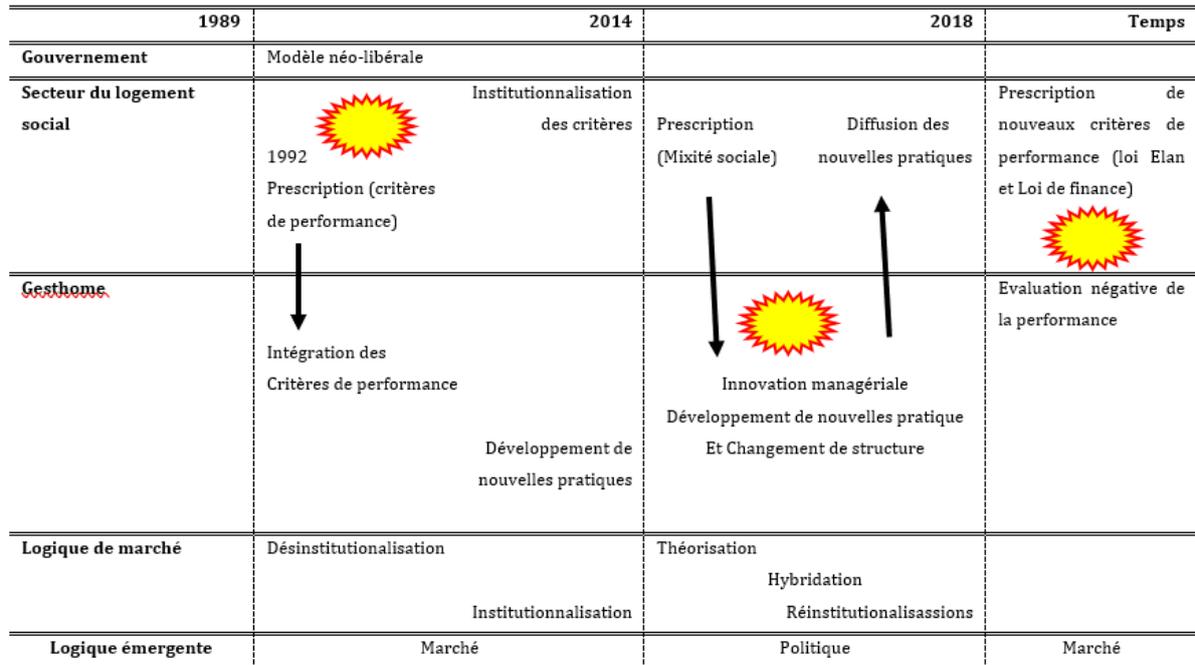
Cela s'accroît avec la crise des subprimes. Lors de la promulgation de la Loi Alur le 24 mai 2014, le volet logement social prévoit la création d'un système partagé de gestion de la demande afin de réduire le délai d'instruction de la demande avec le SNE géré par un groupement d'intérêt public (État, USH, Fédération des entreprises publiques locales et les représentants des réservataires). En prolongement de la Loi Alur, se crée l'ANCOLS afin d'unifier le contrôle et l'évaluation de l'action de l'ensemble des opérateurs du logement social et d'Action Logement.

Pour conclure, la mise en place de la logique de marché, comme logique dominante, n'a subi quasiment aucune résistance, et ce pour plusieurs raisons. Elle était promue par différents gouvernements bénéficiant de légitimité pour donner suite à des crises (guerres et crises économiques). Elle arrangeait à la fois le Gouvernement et les bailleurs de fonds, en les légitimant dans leur action. On note néanmoins, lors de l'Appel de l'Abbé Pierre en hiver 1954, une remise en question, mais c'est la seule à notre connaissance. Après le premier choc pétrolier, le processus d'institutionnalisation de la logique de marché ne rencontre aucune résistance. La sous-partie suivante montre que cette institutionnalisation est le fruit d'un processus itératif de changement entre le niveau organisationnel et le niveau du champ.

### ***1.1.2. Le processus d'institutionnalisation de la logique de marché dans le secteur du logement social***

L'analyse que nous proposons du changement institutionnel dans le secteur du logement social français porte sur une période allant de la fin des années 1980 à nos jours. Pour en faciliter la compréhension, la figure ci-contre illustre le processus que nous décrivons (Figure n° 12).

**FIGURE 12 : PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DE LA LOGIQUE DE MARCHÉ DANS LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE DE 1989 À 2022**



Légende :

 : Lien de causalité

 : Crise de légitimité

Comme nous l'avions évoqué dans les chapitres 3 et 4, le début des années 1990 ainsi que le début des années 2000 sont marqués par le partage de la même vision de ce que doit être un organisme de logement social efficace. En effet, durant les années 1990, les organismes HLM ont été fortement incités à adopter des outils de contrôle de gestion, à favoriser la mise en place de tableau de bord, mais aussi à l'obtention de labels qualité (HLM, 1992 ; 1996 et 1997). Par conséquent, dans un contexte de diminution des aides de l'État, les organismes sont invités à adopter des méthodes rationnelles pour l'allocation des ressources, la conservation de l'actif financier important que constituait le parc de logements et la recherche de performances techniques et économiques à long terme. La notion de performance pour un organisme HLM

traite donc du devenir du patrimoine au regard des contraintes et des atouts de son environnement et des capacités financières de l'organisme. La gestion d'un office HLM ne consiste plus en une gestion au fil de l'eau. La branche « conseil » de l'USH a par ailleurs développé plusieurs modèles de tableaux de bord visant à faciliter la prise de décision des gestionnaires d'office HLM. Ces modèles incluent à la fois des indicateurs de gestion locative (taux de vacance, taux de rotation des locataires, taux d'impayés), des indicateurs sociaux des résidents tels que les profils familiaux, les catégories socioprofessionnelles, les montants et types de ressources (salaires, pensions, aides), des indicateurs d'entretien technique (montants et types des interventions de maintenance sur plusieurs années d'exercice) et des indicateurs financiers (coût et contribution locative de chaque résidence et logement). À l'échelle des résidences, ces indicateurs permettent de dégager des profils génériques prédéfinis de résidence en fonction de trois grands domaines, à savoir la rentabilité locative nette, les tendances de marché correspondant à la localisation de la résidence et l'attractivité de la résidence. Ces modèles s'inspirent de la matrice croissance/part de marché élaborée par le Boston Consulting Group (Stern et Deimler, 2006). L'objectif ici est clairement concurrentiel (position de marché) et industriel. La mission centrale d'un gestionnaire de logements sociaux est la maintenance et le développement d'actifs matériels « produits ». Les concepteurs de ces modèles visent à saisir objectivement la réalité et à rendre les comparaisons possibles. Ici transparaît le désir caché d'éliminer toute influence subjective des acteurs qui est sans rappeler le point d'orgue de la philosophie taylorienne du contrôle de la production (Taylor, 1911/1972). La meilleure pratique doit être déterminée par des experts, la subjectivité des acteurs ne peut que dégrader la productivité, des processus standard établis scientifiquement doivent être imposés pour optimiser l'efficacité.

Ces réflexions ont été à leur apogée en 2014 lors de la conception du plan de progrès 2015-2017 de Gesthome. Le second semestre de l'année 2014 a été l'occasion pour l'office de faire un diagnostic objectif de la performance en tenant compte de ses forces et de ses faiblesses afin de mesurer les éventuels ajustements à opérer. Ce travail avait permis de croiser les regards des membres du conseil d'administration, des membres du comité de direction, des instances représentatives du personnel et des collaborateurs engagés dans les différents groupes de travail. Ce diagnostic avait permis de mettre au point le « Plan de progrès 2015-2017 » de Gesthome. Ce plan avait pour ambition d'organiser les changements nécessaires de façon soutenable, en associant tous les collaborateurs de l'office. Ce plan de progrès était organisé autour de trois axes majeurs, à savoir : garantir les fondamentaux, c'est-à-dire assurer la construction, la gestion et l'entretien du patrimoine, définir, partager et mettre en œuvre une nouvelle qualité de service au bénéfice des locataires, et enfin renforcer la culture commune, l'engagement et l'intérêt au travail. Le premier axe consiste à calibrer et anticiper les

investissements de l'office, à maîtriser la vacance, à réduire les impayés et à répondre aux obligations réglementaires. Si l'on prend l'exemple de la réduction des impayés, l'office Gesthome a fait appel à un cabinet spécialisé pour finaliser et déployer un programme d'action sur les impayés. Ce programme d'action ne se limitait pas à la cellule recouvrement, mais était transversal afin de conforter une véritable chaîne de traitement des impayés à l'échelle de Gesthome, prenant en compte non seulement la vie du bail, mais également en amont la prospection du candidat. L'office constate depuis la crise économique de 2007 une hausse des difficultés des locataires liée au contexte économique contraint. Par conséquent, il opte pour une stratégie faisant à renforcer les efforts de prévention et intensifier les actions auprès des publics en difficulté. Dans le cadre du plan de progrès 2015-2017, un travail transversal a été mené entre les directions concernées afin de conforter la chaîne de traitement des impayés. C'est ainsi que la procédure de recouvrement a été révisée afin de mieux prendre en compte l'impact des ruptures dans les parcours de vie (familiales, économiques, professionnelles, de santé, etc.) qui peuvent déstabiliser les budgets des ménages. Le renforcement de l'activité amiable jumelé à l'adaptation des systèmes d'information permet au service d'être plus réactif dans le repérage des incidents de paiement, afin de limiter la croissance des impayés et d'identifier le plus en amont possible les situations de fragilité des ménages. Ce travail de prévention a abouti non seulement à une meilleure réactivité dès la constitution du premier mois d'impayé, une amélioration de la recherche de contact par des visites à domicile. En outre, nous avons observé un renforcement des permanences au siège et en agence. Ce travail a abouti également à une posture plus proactive dans la détection des impayés.

En 2017, l'office Gesthome s'est efforcé d'accélérer la mise en œuvre de son PSP actualisé en 2016 et de finaliser son plan de progrès 2015-2017. L'actualisation du PSP avait pour objectif de mieux appréhender l'évolution socio-économique avec le constat de ménages aux ressources de plus en plus modestes, ce qui se traduit par une hausse des impayés, mais également un poids de plus en plus important de l'énergie dans les charges. En outre, le PSP permettait de mieux tenir compte des évolutions de loyers quasi nulles et des budgets de plus en plus contraints pour l'État et les collectivités territoriales. Enfin, le PSP anticipait un durcissement de la réglementation amiante générant des surcoûts importants pesant sur les investissements. En ce qui concerne Gesthome, les objectifs poursuivis par le PSP sont le renforcement et l'optimisation de l'attractivité du patrimoine, la réduction des charges dans le reste à charge des locataires, d'assurer la préservation du modèle économique de l'office en anticipant et en arbitrant les investissements, le soutien de la politique et l'équilibre de peuplement, enfin d'avoir la capacité de répondre à la diversité de la demande. En résultait pour la période de 2016-2023, de nouvelles orientations patrimoniales, à savoir la poursuite du développement à un rythme minimum de 150 logements par an, un accroissement en volume et en qualité des éco-

réhabilitations avec près de 3 000 logements sur la période. Enfin, le PSP actualisé prévoyait la création d'un volet résidentialisation, sécurisation et requalification des abords avec 1,5 million d'euros sur la période. En 2016, la mise à jour du PSP aurait également entraîné en parallèle une nouvelle stratégie financière pour la période 2017-2025 avec une importante renégociation de la dette. Cette renégociation a eu pour résultat un gain moyen d'un million d'euros par an sur les annuités et une hausse de la part des taux fixes dans la structure de la dette en profitant de taux fixes historiquement bas. À cela s'ajoute l'obtention d'un prêt de haut de bilan de 4,8 millions d'euros. Avec ces différents éléments favorables, l'office disposait de tous les atouts pour amorcer un cercle vertueux lui permettant de favoriser la mise en œuvre de son PSP. L'accompagnement au changement et au management a été en 2017 notamment l'occasion pour l'office de s'inscrire dans la révolution numérique grâce à l'élaboration collégiale d'un schéma directeur des systèmes d'information. Cela avait pour but pour l'année 2017 de lutter contre l'impayé et en 2018 pour la réduction de la vacance. Le plan de progrès 2015-2017 a su démontrer la capacité de l'office à s'interroger sur l'évolution de ses métiers et à gagner en efficience afin d'accomplir ses missions de service public.

Au regard des projets importants menés depuis 2014, l'année 2017 aurait dû être synonyme de légitimité et de fierté du chemin parcouru. Cela était sans compter sur les annonces gouvernementales de l'automne de la même année qui bouleversent radicalement le contexte financier dans lequel évoluent les bailleurs de logements sociaux. Effectivement, la mise en place de la baisse des APL prévue lors de la loi de finances 2018 et la loi ÉLAN annoncent de nombreux bouleversements pour les années 2018-2021.

Cette première partie apporte des éléments de réponse à notre première question de recherche, à savoir quelles sont les dynamiques du changement institutionnel dans le secteur du logement social et dans quelle mesure la logique de marché est institutionnalisée en France. À travers un prisme historique, nous avons mis en avant deux types de dynamiques de changement institutionnel. D'une part, les transitions politiques semblent avoir été à l'origine des logiques dominantes successives du secteur. Deuxièmement, avec l'absence de modèle alternatif à celui légitimé par la coalition formée par le gouvernement et les bailleurs de fonds, la logique de marché est devenue la logique dominante et a été institutionnalisée à partir des années 2000 et plus particulièrement lors de la réforme du logement social en 2018 marquée par la loi de finances 2018 et la loi ÉLAN. Les crises du logement social en 2000 et 2018 n'ont pas fondamentalement remis en question cette domination.

## ***1.2. Les dispositifs de contrôle de gestion comme supports de la matérialisation de la logique de marché***

Comme nous l'avons évoqué précédemment (1.1.2), la logique de marché a d'abord acquis une légitimité cognitive au niveau du champ. Avant les années 80, sa matérialisation était très limitée en raison du manque de moyens d'action, c'est-à-dire d'organisation, d'infrastructures, d'agents, d'outils et de compétences. Certes, les gouvernements successifs ainsi que les bailleurs de fonds ont légitimé quelques structures formelles, mais celles-ci ne demeuraient que vaguement définies. Il s'agissait de quelques indicateurs de performance, et du principe de mise en œuvre d'incitation à la performance. Par conséquent, les structures formelles considérées comme légitimes n'étaient pas développées sur le plan matériel en termes de structures et de pratiques. La matérialisation de la logique de marché au sein de Gesthome s'est faite en deux temps suivant deux mécanismes. Premièrement, l'importation de critères de performance qui orientent le développement des pratiques (1.2.1). Deuxièmement, la conception et la mise en œuvre de systèmes de contrôle de gestion interne qui ont structuré les changements organisationnels et qui ont garanti la reproduction des pratiques légitimes (1.2.2). Enfin, un paysage institutionnel favorable a permis cette matérialisation (1.2.3).

### ***1.2.1. L'importation de critères de performance qui structurent le développement des pratiques***

Premièrement, les indicateurs de performance utilisés pour le reporting aux autorités de contrôle tels que l'ANCOLS, l'USH, la FOPH ont servi de guide pour orienter le développement des pratiques opérationnelles. Le tableau ci-contre montre comment les indicateurs demandés dans le cadre du DIS font écho à des indicateurs internes à Gesthome (Tableau n° 24).

**TABLEAU 24 : REFERENTIEL DES INDICATEURS MIS EN PLACE DANS LE CADRE DU DIS VERSUS LES INDICATEURS MIS EN PLACE AU SEIN DE GESTHOME**

Thématiques	Indicateurs DIS	Indicateurs Gesthome
<b>Analyse des impayés et de la vacance</b>	Impayés de l'exercice en % des loyers et charges quittancés de l'année	Également mis en place dans le cadre du suivi mensuel
	Taux de non-recouvrement des impayés de l'année au 30 juin de l'année suivante	Également mis en place dans le cadre du suivi mensuel
	Impayés totaux en % des loyers et charges quittancés de l'année	Également mis en place dans le cadre du suivi mensuel
	Pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	Suivi mis en place sur 10 ans
	Dotation/reprise sur créances douteuses - En % des loyers de l'année - En % des loyers et charges de l'année	Indicateurs mis en place lors de la présentation au CA de l'EPRD et lors de l'approbation des comptes financiers
	Coût des impayés en milliers d'euros	Également mis en place dans le cadre du suivi mensuel
	% des logements vacants	Également mis en place dans le cadre du suivi mensuel
	Estimation des pertes dues à la vacance en % des loyers de l'année	Également mis en place dans le cadre du suivi mensuel
<b>Calcul du Fonds de roulement (FDR)</b>	FDR au 31 décembre de l'année : - En milliers d'euros - En % des ressources permanentes (Capitaux propres, provisions pour risque et charges ; Dettes financières) - En € par logement	Indicateur non suivi en interne par l'office
<b>Calcul du Potentiel financier</b>	Potentiel financier au 31 décembre de l'année : - En milliers d'euros - En € par logement	Indicateurs mis en place lors de la présentation au CA de l'EPRD et lors de l'approbation des comptes financiers
<b>Calcul du potentiel financier à terminaison</b>	Potentiel financier à terminaison au 31 décembre de l'année en milliers d'euros	Indicateurs mis en place dans le cadre de l'élaboration des fiches FSFC (fiches de situation financière et comptable)
<b>Calcul du besoin en fonds de</b>	BFR au 31 décembre de l'année : - En milliers d'euros	Indicateur non suivi en interne par l'office

<b>roulement (BFR)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En % des loyers et charges</li> <li>- En € par logement</li> </ul>	
<b>Trésorerie</b>	<p>Trésorerie au 31 décembre de l'année :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En milliers d'euros</li> <li>- En mois de quittance</li> <li>- En mois de dépenses</li> <li>- En euros par logement</li> <li>- Part du FDR dans la trésorerie</li> </ul>	Également mis en place dans le cadre du suivi trimestriel (excepté la part du FDR dans la trésorerie)
<b>Calcul des produits financiers</b>	<p>Produits financiers au 31 décembre de l'année :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En milliers d'euros</li> <li>- En % de la trésorerie</li> <li>- En % des loyers</li> <li>- En euros par logement</li> </ul>	Également mis en place dans le cadre du suivi trimestriel
<b>Formation et affectation de l'autofinancement de l'exploitation courante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coût de la maintenance régie inclus (entretien courant ; gros entretien ; subvention gros entretien).</li> <li>- Autres dépenses (frais de personnel hors régie ; frais de gestion ; cotisation CGLLS et prélèvement de l'État ; charges de mutualisation ; pertes totales de charges récupérables dues à la vacance ; coût des impayés)</li> </ul>	Également mis en place dans le cadre du suivi budgétaire et des indicateurs opérationnels dans le cadre des impayés et de la vacance
<b>Affectation de l'autofinancement de l'exploitation courante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autres charges et produits exceptionnels</li> <li>- Écart incidence des charges récupérables sur vacance</li> <li>- Participation des salariés – impôts sur les bénéfices et assimilés</li> <li>- Reprise et dotation de provision pour créances locataires</li> <li>- Remboursement des emprunts</li> </ul>	Indicateurs mis en place lors de la présentation au CA de l'EPRD et lors de l'approbation des comptes financiers
<b>Affectation de l'autofinancement net HLM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imputation à la provision pour gros entretien</li> <li>- Remboursement des emprunts locatifs</li> <li>- Dotations aux amortissements locatifs</li> <li>- Reprise et dotation aux amortissements dérogatoires</li> <li>- Subventions d'investissement virées au résultat</li> <li>- Autres dotations et reprises</li> <li>- Plus-value sur vente à personnes physiques</li> </ul>	Indicateurs mis en place lors de la présentation au CA de l'EPRD et lors de l'approbation des comptes financiers

	- Résultats sur autres cessions et sorties d'actifs (remplacement de composants, démolition, mise au rebut)	
<b>Contribution de l'activité du potentiel financier</b>	- Solde dotation et reprises de provisions - Produits des ventes - Remboursements anticipés à la suite de ventes - Reversement de l'aide publique - Impact net des ventes à personnes physiques	Indicateur non suivi en interne par l'office
<b>Service de la dette</b>	Annuités en % de variation	Indicateurs mis en place lors de la présentation au CA de l'EPRD et lors de l'approbation des comptes financiers. Ajout de la notion en % des loyers
	Taux de revient de la dette totale : - Intérêt des emprunts en milliers d'euros - Capital remboursé dans l'année en milliers d'euros - Endettement moyen total au 31 décembre de l'année en milliers d'euros	Indicateurs mis en place lors de la présentation au CA de l'EPRD et lors de l'approbation des comptes financiers. Ajout de la notion en % des loyers
<b>Loyers théoriques des logements, charges récupérables et charges récupérées</b>	- Loyers théoriques des logements en milliers d'euros - Charges récupérables en € par m <sup>2</sup> de surface quittanceable - Charges récupérées en € par m <sup>2</sup> de surface quittanceable	Indicateurs mis en place lors de la présentation au CA de l'EPRD et du débat d'orientation budgétaire.

Le développement des pratiques institutionnelles visait à améliorer les performances organisationnelles. Il fallait alors former des agents capables d'adhérer à ces points d'attention et de développer les pratiques légitimes. Sous l'impulsion de la direction générale ainsi que du conseil d'administration, ces pratiques opérationnelles légitimes ont été développées pour améliorer la performance sur le plan technique (fourniture de logements de qualité et performants en matière énergétique), mais également financier (autofinancement courant et net, suivi des impayés, suivi des recettes, suivi des dépenses de maintenance et d'entretien, suivi des annuités et de la dette, suivi des dépenses de personnel, suivi de la taxe foncière, suivi des cotisations et des redevances). Ces pratiques sont en phase avec la logique dominante, la logique de marché, qui faisait notamment de la qualité du service rendu une priorité de l'organisation.

Au fil du développement des pratiques, les opérationnels ont commencé à se mobiliser sur la question de la vacance, des impayés, de la maîtrise des enveloppes budgétaires, la vente HLM, la gestion des réclamations clients.

### ***1.2.2. La mise en œuvre de dispositifs de contrôle de gestion transformant l'organisation***

À partir des années 1990, les compétences, les pratiques opérationnelles et les infrastructures de Gesthome avaient été développées. Un nouveau directeur général nommé en 2014 a intégré une nouvelle demande institutionnelle, à savoir l'application de dispositifs de gestion issus du secteur privé selon la logique de marché, car cela est vu comme le seul système d'organisation efficace et efficient. Se positionnant en entrepreneur institutionnel, il a construit un discours managérial affichant une volonté de rompre avec les logiques institutionnelles qu'il avait identifiées comme structurantes dans l'organisation : la logique politique, alors dominante du fait du poids de la sphère politique dans la prise de décision, la logique bureaucratique responsable selon lui de l'inefficacité et de l'inefficience et la logique professionnelle responsable selon lui d'un système de cooptation. Tout ce qui pouvait symboliser le caractère public de l'organisation devait être dissimulé, mais néanmoins présent en guise d'affichage. Ainsi, il a tenté de fonder un discours managérial en opposition au modèle bureaucratique, entendu comme les structures organisationnelles centralisées où la coordination s'appuie sur des relations hiérarchiques pyramidales, et où la culture du résultat est inexistante. Dans ce discours, le locataire, assimilé à un client, prend une place de plus en plus importante dans la mesure où c'est celui qui paye les quittances et donc par voie de conséquence permet à l'office de se développer. Le nouveau directeur général souhaitait promouvoir une culture du service au client, car l'objectif premier de l'office est de proposer un bien correspondant aux besoins du

locataire. Le directeur général a ainsi œuvré pour que l'OPH Gesthome ressemble davantage à une structure privée.

Il est important de noter que le directeur général nouvellement nommé ne s'est pas contenté de discours en créant de nouveaux rôles organisationnels et de nouveaux dispositifs de gestion (Hatchuel et Weil, 1992). Comme évoqué précédemment, la mise en place de contrats de performance, à travers la mise en œuvre d'une prime d'activité en 2017, a permis de faire la démonstration de la légitimité de l'organisation publique. Ce sont également ces outils qui ont fourni le support discursif aux changements organisationnels et qui ont matérialisé la logique de marché. Un premier élément assurant la légitimité de ces dispositifs de gestion est la manière dont ces derniers ont été conçus en référence aux différents indicateurs calculés lors de la transmission des éléments du DIS et de la COM avec la collectivité de rattachement.

Considérés comme des dispositifs de gestion au sens de Hatchuel et Weil (1992), ces contrats de performance sont composés de tableaux de bord et de mécanismes d'incitation à la performance. Ils fixent les modalités pratiques d'action sur le réel au sens de procédures et contrôles. En définissant les rôles des parties prenantes, les contrats font référence de manière implicite à l'organisation idéale. Dès lors, la construction des dispositifs de gestion s'appuie sur la théorie de l'agence (Jensen et Meckling, 1976). Le manager est devenu la nouvelle élite de l'organisation, celui qui par ses qualités et ses compétences telles que leur créativité va apporter à l'office les innovations dont il a besoin pour atteindre ses objectifs en matière de performance. La mise en place de ces contrats de performance fait également émerger une nouvelle figure : celle du contrôle de gestion qui a pour rôle de développer les processus bureaucratiques légitimes. Le contrôle de gestion va se trouver progressivement au cœur de la majorité des processus organisationnels avec le suivi et l'élaboration du processus budgétaire, la planification stratégique, l'élaboration des tableaux de bord et des indicateurs associés.

En un mot, à partir de l'année 2017, les contrats internes de performance ont structuré l'évolution de l'organisation, afin qu'elle corresponde aux attentes institutionnelles. Sur le plan cognitif, nous avons tenté d'appréhender l'encastrement des contrats internes de performance et la façon dont ils conditionnaient la façon de penser les possibilités. En outre, leur légitimité combinée à leur encastrement fait de ces contrats internes de performance au sein de Gesthome des éléments contraignant tout processus d'innovation.

### ***1.2.3. Les conditions de la matérialisation de la logique de marché***

Outre le contexte historique de transition politique et de la robustesse de la logique politique, l'analyse du cas de Gesthome suggère que la matérialisation de la logique de marché s'est également appuyée sur d'autres logiques. Nous illustrons cette idée avec la logique professionnelle et bureaucratique.

La professionnalisation de l'organisation intervenant au lendemain de la Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années 1990 a participé à l'émergence de la logique de la profession, en l'occurrence la logique de profession des ingénieurs et des architectes emblématiques de l'activité fondamentalement technique d'un service de logement social. Les ingénieurs au sein de Gesthome faisaient partie de l'élite de l'organisation et c'est à eux que revenait la tâche de piloter l'essentiel des pratiques institutionnelles. En revanche, aucun élément nous permet de le considérer comme l'innovateur institutionnel. Les normes alors mises en place avaient été conçues par des conseillers techniques extérieurs – dans le cas de Gesthome, un cabinet d'expertise extérieur en cohérence avec la logique de marché et validé au niveau de l'État et des bailleurs de fonds. Les pratiques des ingénieurs de Gesthome ont donc intégré la dimension mercantile de l'activité dans leurs pratiques. Ces résultats font écho à ceux de Llewellyn qui émettait l'hypothèse que la mesure de la performance financière et de l'efficacité se ferait avec d'autant moins de résistance que la profession serait moins importante et plus facilement identifiable (Llewellyn, 1996, cité par Brignall et Modell, 2000). C'est ainsi qu'un paradoxe apparaît dans le cas étudié, c'est que la logique de la profession, qui est celle qui s'oppose en Europe à la logique de marché dans le service public (Glangloff, 2009 ; Mueller, Carter, 2007 ; Reay, Hinings, 2009), ne s'y oppose pas nécessairement.

Nous émettons l'hypothèse que l'adhésion de la profession à la logique de marché s'est reconstruite au contact de formateurs issus de la sphère privée, d'experts issus de l'USH et de la FOPH. Il est important de noter que le secteur français du logement social est marqué par le développement du modèle de l'entreprise privée. En France, l'entreprise privée est assimilée à un modèle d'efficacité, ce qui normalise la recherche du profit et du modèle marchand. C'est aussi l'époque du développement de l'usage des indicateurs de performance et leur usage était admis par les experts de l'USH, de la FOPH, de l'ANCOLS comme bonne pratique professionnelle. Par conséquent, être considéré comme un « bon » ingénieur ou architecte ne se limite plus à savoir dimensionner ou exploiter un programme de logements HLM, mais englobe également l'usage de ces indicateurs. Cette culture professionnelle peut s'illustrer par la sémantique utilisée. On peut citer comme exemple la notion de client apparue au cours des années 2000, qui a été institutionnalisée dans le discours. À partir des années 2000, l'office Gesthome était un

terreau favorable à la mise en œuvre des contrats de performance du fait de cette légitimité acquise dans l'organisation par la focalisation sur des indicateurs de performance et la recherche de l'efficacité.

La matérialisation de la logique s'est appuyée aussi sur le développement de la logique bureaucratique (culture d'entreprise, des processus organisationnels spécifiques, la priorité donnée aux usagers). À partir de 2014, le directeur général nouvellement nommé a tenté de développer de nouvelles pratiques institutionnelles, reposant notamment sur des dispositifs de gestion. La logique bureaucratique a motivé les prémices à la mise en place de processus de contrôle interne afin de mieux gérer les risques organisationnels, financiers et juridiques. La logique bureaucratique était d'autant plus légitime, car elle était en cohérence avec la logique de marché (procédures de contrôle interne) et elles apparaissent ainsi intimement liées et en synergie.

En un mot, la logique de marché s'est matérialisée dans une structure organisationnelle exploitant un parc HLM (externalisation de certaines activités afin d'assurer un recentrage sur les activités centrales de l'office), un mode de coordination et de régulation (contrat interne de performance), une culture d'entreprise (culture du résultat), de nouveaux rôles organisationnels (le manager et le contrôle de gestion), et des dispositifs de gestion (Indicateurs de performance, tableaux de bord, dispositifs d'évaluation et dispositifs d'incitation).

Cette partie fait écho à notre deuxième question de recherche : dans quelle mesure les systèmes de contrôle de gestion contribuent-ils à la matérialisation des logiques institutionnelles et notamment de la logique de marché ? Les systèmes de contrôle de gestion définis comme un ensemble d'indicateurs de performance, de mécanismes incitatifs et de dispositifs de contrôle ont contribué à la matérialisation de la logique de marché de deux façons : en précisant les points d'attention légitimes d'une part, et structurant les rôles, la structure et les processus organisationnels d'autre part, permettant ainsi la reproduction des pratiques légitimes. Cette matérialisation semble avoir été possible du fait d'un contexte institutionnel favorable, notamment l'absence d'incompatibilité majeure entre la logique de marché et les autres logiques.

### ***1.3. Proposition d'une nouvelle grille d'analyse du changement institutionnel intégrant les dispositifs de contrôle de gestion***

L'étude de cas menée au sein de Gesthome ne remet pas en question les étapes du modèle de changement dépeint par Greenwood et al. (2002). Toutefois, la confrontation entre ce modèle théorique et le cas étudié vient le questionner sur deux aspects : sur sa rationalité intrinsèque, d'une part, et par sa complétude d'autre part. Cette section discute de l'intérêt d'y intégrer une nouvelle catégorie d'objets que sont les dispositifs de contrôle de gestion dans les modèles de changement institutionnel (Greenwood et al., 2002). Reprenant les travaux de la TNI et tout particulièrement le courant des microfondations et des pratiques institutionnelles, nous nous attendions à ce que les dispositifs de contrôle de gestion soient vecteurs d'institutionnalisations dans l'organisation, et génèrent des effets inattendus qui influeraient sur le processus de changement institutionnel. L'interprétation du cas nous a permis de préciser la façon dont les systèmes de contrôle de gestion pouvaient influencer sur le processus. Premièrement, nous tentons de suggérer l'extension du modèle de changement institutionnel (1.3.1). Deuxièmement, nous discuterons de l'intérêt d'ajouter une nouvelle catégorie d'objets, les dispositifs de contrôle de gestion, dans la compréhension du changement institutionnel (1.3.2). À travers cette discussion, nous proposons une grille d'analyse élargie appliquée au cas Gesthome (1.3.3).

#### ***1.3.1. Un élargissement des catégories du modèle de changement institutionnel***

Cette partie tente d'élargir les catégories existantes dans le modèle de changement institutionnel développé par Greenwood (2002). Nous proposons dans un premier temps de questionner la linéarité du processus (1.3.1.1). Nous essayerons dans un second temps d'étendre notre analyse au-delà du niveau du champ (1.3.1.2). Enfin, nous tenterons d'inscrire le changement institutionnel dans la perspective de la logique institutionnelle (1.3.1.3).

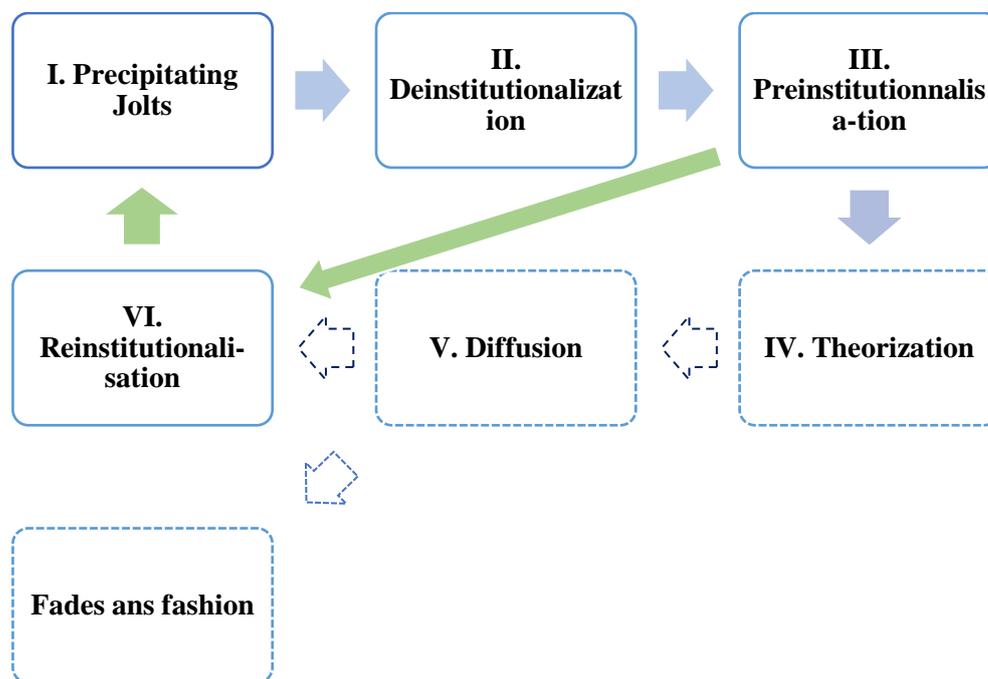
##### ***1.3.1.1. D'un processus linéaire à un processus cyclique***

Si nous reprenons le modèle théorique défendu par Greenwood et al. (2002), le changement institutionnel est un processus linéaire qui se déroule selon les cinq étapes suivantes : une désinstitutionnalisation, une pré-institutionnalisation, une théorisation, une diffusion et enfin une désinstitutionnalisation.

L'étude du cas de Gesthome ne montre pas que les étapes de théorisation et de diffusion soient nécessaires pour institutionnaliser la logique de marché. Nous émettons l'hypothèse selon laquelle la particularité de la configuration du champ, ainsi que le contexte sociologique du changement institutionnel ont un impact sur le processus de changement. Nous distinguons quatre particularités du champ de notre étude : un contexte de réformes, une forte dépendance du champ aux bailleurs de fonds pour leurs financements, un processus d'institutionnalisation qui débute alors que les institutions et la capacité d'agir du champ sont critiques, enfin le champ est dominé par deux grands types d'organisations, à savoir les ESH et les OPH.

Ces propriétés sont selon nous les facteurs expliquant la non-existence d'alternative au modèle suggéré par une coalition dominante du champ (gouvernement, bailleurs de fonds et organismes de contrôle). Il n'y avait pas de pratiques à désinstitutionnaliser, si ce n'est les pratiques « clandestines » que les acteurs n'avaient aucune légitimité dans le nouveau système de référence à revendiquer officiellement (de type clientélisme), même si ces pratiques n'ont dans les faits jamais cessé d'exister. Cette situation est radicalement différente de l'introduction d'une logique de marché dans un champ organisationnel qui aurait toujours été géré sans recherche d'efficacité et sans modèle marchand, où le personnel pourrait revendiquer son attachement à un système fondé sur une vision alternative du service public. Par conséquent, la phase de désinstitutionnalisation de ces anciennes pratiques non légitimes s'est faite au niveau sociétal, pas au niveau du champ, par une coalition formée par le gouvernement, les autorités de contrôle et les bailleurs de fonds, en internalisant des normes fondées sur le néolibéralisme et véhiculées par la communauté internationale et européenne. En un mot, l'institutionnalisation pourrait ne pas comprendre toutes les étapes proposées par le modèle de Greenwood et al. (2002), selon la configuration du champ et le contexte politique (cf. Figure n°13).

**FIGURE 13 : PROPOSITION D'ADAPTATION DU MODELE DE CHANGEMENT INSTITUTIONNEL (SOURCE : GREENWOOD ET AL., 2002, P. 60)**



En outre, dans une perspective historique, il est notable que ce qui s’institutionnalise puisse être transformé, même après avoir acquis une légitimité cognitive. Dans notre cas, la logique de marché a été hybridée afin de résoudre une contradiction institutionnelle. Effectivement, après un changement institutionnel que nous avons qualifié de radical en 1989, car il fait écho à une remise en question radicale des institutions au niveau sociétal, il nous est paru pertinent de situer les changements institutionnels qui ont suivi dans un processus cyclique de changement institutionnel. Au sein de chaque cycle, des phases de changement et de stabilité institutionnels s’alternent. Cela fait référence aux travaux de Zietsma et Laurence, qui ont mis en évidence la notion de « cycles de vie institutionnels » (2010, p. 189). Cette approche permet selon nous de mieux inscrire les dynamiques de changement institutionnel dans l’approche historique souhaitée par Thornton et al. (2012)

### *1.3.1.2. Vers un modèle multiniveau*

Lorsque le champ est dominé par deux acteurs principaux, à savoir les OPH et les ESH, l'analyse du changement institutionnel au niveau intraorganisationnel permet de comprendre les micromécanismes (on parle de micro, car l'étude se situe au niveau intraorganisationnel) qui facilitent notre compréhension de la façon dont le changement naît, se poursuit et de ce sur quoi il débouche. En reprenant les travaux menés par Dillard et al. (2004) ou encore Colon (2014), nous proposons d'étendre l'analyse du changement institutionnel au niveau de l'organisation. Premièrement, notre analyse au niveau sociopolitique nous permet d'appréhender l'origine des institutions du champ ainsi que les enjeux qui les sous-tendent. Deuxièmement, l'analyse du changement institutionnel au niveau de l'organisation permet de mieux saisir la façon dont les critères et les pratiques en matière de contrôle de gestion de Gesthome ont été d'abord développés en lien avec les injonctions de l'État, ou plus précisément du ministère en charge du logement, de la FOPH et de l'USH sous le contrôle de l'ANCOLS, ces pratiques sont devenues la référence du secteur. Ce constat rejoint les résultats de Thornton et al. (2012) selon lesquels c'est l'organisation dominante dans le champ qui tend à influencer les règles du champ. Cela nous invite à explorer l'influence du changement de pratiques au niveau organisationnel comme ceux de Colon (2014), Smet et al. (2012), Capelletti et Dufour (2020) ou encore Amans et al. (2020).

### *1.3.1.3. Situer le changement institutionnel et l'innovateur par rapport au système inter-institutionnel*

Le modèle de changement soutenu par Greenwood et al. (2002) repose sur l'hypothèse d'une diffusion des innovations institutionnelles du fait d'une démonstration de la supériorité d'une innovation par rapport à l'autre. L'intégration de cette hypothèse dans la théorie des logiques institutionnelles de la TNI soulève une question : sur quelle rationalité est fondée la démonstration de la supériorité d'une innovation par rapport aux pratiques du secteur ? Dans la perspective de la logique institutionnelle, la rationalité diffère selon les logiques auxquelles on se réfère. Le processus de théorisation ne peut être analysé qu'après avoir identifié la logique dominante sur laquelle l'innovateur institutionnel se réfère. Cette analyse du système inter-institutionnel nous semble primordiale pour mieux comprendre le niveau d'analyse, à savoir le niveau de rupture avec le paysage institutionnel. Dans le cas français, après 1989, les innovations institutionnelles n'ont porté que sur des catégories de logiques institutionnelles. Effectivement, elles n'ont pas bouleversé le paysage institutionnel établi. Cela met en exergue

l'impact d'autres logiques dans la dynamique de changement institutionnel. L'étude menée au sein de Gesthome nous montre l'absence de remise en question des institutions en 2017 soulève plusieurs interrogations. Alors que les effets pervers de la mise en œuvre radicale de la logique de marché commencent à être perceptibles, on escomptait observer une remise en cause de la théorisation selon laquelle la mise en œuvre de la prime d'activité génère de la performance. Néanmoins, il semble y avoir un fort enjeu à maintenir l'ordre social. Effectivement, la notion d'intérêt et de pouvoir reste centrale dans ce type de contexte. D'autres logiques, telles que les logiques politique, professionnelle, bureaucratique, dont la rationalité diffère de la rationalité formelle qui fonde la logique de marché, semblent limiter l'influence de la logique de marché lorsque celle-ci vient ébranler l'ordre social. Enfin, intégrer ce modèle de changement institutionnel dans la perspective de la logique institutionnelle permet de mieux saisir les relations entre les différentes logiques et comment cette relation évolue au fil des changements. Si l'on reprend le cas étudié, l'absence d'acteurs influents se référant à d'autres logiques légitimes a sans doute contribué à l'institutionnalisation sans résistance de logique de marché.

Pour conclure, cette partie suggère d'élargir le modèle de changement institutionnel de Greenwood et al. (2002) ou encore de Colon (2014) selon trois axes. Un premier axe proposant d'adopter une vision cyclique et non linéaire du changement institutionnel. Un second axe préconisant d'étendre l'analyse au niveau du champ vers les niveaux de la société et de l'organisation. Enfin, un troisième axe suggère de situer le changement institutionnel dans le système inter-institutionnel, ce qui permet de préciser la nature de la transformation, à savoir la remise en question de la logique dominante, des catégories de la logique dominante, et la régulation entre différentes logiques institutionnelles.

### ***1.3.2. Les dispositifs de contrôle de gestion comme intégration d'une nouvelle catégorie d'objets***

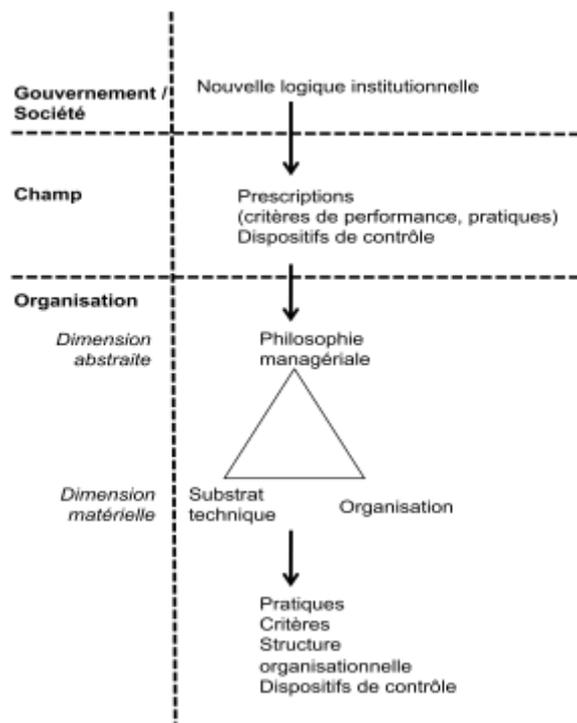
Ce second point suggère d'introduire l'objet « dispositif de contrôle de gestion », lui-même intégré dans le concept d'« outil de gestion ». Cela est sans rappeler les travaux de Colon (2014). Dans un premier temps, nous essayerons d'approfondir l'analyse de la matérialisation des logiques en présence (1.3.2.1). Dans un second temps, nous tenterons d'appréhender la façon dont cette matérialité peut impacter le changement institutionnel (1.3.2.2).

### *1.3.2.1. Analyser la matérialisation des logiques institutionnelles*

Ce point s'inscrit dans le prolongement de la partie précédente. Notre étude au sein de Gesthome révèle que ce qui s'institutionnalise n'est pas immuable. En conséquence, la dimension abstraite de la logique peut évoluer, la logique peut être hybridée (section I) et la dimension matérielle de la logique se façonne au cours du processus d'institutionnalisation et de son insertion dans le paysage institutionnel. Dans notre étude de cas, cette matérialisation a été structurée sur les dispositifs de gestion, du fait de leur légitimité selon la logique dominante. Cette prise en considération de ces dispositifs de gestion ne va pas à l'encontre du jeu d'acteurs et du rôle des acteurs. À l'instar de Zietsma et Laurence (2010, p. 215), nous soutenons l'hypothèse que le travail institutionnel est le fruit de l'action d'acteurs, dans la mesure où ces derniers ont la capacité d'agir. Cependant, on note que ces acteurs sont non seulement encadrés dans de multiples logiques institutionnelles, mais ils parviennent à façonner des outils de gestion pour agir, et ceux-ci déterminent en retour leur façon d'agir sur leur environnement. Les dispositifs de gestion possèdent une caractéristique qui leur permet de conduire et/ou de maîtriser un changement. Ils véhiculent une logique et spécifient les modalités d'action qui permettront d'atteindre une plus grande conformité à cette logique ainsi véhiculée. Ces derniers étant inscrits dans la logique de marché, ils sont donc devenus en France des éléments structurants de la matérialisation de la logique, c'est-à-dire du développement des pratiques institutionnelles, des entités organisationnelles et de la structure organisationnelle. De concepts vagues et abstraits, ces dispositifs de gestion sont devenus de véritables objets définissant ce qu'il convient de faire (Hasselbladh et Kallinikos, 2000).

Afin d'analyser la façon dont les dispositifs de contrôle de gestion structurent la matérialisation des logiques institutionnelles, nous proposons de les conceptualiser comme dispositifs de gestion selon le cadre proposé par Hatchuel et Weil (1992) et repris depuis dans l'analyse institutionnelle par plusieurs auteurs (Aggeri, Labatut, 2010 ; Labatut et al., 2011 ; Colon, 2014 ; Château Terrisse, 2013 ; Cappelletti et Dufour, 2020 ; Amans et al., 2020). Ce cadre exposé dans le premier chapitre propose de reconnaître le fondement institutionnel des outils de contrôle de gestion comme le montre la figure ci-contre de Colon (2014).

**FIGURE 14 : PROCESSUS DE MATERIALISATION D'UNE LOGIQUE INSTITUTIONNELLE A TRAVERS LE PRISME DES DISPOSITIFS DE GESTION**



Ainsi, reposant sur une philosophie managériale, les dispositifs de gestion exercent un rôle de filtre, élément de traduction d'une demande institutionnelle abstraite, vague et complexe en points de focalisation concrets à partir desquels les pratiques et les rôles organisationnels peuvent être développés. Cette traduction se fait à la fois au niveau du champ et au niveau de l'organisation et évolue au cours du temps. Par ailleurs, ces dispositifs de gestion sont indissociables d'une organisation dans laquelle ils s'inscrivent. Leur substrat technique, qui correspond aux modalités concrètes de mise en œuvre, structure les pratiques institutionnelles. Ces dispositifs vont en effet synthétiser, simplifier et véhiculer les attentes institutionnelles et s'appuyer sur une organisation et des artefacts, qui vont le cas échéant promouvoir des changements de pratiques et de structure organisationnelle. Ainsi, il nous est paru opportun de comprendre la relation entre institution, outils de contrôle de gestion, pratiques et organisation, essentiel pour mieux saisir la façon dont les institutions se matérialisent.

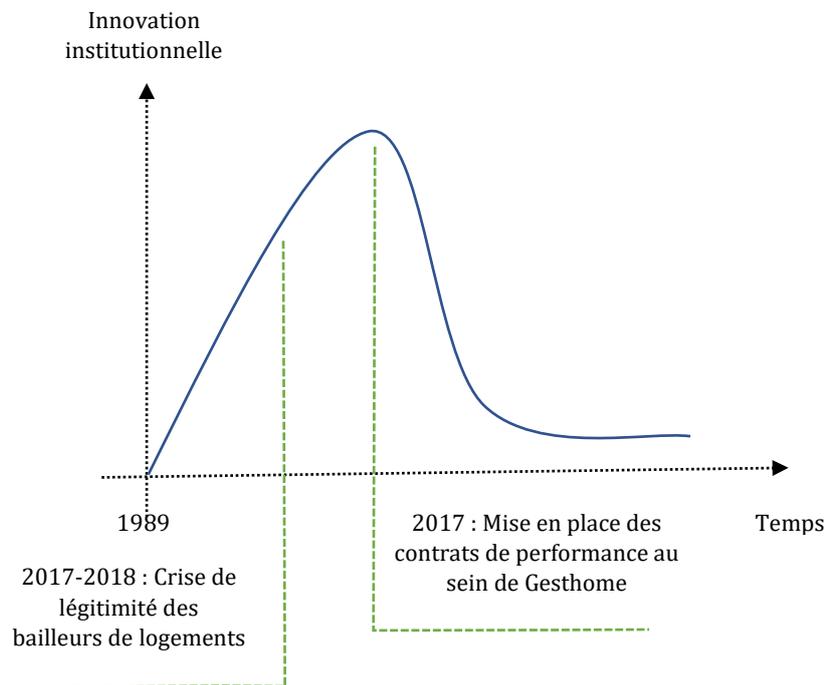
### *1.3.2.2. L'influence de la matérialité dans les processus de changement institutionnel*

Notre interprétation du cas Gesthome suggère qu'une fois que les dispositifs de gestion sont institutionnalisés, et qu'ils sont encastrés dans le champ et l'organisation, ils créent un chemin de dépendance au sens de North (1990). Ce concept, mobilisé par un autre courant institutionnaliste, nous permet de caractériser les dispositifs de gestion en leur conférant deux propriétés (institutionnalisés et encastrés). Cela leur donne la possibilité de prédéfinir la façon de penser les problèmes et les solutions dans l'organisation. Ces travaux suggèrent qu'ils contraignent le processus d'innovation institutionnelle. Il définit également les leviers actionnables pour conduire un futur changement. Ainsi, pour répondre à la crise de performance du secteur du logement social décrite par la sphère politique et des bailleurs de fonds, le gouvernement a envisagé de modifier en profondeur le financement du logement social avec l'application de la RLS en parallèle de la baisse des APL, l'obligation de regroupement des bailleurs comprenant moins de 12 000 logements sociaux à la suite de la promulgation de la loi de finances 2018 et de la loi ÉLAN.

Notre recherche fait écho en partie aux travaux de Château Terrisse (2013) sur le rôle qu'exercent les dispositifs de gestion dans un processus de changement institutionnel. Dans ces travaux d'analyse inhérents à la transformation des logiques institutionnelles dans le domaine de la finance solidaire depuis les années 1980, l'auteur a défendu l'idée selon laquelle les dispositifs de gestion pouvaient être mobilisés par les acteurs comme régulateurs de ces logiques afin de résoudre des conflits institutionnels. À cela, nous proposons d'ajouter que ces derniers ont la capacité de créer un chemin de dépendance, en promulguant la grille d'analyse des problèmes et des solutions organisationnels, contraignant ainsi la créativité.

À partir du début des années 1990 et tout particulièrement dans les années 2010, Gesthome a lancé un processus d'innovation institutionnelle avec le développement de nouvelles pratiques et de rôles. Ceci a abouti à un pic d'innovation qui a conduit à la conception de la prime d'activité (contrat interne de performance). Une fois introduits, ces contrats ont été le support d'innovation au niveau des pratiques, des rôles et des structures organisationnelles. Une fois encastrés, ces contrats deviennent une contrainte, dans la mesure où le processus d'innovation au sein de l'organisation décline (Figure n° 15).

**FIGURE 15 : REPRESENTATION SCHEMATIQUE DE L'INNOVATION INSTITUTIONNELLE AU SEIN DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE ET CHEZ GESTHOME**



Rappelons que cette partie avait pour objet d'introduire l'objet « dispositifs de contrôle de gestion » en tant qu'un ensemble d'indicateurs de performance, de mécanismes d'incitation et de dispositifs de contrôle, dans l'analyse du changement institutionnel. Cela permet d'enrichir notre compréhension des microprocessus sous-jacents au changement institutionnel. Il apporte non seulement un éclairage sur le processus de matérialisation des logiques. Mais dans le cas où ces outils sont légitimes et encadrés, cet objet permet de saisir la façon dont la matérialité peut éventuellement contribuer à créer un chemin de dépendance qui contraint la transformation institutionnelle.

### ***Conclusion de la section I:***

Pour conclure, la seconde section propose d'élargir le modèle de changement institutionnel de Greenwood et al. (2002) en incluant comme objets les dispositifs de contrôle de gestion. Ces objets semblent être pertinents dans un paysage institutionnel dominé par la logique de marché. L'appréhension de la manière dont ces outils de gestion sont conçus et mis en œuvre permet selon notre analyse de mieux comprendre les microprocessus du changement institutionnel dans une perspective historique inscrite dans la théorie de la logique institutionnelle. Le concept

de dispositif de gestion permet de mettre en relation des institutions, des procédures et des processus.

## **Section II : Les OPHLM, des organisations outillées pour le pilotage**

Cette recherche met en avant les rôles multiples des dispositifs de contrôle de gestion combinés les uns aux autres dans une organisation confrontée à différentes logiques. La diversité des dispositifs de contrôle de gestion présents dans l'OPHLM étudié éclaire sur le rôle du contrôle de gestion dans une organisation du logement social. En ce sens, cette recherche rejoint les travaux qui ont souligné les rôles multiples de certains dispositifs de gestion dans ce type d'organisme (Meyssonier et al., 2008 ; Antoire, 1999). On notera que certains sont le fruit d'injonctions externes (HLM, 1992 ; 1996 ; 1997) et peuvent servir à des fins de reconnaissance et de légitimation. Cette première section discute du cadre proposé par De Vaujany (2006) sur l'appropriation des outils de gestion. Nous proposons d'appréhender leur application dans le secteur des OPHLM. Cela nous offre l'opportunité de mieux appréhender la notion de performance au sein du secteur des OPHLM (2,1). Ensuite, nous nous intéresserons tout particulièrement à l'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion et à leur mobilisation dans le secteur des OPHLM à travers le cadre d'analyse proposé par De Vaujany (2006) (2,2).

### ***2.1. La difficile définition et appréhension de la notion de la performance au sein du secteur OPHLM***

Cette seconde partie discute de la notion de performance adaptée au secteur du logement social. Si cette recherche porte avant tout un point de vue académique, nous nous autorisons également à réfléchir au savoir mobilisable par les acteurs du secteur. Nous nous interrogerons sur la nature et la place de la performance dans ce secteur (2.1.1), puis sur les mécanismes d'incitation à la performance (2.1.2).

#### ***2.1.1. Repenser la nature et la place de la performance dans le secteur des OPHLM***

En guise d'introduction, nous avons mis en exergue les nouveaux enjeux du secteur du logement social en France. En outre, nous avons explicité les caractéristiques de l'activité de ce secteur qui

rendent la définition de sa performance complexe. Le secteur éprouve quelques difficultés à mettre des indicateurs qui permettent de rendre compte des progrès d'un service de logement social sur les dimensions spécifiques de son activité : la prise en compte du long terme, nécessaire du fait de la longévité et du coût importants de ses infrastructures, de l'impact de son activité en matière d'urbanisme, d'environnement, d'économie et de social pour ne citer que les plus fondamentaux. Quels apports sont mis en évidence grâce à l'étude menée au sein de Gesthome ? Comment construire la grille d'évaluation de la performance dans le secteur du logement social ? Notre étude met l'accent sur trois propositions principales concernant la nature de la performance dans le secteur.

Premièrement, la performance du secteur du logement social peut être qualifiée de normative, et ce sont les normes des bailleurs de fonds du secteur qui ont été adoptées. Cela est sans rappeler que le secteur du logement social a été construit au fil des alternances politiques, avec l'aide des bailleurs de fonds, l'État en tête. Nous avons constaté que les indicateurs qui ont compté dans le cadre du développement des pratiques institutionnelles sont d'une part peu nombreux, et ce sont ceux qui fondent la légitimité de Gesthome aux yeux des bailleurs de fonds. Ces résultats rejoignent ceux de Driant (2017), Gimat et Halbert (2018). La performance reflète dans le cas de Gesthome la domination de la logique de marché. Une logique politique qui légitimerait des contraintes surplombant la recherche d'efficacité économique est reléguée au second plan.

Deuxièmement, la grille d'évaluation de la performance peut être en décalage avec les normes qui structurent les pratiques institutionnelles. Si l'on reprend l'exemple de la justification de l'abattement TFPB sur les quartiers QPV, le cas de Gesthome met en exergue une contradiction entre les modes de calcul de la justification d'un surentretien sur le secteur QPV par rapport au patrimoine situé en dehors de ce dernier. En effet, les différentes réformes visant à promouvoir plus de mixité sociale ont incité les bailleurs à mettre en place des programmes de logements sociaux en dehors des QPV où se concentrent de grands ensembles et des problèmes de tranquillité résidentielle. Dès lors, les acteurs de Gesthome n'ont pas constaté un affaissement des dépenses d'entretien sur les secteurs QPV, mais un accroissement accru sur les secteurs hors QPV en raison d'une hausse des problèmes de tranquillité publique. Dès lors, il devient de plus en plus complexe de justifier un surentretien sur les quartiers QPV.

Troisièmement, les chiffres de la performance ne reflètent pas obligatoirement la réalité. Nous avons en effet observé lors de notre étude au sein de Gesthome que certains acteurs peuvent être incités à promouvoir certains indicateurs plutôt que d'autres afin de promouvoir une performance. Dans la continuité de l'exemple cité précédemment, la collectivité de rattachement de Gesthome a demandé dans le cadre des conventions d'abattement TFPB 2021 et 2022 une justification à hauteur de 40 % en 2021 et 50 % en 2022 d'un surentretien sur les QPV sur trois

postes de dépenses : Renforcement de la présence du personnel de proximité (par rapport à la présence dans le patrimoine Hors QPV), Tranquillité résidentielle, Animation du lien social et du « vivre ensemble ». Afin d'atteindre les objectifs fixés par la collectivité de rattachement, l'office a été incité à accroître le nombre de personnels valorisés dans le cadre de l'abattement TFPB ; or, à ce jour, aucun indicateur ne justifie réellement un surentretien au niveau des agents de proximité sur les quartiers QPV. L'office applique un pourcentage arbitraire sur la masse salariale chargée du temps passé sur les quartiers QPV.

Notre étude au sein de Gesthome et notre étude quantitative nous invitent donc à déconstruire la notion de performance. Ce qui paraît évident pour les chercheurs en sciences de gestion ne l'est pas pour les professionnels. La performance n'est pas neutre. La performance pour qui ? Pour quoi ? Pour combien de temps ?

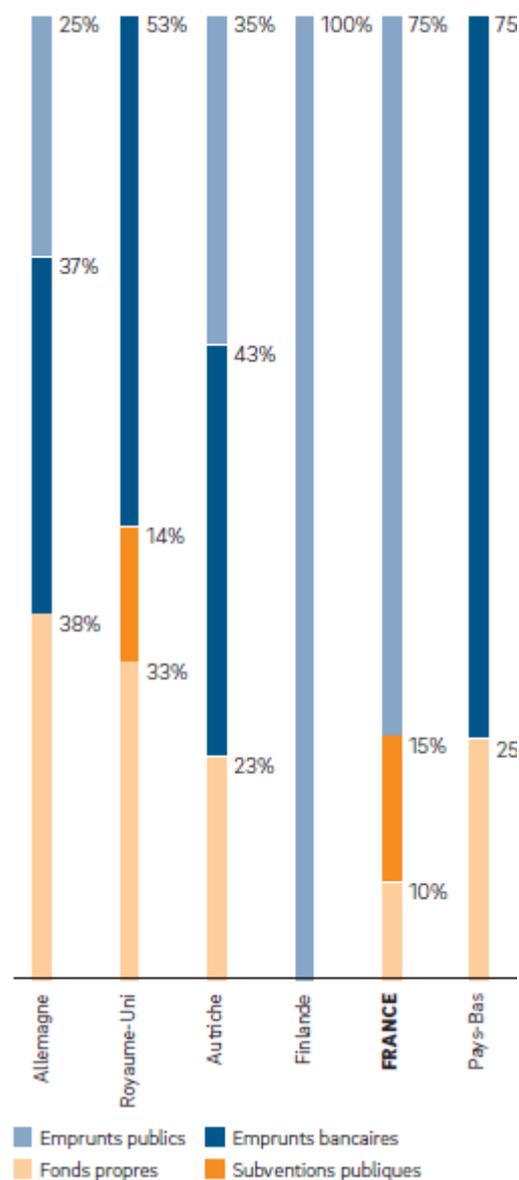
En un mot, notre recherche nous invite à nous interroger sur la place de la performance. Dans notre lecture institutionnelle appliquée au cas de Gesthome et au secteur du logement social, la performance n'est pas une fin en soi, mais constitue un moyen de légitimer les acteurs. La performance diffuse un jargon et des éléments d'arbitrage qui bénéficient d'une aura de neutralité, et qui, de ce fait, structurent le champ. Cependant, étant donné les caractéristiques multidimensionnelles de la performance du secteur du logement social, la focalisation sur la performance économique ne serait-elle pas de nature à détourner le regard des autres enjeux du secteur, tels que les enjeux sociaux et environnementaux ?

### ***2.1.2. Une remise en cause de l'universalité des mécanismes d'incitation à la performance adaptés au secteur OPHLM***

Si le modèle économique du logement social a connu son apogée, il est aujourd'hui mis sous pression. Une des particularités du logement social français est qu'il constitue un marché de taille significative. Effectivement, le marché français du logement social représente, en volume et en valeur, une part importante du parc français locatif : 4,8 millions de logements, soit 17 % des logements en France et 43 % des logements locatifs. Sur ce marché, deux principaux types d'acteurs cohabitent. D'une part, les ESH qui contrôlent près de 45 % du parc et les OPH d'autre part avec 47 % du parc. Le reste du marché est composé de coopératives et de SEM. Malgré une croissance plus rapide au début des années 2000, la dynamique actuelle du parc est faible en valeur, de l'ordre de 1 % par an, déflatée. En outre, cette dernière est portée essentiellement par les acteurs privés du secteur, qui croissent de 1,6 % par an contre 0,8 % pour les OPH depuis 2000. Une autre problématique se situe au niveau du financement du logement social avec le

poids prépondérant des financements publics. Comme nous l'avons évoqué lors du chapitre n° 3, ce modèle économique du logement social est atypique en Europe (à l'exception de la Finlande), car fondé sur un haut niveau de subventions (~15 % des financements) et d'emprunts publics (~75 %), via la Caisse des Dépôts. La figure ci-contre dépeint les disparités européennes en matière de financement du logement social (Figure n° 16).

**FIGURE 16 : FINANCEMENT TYPE DU LOGEMENT SOCIAL EN EUROPE (PART DU FINANCEMENT ; %)**  
**SOURCE : HOUSING EUROPE, CECODHAS, ANALYSE ROLAND BERGER (2016)**



Le modèle économique du logement social français était jusqu'au milieu des années 2000 un modèle vertueux. Effectivement, le modèle économique des bailleurs sociaux vise l'auto-alimentation. En l'absence de prélèvements importants de dividendes, et avec le concours de financements publics et d'une dette longue, les revenus issus de l'activité de flux, soit les loyers, financent la gestion et le développement des actifs (rénovation, réhabilitation, construction neuve en direct ou en VEFA, acquisitions) qui généreront à leur tour de nouveaux flux de loyers.

Ce modèle vertueux est aujourd'hui sous pression et risque de s'affaïsser, tant au niveau des revenus que des coûts. Tout d'abord au niveau des revenus, on note que la gestion locative est fragilisée par des tendances économiques, sociétales et réglementaires. Premièrement, les risques de précarisation des populations éligibles au logement social (pression sur les transferts sociaux, augmentation des inégalités sociales, précarisation de l'emploi, hausse de l'endettement des ménages, avec à la clé un accroissement des risques d'impayés). Deuxièmement, des évolutions réglementaires défavorables, avec un effet négatif sur le taux de vacance (Loi Alur, Loi Amiante, enjeux de performance énergétique à l'avenir, etc.), dans un contexte où l'âge moyen du parc est d'environ 37 ans. Ensuite au niveau des coûts, la capacité des acteurs du logement social à développer de nouveaux logements sociaux est remise en cause du fait d'un accroissement des besoins en fonds propres en raison de la contraction des subventions publiques avec la baisse des aides à la pierre de 706 millions d'euros en 2010 à 387 millions en 2014, finalement non atteints. Un autre facteur néfaste au développement des bailleurs de logements sociaux est la croissance des coûts du foncier en zones tendues. On peut citer comme exemple la construction neuve où l'on observe un doublement entre 2000 et 2014, de 77 milliers d'euros à 141 milliers d'euros par logement en moyenne. Enfin, l'inflation réglementaire renforçant les normes et les investissements requis (Loi de transition énergétique 2015, Loi réglementation thermique 2012, Loi Grenelle 2010). Par conséquent, certains économistes tels que Berger (2016) tiennent un discours alarmant selon lequel à modèle économique constant – sans évolution du mécanisme de financement ou gains d'efficience de la part des bailleurs sociaux (matérialisés par une hausse des fonds propres générés par logement) –, le secteur affronte un risque de panne sèche. Si l'on reprend le modèle de marché du secteur du logement social, les besoins croissants en rénovation, couplés au ralentissement du rythme de développement, conduisent à un assèchement progressif de la capacité des bailleurs sociaux à développer de nouveaux logements, à horizon 2025-2030. Dans ce contexte, le secteur se regroupe avec, au premier chef, les ESH, puis, plus tard, pour donner suite à la promulgation de la loi ÉLAN, les OPH. Au sein des ESH, si les acteurs indépendants de moins de 50 000 logements contrôlaient environ 57 % du parc en 2009, ils n'en captent que 28 % en 2014. Dans un contexte de pression économique accrue, le paysage concurrentiel devrait poursuivre sa consolidation. Cette évolution pourrait encore accroître les tickets d'entrée en zone tendue, déjà très élevés : à

titre d'exemple, les communes franciliennes à forte valeur patrimoniale nécessitent 2 à 3 fois plus de fonds propres investis par nouveau logement qu'ailleurs.

En lien avec le modèle de financement du logement social français, on constate que l'extension du parc est ainsi, dans les comptes des bailleurs, largement soutenue par la dette (principalement auprès de la CDC) et les subventions publiques. En conséquence, l'annuité financière représente en moyenne 40 % à 50 % de la structure de coût des bailleurs, et la maîtrise des fonds propres dégagés par l'activité locative (niveau d'autofinancement net) est critique. D'autant que de nouveaux besoins émergent en lien avec les transformations de l'économie et de la société française, et exigent de nouveaux investissements. Effectivement, la France connaît une polarisation croissante de sa population et de son activité économique, avec pour corollaire un déplacement des besoins en logements sociaux ; cela implique de couvrir les zones tendues, tout en organisant une réduction de l'offre, souvent surnuméraire, en zone détendue. En outre, le vieillissement de la population et l'évolution des structures familiales nécessitent une adaptation de l'offre de service en logements sociaux ; de nouveaux produits, gages de mixité intergénérationnelle ou sociale, et adaptables aux recompositions familiales, sont encore à inventer.

Face à ces différents défis, le secteur du logement social dispose de leviers d'action à trois niveaux selon Berger (2016). Premièrement, il s'agit de renforcer le ciblage en termes de stratégie territoriale et de diversifier le mix produit. Il est important de noter que le logement social est une activité de proximité. Au niveau local, il existe de réelles marges de manœuvre telles que l'optimisation des paramètres opérationnels de la gestion de proximité, à l'instar du nombre de logements couverts par personnel d'immeuble ou par personnel d'agence, permettant une allocation et une flexibilité accrue des ressources, source d'économies. Dans le cas de Gesthome, nous avons noté une baisse des gardiens, mais a contrario, une hausse du personnel des agences. Une autre source d'optimisation peut être la massification de l'entretien du parc, au niveau de l'exploitation (interventions d'entretien courant) comme de la gestion patrimoniale (gros entretien). Cette rationalisation (achats de sous-traitance ou de prestations) induit également une simplification de la gestion des partenaires. Enfin, on peut citer l'exemple de l'amélioration de la légitimité locale auprès des clients institutionnels (expérience, rayonnement et réactivité au niveau local) dans un contexte où la proximité avec ces derniers sur la durée est la clé pour se voir attribuer de nouveaux programmes. Le cas de Gesthome met en exergue l'importance des réunions de GUSP (Gestion Urbaine et Sociale de Proximité) dans le cadre des relations entretenues avec la collectivité de rattachement. Lors de ces réunions, sont abordées les questions relatives aux personnels de proximité présents sur le parc de l'office et leurs fonctions. Cela n'est pas s'en rappeler l'un des nouveaux objectifs de justification de

l'abattement TFPB sur les quartiers QPV concernant l'axe de renforcement du personnel de proximité. En matière d'offre, les bailleurs sociaux renouvellent leur portefeuille produits, avec un positionnement sur des activités ou des produits complémentaires comme l'accession sociale à la propriété, le logement intermédiaire, voire libre, certaines niches de marché, telles que les résidences seniors, les foyers étudiants ou le logement prioritaire, et même de nouveaux produits, comme, par exemple, les logements « low-cost » moins onéreux à construire et à destination des populations les plus modestes. Un meilleur ciblage des produits paraît clé pour conquérir de nouveaux marchés. Rappelons que le patrimoine de Gesthome est composé de près de 10 000 logements sociaux et de 522 équivalents logements (ou logements foyers) comprenant cinq établissements pour personnes âgées, deux résidences sociales, quatre résidences étudiantes et un Centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA). En outre, l'office comprend près de 30 locaux professionnels (bureaux et commerces de proximité). Enfin, l'office compte près de 5 000 emplacements (garages et parkings) dont une partie (une petite centaine) est mise à disposition d'une start-up, Garages-Zen, depuis 2019 afin d'assurer leurs locations en raison d'une importante vacance des emplacements au sein de Gesthome. Une autre opportunité à la disposition des bailleurs de logements sociaux est la construction de programmes mixtes, dans un contexte de progression des programmes mixtes où l'on estime leur part entre 60 et 70 % dans les zones tendues – part dont la croissance devrait se poursuivre, notamment insufflée par la volonté de mixité sociale et de modulation des objectifs SRU des institutionnels. Les acteurs du logement social devront être capables de bien s'y intégrer, en nouant des partenariats ponctuels ou stratégiques. En ce qui concerne l'étude menée au sein de Gesthome, on constate qu'une mise en service sur deux concerne une mise en copropriété. En 2005, l'office comptait près de 80 bâtiments en copropriété qui comptaient près de 530 logements. Aujourd'hui, il en comprend 109 pour 1 230 logements.

Le second niveau de levier trouve sa source dans le développement de l'économie digitalisée et de l'innovation. Le digital est une des solutions phares pour renouveler les modes de travail et la proposition de valeur aux locataires. À la différence d'autres secteurs plus concurrentiels et soumis à des logiques de disruption par de nouveaux entrants (start-ups ou GAFA), le monde du logement social ne s'est pas encore emparé pleinement de cet enjeu. Pourtant, en s'orientant davantage vers l'innovation, il renouerait avec sa réputation d'excellence et de modernité. Premièrement, cela donne au secteur l'opportunité de renforcer la relation avec les locataires et améliorer leur satisfaction. Avec le développement des nouvelles technologies, on observe un basculement massif des usages vers le digital, le logement social doit proposer davantage de solutions et d'interactions en ligne, allant du paiement des loyers et charges au signalement des besoins en réparation en passant par la numérisation des états des lieux. Plus globalement, le digital permet de délivrer à moindre coût des interactions basiques et de nature administrative,

libérant du temps aux chargés de clientèle. Si l'on reprend le cas de Gesthome, les locataires disposaient d'un espace dédié nommé « Espace locataire » où ce dernier pouvait s'il le souhaitait consulter son contrat de location, payer sa ou ses quittances de loyer, mettre à jour ses données personnelles, consulter ses avis d'échéance, etc. En juin 2022, l'office mettra en place une agence virtuelle qui permettra également aux locataires de faire des réclamations en ligne, de déposer leurs nouvelles attestations d'assurance, etc. En outre, la digitalisation permet de déployer de nouveaux business models, par exemple fondés sur le « pay-per-use » d'équipements collectifs ou d'espaces privatifs (matériel électroménager partagé, optimisation des places de parking, etc.), ou sur l'utilisation de smartphones (clé virtuelle sous forme de code-barres, transmissible au besoin). Au sein de l'office étudié, aucun service de ce type n'est développé ou en cours de développement. Enfin, le digital permet le passage vers l'immeuble connecté qui constitue une réelle opportunité de renforcement de l'offre de services aux résidents. Deux dimensions peuvent être développées. D'une part la dimension connectée permet un meilleur suivi de consommation des fluides, un renforcement de la performance énergétique, voire, dans le cadre de projets d'îlots intelligents, une mise en relation du bâtiment avec son environnement et les services alentour. Notre étude de cas au sein de Gesthome révèle la mise en place d'une application Collect qui permet aux agents de proximité de faire directement des ordres de service lorsqu'ils constatent un vandalisme avec photo à l'appui, de justifier du service fait avec là encore photo à l'appui. D'autre part, la modularité a pour intérêt de fidéliser les locataires en répondant, dans un même lieu, aux différentes étapes de leur parcours résidentiel.

Le troisième niveau de levier permet d'améliorer la performance opérationnelle et en agilité du secteur en vue de maintenir les objectifs de développement des offices, de préserver leur rentabilité et, in fine, de renforcer leur compétitivité. Pour atteindre cela, les offices ont à leur disposition quatre leviers d'action. Premièrement, il est nécessaire pour les offices de dynamiser leur développement via un ciblage et une maîtrise des démarches de développement, y compris lors de la prospection foncière. Si l'on reprend le cas de Gesthome, cela passe par l'allocation d'efforts commerciaux optimisés sur les différents segments de produits ou secteurs géographiques ou encore segments de clientèles. Cela passe également par un renforcement de la productivité (efficacité du discours commercial, part du temps « terrain »), de nouveaux modes de rémunération et d'animation, le déploiement d'outils support et de suivi adaptés. Deuxièmement, le secteur peut favoriser la création de plateformes de mutualisation pour optimiser la flexibilité et la productivité des ressources, notamment en étendant les possibilités de mutualisations régionales/nationales sur les activités de back-office métier de la gestion locative telles que le traitement des charges, ou sur les activités à fort effet de taille, telles que les systèmes d'information ou les achats. Nous n'avons pas observé ce type d'activité au sein de Gesthome, néanmoins, certains offices décident d'externaliser une partie de leur DSI dans le

cadre de l'élaboration de requêtes afin de mettre en place des indicateurs de pilotage ou encore une partie de leur recouvrement. Ensuite, les offices peuvent optimiser leurs achats en s'appuyant sur des leviers de massification (contrats cadres, centrale d'achat, etc.), de professionnalisation (démarche achat, négociations groupe, etc.) et d'automatisation des processus. Si certains achats sont par nature locaux, notamment au niveau de la gestion locative, d'autres peuvent être massifiés et constituent des poches d'économies non négligeables. Au sein de Gesthome, ce type d'opération n'est pas encore mis en place. Néanmoins, dans le cadre des obligations de regroupement de la loi ÉLAN, l'office a rejoint une SAC. Ce type de projet est en cours d'élaboration. Enfin, les acteurs du logement social doivent procéder à davantage de professionnalisation du pilotage financier et de la gestion d'actifs en renforçant les compétences et en installant des outils (tableaux de bord, modélisation financière) et des processus adaptés de décision, d'arbitrage et de contrôle par le résultat. Une connaissance fine du patrimoine ainsi qu'une gestion de la dette et de la trésorerie deviendront primordiales pour maximiser la gestion, la valorisation d'actifs et l'investissement, à l'heure où progressent sur le marché de nouvelles typologies de transactions et d'arbitrages (ex. : vente en bloc, foncier, démolitions), et ce malgré les contraintes imposées aux acteurs du logement social, limitatives par rapport au logement libre. L'office Gesthome a par ailleurs décidé de procéder auprès de l'ONV à la vente en bloc de plusieurs programmes pour près de 200 logements sur 5 ans afin de trouver de nouvelles ressources.

Cette première partie dépeint deux axes de réflexion pour la conception de dispositifs de contrôle de gestion adaptés au secteur des OPHLM. Tout d'abord, il nous est paru opportun d'explicitier les fondements institutionnels de la notion de performance pour la repenser dans un projet politique et normatif. Certes, la notion de performance semble être un élément de langage incontournable de l'ère néolibérale, le cas du logement social en France nous invite à lui attribuer une place de moindre importance pour endiguer des effets pervers. Ensuite, nous suggérons de repenser les mécanismes d'incitation à la performance dans le contexte inter-institutionnel pour mieux les appréhender, et éviter ainsi la production d'outils standardisés.

## ***2.2. L'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion au sein du secteur des OPHLM***

Face à la prolifération de l'outillage de contrôle de gestion au sein des OPHLM, une question s'impose : que deviennent ces objets, outils et dispositifs de contrôle de gestion dans les mains des acteurs qui les instrumentent ? Comment sont-ils « rendus propres » ou impropres à un usage ? Autrement dit, comment sont-ils appropriés par les acteurs de l'OPH ? Comment éventuellement canaliser ou faciliter ce processus ? Plusieurs auteurs se sont déjà intéressés à l'appropriation de divers objets plus ou moins liés au monde des OPHLM (Antony, 1999, et Meyssonier et al., 2008). Dans un premier temps, nous verrons comment mieux appréhender l'appropriation des instruments de gestion au sein du secteur des OPHLM (2.2.1). Dans un second temps, nous dépasserons la conception et l'usage des dispositifs de contrôle de gestion à l'aide de la théorie de l'appropriation et de la définition d'un axiome de De Vaujany (2006) (2.2.2).

### ***2.2.1. Mieux appréhender l'appropriation des instruments de gestion au sein du secteur des OPHLM***

Dans une approche appropriative, De Vaujany (2005a) intègre quatre éléments auxquels la théorie de la régulation de Reynaud (1988) et différents cadres sociologiques et/ou psychologiques permettront de « donner vie », à savoir objet de gestion, règle de gestion, outil de gestion et dispositif de gestion. Le tableau ci-contre applique ces quatre concepts à l'OPH étudié (Tableau n° 25).

**TABLEAU 25 : APPLICATION DES QUATRE ELEMENTS AU CAS DE GESTHOME (INSPIRE DE DE VAUJANY, 2005A)**

Définition	Application au cas Gesthome
<b>Objet de gestion</b>	
<p>Tout signe technique ou savoir-faire local et élémentaire dont le but est d'orienter ou de faciliter l'action collective et micro-sociale.</p> <p>Ex.: Termes techniques, schémas, croquis, représentations graphiques, les lignes de codes, les interfaces d'outils informatiques, les concepts ou slogans « à la mode » ou bien encore les indicateurs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Termes techniques</u> : Acronymes nombreux au sein du secteur HLM</li> <li>• <u>Schéma</u> : Schéma directeur des systèmes d'information en 2017</li> <li>• <u>Représentation graphique</u> : la quasi-totalité des indicateurs mis en place au sein de Gesthome fait l'objet d'une représentation graphique (histogrammes, camemberts, courbes, bridges).</li> <li>• <u>Les lignes de codes</u> : le langage SQL utilisé pour le requêtage effectué par le contrôle de gestion</li> <li>• <u>Les interfaces d'outils informatiques</u> : Interface de l'ERP Aravis, de la plateforme de télédéclaration Harmonia</li> <li>• <u>Les concepts ou slogans « à la mode »</u> : Slogan utilisé dans le cadre de la vente HLM « Propriétaire pour le prix d'un loyer »</li> <li>• <u>Indicateurs</u> : les 5 indicateurs du tableau de bord stratégique et les indicateurs des tableaux de bord opérationnels de la vacance et des impayés (volume, coût, durée et taux).</li> </ul>
<b>Règle de gestion</b>	
<p>Un discours ou une pratique interne/externe à destination des membres de l'organisation, et dont la visée est explicitement normative, portés par des parties prenantes dominantes externes et internes.</p> <p>Les règles de gestion obéissent à une logique de régulation, de codification, voire de réification de l'ordre social.</p> <p>Ex. : Règles comptables, règles fiscales, règlement intérieur, charte d'utilisation des outils informatiques, principes managériaux et conventions diverses.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Règles comptables</u> : <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019 : Instruction comptable M31 (Décret n° 2015-1253 du 7 octobre 2015)</li> <li>○ Après le 1<sup>er</sup> janvier 2019 : passage en comptabilité commerciale dans le recueil des normes comptables (Décret n° 2015-1253 du 7 octobre 2015)</li> </ul> </li> <li>• <u>Règles fiscales</u> : Code général des Impôts</li> <li>• <u>Règlement intérieur et charte d'utilisation des outils informatiques</u> : chaque salarié s'engage à les respecter lors de la signature de leur contrat de travail</li> <li>• <u>Conventions diverses</u> : COM, CUS et convention de l'abattement TFPB</li> </ul>
<b>Outils de gestion</b>	
<p>Un ensemble d'objets de gestion intégrés de façon systématique et codifiés dans une logique fonctionnelle (ou toute autre logique d'acteur) et respectant un certain nombre de règles de gestion.</p>	<p>Les quatre logiques en présence :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Logique bureaucratique</li> <li>• Logique politique</li> </ul>

<p>Moidson (1997) : « tout schéma de raisonnement reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation et destinées à instruire les divers actes de la gestion ».</p> <p>Un outil de gestion est marqué par son caractère instrumental, il est finalisé, relatif à l'activité. Il n'existe que par l'usage qui en est fait et son caractère contextuel au fur et à mesure de sa diffusion dans l'organisation. L'outil va subir plusieurs transformations successives par lesquelles il est approprié par les acteurs.</p> <p>Selon Hatchuel et Weil (1996) : tout outil de gestion est le fruit de trois éléments en interaction :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Substrat technique : abstraction sur laquelle repose l'outil et qui lui permet de fonctionner</li> <li>• Philosophie de gestionnaire : traduit l'esprit de la conception et des usages de l'outil et peut donc faire référence à des règles de gestion</li> <li>• Vision simplifiée du système de rôle sous-jacent à l'outil : concepteurs, utilisateurs, conseils, contrôleurs</li> </ul> <p>En pratique, l'outil est donc souvent difficile à dissocier des règles qu'il intègre.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Logique de marché</li> <li>• Logique professionnelle</li> </ul> <p>Cf. Tableau n° 20 – L'ARSENAL DES FORMES D'OUTILS DE CONTRÔLE DE GESTION AU SEIN DE L'OPH GESTHOME - pages 302 à 307</p>
<b>Dispositif de gestion</b>	
<p>Un ensemble d'éléments de design organisationnel porte sur une intervention stratégique, produite et gérée par le centre ou le pivot d'un collectif organisationnel et qui vise à intégrer les outils et les acteurs de façon cohérente, et dans le respect de certaines règles de gestion.</p>	<p>Cf. Tableau n° 20 – L'ARSENAL DES FORMES D'OUTILS DE CONTRÔLE DE GESTION AU SEIN DE L'OPH GESTHOME – pages 302 à 307</p>

D'un point de vue interprétatif, un même élément de gestion pourra tantôt rester au stade d'outil, tantôt un véritable élément de contrôle et de pilotage organisationnel intérateur de multiples outils de pilotage et prendre progressivement le statut de dispositif de Gesthome. On peut citer comme exemple l'abattement TFPB, avant la mise en place des nouvelles règles imposant à l'office de justifier 40 % en 2021 et 50 % en 2022 de l'abattement de la TFPB sur trois nouveaux axes, à savoir le renforcement du personnel de proximité, la tranquillité résidentielle, et l'animation du lien social, ce dernier se limitait à un outil de légitimation et n'avait pas le statut de dispositif de gestion. Désormais, des réunions trimestrielles sont organisées pour bien vérifier l'atteinte de cet objectif et faciliter la mise en place d'actions correctrices. Les multiples « objets de gestion médiatique » qui traversent l'organisation comme les concepts d'« organisation-réseau », de « communautés de pratiques », de « télétravail », etc., pourront rester à l'état d'idées éparses au sein de l'organisme. Dans le cas de Gesthome, on peut citer l'exemple de la remise à plat de la comptabilité analytique afin de faciliter la lecture du budget fonctionnement de l'office. Malgré le lancement du projet, la crise sanitaire a mis un coup d'arrêt à ce dernier. L'arrivée récurrente de nouveaux objets ou outils peut faire perdre sa cohérence au dispositif quand il existe du point de vue des acteurs. Cela peut donner lieu à d'éventuels rejets d'une innovation managériale (Rambardes, 2005). Dès lors, on peut s'interroger sur le cycle de vie des outils, des objets, des règles et dispositifs de gestion ?

À l'instar de De Vaujany (2006), nous proposons de les associer à un système de « régulation conjointe » développé par Reynaud (1988). Nous faisons la distinction entre d'une part la régulation de contrôle, qui fait référence à la conception ainsi qu'à l'instrumentation des parties prenantes dominantes des dispositifs de gestion, puis à leur éventuelle réappropriation, et la régulation autonome d'autre part, qui renvoie à la manière dont les acteurs de l'organisation vont recevoir les actions de la régulation de contrôle. Dès lors, les acteurs peuvent se réapproprier à leur tour les outils, les objets et dispositifs de gestion tournés vers eux, « jouer » avec les règles de gestion, détourner les outils de gestion proposés par la régulation de contrôle, éviter l'utilisation de certains objets de gestion, inventer des objets de gestion complémentaires afin de pallier des insuffisances du système, etc. Dans le cas de Gesthome on peut citer l'exemple du suivi des travaux des logements en relocation qui est suivi non par l'outil en place alors que ce dernier le permet, mais par échange de mails entre les chargés d'état des lieux et les chargés de commercialisation dont les informations sont reportées dans des tableaux de bord Excel maison. Autre exemple, la Direction des Systèmes d'Information (DSI) a mis en place un outil de planification des états des lieux, car cela n'est pas possible dans l'ERP.

Ainsi, le processus d'appropriation peut être compris selon trois perspectives interdépendantes, à savoir la perspective sociopolitique, la perspective psychocognitive et la perspective

rationnelle. Chacune des perspectives correspond à un statut particulier des objets de gestion et est rattachée à des points de vue d'acteurs spécifiques. Le tableau ci-contre développe chacun de ces regards à travers le cas de Gesthome (Tableau n° 26).

**TABLEAU 26 : TROIS REGARDS SUR L'APPROPRIATION DE DE VAUJANY (2005A) APPLIQUEE AU CAS DE GESTHOME**

	Nature des objets et outils de gestion	Nature du processus d'appropriation	Point de vue lié à la perspective	Fondements théoriques	Application au cas Gesthome
<b>Perspective rationnelle</b>	Un vecteur de rationalisation, un outil de travail	Un processus normalisé, l'appropriation est « instantanée »	L'enseignant en gestion et la régulation de contrôle	Théorie micro-économique classique Théories fayolienne et taylorienne	Ex. : procédures impayés, attribution locative ou vacance
<b>Perspective sociopolitique</b>	Un outil de valorisation (« une médaille ») de rhétorique (« un argument ») ou d'influence (« un atout »)	Un acte social, l'appropriation est un processus collectif qui s'inscrit dans la durée	La régulation autonome et la régulation conjointe	Sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977 ; Sainsaulieu, 1997) Sociologie générale (Bourdieu, 1972 ; Giddens, 1984 ; Archer, 1995)	Ex. : tableau de bord stratégique regroupant les indicateurs de la prime d'activité. Tableaux de bord opérationnels.
<b>Politique psychocognitive</b>	Un support d'apprentissage, un objet affectif ou un objet de traitement de l'information	Un processus psychocognitif, l'appropriation est un processus individuel ou collectif qui s'inscrit dans la durée	La régulation autonome et la régulation conjointe	Théorie de la rationalité limitée (Simon, 1975) Psychologie cognitive (Piaget, 1967) Perspective psychanalytique (Pagès et al., 1992)	Ex. : Élaboration de supports pour la formation aux outils nouvellement mis en place et des modes opératoires

Selon Giddens (1984), les perspectives psychocognitive et sociopolitique peuvent être toutes les deux interprétées à l'aune de la théorie de la structuration et de la notion de dualité du structurel. Effectivement, les schèmes représentatifs ou sensori-moteurs liés aux outils, comme

les règles, sont à la fois les conditions et le résultat des activités accomplies par les agents. Les schèmes comme les règles sont tous deux indissociables en pratique, et constituent des éléments à la fois habilitants et contraignants. Ils habilitent l'action dans la mesure où ils donnent des moyens, voire une légitimité. Ils contraignent l'action, car ils sont liés à un champ des possibles par rapport aux caractéristiques techniques de l'artefact et aux capacités cognitives de l'agent, mais également au sens où ils font souvent système avec une vision du social comme c'est particulièrement le cas avec les logiciels d'aide à la décision. En ce qui concerne Gesthome, on peut citer l'exemple des tableaux de bord opérationnels et le tableau de bord stratégique. En somme, pour appréhender la contrainte ainsi que l'habilitation à l'œuvre dans l'appropriation, les aspects cognitifs et sociologiques seront souvent entremêlés. En ce qui concerne la compréhension totale d'un processus d'appropriation, nous pensons que les chercheurs et praticiens doivent mobiliser simultanément les trois regards sur l'appropriation. Cette compréhension conjointe suppose d'analyser l'utilisation et l'évocation d'objet de gestion avec les trois regards précédents. Premièrement, cela suppose d'appréhender l'appropriation du point de vue des concepteurs-formateurs comme un processus à optimiser et à corriger. Dans le cas de Gesthome, il s'agit du point de vue du contrôleur de gestion et des agents de la DSI qui ont en charge l'élaboration et la mise en place de nouveaux dispositifs de contrôle de gestion pour pallier l'inefficacité ou les lacunes des dispositifs en place. Deuxièmement, cela suppose d'adopter le point de vue des utilisateurs, d'appréhender l'appropriation comme l'apprentissage parfois difficile par lequel l'individu va devoir passer afin de rendre l'objet de gestion propre à un usage. Enfin, il s'agit d'aborder le point de vue des utilisateurs afin de comprendre comment les objets peuvent gêner ou servir leurs intérêts en fonction de leurs mises en actes. Dans l'OPHLM étudié, il s'agit des services opérationnels. Il est important de noter qu'au sein de Gesthome, la mise en place d'un nouveau dispositif de contrôle de gestion est accompagnée d'une session de formation des opérationnels et de réunions qui peuvent être qualifiées de retours d'expérience après le premier trimestre et le premier semestre d'utilisation pour faire le point sur les éventuelles difficultés rencontrées lors de l'utilisation de l'outil par les opérationnels ainsi que la mise en évidence de nouveaux besoins pour définir les développements futurs de l'outil. On peut citer l'exemple du logiciel de relocation mis en place en janvier 2021 où les réunions de retours d'expérience ont donné lieu à des sessions de formation complémentaires afin d'éviter au maximum les outils parallèles et insister sur le bénéfice pour les utilisateurs.

Pour conclure, avec les deux regards convocables pour comprendre les « outils de gestion en actes », il s'agit en fait de pouvoir appréhender l'appropriation tant sous l'angle des « relations » (perspective sociopolitique) que sous celui des « savoirs » (perspective psychocognitive). En insistant sur la nécessaire co-présence de ces regards, nous souhaitons en fait nous conformer

au principe d'inséparabilité avancé par Hatchuel (2000, p. 33) qui voit en cela un « principe fondamental d'une théorie de l'action collective ».

### ***2.2.2. Le dépassement de la conception et de l'usage des dispositifs de contrôle de gestion au sein des OPHLM***

Afin de définir plus précisément un cadre théorique de l'appropriation et des éléments auxquels elle s'applique, nous allons maintenant proposer d'appliquer les quatre axiomes de référence développés par De Vaujany (2005a) pour notre étude sur l'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion au sein des OPHLM.

Selon le premier axiome, toute appropriation est une forme contingente qui articule les quatre catégories d'éléments de la perspective appropriative. David (2000, p. 88) a montré que les outils de gestion sont des éléments fondamentaux des sciences de gestion, et notamment du contrôle de gestion, incarnant « des pratiques explicitement ou implicitement théorisées et qui signent... les vagues de rationalisation de l'entreprise qui s'enchaînent au cours de l'histoire de la forme moderne ». À l'instar de De Vaujany (2006), nous proposons d'étendre les travaux de David (2000) à la dynamique d'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion au sein du secteur des OPHLM, elle-même historique et contingente. On note que les notions de performance et de pilotage au sein du logement social naissent au début des années 1990 avec la prescription de nouveaux critères de performance. Cette période marque le début de l'intégration de critères de performance au sein de Gesthome en matière budgétaire, de vacances et d'impayés notamment. Jusqu'en 2014, nous observons une institutionnalisation de ces nouveaux critères avec le développement de nouvelles pratiques au sein du secteur du logement social et au sein de Gesthome. En 2014, le secteur du logement social voit apparaître la notion de mixité sociale dans les discours politiques. Cela donne lieu à de nouvelles innovations managériales afin d'assurer un équilibre de peuplement. Dès lors, au sein de l'office Gesthome, apparaissent de nouvelles pratiques en matière d'attribution de logements ainsi qu'une réorganisation de la direction commerciale. Enfin, en 2018, les prescriptions issues de la loi ÉLAN et de la Loi de finances 2018 remettent en cause la vision de la performance au sein du secteur.

Le second axiome prône l'idée selon laquelle tout outil et objet de gestion conçu à distance des acteurs ou bien dans une logique de co-production présente une certaine flexibilité instrumentale et interprétative. Sans ces deux types de flexibilité, aucun « détournement », « réinterprétation » ou « instrumentation » de dispositif de contrôle de gestion n'est possible. En l'absence de cette vision des objets, outils, dispositifs et règles de gestion, l'appropriation perd sa

raison d'être au profit de notions plus usuelles comme celles d'utilisation, d'usage ou bien d'acceptation. Par exemple, dans le cas de Gesthome, la comptabilité analytique sert non seulement à une analyse fine de la consommation budgétaire par les services opérationnels et les fonctions supports. Cependant, afin de faciliter le traitement de l'abattement TFPB, des codes analytiques spécifiques ont été mis en place en 2020 pour faire la distinction entre les dépenses engagées au sein des secteurs QPV et hors QPV.

Le troisième axiome défend l'hypothèse selon laquelle l'appropriation est un phénomène complexe qui nécessite l'activation de trois regards afin d'être appréhendé dans toute sa richesse. Il s'agit ici de comprendre comment un ou plusieurs acteurs rendent un dispositif de contrôle de gestion propre à un usage ? Cela passe par l'adoption du point de vue du ou des (co)-concepteurs et celui du ou des formateurs-diffuseurs de l'outil d'une part. Ils inscrivent les dispositifs de contrôle de gestion dans une perspective de régulation, de contrôle, avec des préoccupations d'efficacité et d'efficience (perspective rationnelle). En effet, lors de l'implantation de nouveaux indicateurs ou de dispositifs de contrôle de gestion, le service contrôle de gestion ainsi que la DSI au sein de Gesthome s'assurent de la fiabilité, l'utilité, la permanence et la simplicité de l'indicateur. Il est important que le nombre d'indicateurs soit suffisant, mais pas exacerbé afin de ne pas perdre de l'information. On peut citer l'exemple des indicateurs de la vacance qui comportaient quatre-vingt-dix pages. Aujourd'hui, ces derniers ont limité à trente pages à travers le triptyque volume, coût, durée. Ensuite, ils réfléchissent à l'automatisation de la production des indicateurs, de leur présentation sous la forme de tableaux de bord (listes, graphiques, tableaux synthétiques, etc., système d'alerte, etc.). Cela passe également par l'adoption de la vision des utilisateurs finaux et des dynamiques d'apprentissage et de représentation du dispositif de contrôle de gestion d'autre part, sur lesquelles ils vont inscrire leur utilisation de l'outil dans une logique de régulation autonome (perspective dite « psychocognitive »). Enfin, il est important de tenir du point de vue des utilisateurs finaux et des processus sociologiques sur lesquels passe l'appropriation afin de constituer une régulation autonome (perspective dite « sociopolitique »). Ainsi, De Vaujany (2005a) développe le concept de « compréhension conjointe », car cela mobilise à la fois le point de vue de la régulation de contrôle (normaliser l'outil et ses utilisations) et celui de la régulation autonome (celle qui souvent contourne et détourne un outil ou un objet afin de le rendre propre à un usage local).

Le quatrième et dernier axiome stipule que l'appropriation est un processus long qui débute bien avant la phase d'utilisation de l'objet et se poursuit bien après l'apparition des premières routines d'utilisation. Une première phase qualifiée de « pré-appropriation », durant laquelle le dispositif de contrôle de gestion fait l'objet d'une première interprétation. Lors de cette phase de projet, des éléments de structuration de l'organisation peuvent être repérés. Dans le cas où

l'outil fait l'objet d'une acceptation minimale, la seconde phase peut débuter. Lors de la seconde phase qualifiée « d'appropriation originelle », de multiples processus sociopolitiques ou psychocognitifs sont alors activés dans l'organisme. Cela peut donner lieu à des tensions. Enfin, une troisième phase donne lieu à des routines d'utilisation. L'outil peut faire l'objet de multiples « réappropriations » par la suite. Selon Cibora (2000), les « bricolages » et « l'improvisation » des acteurs amèneront l'instrument à évoluer de façon récurrente et imprévisible au fil de l'arrivée d'outils concurrents, de nouveaux acteurs, de changements dans l'environnement institutionnel et concurrentiel. Par conséquent, De Vaujany (2005a) montre que le processus d'appropriation ne s'achève donc pas par la formation de routines « définitives ». Pour donner suite au plan de progrès de 2015-2017, l'office Gesthome a mis en place une prime d'activité se basant sur quatre thématiques d'indicateurs, à savoir la consommation budgétaire du budget entretien hors investissement, la vacance disponible, le taux de recouvrement et la gestion des réclamations clients. Pour donner suite aux prescriptions de la loi ÉLAN en 2018 promouvant un accroissement de la vente HLM, la direction générale de l'office a décidé d'ajouter en 2019 une cinquième thématique inhérente à ces prescriptions. Un autre exemple peut être la refonte des indicateurs de la vacance intervenue début 2021 pour donner suite à l'arrivée de nouveaux responsables au sein de la direction commerciale, à savoir une nouvelle responsable au service commercial et une nouvelle responsable du service attribution et gestion locative. À titre d'illustration, en 2021, les indicateurs impayés ont été également refondés à la suite de la constatation par la direction financière, et tout particulièrement par le contrôle de gestion, de problèmes d'exhaustivité et de fiabilités des données.

Les quatre axiomes ainsi développés nous conduisent à appréhender l'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion comme un processus contingent, ouvert, complexe et continu. Deux grandes théories, à savoir la théorie de la conception à l'usage (David, 1998) et la théorie de la « mise en acte » (Hatchuel, 1996 ; Aggeri et Hatchuel, 1997), permettent d'éclairer l'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion en respectant les regards évoqués précédemment (De Vaujany et Grimand, 2005c). Selon la première théorie, les dispositifs de contrôle de gestion constituent une propriété du structurel instanciée par les gestionnaires, une « trace mémorielle ». Le dispositif de gestion et son substrat technique n'ont pas véritablement d'extériorité par rapport aux actions des membres de l'organisation. Par conséquent, seul le schème sociocognitif derrière le dispositif de contrôle de gestion compte. Selon Jones (1999), dans une perspective structurationniste « pure », le dispositif de contrôle de gestion n'a pas d'extériorité ou de matérialité dans une action sociale. A contrario, la seconde théorie montre que le dispositif de contrôle de gestion dispose d'une certaine extériorité, dans la mesure où ce dernier constitue à la fois une routine inscrite dans un système de rôle et un artefact (Lorino, 2002). L'artefact, tel que le dispositif de contrôle de gestion, est un élément du « contexte de

conditionnement » des interactions (Archer, 1995). Dès lors, il précède l'action et peut engager une spirale de prescriptions réciproques entre les utilisations et le dispositif de contrôle de gestion ou bien l'utilisateur au temps  $t$  et ceux aux temps  $t+n$ . La phase de conception est certes provisoire et itérative, elle est davantage valorisée dans cette seconde théorie. Cependant, Lorino (2002, p. 7) met en avant que « cette vision s'oppose à celle de l'acteur-concepteur, dont le processus de conception, comme celui du peintre, est engagé dans une action continue sur le monde, avec une rétroaction récurrente de l'action et une modification peu ou prou continue de la conception par l'expérience. » Cette perspective va totalement dans le sens du schéma réaliste critique. Finalement, on serait également tenté d'introduire la dimension de « conception à l'usage » des dispositifs de contrôle de gestion et d'inviter au développement d'un « méta-management », c'est-à-dire d'une science de développement de dispositif d'animation et d'évaluation des dynamiques d'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion.

Au-delà d'une nouvelle vision sur les dispositifs de contrôle de gestion et leur « valeur d'usage », les théories de l'appropriation suggérées ici induisent peut-être de nouvelles pratiques. En effet, la perspective ouvre à un pilotage de l'émergence des dispositifs de contrôle de gestion. Moisdon (2005), défend une autre logique pour la poursuite du développement du nouvel outillage gestionnaire. Cette logique créerait une concomitance et des renforcements mutuels entre le processus de conception instrumentale et celui de fixation des modalités d'usage, qui serait fondée sur l'organisation d'une interactivité continue entre les parties prenantes, notamment les professionnels, et qui consisterait à exploiter au mieux les « boucles de retour » entre les expériences vécues à la base et l'affinement progressif des outils et des principes d'action. Dans le champ du contrôle de gestion, des démarches ou méthodes sont déjà axées sur le principe d'une écoconception et le dépassement du clivage utilisateurs-concepteurs (Lin et Cornford, 2001 ; Pascal et Thomas, 2005). On remarque que certains ensembles de dispositifs de contrôle de gestion sont déjà inscrits dans ces logiques (Bansler et al., 2000). La phase de projet, généralement courte, est souvent suivie d'une mise à disposition rapide d'un outil peu restrictif, dont les contenus et l'urbanisation seront définis de façon émergente, à l'usage.

### *Conclusion de la section II*

En un mot, notre recherche nous invite à nous interroger sur la place de la performance des OPHLM. Notre lecture appliquée au cas étudié ainsi qu'au secteur des OPH, la performance n'est

pas une fin en soi, mais constitue un moyen de légitimer les acteurs du champ. Ensuite, nous nous sommes interrogée au regard de cette notion sur l'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion au sein du secteur des OPHLM à travers notre recherche au sein de l'office Gesthome en mobilisant les travaux de De Vaujany (2006). Par-delà le clivage entre les deux théories précédemment développées, à savoir la « théorie de la conception à l'usage » et la « théorie de la mise en acte », l'articulation conception-mise en œuvre de dispositifs de contrôle de gestion, on remarque que toutes les deux sont en cohérence avec les quatre axiomes décrits. Le processus d'appropriation est dans les deux cas de figure appréhendé comme contingent, continu et complexe et implique une certaine flexibilité interprétative du dispositif de contrôle de gestion ou des propriétés du structurel instanciées. Enfin, dans les deux cas, on remet en cause le schéma conception-utilisation tel qu'on l'appréhende intuitivement. Par la suite, nous tenterons de montrer que les dispositifs de contrôle de gestion constituent un compromis dans les OPHLM confrontés à la complexité institutionnelle.

### **Section III : Des dispositifs de contrôle de gestion comme figures du compromis dans les OPHLM confrontés à la complexité institutionnelle**

L'on retrouve bien dans l'organisme étudié l'existence de multiples logiques ainsi qu'un ensemble de dispositifs de contrôle de gestion permettant d'y faire face, à l'origine de compromis. À ce propos, les discours des acteurs interviewés et les éléments recueillis lors du questionnaire administré auprès d'OPH français montrent la présence de deux logiques potentiellement contradictoires révélées par la littérature sur les organismes HLM, la logique politique et la logique de marché, de même que l'existence d'une troisième logique professionnelle (Harloe, 1995 ; Ghekhie, 2008 ; Haug Vander Heijden, 2002 ; Doherty, 2004 ; Desjardins, 2008 ; Nico van Velzen, 1997 ; Gimat, 2017 ; Cavallès, 2017 ; Coloos, 2017, Driant, 2017). La logique politique peut être rattachée au poids de la puissance publique au sein du secteur (Driant, 2017). C'est à la lumière de cette complexité institutionnelle que nous nous centrons sur le rôle que peuvent jouer les dispositifs de contrôle de gestion dans de telles organisations. Nous portons ainsi un éclairage sur la matérialité sans limiter cette dernière, comme c'est souvent le cas, aux structures et aux pratiques (Cloutier et Langley, 2013). Le secteur des OPHLM caractérisé par les logiques politique, bureaucratique, de marché et professionnelle a été retenu comme particulièrement exemplaire au regard de notre problématique. En raison de cet éclairage porté sur les dispositifs de contrôle de gestion et du

choix des organismes HLM, nos travaux se situent dans la continuité de ceux d'Amans et al. (2010 ; 2015a ; 2015b ; 2020) sur des organismes relevant du domaine artistique sur des outils de contrôle de gestion apparaissant comme des pratiques hybrides, imprégnées de chacune des logiques et permettant la coexistence des logiques en présence. Dans un premier temps, nous verrons comment les dispositifs de contrôle de gestion hybrident de manière duale et triale les logiques en présence (3,1). Puis, dans un second temps, nous tenterons de voir comment ces derniers parviennent au polymorphisme organisationnel développé par Renaud (2017) (3,2).

### *3.1. Les dispositifs de contrôle de gestion comme supports à l'hybridation duale et triale des logiques...*

Notre recherche-intervention met en avant que les dispositifs de contrôle de gestion sont mis en place au sein de l'OPH pour répondre de manière simultanée et dissociée à trois logiques hétérogènes du secteur du logement social. La logique bureaucratique n'étant pas portée par le contrôle de gestion, mais par la direction de la commande publique et des affaires juridiques, il ne nous a pas été possible de mettre en évidence des compromis avec cette dernière avec les autres.

On constate que cette articulation des logiques institutionnelles se déroule en deux temps. Un premier temps, pouvant être qualifié de compartimentation (Pratt et Foreman, 2000 ; Kraatz et Block, 2008), a lieu pour répondre de façon dissociée aux attentes des différents acteurs du champ organisationnel. Si l'on prend l'exemple du tableau de bord inhérent au suivi de la vacance, il correspond aux besoins de la direction commerciale qui souhaite suivre le volume et le coût de la vacance pour chacun des chargés de commercialisation. Un autre exemple, la plateforme Harmonia a pour objet de rendre compte aux partenaires de l'office et en particulier l'État de la santé financière de l'office et de la soutenabilité de ce dernier. Les logiques étant traitées séparément, cette dissociation donne l'impression qu'elles ne sont pas conflictuelles, et que l'organisme a la capacité de répondre équitablement aux attentes hétérogènes des acteurs institutionnels. En admettant cette hypothèse, il n'existerait pas de hiérarchie entre les acteurs, ni de logique dominante. Ainsi, la dissociation qui s'opère à travers les différents dispositifs de gestion viserait donc un équilibre symbolique des logiques institutionnelles. La compartimentation des logiques (Pratt et Foreman, 2000 ; Kraatz et Block, 2008) a lieu pour répondre de façon dissociée aux attentes des divers acteurs du champ organisationnel. Par exemple, le RPLS a pour objectif de répondre aux injonctions du gouvernement, tandis que la CUS ou encore l'abattement TFPB servent à montrer comment l'office contribue à la mise en

œuvre des politiques publiques en matière de logements sociaux. Enfin, le contrôle interne de Gesthome cherche à préserver les intérêts financiers des bailleurs de fonds en maîtrisant les risques. Chaque forme de dispositif de gestion est réalisée par le contrôleur de gestion en lien avec les directions opérationnelles telles que la direction commerciale, la direction générale, la direction de la relation client, la direction des systèmes d'information, la direction des ressources humaines, la direction de la commande publique et des affaires juridiques et la direction du marketing et de la communication. Les logiques sont traitées séparément ; cette dissociation donne l'impression qu'elles ne sont pas conflictuelles et que l'organisme a la capacité de répondre équitablement aux attentes hétérogènes des acteurs institutionnels. Autrement dit, il n'y aurait pas de hiérarchie entre les acteurs ni de logique dominante. La dissociation, qui s'opère à travers les outils de contrôle de gestion, tendrait donc vers un équilibre symbolique des logiques institutionnelles. Il faut toutefois signaler que la compartimentation des logiques n'est pas absolue et définitive.

De là, elle évolue ensuite vers une « hybridation duale » ou une « hybridation triale » des logiques institutionnelles. Compte tenu de la nature managériale du dispositif de gestion, les trois autres logiques sont combinées deux à deux ou à trois pour répondre aux besoins des acteurs. On obtient ainsi trois combinaisons de logiques institutionnelles que nous avons dépeintes précédemment dans le chapitre n° 4. Cette hybridation est rendue possible par l'ambiguïté ou la perméabilité (Goodrick et Salancik, 1996 ; Greenwood et al., 2011 ; Kent et Dacin, 2013) de la logique de marché. Dans la mesure où cette logique admet une diversité d'objectifs et de moyens pour améliorer la performance, l'efficacité et l'efficience de l'office. La logique de marché est qualifiée d'ambiguë, car elle admet une diversité de possibilités, la marge d'interprétation des acteurs est plus importante. Ceux-ci peuvent alors concilier les différentes finalités des logiques, par exemple les finalités de marché et politique à travers la CUS, la COM, ou encore l'abattement TFPB, les finalités de marché et bureaucratique à travers le contrôle interne de Gesthome, la RPLS, et l'OPS, et les finalités de marché et professionnelle à travers les tableaux de bord opérationnels concernant la remise en état des logements, l'entretien, la vacance, les impayés, le recouvrement, la gestion de la réclamation client, et la vente HLM.

Dans notre recherche, il nous est paru intéressant d'étudier l'ensemble des dispositifs de contrôle de gestion afin de montrer que ces derniers sont porteurs de compromis entre les différentes logiques. Comme nous l'avons montré dans la figure 11 du chapitre précédent, nous avons montré l'existence de différents dispositifs de contrôle de gestion à la croisée des logiques à l'instar d'Amans et al. (2020). On notera d'ailleurs que parmi ces dispositifs de contrôle de gestion, le budget ou le PSP déjà mis en exergue dans des recherches antérieures (Antoine,

1999), mais également la CUS ou les COM, peuvent être assimilés aux outils stratégiques étudiés par Daigle et Rouleau (2010) qui s'intéressent au domaine artistique.

L'une des spécificités de cette recherche est bien d'insister sur le rôle des dispositifs de contrôle de gestion dans le compromis entre les logiques prises deux à deux, voire les trois. Notre recherche met également en exergue l'existence de dispositifs de contrôle de gestion à la croisée des trois logiques, conduisant à la coexistence des logiques. Ainsi, qu'il s'agisse de l'utilisation de l'ERP Aravis, de la CUS, de la COM, du PSP, du calcul de coût, des tableaux de bord opérationnels et stratégiques, du budget, chacun de ces outils a, comme nous l'avons souligné dans nos résultats, vocation à générer des compromis permettant aux différentes logiques à l'œuvre de coexister. À titre d'exemple, la mise en place de l'ERP Aravis au sein de Gesthome, particulièrement adapté au contexte socio-économique actuel, est le fruit de la volonté partagée de plusieurs organismes HLM, regroupés au sein d'un GIE, afin de mutualiser et optimiser l'implémentation de solutions communes à leurs besoins spécifiques, et s'inscrit dans une logique d'isomorphisme coercitif (DiMaggio et Powell, 1983) puisqu'imposé par l'État dans une logique d'uniformisation des données. Cependant, au-delà d'une utilisation dans une perspective qui pourrait être supposée comme purement « politique », ce logiciel donne lieu à une gestion budgétaire de type cybernétique, fondée sur une boucle de prévision, suivi et révision des actions, inscrivant alors les actions dans une logique de marché et conduisant à des décisions en matière de programmation et de construction, de réhabilitation et l'entretien du patrimoine existant, associant de surcroît l'outil à une logique professionnelle et politique. De même, la COM, qui reflète la logique politique à travers le projet en matière d'habitat du président de l'office (élu), relève également de la logique de marché par les modalités de mise en œuvre et d'évaluation qu'elle contient ; des comptes sur les actions de l'office vont pouvoir être rendus, dans une logique politique, sur la base de cette convention. Dès lors, ce dispositif peut servir à des fins de communication pour les parties prenantes (élus) et outils de négociation pour l'office.

Ces exemples illustrent bien le compromis à l'œuvre, bâti sur l'existence d'un outil initialement imposé par des parties prenantes externes, mais également utilisé en interne et permettant in fine la réconciliation des diverses logiques et donc la survie de l'organisation (Amans et al., 2015 a, 2015b, 2010). Cette réconciliation n'exclut pas, comme nous l'avons vu, que parfois une logique prenne le pas sur les autres.

Il est important de noter que c'est dans l'action formalisée que les dispositifs de contrôle de gestion mobilisés en pratique que l'OPHLM peut faire face, voire embrasser la complexité qui la caractérise. La mobilisation de la TNI, et notamment le volet des logiques institutionnelles et des pratiques, comme nous l'ont suggéré Thornton et al. (2012), consiste à éclairer la compréhension du pilotage par la pratique autour des dispositifs de contrôle de gestion interne

propres à l'OPH et que l'on peut qualifier d'outils de contrôle de gestion globaux et locaux, car nés d'une action située localement, mais connectés aux outils de contrôle de gestion externes, imposés par exemple par les parties prenantes avec une portée plus englobante. On peut citer l'exemple du tableau de bord stratégique et des tableaux de bord opérationnels de la vacance et des impayés qui reprennent les grands agrégats de la plateforme de télédéclaration Harmonia imposée par l'État. Cela fait écho aux travaux d'Annisette et Richardson (2011) qui rappellent que les dispositifs de contrôle de gestion et les informations qu'ils délivrent facilitent la coordination et l'interaction sociale puisqu'ils signalent la logique de référence pertinente pour interpréter toute nouvelle situation. À travers la TNI, nos travaux éclairent sur la dynamique croisée de l'action institutionnalisée et des rationalités multiples imbriquées dans la pratique située autour de dispositifs de contrôle de gestion interconnectés. Par conséquent, si les outils de gestion pris un à un présentent une double fonction instrumentale et symbolique – les dispositifs de contrôle de gestion tels que le budget en étant une parfaite illustration –, le dispositif de contrôle de gestion joue également un rôle actif (Château Terrisse, 2012) dans la mesure où il est porteur de compromis et en ce sens constitue une réponse à la complexité institutionnelle d'organisations telles que les OPHLM. Ainsi, les dispositifs de contrôle de gestion ne se limitent pas à un rôle passif de véhicule institutionnel. Cela est sans rappeler les travaux menés par Pache et Santos (2011) qui montrent que les organisations peuvent, face à la complexité, proposer des réponses en termes pratiques. Pour Pache et Santos (2011), ces réponses correspondent à un découplage, un compromis ou un couplage sélectif. Il transparaît dans l'OPHLM que nous avons étudié que ce n'est pas le choix du découplage qui a été fait, ni celui du couplage sélectif, qui correspond plus à un « mix de pratiques » relevant des différentes logiques. Néanmoins, le compromis que nous avons observé au sein de l'office Gesthome ne correspond pas trait pour trait à celui dépeint par Pache et Santos (2011), qui fait référence à un équilibre atteint en satisfaisant en partie chacune des logiques. Dans notre étude, c'est l'ensemble des dispositifs de contrôle de gestion connectés qui est porteur de compromis à l'intersection des logiques prises deux à deux, voire à l'intersection des trois (Boltanski et Thévenot, 1991). Ainsi, nous complétons l'éventail des réponses proposées par Pache et Santos (2011) en y adjoignant une quatrième réponse qui promet une place prépondérante de l'acteur (Amans et al., 2020).

Effectivement, dans la réalisation du compromis, l'acteur ou plutôt les acteurs occupent une place centrale. Comme l'ont montré les verbatim des acteurs présentés lors du chapitre précédent, aucun type d'acteur n'a l'apanage d'une logique et ne voit son comportement guidé par une unique logique. A contrario, il est possible au travers des discours d'acteurs d'associer chaque acteur à deux, voire trois logiques, à l'instar de ce que l'on constate dans les recherches d'Amans et al. (2020, 2015a). Par exemple, les membres du conseil d'administration,

essentiellement constitué d'élus, évoquent dans leurs discours aussi bien une logique politique, à travers les discours en matière de politique d'habitat et de développement territorial, qu'une logique de marché dans la mesure où les dispositifs de contrôle de gestion servent d'outils de communication afin de rendre compte auprès des électeurs dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques en matière d'habitat. Ces acteurs apparaissent comme des « acteurs compétents » : ils sont loin d'être mus par une unique logique (Boxenbaum, 2014) ; en particulier, loin de subir passivement la complexité institutionnelle, ils s'y engagent de manière proactive (Pernkopf-Konhaüsner, 2014). Et ce sont ces acteurs jouant avec les dispositifs de contrôle de gestion qui construisent le compromis entre les mondes. Les acteurs ont donc la capacité d'identifier, de choisir et d'utiliser tel ou tel outil pour naviguer entre les logiques dans une organisation traversée par diverses logiques. On notera que cela n'est possible que s'ils disposent d'une variété d'outils. Nos travaux rejoignent ceux de Pernkopf-Konhaüsner (2014) qui défend l'idée selon laquelle il est important de prendre en considération la dimension intentionnelle de l'action organisationnelle. Cela passe par « l'émancipation de l'acteur compétent » (Pernkopf-Konhaüsner, 2014, p. 337).

En résumé, à travers le concept d'hybridation duale ou triale des logiques institutionnelles, notre recherche met en avant que le rôle des dispositifs de contrôle de gestion ne se résume pas à un véhicule institutionnel, mais occupe bien un rôle actif, car ces derniers permettent de concilier des logiques hétérogènes pour répondre stratégiquement aux demandes institutionnelles. Ce faisant, les dispositifs de contrôle de gestion jouent donc un rôle actif dans l'institutionnalisation des logiques (Dambrin et al., 2007 ; Château-Terisse, 2012 ; Charue-Duboc et Raulet-Croset, 2014 ; Amans et al., 2014 ; Colon, 2014). Par ailleurs, la mise en évidence de deux phases, à savoir compartimentation et hybridation, dans l'articulation des logiques institutionnelles nous montre qu'il est possible d'associer deux des quatre stratégies identifiées dans l'état de l'art sur le pluralisme institutionnel (Pratt et Foreman, 2000 ; Kraatz et Block, 2008). Enfin, tout comme Reay et Hining (2009), nous stipulons que face aux pressions institutionnelles, les stratégies des acteurs ne sont pas exclusives, mais bien au contraire elles peuvent être combinées, utilisées de manière successive, en fonction des besoins de l'organisme.

## ***2.2. ... conduisant au polymorphisme organisationnel***

L'intégration des logiques institutionnelles dans la grille d'analyse des dispositifs de gestion de Hatchuel et Weil (1992), nous a permis de mettre en évidence que les mutations du contrôle de

gestion face à la complexité institutionnelle peut découler de plusieurs formes de dispositifs de contrôle de gestion. Les dispositifs de contrôle de gestion réagissent à la complexité institutionnelle en changeant de forme. Les éléments qui les composent (substrat technique, philosophie de gestionnaire, vision simplifiée des relations organisationnelles) varient également en fonction des logiques en présence. On peut citer l'exemple du tableau de bord stratégique et le suivi budgétaire (Tableau n° 27).

**TABLEAU 27 : APPLICATION DU MODELE DE DISPOSITIFS DE CONTROLE DE GESTION INSPIRE DE HATCHUEL ET WEIL (1992)**

	<b>Tableau de bord stratégique</b>	<b>Suivi budgétaire</b>
<b>Substrat technique</b>	Évalue la performance de l'office en termes de respect de l'enveloppe budgétaire (exploitation + investissement) et d'atteinte des objectifs fixés en matière de vacances, d'impayés, de recouvrement, de résolution des réclamations des locataires et de vente HLM.	Évalue le respect des enveloppes budgétaires, Évalue le ratio entretien/fonctionnement
<b>Philosophie de gestionnaire</b>	Logique de marché : améliorer la performance, l'efficacité et l'efficience de l'office.  Logique politique : rendre compte aux parties prenantes externes	Logique professionnelle : négociation de l'enveloppe budgétaire (matelas budgétaires...)  Logique politique : rendre compte aux parties prenantes externes  Logique de marché : respect des procédures en matière d'imputation comptable et analytique
<b>Vision simplifiée des relations organisationnelles</b>	Membres du comité de direction  Membres du CA  Ensemble des salariés de l'office	Membres du comité de direction  Responsable de service  Membres du CA

Ces résultats montrent ainsi la capacité des dispositifs de gestion à se transformer en réaction à son environnement institutionnel.

À l'instar de Renaud (2017), nous désignons ce processus de transformation par le concept de « polymorphisme organisationnel », c'est-à-dire le processus par lequel un artefact, en l'occurrence un dispositif de gestion, se présente sous plusieurs formes au sein d'une seule et même organisation afin de répondre aux logiques institutionnelles hétérogènes. Grâce à ce

concept, notre étude infirme les travaux de Renaud (2017) et contribue ainsi à la connaissance sur la matérialité des logiques institutionnelles (Hasselbach et Kallinikos, 2000 ; Scott, 2003 ; Thornton et al., 2012 ; Jones et al., 2013, Friedland, 2013). Effectivement, si les travaux mentionnés dans la partie précédente (Dambrin et al., 2007 ; Leca et al., 2009 ; Château-Terrisse, 2012 ; Amans et al., 2014 ; Colon, 2014) éclairent sur le rôle actif des dispositifs de gestion, ils n'abordent pas pour autant leur transformation au sein des organismes confrontés à des logiques hétérogènes. Grâce à la notion du polymorphisme organisationnel, nous suggérons que la matérialisation des logiques institutionnelles s'opère aussi à travers la transformation des artefacts. Par conséquent, de la même façon que les institutions et les organisations, les artefacts peuvent être assimilés à des « objets vivants », évoluant d'un état à l'autre, pour permettre aux organisations de répondre à leur environnement institutionnel complexe et ce processus de changement peut être désigné par l'expression de « polymorphisme organisationnel ». C'est donc à travers ce concept que notre recherche complète les travaux antérieurs et contribue effectivement au courant des microfondations du néo-institutionnalisme (Powell et Colyvas, 2008 ; Thornton et al., 2012).

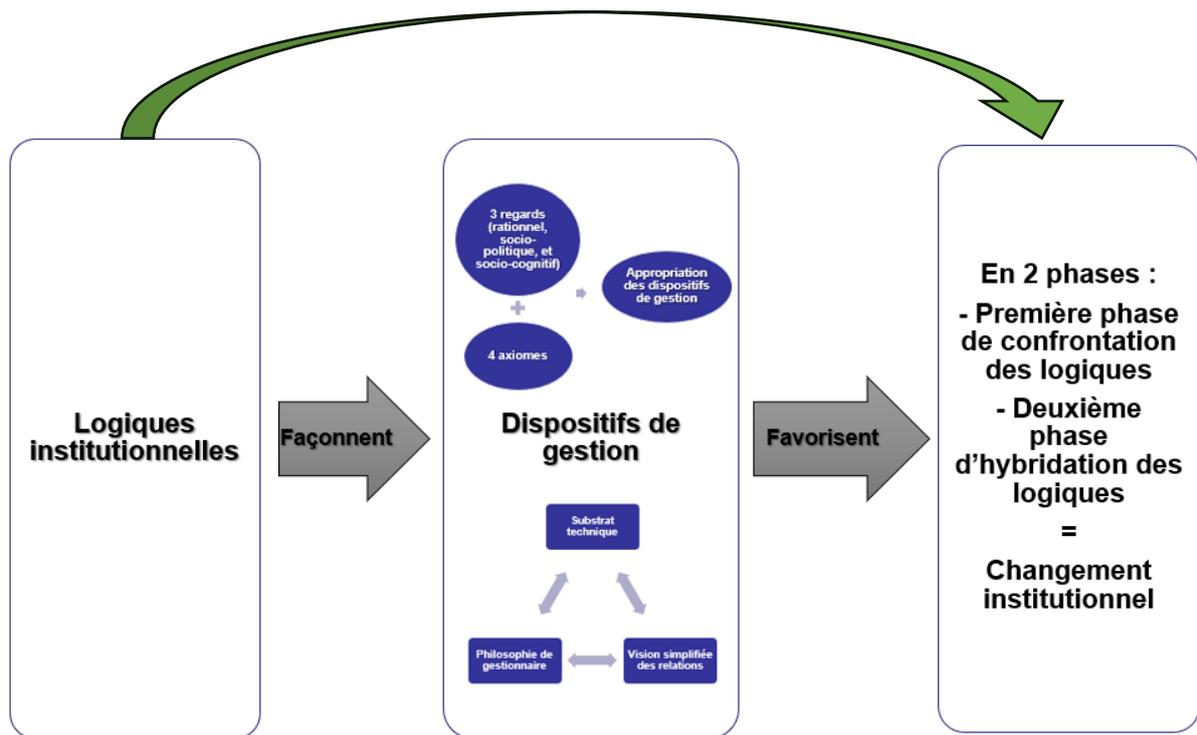
À travers l'intégration des logiques institutionnelles dans la grille d'analyse des dispositifs de gestion proposée par Hatchuel et Weil (1992), nous avons également tenté de mettre en exergue les mutations des outils de contrôle de gestion face à la complexité organisationnelle. Effectivement, notre étude au sein de Gesthome, montre qu'il existe plusieurs formes d'outils de gestion découlant de l'hybridation duale des logiques institutionnelles. Ces dispositifs de gestion réagissent à la complexité institutionnelle en changeant de forme. En outre, les trois éléments en interaction constitutifs des dispositifs de gestion (substrat technique, vision simplifiée des relations organisationnelles et philosophie de gestionnaire) varient en fonction des logiques en présence. À titre d'exemple, le substrat technique du tableau de bord stratégique et les tableaux de bord opérationnels sont conçus différemment selon la combinaison des logiques. Le tableau de bord stratégique servant au calcul de la prime d'activité mise en place en 2017 se concentre sur sept indicateurs macro répartis sur cinq axes (suivi budgétaire, vacance, recouvrement, réclamation client et vente HLM). Si l'on retient l'exemple de la vacance, ce dernier ne se limite qu'à la vacance disponible en volume (vacances commerciales et la vacance pour travaux). Tandis que le tableau de bord opérationnel de la vacance englobe non seulement des indicateurs extrafinanciers avec le suivi de la vacance disponible et neutralisée en volume, en taux et en durée, mais également des indicateurs financiers avec l'évaluation du coût de la vacance pour l'office. En ce qui concerne la philosophie de gestionnaire, elle évolue aussi selon les logiques en présence. Si l'on reprend l'exemple cité précédemment, le tableau de bord stratégique répond à une logique de marché puisqu'il s'agit d'améliorer la performance, l'efficacité et l'efficience de l'office sur cinq axes répartis en sept indicateurs. Néanmoins, ce dernier sert également à rendre

compte aux parties prenantes externes et notamment les élus afin de les assurer de la bonne marche de l'office. Le tableau de bord opérationnel de la vacance reste un outil interne à l'office visant à vérifier l'atteinte des objectifs par la direction commerciale. En outre, cet outil sert également de négociation lors de la conception des objectifs entre la direction commerciale et la direction générale. Enfin, la vision simplifiée des relations organisationnelles met en lumière des acteurs variés dans la conception des dispositifs de gestion : le contrôleur de gestion est l'acteur clé dans l'élaboration des indicateurs de performance, mais ce dernier fait également appel à la Direction des Systèmes d'information afin de s'assurer de la faisabilité de la demande, de la fiabilité et de l'intégrité de la base de données. Ces résultats montrent ainsi la capacité d'un dispositif de gestion à se transformer en réaction à son environnement institutionnel.

En reprenant ce concept, nous tentons, à travers notre étude au sein de Gesthome, de contribuer à la connaissance sur la matérialité des logiques institutionnelles (Hasselbladh et Kallinikos, 2000 ; Scott, 2003 ; Thornton et al., 2012 ; Jones et al., 2013 ; Friedland, 2013). De nombreux travaux (Dambrin et al., 2007 ; Leca et al., 2009 ; Château-Terrisse, 2012, Amans et al., 2014 ; Colon, 2014) ont mis en avant le rôle actif des dispositifs de gestion, cependant, ils omettent leurs transformations au sein des organisations confrontées à des logiques hétérogènes. De ce fait nous avons mobilisé le concept de « polymorphisme organisationnel » afin de montrer que la matérialisation des logiques institutionnelles s'opère à travers la transformation des artefacts. Conséquemment, tout comme les institutions et les organisations, les artefacts peuvent être assimilés comme des objets « vivants » évoluant d'un état à l'autre, pour permettre aux organisations de répondre à leur environnement institutionnel complexe et ce processus de changement peut être regardé à l'aune du « polymorphisme organisationnel ». Ce phénomène a été étudié plus récemment dans d'autres secteurs tels que le secteur mutualiste ou encore celui de la culture (Cappelletti et Dufour, 2020 ; Amans et al., 2020). Ainsi, la mobilisation de cette notion au sein de notre recherche nous permet d'apporter notre contribution aux recherches antérieures et aux courants des microfondations du néo-institutionnalisme (Powell et Colyvas, 2008 ; Thornton et al., 2012). Si l'on reprend l'exemple du tableau de bord stratégique au sein de Gesthome, ce dernier est à la fois utilisé par la direction générale pour rendre compte aux parties prenantes extérieures de l'efficience et de l'efficacité de l'office en reprenant les différents agrégats de la plateforme de télédéclaration Harmonia. En outre, ce dernier est utilisé par les directions de l'office pour rendre compte aux opérationnels. Cela sert de base aux réflexions sur le budget, la fixation des objectifs collectifs et individuels et aux négociations budgétaires.

Le schéma ci-contre propose une nouvelle grille d'analyse des dispositifs de gestion dans le cadre du changement institutionnel en prenant en compte une dimension cyclique (Figure n° 17).

**FIGURE 17 : GRILLE D'ANALYSE D'UN DISPOSITIF DE GESTION INTÉGRANT UNE DIMENSION CYCLIQUE (HATCHUEL ET WEIL, 1992 ; PRATT ET FOREMAN, 2000 ; KRAATZ ET BLOCK, 2008 ; DE VAUJANY, 2006)**



### *Conclusion de la section III*

En croisant les travaux sur les logiques institutionnelles et les dispositifs de gestion, cette recherche explore comment les dispositifs de contrôle de gestion concilient des logiques hétérogènes. À partir d'une étude de cas réalisée dans un OPHLM français, nous montrons que ces derniers peuvent être considérés comme des dispositifs de gestion caméléons. Ils concilient les logiques en présence en adoptant plusieurs formes en réaction à la complexité institutionnelle.

Une taxonomie des formes de dispositifs de contrôle de gestion est alors mise en évidence : le suivi budgétaire, la CUS, la COM, le tableau de bord stratégique, l'abattement et le dégrèvement TFPB, etc. Chaque forme de dispositif de contrôle de gestion hybride deux à deux les logiques institutionnelles, voire les trois (logique bureaucratique, logique politique, logique de marché, logique professionnelle), inhérentes au champ organisationnel (OPHLM) et présente des caractéristiques distinctes (en termes de substrat technique, de philosophie gestionnaire et de vision simplifiée des relations organisationnelles).

Cette recherche contribue au courant des microfondations du néo-institutionnalisme en examinant le rôle actif des dispositifs de gestion au niveau micro-organisationnel, encore trop peu étudié dans l'état de l'art. En mettant en évidence les concepts d'hybridation duale, voire triale, et de polymorphisme organisationnel, l'étude participe à une meilleure compréhension de la matérialité des logiques hétérogènes. Cela nous conduit à nous interroger sur le modèle du changement institutionnel en y intégrant les dispositifs de contrôle de gestion.

## Conclusion du chapitre n° 5

Ce chapitre permet d'apporter les éléments de réponse à nos questions de recherche et met en perspective nos travaux en les confrontant aux connaissances théoriques et empiriques. Il se décompose en trois temps.

Premièrement, nous avons discuté le modèle de changement institutionnel établi par Greenwood et al. (2002) à la lumière de notre interprétation du cas. Tout d'abord, nous avons tenté de reformuler l'interprétation du cas d'étude en mobilisant les concepts de logiques institutionnelles, de travail institutionnel, de microfondation, de pratiques institutionnelles et de matérialisation afin d'établir des relations entre les dispositifs de contrôle de gestion et le changement institutionnel. En effet, nous avons proposé une interprétation de la reconstruction du secteur du logement social en France comme un processus d'institutionnalisation de la logique de marché, reposant sur un changement d'ordre politique au niveau national, et répondant à une demande institutionnelle formulée par des acteurs à dimension nationale et européenne qui ont exercé une influence sur la réinstitutionnalisation du champ : les bailleurs de fonds. La matérialisation de la logique de marché dans le champ et dans l'organisation étudiée, Gesthome, a été structurée par les dispositifs de contrôle de gestion développés au fil des crises de légitimité du secteur. Enfin, des innovateurs institutionnels se sont saisis de ces dispositifs de contrôle de gestion. On constate que ces dispositifs de contrôle de gestion sont à la fois institutionnalisés au niveau du champ et au niveau organisationnel. Ensuite, nous proposons

d'élargir le modèle selon deux axes. Le premier consiste à élargir les catégories existantes du modèle, à savoir la linéarité, le niveau d'analyse et le contexte institutionnel vers une approche en phase avec la théorie de la logique institutionnelle, dans une perspective historique (Thornton et al., 2012). Ensuite, le second axe suggère d'introduire une nouvelle catégorie d'objets dans l'analyse institutionnelle : les dispositifs de contrôle de gestion, conceptualisés comme outils de gestion selon la terminologie employée par Hatchuel et Weil (1992). Cette catégorie nous est parue pertinente pour explorer le rôle de matérialité des logiques institutionnelles dans les dynamiques de changement institutionnel, notamment parce qu'elle peut contraindre les processus d'innovation, de transformation des logiques institutionnelles et influencer sur les équilibres du système inter-institutionnel.

Deuxièmement, nous nous sommes interrogés sur la place de la performance des OPHLM. Notre lecture appliquée au cas étudié ainsi qu'au secteur des OPH, montre que la performance n'est pas une fin en soi, mais constitue un moyen de légitimer les acteurs du champ. Ensuite, nous nous sommes interrogés au regard de cette notion sur l'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion au sein du secteur des OPHLM à travers notre recherche au sein de l'office Gesthome en mobilisant les travaux de De Vaujany (2006). Le processus d'appropriation est appréhendé comme contingent, continu et complexe et implique une certaine flexibilité interprétative du dispositif de contrôle de gestion ou des propriétés du structurel instanciées. Enfin, dans les deux cas, on remet en cause le schéma conception-utilisation tel qu'on l'appréhende intuitivement. Par la suite, nous tenterons de montrer que les dispositifs de contrôle de gestion constituent un compromis dans les OPHLM confrontés à la complexité institutionnelle.

Troisièmement, nous avons tenté d'appréhender la manière dont les dispositifs de contrôle de gestion concilient des logiques hétérogènes. À partir d'une étude de cas réalisée dans un OPHLM français, nous montrons que ces derniers peuvent être considérés comme des dispositifs de gestion caméléons. Ils concilient les logiques en présence en adoptant plusieurs formes en réaction à la complexité institutionnelle. Une taxonomie des formes de dispositifs de contrôle de gestion est alors mise en évidence. Chaque forme de dispositif de contrôle de gestion hybride deux à deux les logiques institutionnelles, voire les trois (logique politique, logique de marché, logique professionnelle), inhérentes au champ organisationnel (OPHLM) et présente des caractéristiques distinctes (en termes de substrat technique, de philosophie gestionnaire et de vision simplifiée des relations organisationnelles). Cette recherche contribue au courant des microfondations du néo-institutionnalisme en examinant le rôle actif des dispositifs de gestion au niveau micro-organisationnel, encore trop peu étudié dans l'état de l'art. En mettant en évidence les concepts d'hybridation duale ou triale et de polymorphisme organisationnel, l'étude participe à une meilleure compréhension de la matérialité des logiques hétérogènes. Cela nous

conduit à nous interroger sur le modèle du changement institutionnel en y intégrant les dispositifs de contrôle de gestion.

Enfin, ce chapitre fut l'occasion d'aborder la dimension empirique de notre travail de recherche. Nous soutenons l'idée selon laquelle la grille d'analyse proposée peut permettre de porter un nouveau regard sur les dispositifs de contrôle de gestion mis en œuvre dans les OPHLM. Cette grille suggère notamment des pistes de réflexion pour la conception de dispositifs de contrôle de gestion adaptés aux caractéristiques du secteur.

## Conclusion générale

### Le résumé de la thèse

Cette thèse avait pour objectif de répondre à la question suivante : **Quel est le rôle du contrôle de gestion dans les Offices Publics de l'Habitat (OPH) confrontés à la complexité institutionnelle ?** Ce questionnement se justifie au regard des forts enjeux que porte le secteur du logement social et du peu de connaissances disponibles sur le sujet.

Dans la première partie de la thèse, nous avons construit les outils conceptuels et méthodologiques qui nous ont permis d'explorer notre question de recherche. Dans le premier chapitre, nous avons proposé d'inscrire notre recherche dans le courant des microfondations, en mettant l'accent sur les logiques institutionnelles et les pratiques institutionnelles de la TNI. Cette approche propose un élargissement des spectres de systèmes rationnels qui structurent les comportements organisationnels, en ne les limitant pas à la seule rationalité économique qui a fondé les approches fonctionnalistes de l'organisation et du contrôle de gestion. Cette approche met en évidence de multiples systèmes de rationalité, regroupés sous le concept de logiques institutionnelles. À cet égard, la diffusion des indicateurs de performance, a fortiori des dispositifs de contrôle de gestion, peut être interprétée comme le marqueur d'un changement institutionnel, à savoir l'introduction durable de nouvelles croyances, représentations, normes et règles. Le concept de changement institutionnel fut d'abord développé par Greenwood et al. (2002). Toutefois, dans le cadre conceptuel, le concept de dispositif de contrôle de gestion en tant qu'objet conceptuel reste encore peu étudié dans la littérature de gestion. Dès lors, ce constat soulève un questionnement sur l'apport de l'intégration de ces objets dans l'analyse institutionnelle. Des travaux récents (Château Terrisse, 2013, Colon, 2014 ; Amans et al., 2020 ; Cappelletti et Dufour, 2020) ont montré que cet objet permet de mieux saisir la dimension matérielle à l'œuvre dans les logiques (Jones et al., 2013). En outre, nous avons mis en exergue que le courant des microfondations, en particulier en termes de logiques et de pratiques institutionnelles, de la TNI permet d'explorer les fondations institutionnelles des dispositifs de gestion. Néanmoins, ce courant est le plus souvent mobilisé en opposition au cadre fonctionnaliste, et les travaux sur les dispositifs de contrôle de gestion dans les changements institutionnels demeurent marginaux. La majeure partie des travaux assimilent en effet le contrôle de gestion au résultat d'un changement institutionnel, et à son avenir dans l'organisation, et non à la manière dont il influence le processus de changement lui-même. C'est

ainsi que nous avons été incitée à produire un nouveau cadre d'interprétation du changement institutionnel à partir du modèle des dispositifs de gestion de Hatchuel et Weil (1992) et de Pratt et Foreman (2000). En outre, Dillard et al. (2004) prônent l'intégration de trois niveaux d'analyses de l'intégration des logiques institutionnelles à l'œuvre dans un changement, à savoir : la société, le champ et l'organisation. L'introduction d'un nouvel objet, à savoir les dispositifs de contrôle de gestion, dans l'analyse institutionnelle nous a conduite à reprendre les travaux de Hatchuel et Weil (1992) qui ont conceptualisé les dispositifs de gestion comme un objet avec trois éléments en interaction, à savoir le substrat technique, la philosophie de gestionnaire et une vision simplifiée des relations organisationnelles. Ce cadre renouvelé nous a permis d'analyser non seulement l'effet des institutions par l'action au travers des dispositifs de gestion, support de la matérialisation des logiques, mais aussi la manière dont il peut être saisi par des acteurs pour changer les institutions, et conduire ainsi un travail institutionnel.

Au terme de ce premier chapitre, nous avons été en mesure de reformuler notre principale question de recherche : **quel est le rôle du contrôle de gestion dans les Offices Publics de l'Habitat (OPH) confrontés à la complexité institutionnelle ?**

Le secteur du logement social est un champ organisationnel dont les acteurs, les frontières et les logiques institutionnelles restent à définir. Les dispositifs de contrôle de gestion, tels que les indicateurs de performance, ne sont pas des objets anecdotiques, car ces derniers jouent un rôle structurant dans ce champ. Ils sont institutionnellement ancrés par la logique de marché.

Dans le second chapitre, nous exposons les choix épistémologiques et méthodologiques qui structurent notre démarche scientifique. Nous avons fait le choix d'inscrire notre recherche dans une démarche abductive et interprétative. Partant de là, cette thèse a pour objet de déconstruire et d'interpréter une réalité socialement construite, dans un processus conditionné par le « je » du chercheur, non seulement chercheur, mais également contrôleur de gestion. Nos travaux s'appuient principalement sur une étude de cas mobilisant une approche par recherche-intervention à partir de laquelle nous avons élaboré l'objet et la question de recherche. Notre démarche s'est déroulée en deux temps. Premièrement, nous avons mené une étude qualitative à visée exploratoire. Elle a été menée auprès de l'OPHLM Gesthome, premier OPHLM sur le territoire métropolitain en charge de près de 10 000 logements sociaux, frappé de plein fouet par l'application des lois de finances 2017 et 2018 et l'entrée en vigueur de la loi ÉLAN. Nous avons été immergée durant trois ans au sein de la Direction financière en occupant le poste de contrôleur de gestion. Cette immersion nous a permis de mettre en place une recherche-intervention de 2019 à 2022 au sens de David (2008). Cette méthode a eu de fortes répercussions dans le processus d'interprétation, nous permettant d'identifier très finement les logiques en présence, les critères ainsi que les pratiques du champ. Lors de la collecte des

données, nous avons mobilisé plusieurs méthodes telles que l'observation participante, les entretiens, le recueil d'archives. Principalement effectuée au sein de Gesthome, cette collecte de données a également concerné les acteurs influents du champ organisationnel tels que la FOPH et l'USH. Nous avons inscrit nos observations dans une perspective historique comprenant les différents niveaux d'analyse (société, champ organisationnel et organisation). Deuxièmement, nous avons mené une étude quantitative à visée confirmatoire. En complément de l'étude qualitative, nous avons interrogé 32 OPHLM sur le territoire français afin de vérifier la transférabilité des résultats obtenus au sein Gesthome.

La seconde partie de la thèse est consacrée à l'interprétation du cas Gesthome. Le troisième chapitre propose dans un premier temps une grille d'analyse du secteur du logement social français en tant que champ organisationnel structuré par les logiques bureaucratiques, politiques, de marché et de profession. Cette grille nous a permis de mettre en évidence la suprématie de la logique de marché dans les prescriptions d'acteurs influents tels que les bailleurs de fonds (État, communes, ANRU, ANAH, ADEME, CDC). Nous avons en outre montré que les prescriptions de la loi ÉLAN couplées à la loi de finances 2018 sont de nature à contribuer à propager cette doctrine. Nous avons mis en exergue les débats soulevés par cette diffusion dans la mesure où la logique de marché qui lui est associée entre en conflit avec les autres logiques structurantes du secteur, notamment la logique de profession et la logique politique. Nous avons également démontré que ce changement institutionnel est également intervenu au niveau européen. Cela a exercé une influence sur le secteur du logement social français qui a atteint son apogée avec la promulgation de la loi ÉLAN. Notre analyse a porté dans ce chapitre sur la période 2004-2014 montrant un courant de néolibéralisation de la production de logements locatifs sociaux avec des mutations en matière de financement des logements sociaux. C'est le changement de systèmes sociopolitiques qui a vraisemblablement favorisé ce processus d'institutionnalisation. Nous avons tenté de repérer les marqueurs de cette institutionnalisation, en particulier la définition de la performance centrée sur les questions d'efficacité et de viabilité financière.

Au cours du quatrième chapitre, nous avons proposé une présentation du rôle des dispositifs de contrôle de gestion mis en place au sein de Gesthome. Nous avons mis en lumière les processus qui ont conduit à leur institutionnalisation. Ce chapitre propose une interprétation du changement qui s'est produit dans le secteur du logement social en France comme le fruit de micromécanismes de changements institutionnels qui ont conduit d'une part à institutionnaliser différents dispositifs de contrôle de gestion, et d'autre part à conserver le statut public de Gesthome. Il met en évidence un travail institutionnel constant, quelles que soient les phases du changement institutionnel qui a eu lieu à la fois au niveau du champ et au niveau

organisationnel. À partir des années 2000, la logique de marché a été institutionnalisée avec le développement de pratiques innovantes et la constitution d'une organisation et d'identités professionnelles. Elles ont été structurées par l'importation de critères de légitimité venant des bailleurs de fonds. Puis, lors de la promulgation de la loi ÉLAN et de la loi de finances 2018, un processus de théorisation a permis de résoudre un conflit institutionnel : selon la logique dominante, un opérateur public ne pouvait pas relever le défi de la performance. Finalement, la logique de marché s'est matérialisée avec le renforcement de la logique professionnelle, dans sa dimension abstraite, la culture organisationnelle, et matérielle, par des processus bureaucratiques. La matérialisation de la logique de marché au sein de Gesthome est perçue à travers la mise en visibilité d'attributs représentant, dans l'imaginaire local, le secteur marchand. Ce quatrième chapitre a également exposé les résultats obtenus lors des études qualitative et quantitative. Cette partie est consacrée à notre immersion au sein de Gesthome de 2019 à 2022. L'OPHLM traversait un changement de régime comptable pour donner suite à la promulgation de la loi ÉLAN qui le rendait obligatoire au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Nous avons construit une recherche-intervention visant à accompagner les acteurs dans une réflexion sur les rôles des dispositifs de contrôle de gestion, leurs origines, les causes et les conséquences du changement de régime comptable et les impacts des prescriptions de la loi ÉLAN. Les travaux se sont d'abord centrés sur la conception et la mise en place des dispositifs de contrôle de gestion (globaux et locaux) afin de nous permettre de mieux appréhender les représentations, les normes et les règles structurant le comportement des acteurs du champ. Dès lors, cela nous a conduit à porter un regard nouveau sur les outils de gestion. Tout d'abord, leur caractère institutionnel et encadré dans la vie organisationnelle fait d'eux des éléments limitant tout projet d'innovation. La mise en place de ces dispositifs de gestion semble propice à la création d'un chemin de dépendance (Modell et al., 2007 ; North, 1990). En 2018, lors de notre immersion au sein de Gesthome, nous avons rencontré un OPHLM en pleine mutation de régime comptable à la suite de la promulgation de la loi ÉLAN et de la loi de finances 2018, l'obligeant à reconsidérer sa stratégie financière et patrimoniale. La méthode de recherche-intervention a consisté à développer des échanges entre le chercheur et les agents de Gesthome autour de problématiques précises. Cette méthode nous a également permis d'échanger avec des parties prenantes externes à Gesthome (membres de la FOPH, de l'USH, collectivité de rattachement, etc.). L'exploration des relations de cause à effet et l'analyse des réactions de l'organisation et des parties prenantes met en évidence les mutations initiées par les réformes du secteur du logement social et du mouvement HLM. Il ressort de notre étude de Gesthome que dans une organisation confrontée à une complexité institutionnelle, il existe des dispositifs de contrôle de gestion communs imposés aux OPH et des outils propres à Gesthome qui permettent d'œuvrer à la coexistence des logiques en présence. C'est ainsi que les dispositifs de gestion de Gesthome

permettent à cette organisation à la croisée de logiques a priori contradictoires de répondre aux injonctions diverses liées à la complexité qui la caractérise. Ces outils sont mobilisés en référence à deux, voire trois logiques. Une des particularités de Gesthome, on note que la logique bureaucratique n'est pas incarnée par les dispositifs de contrôle de gestion, mais portée par la direction de la commande publique et des affaires juridiques. Il s'agit à la fois d'outils imposés à la destination d'acteurs externes (plateforme Harmonia, la CUS, l'abattement TFPB, de l'EPRD, la RPLS, l'OPS et la COM) et d'outils internes spécifiques diffusés néanmoins en dehors de l'organisation. Ces différents dispositifs de gestion permettent aux trois logiques en présence de cohabiter, voire d'être hybridées. Ainsi, certains outils de gestion mobilisés par Gesthome en tant qu'OPH sont façonnés par plusieurs logiques. Par conséquent, aucun outil de gestion n'est l'apanage d'une logique en particulier. L'ensemble des dispositifs sont porteurs de compromis car tous les outils sont à la croisée de deux ou de trois logiques. En un mot, les dispositifs de contrôle de gestion institutionnalisés dans un champ dominé par la logique de marché ont donné naissance à un langage légitime. Ils définissent les seuls leviers d'action pour initier un changement.

Le cinquième chapitre vient compléter le corpus de travaux se penchant sur le rôle des dispositifs de contrôle de gestion dans des organisations en proie à la complexité institutionnelle. À notre connaissance, aucune étude ne s'est penchée sur leur rôle au sein du secteur des OPHLM marqué par quatre logiques telles que la logique bureaucratique, de marché, politique et de la profession (Driant, 2017 ; Gimat, 2017 ; Antoine, 1999). Les travaux d'Antoine (1999) ou de Meysonnier et al. (2011) se penchent sur des outils considérés de façon spécifique ou sur un système donné d'outils (système de contrôle de gestion, système de mesure de la performance), notre recherche les approfondit en s'interrogeant sur le rôle des dispositifs de contrôle de gestion dans des organisations en situation de complexité institutionnelle. En mobilisant le cadre théorique des microfondations à l'instar de Greenwood (2002), de Hasselbladh et Kallinikos (2000), de Scott (2003), de Thornton et al. (2012), de Jones et al. (2013), ou encore de Freidland (2013), nous avons pu traiter la question des conflits potentiels entre les différentes logiques au niveau des pratiques en place dans l'organisation et de l'usage qui y est fait des outils. Ainsi il devient possible de montrer l'implication des dispositifs de contrôle de gestion dans la recherche de compromis entre les logiques (Chenhall et al., 2013). Nous avons tenté de montrer à travers nos travaux que les dispositifs de contrôle de gestion permettent la coexistence des logiques en servant de base à un compromis entre les logiques institutionnelles prises deux à deux, mais aussi, pour certains de ces dispositifs de contrôle de gestion, entre les trois logiques. Ainsi, nous avons fait émerger quatre compromis : un compromis entre la logique politique et la logique de marché, un compromis entre la logique de marché et la logique professionnelle, un compromis entre la logique de politique et la logique

professionnelle, un compromis entre les logiques de marché, politique et de profession. On notera qu'au sein de Gesthome, la logique bureaucratique n'est pas véhiculée par les dispositifs de contrôle de gestion, mais par la direction de la commande publique et des affaires juridiques. La coexistence de ces logiques est appréhendée à travers le rôle des dispositifs de contrôle de gestion, introduisant ainsi la notion de matérialité (Cloutier et Langley, 2013 ; Jones et al., 2013 ; Amans et al., 2020 ; Cappelletti et Dufour, 2020) des logiques encore balbutiante dans la littérature néo-institutionnelle à travers le concept de polymorphisme organisationnel notamment (Renaud, 2017). Si les dispositifs de contrôle de gestion peuvent être utilisés dans le cadre de conflits par les différents groupes d'acteurs en présence, pour mieux lutter contre les autres groupes d'acteurs (Sebti et al., 2015), ils contribuent aussi parfois au contraire à atténuer les conflits. À travers notre analyse, les outils viennent réduire l'antagonisme potentiel existant entre les logiques. Tout comme l'ont montré les travaux de Drevet (2017), la pérennité de ces dispositifs de contrôle de gestion se situe dans leur capacité à intégrer les multiples logiques en présence.

## Les apports théoriques

Sur le plan théorique, notre travail de recherche contribue au courant des microfondations de la TNI. Il contribue également à la connaissance sur l'apport du contrôle de gestion dans un contexte de complexité institutionnelle.

Nos travaux apportent une contribution à l'analyse du changement institutionnel développé par Greenwood et al. (2002) de deux manières. Premièrement, ces derniers mettent en évidence des microprocessus sous-jacents aux différentes étapes du changement institutionnel. L'étude du cas de Gesthome ne montre pas que les étapes de théorisation et de diffusion étaient nécessaires pour institutionnaliser la logique de marché. Nous émettons l'hypothèse selon laquelle la particularité de la configuration du champ, ainsi que le contexte sociologique du changement institutionnel ont un impact sur le processus de changement. Nous proposons d'élargir le modèle de changement institutionnel de Greenwood et al. (2002) ou encore de Colon (2014) selon trois axes. Un premier axe proposant d'adopter une vision cyclique et non linéaire du changement institutionnel. Un second axe préconisant d'étendre l'analyse au niveau du champ vers les niveaux de la société et de l'organisation. Enfin, un troisième axe suggère de situer le changement institutionnel dans le système inter-institutionnel, ce qui permet de préciser la nature de la transformation, à savoir la remise en question de la logique dominante, des catégories de la logique dominante, et la régulation entre différentes logiques institutionnelles.

Cela fait écho aux appels dans la littérature incitant à s'intéresser aux pratiques organisationnelles et au changement intra-organisationnel, et à analyser leur impact par le changement institutionnel (Lounsbury, 2008 ; Smet et al., 2012 ; Lounsbury, 2007 ; Thornton et al., 2012). En outre, l'intégration de l'objet dispositif de contrôle de gestion permet d'inscrire nos travaux dans la lignée des auteurs qui explorent plus précisément la relation entre les institutions, les artefacts et les pratiques (Leca et al., 2009 ; Arjalies, 2010 ; Kaghan, Lounsbury, 2006 ; Labatut et al., 2011 ; Amans et al., 2020 ; Cappelletti et Dufour, 2020). Enfin, elle permet d'explorer la logique de profession qui fait la particularité de ce qu'est une entité.

Deuxièmement, notre thèse propose un approfondissement du modèle de changement institutionnel développé par Greenwood et al. (2002). Ce cadre élargi propose d'intégrer les dispositifs de contrôle de gestion comme un objet à part entière avec trois éléments en interaction, à savoir le substrat technique, la philosophie de gestionnaire et la vision simplifiée des relations organisationnelles (Hatchuel et Weil, 1992). Notre modèle reprend également la théorie de l'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion développée par De Vaujany (2006). Selon notre modèle, les logiques institutionnelles façonnent les dispositifs de contrôle de gestion qui eux vont favoriser le changement qui se déroule en deux étapes développées par Pratt et Foreman (2000) et Kraatz et Block (2008). Une première phase dite de « confrontation » et une seconde phase dite d'« hybridation ». Ces phases se succèdent dans le temps, car les dispositifs de contrôle de gestion se transforment eux-mêmes au sein de l'organisation au cours de leur cycle de vie. Ce qui nous indique que le changement institutionnel ne s'inscrit pas dans un processus linéaire, mais cyclique (cf. figure 15 du chapitre n° 5)

Ensuite, nous avons entrepris de contribuer à l'analyse de la matérialité des logiques institutionnelles encore peu explorée dans l'état de l'art. L'intégration de l'artefact « outil de gestion » dans l'analyse institutionnelle nous a permis de mettre en évidence la manière dont les objets pouvaient structurer les rôles et les pratiques qui matérialisent les logiques institutionnelles. Notre travail de recherche fait donc écho à la réflexion sur la matérialité des logiques institutionnelles menée par Leca et al. (2009), Jones et al. (2013), Pinch (2008), Amans et al. (2020), ou encore Cappelletti et Dufour (2020). C'est ainsi que nos travaux mettent en exergue les possibles chemins de dépendance créés afin de contribuer à cette matérialité. Ces chemins de dépendance avaient été développés par Modell et al. (2007) ou encore Siti-Nabiha et Scapens (2005), mais en dehors de la théorie des logiques institutionnelles.

Par ailleurs, notre recherche a mis en avant le rôle des dispositifs de gestion dans le travail institutionnel. Paradoxalement, les outils de gestion sont peu étudiés dans les articles académiques traitant du travail institutionnel. Notre analyse met en exergue que ces derniers peuvent à la fois représenter une ressource, mais également une contrainte. Ils peuvent être

appréhendés comme une ressource lorsque ces derniers permettent aux acteurs de conduire un travail. A contrario, ils constituent une contrainte quand une fois institutionnalisés, ils restreignent les leviers d'action des acteurs. Tout comme Zietsma et Lawrence (2010), nous défendons l'idée selon laquelle le travail institutionnel nécessite la création d'une capacité d'agence.

Ce travail nous a également conduite à une exploration de systèmes inter-institutionnalisés au niveau de la société, du champ et de l'organisation. En dépit d'une description succincte des différentes logiques institutionnelles, nous avons montré que leurs caractéristiques et influences sont variables selon les niveaux et les époques. Dès lors, un dispositif de contrôle de gestion, une fois institutionnalisé, peut être mobilisé afin de réguler l'influence de différentes logiques pour résoudre des conflits institutionnels. Nos travaux font écho aux travaux de Château Terrisse (2013) qui s'intéressent au degré de compatibilité entre des logiques a priori contradictoires telles que la logique de marché, la logique politique et de la profession (Thornton et al., 2012). Paradoxalement, nous avons montré que les logiques de marché et de la profession ont été souvent en phase et seulement ponctuellement en situation de conflit. Lounsbury (2007) défend l'idée selon laquelle il existe un enracinement dans le temps et l'espace. Il est important de noter que notre analyse suggère que le poids de la culture dans les organismes publics finit par créer un phénomène de résistance qui cherche à préserver les traits fondamentaux structurant la société. Notre approche se rapproche de la tradition wébérienne qui nous interroge sur l'universalité des dispositifs de gestion. Ces dispositifs de gestion sont souvent porteurs de représentations des relations sociales très marquées par le capitalisme anglo-saxon, et qui peuvent entrer en conflit avec des systèmes de rationalité très différents, tels que ceux du secteur public.

En dernier lieu, le questionnement ainsi que la méthodologie de notre recherche permettent d'inscrire notre travail dans un ensemble d'analyses émergentes de la discipline du contrôle de gestion qui s'intéressent aux rôles des dispositifs de contrôle de gestion dans les dynamiques institutionnelles (Dambrin et al., 2007 ; Ancelin-Bourguignon et al., 2013 ; Amans et al., 2020). Notre recherche fait référence aux réflexions menées sur l'effet institutionnel des outils de gestion (Château-Terrisse, 2013 ; Labatut et al., 2011 ; Cappelletti et Dufour, 2020). Les résultats de notre recherche proposent un nouveau regard sur la manière dont les dispositifs de gestion, en l'occurrence les dispositifs de contrôle de gestion, sont conçus, institutionnalisés et impactent les dynamiques de changements institutionnels. Cette thèse confirme les hypothèses sur les effets inattendus de certains dispositifs de contrôle de gestion, mais également sur le poids des intérêts et du pouvoir dans leur conception et mise en œuvre. À titre d'exemple, nous avons observé que les indicateurs de performance tels que le taux de vacance et le taux de

recouvrement qui sont devenus légitimes dans le champ sont dans un premier temps ceux prescrits par les bailleurs de fonds. La construction de dispositifs de contrôle de gestion fondés sur des indicateurs focalisés sur le passé et la dimension financière de la performance a ainsi renforcé et entretenu un cycle de management court-termiste qui répond de façon nécessairement limitée à l'enjeu de l'accès au logement et à son financement. Cette tendance au court-termisme tirant sa source dans la doctrine néolibérale a déjà été dénoncée dans d'autres secteurs du domaine public (Van Thiel et Leeuw, 2002 ; Coulon, 2014 ; Amans et al., 2020). L'apport de nos travaux est de mettre en lumière cette tendance dans le secteur du logement social français. D'un autre côté, notre étude propose un nouveau cadre d'interprétation qui permet de dépasser la notion de découplage au profit d'une analyse des logiques qui structurent la pratique institutionnelle (Pratt et Foreman, 2000). Les incohérences dans la mise en œuvre des dispositifs de contrôle de gestion mis en évidence dans le cas de Gesthome peuvent être appréhendées non pas comme un découplage ou un couplage faible, mais comme le résultat de la prévalence d'autres logiques qui empêchent une mise en œuvre rigoureuse conduisant au polymorphisme organisationnel. À l'instar de Renaud (2017), nous avons mis en évidence non seulement une hybridation duale dans la mesure où trois compromis sont issus de deux logiques prises deux à deux (la logique de marché et la logique politique, la logique politique et la logique professionnelle et enfin la logique de marché et la logique professionnelle), mais également une hybridation triale dans la mesure où le quatrième compromis est issu de l'interaction des trois logiques en présence (marché, politique et professionnelle).

En un mot, nos résultats indiquent que les pratiques en matière de contrôle de gestion sont indissociables du contexte institutionnel. Si l'on reprend le cas de Gesthome, la mise en œuvre des dispositifs de gestion assure en premier lieu la survie de l'organisation et sa légitimité. Ils ont ensuite la capacité de structurer le changement organisationnel en raison des représentations et des idées qu'ils véhiculent et non de leur degré de sophistication. Dans la continuité des travaux de North (1990), de Modell et al. (2007), les dispositifs de contrôle de gestion évoluent au fil des changements institutionnels et créent un chemin de dépendance dans les dynamiques institutionnelles. Par conséquent, la mise en œuvre des indicateurs devient un but en soi occultant les questions de fond sur l'impact de l'action publique sur la société. Nous défendons l'hypothèse selon laquelle cette imbrication des dispositifs de gestion dans un paysage institutionnel complexe et en évolution, voire en tension, est de nature à expliquer leurs effets inattendus.

## Les apports managériaux

Notre recherche contribue à l'analyse du secteur du logement social, en particulier son pilotage encore trop peu analysé dans la littérature. En effet, elle apporte des connaissances générées dans un cadre académique sur le pilotage du secteur du logement social en France, souvent étudié à travers le prisme politique, mais non scientifique (Driant, 2017). Nous exposons notre compréhension de la façon dont le secteur du logement social s'est construit, s'est structuré, dont les pratiques se sont mises en place, ont changé, et ont été développées. Nous apportons un regard neuf sur le bailleur public de logements sociaux, Gesthome, en pénétrant son fonctionnement interne, c'est-à-dire en ouvrant la boîte noire de l'organisme dont on ne connaît que les chiffres de performance, sur les récits façonnés par ses acteurs. À l'inverse du mythe du leader charismatique, notre travail met en exergue que le changement qui s'est produit dans ce secteur est plutôt le fruit d'un processus incrémental qui aurait débuté en 1989 avec l'apparition du droit au logement, et qui s'est poursuivi jusqu'aujourd'hui en alternant des phases de stabilité et de changement. Dans ce processus, institutions, acteurs (organisations et individus) et outils ont joué un rôle important. De plus, nos travaux mettent en avant des éléments concrets sur l'origine et les effets de la focalisation du secteur de certains indicateurs de performance. Nous avons observé que ce pilotage de la performance a accompagné un développement inédit du secteur du logement social qui n'a jamais logé autant de ménages, n'a jamais rassemblé autant de compétences, et n'a jamais été aussi institutionnalisé, c'est-à-dire structuré par des procédures, des règles, des normes et par des organismes fédérant et contrôlant le secteur. Cela permet d'assurer la reproduction des pratiques du champ. Néanmoins, nous n'affirmons pas que ce pilotage de la performance est l'unique cause du développement du secteur du logement social. Et partant de là, notre étude met en garde contre les effets délétères d'une focalisation sur une vision de la performance qui est tournée vers le passé et le court terme, ce qui entre en contradiction avec les enjeux de développement durable que porte le secteur. Ce ne sont pas tant ces indicateurs que nous remettons en question que l'attention exacerbée que les acteurs leur portent. Toutefois, il ne s'agit pas d'attribuer une quelconque responsabilité à tel ou tel acteur dans le fait d'avoir intégré tel ou tel indicateur. Il s'agit plutôt de comprendre les raisons de cette focalisation. Une première raison, les institutions du secteur, à savoir ce qui est considéré comme légitime, empêche toute alternative. Une seconde raison, les indicateurs tels que le taux de vacance, le taux d'impayés, le taux de recouvrement, représente de tels enjeux de légitimation que ceux-ci empêchent de porter un jugement sur leurs effets. L'attention sur la performance de l'opérateur Gesthome occulte le regard sur la politique de logement social dans son ensemble, et évite ainsi le débat politique sur les objectifs, le résultat et l'impact de l'action publique. Dans son analyse des effets du NPM dans l'administration française, Gilbert (1994) émet l'hypothèse « d'un déplacement des buts ». Il est important de noter que les indicateurs de performance concentrent toutes les attentions, mais contraignent l'innovation. Par conséquent, nous

suggerons que les institutions ayant prôné la logique de marché servent en premier lieu un projet politique, qui est le maintien de l'ordre social. Les indicateurs de performance légitiment ainsi l'action des acteurs influents du champ.

## Les limites et les pistes de développement de ce travail de recherche

Ce travail montre l'intérêt de ce type de démarche multiniveau (société, champ organisationnel, organisation) pour apporter un éclairage sur des situations encore mal connues. Toutefois, il comporte des limites qui représentent autant d'opportunités pour des travaux de recherche ultérieurs.

Une première piste de recherche consisterait à étudier la question de la généralisation des résultats à d'autres organisations, autres que les OPHLM, confrontées à une telle complexité. Retrouverait-on un rôle similaire d'un dispositif de contrôle de gestion dans ces autres types d'organisations ? A contrario, observerait-on une cohabitation plus délicate et plus conflictuelle des logiques dans des organisations caractérisées par un déficit de dispositifs de gestion ? Une seconde piste de recherche consisterait à approfondir l'étude du rôle des acteurs compétents. En effet, les acteurs étant mus par différentes logiques et mettant en place différents dispositifs de contrôle de gestion qui répondent de manière simultanée à deux ou trois logiques, ces acteurs clés composent leur propre rôle à partir de l'ensemble des dispositifs de contrôle de gestion dont ils disposent, offrant une gamme de réponses à la complexité institutionnelle.

La TNI est dominée par une pensée américaine d'où sont issus les idéal-types des logiques institutionnelles, selon la pensée wébérienne au début du XX<sup>e</sup> siècle. En outre, Friedland et Alford (1991) insistent sur le fait que ces idéal-types sont bel et bien ceux qui structurent les sociétés occidentales contemporaines. La construction de travaux dans d'autres univers culturels permettrait de développer des grilles d'analyses comparatives. Il est vrai que le concept de logiques institutionnelles peut paraître « universel ». Il serait intéressant de mieux comprendre les logiques dans d'autres contextes culturels en variant les terrains, mais aussi les méthodes. Notre travail s'est concentré sur la logique de marché et ses rapports avec les autres logiques en présence au sein du secteur des OPHLM. En outre, nous avons limité notre description des logiques institutionnelles à la question de la rationalité, des points d'attention, des stratégies, des pratiques et des modèles d'organisation légitimes. Le recours à la recherche-

intervention nous a permis d'élargir notre connaissance des paysages institutionnels du logement social français. De plus, lors de notre immersion au sein de Gesthome, nous n'étions pas armée sur le plan conceptuel et méthodologie pour identifier de façon structurée les logiques liées à la culture d'entreprise, qui sont fondamentales, mais encore peu intégrées et comprises en sciences de gestion. Apporter un éclairage sur les dimensions culturelles permettrait d'affiner notre compréhension des contextes, et ainsi mieux décoder les situations de gestion.

Ce qui paraît intéressant dans le cas de Gesthome est la capacité des dirigeants à percevoir ce qui est considéré comme légitime dans leur environnement, à savoir la collectivité de rattachement et les bailleurs de fonds. Dans le cas de Gesthome, il a été demandé à l'office de justifier 40 % de l'abattement de la TFPB sur trois nouveaux axes, à savoir le renforcement du personnel de proximité, la tranquillité résidentielle, et l'animation du lien social lors de l'élaboration des conventions 2021 et 2022. C'est pourquoi il nous paraît opportun de dépasser l'hypothèse du leader charismatique, et d'étudier cette capacité de décoder et anticiper ainsi les attentes institutionnelles. Cela peut constituer une thèse à développer dans les questionnements inhérents au travail institutionnel.

Nos travaux ont tenté de comprendre la façon dont les dispositifs de contrôle de gestion sont mobilisés au sein du secteur du logement social. Notre approche essaye de combiner une analyse institutionnelle avec une analyse de la mise en place de dispositifs de contrôle de gestion au sein du secteur des OPHLM. L'objectif est d'apporter des éléments de compréhension de la façon dont ces dispositifs ont été conçus et mobilisés. Ces éléments sont d'une part d'ordre structurel, faisant référence au paysage institutionnel dans lequel les agents évoluent. Ils révèlent la capacité de la stratégie des acteurs, cela renvoie donc à l'usage stratégique des outils vers le pouvoir cognitif des outils sur les agents. D'autre part, ces éléments sont d'ordre organisationnel, dans la mesure où l'on s'intéresse à la façon dont les structures organisationnelles sont reliées aux dynamiques institutionnelles et instrumentales. Cette approche propose deux thèmes qui sont susceptibles d'enrichir les cadres d'analyse du secteur. Le premier thème porte sur les paramètres à prendre en compte dans l'appropriation des dispositifs de contrôle de gestion. Le second, quant à lui, propose une analyse quant à la façon de caractériser un service public de logement social en dépassant la notion de public et de privé.

Par ailleurs, notre recherche tente d'explicitier le lien entre l'utilisation des dispositifs de contrôle de gestion dans le secteur du logement social et le développement de pratiques institutionnelles. Un des premiers enseignements est le fait que l'introduction d'indicateurs de performance, notamment lorsque ces derniers sont associés à la mise en place d'incitations à la performance, peut induire des changements profonds dans un service public de logements

sociaux, aussi bien en ce qui concerne la structure organisationnelle que les rôles. Si les institutions professionnelles du secteur du logement social telles que l'USH et la FOPH ont œuvré de manière importante à la conception d'indicateurs de performance pertinents, peu de travaux traitent de leur appropriation et de leurs usages dans le secteur. Le cas de Gesthome met en évidence les possibles effets pervers d'une focalisation sur certains indicateurs de performance tels que le taux de recouvrement combiné à des incohérences dans la mise en œuvre de dispositifs incitatifs.

En outre, notre approche s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle les dispositifs de contrôle de gestion sont indissociables du contexte institutionnel et organisationnel. Si dans le cas de Gesthome le choix des indicateurs a été au départ guidé par le reporting externe aux bailleurs de fonds, leur orchestration dans l'organisme a été choisie par le top management (direction générale) en collaboration avec les représentants du personnel et les membres du CSE, en fonction de ce qui était perçu comme légitime et faisable dans le contexte. Cependant, notre recherche ne nous permet pas de mettre en évidence un lien de causalité entre la forme des dispositifs de gestion et ce contexte institutionnel et organisationnel. Toutefois, la comparaison entre le cas de Gesthome et notre étude quantitative suppose que la conception des dispositifs d'incitation à la performance est reliée à des contextes propres à chaque organisme.

Cette recherche constitue une des premières explorations modestes des prescriptions du secteur du logement social mobilisant le concept de logique institutionnelle. Elle s'appuie sur une compréhension de ces prescriptions fondée sur des documents publics, donc centrée sur un nombre limité d'acteurs – essentiellement sur l'USH et la FOPH pour les fédérations, le ministère en charge du logement et la CDC du côté des bailleurs de fonds –, et de surcroît focalisée sur l'usage des indicateurs de performance et sur les impacts de la loi ÉLAN. Cette approche est donc nécessairement limitée. Du fait de la problématique du financement du secteur du logement social mis en exergue dans cette thèse, le rôle des bailleurs de fonds (État et collectivités territoriales) paraît fondamental, car leur vision de la performance et des pratiques légitimes semble fortement influencer le comportement des acteurs du champ. Afin d'approfondir nos connaissances des institutions de ce champ, il conviendrait d'analyser plus finement les processus d'élaboration de ces prescriptions. Cela implique de s'intéresser à une plus grande diversité d'acteurs du champ.

Pour conclure, cette thèse contribue à trois courants, à savoir le courant des micros-fondations dans son volet logique institutionnel et des pratiques institutionnelles de la TNI, les approches critiques du contrôle de gestion et les études empiriques sur le pilotage de la performance des OPHLM. Sur le plan théorique, nos travaux suggèrent d'incorporer le concept de dispositif de gestion dans l'analyse du changement institutionnel afin d'approfondir nos connaissances sur le

rôle de la matérialité. Ce nouveau cadre d'analyse pourrait être mobilisé dans le cadre de travaux futurs relatifs au secteur des OPHLM, mais également à celui d'autres services publics.

## Bibliographie

- ABERNETHY, Margaret A. et CHUA, Wai Fong, 1996. A Field Study of Control System « Redesign »: The Impact of Institutional Processes on Strategic Choice. In: Contemporary Accounting Research. Fall 1996. Vol. 13, n° 2, p. 569-606
- ABRAHAMSON, Eric, 1991. Managerial fads and fashions: the diffusion and rejection of innovations. In: Academy of Management Review. 1991. Vol. 16, n° 3, p. 586-612
- ABRAHAMSON, Eric, 1991. Managerial fads and fashions: the diffusion and rejection of innovations. In: Academy of Management Review. 1991. Vol. 16, n° 3, p. 586-612
- Adler P. (2005), The evolving object of software development. *Organization*, 12(3), pp. 401-435.
- Ahrens T. & Chapman C. S. (2007), Management accounting as practice. *Accounting, Organizations and Society*, 32(1-2), pp. 1-27.
- AHRENS, Thomas et CHAPMAN, Christopher S., 2007. Management accounting as practice. In : *Accounting, Organizations and Society*. 2007. Vol. 32, p. 1-27
- Aldebert, B. & Rouzies, A. (2014). Quelle place pour les méthodes mixtes dans la recherche francophone en management ? *Management international / International Management / Gestion Internacional*, 19(1), 43-60. <https://doi.org/10.7202/1028489ar>
- ALDRIN et CHOFFEL (2015). Les processus de mise en œuvre des outils de gestion dans les organisations publiques : lecture croisée de deux expériences. Dans *Le Pilotage des services publics* (François MEYSSONNIER). Presses universitaires de Rennes, p. 133-149
- ALLE, C., 2015. « La régulation de l'urbanisme commercial : élus locaux versus promoteurs », *Métropoles*, vol. 16.
- Alter N., *L'Innovation ordinaire*, PUF – Sociologies, 2000
- Amans, P., Mazars-Chapelon, A., Villesèque-Dubus F. (2015). Budgeting in institutional complexity: The case of performing arts organizations. *Management Accounting Research* 27 : 47-66.
- AMANS Pascale, MAZARS-CHAPELON Agnès, VILLESEQUE-DUBUS Fabienne, « Le portefeuille d'outils de gestion porteur de compromis dans les organisations à la croisée des mondes : le cas des Scènes nationales », *Comptabilité Contrôle Audit*, 2020/1 (Tome 26), p. 21-77. DOI : 10.3917/cca.261.0021.
- Anadón, M. (2006). La recherche dite « qualitative » : de la dynamique de son évolution aux acquis indéniables et aux questionnements présents. *Recherche's qualitative*, 26(1), 5-31.
- Anderson L.K., Taylor J.R et Holloway R.J., "The Consumer and his Alternatives: An Experimental Approach", *Journal of Marketing Research*, 3, I, 1966, p. 62-67
- ANSARI, Shahid et EUSKE, K. J., 1987. Rational, Rationalizing, and Reifying Uses of Accounting Data in Organizations. In: *Accounting, Organizations and Society*. 1987. Vol. 12, n° 6, p. 549-570.
- ANTHONY, Robert N., 1965. *Planning and control systems: a framework for analysis*. 1re. Harvard: Division of Research, Harvard Business School.

Arborio A.-M. et Fournier P., Observation directe, Paris, Armand Colin, 2005

Argyris C., « Double Loop Learning in Organization », Harvard Business Review, sept-oct. 1977

Argyris, C., Putnam, R., McLain Smith, D. (1985). Action Science. San Francisco: Jossey-Bass

Arman, R., Liff, R., Wikström, E. (2014). The hierarchization of competing logics in psychiatric care in Sweden. Scandinavian Journal of Management 30 : 282-291.

Aubert N. et alii, Management : aspects humains et organisationnels, PUF, 1991

Austin (J.-L.), Quand dire, c'est faire, Paris, Le Seuil, 1970

AVENIER, Marie-José et GAVARD-PERRET, Marie-Laure, 2008. Inscrire son projet de recherche dans un cadre épistémologique. In : GAVARD-PERRET, Marie-Laure, GOOTELAND, D., HAON, C. et JOLIBERT, A. (éd.), Méthodologie de la Recherche – Réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion. Paris : sn. p. 5-45.

Avril, C., Cartier, M. et Siblot, Y. 2005. « Les rapports aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des réformes de modernisation ? », Sociétés contemporaines, n° 58, p. 5-18.

Avril, C., Cartier, M. et Siblot, Y. 2005. « Les rapports aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des réformes de modernisation ? », Sociétés contemporaines, n° 58, p. 5-18.

BARRETTA, Antonio et BUSCO, Cristiano, 2011. Technologies of government in public sector's networks: In search of cooperation through management control innovations. In : Management Accounting Research. 2011. Vol. 22, p. 211-219

Bartoli A. « Ouvrir la boîte noire des universités françaises : une condition nécessaire à son évolution » in Cliquet et Orange (ed.), « Les organisations publiques et privées », Mélanges en l'honneur de R. Le Duff, Presse universitaire de Rouen, 2002.

Bartoli A. et Blatrix C. : « Des sciences modestes de l'action publique ? Politiques et managements publics face à la crise », Revue Politiques et Management Public, vol. 29, n° 3, 2012

Bartoli A., "The Study of Public Management in France" in Kickert W. (ed.), The study of Public Management in Europe and the US, Routledge, Oxford, UK, 2008

Beer, M. (2001). Why management research findings are unimplementable: An action science perspective. Reflections2(3) : 58-65

Benjamin DREVETON "Construire un outil de contrôle au sein des organisations publiques : une opportunité au développement d'un nouveau mode d'action." Management international154 (2011) : 11-24. DOI : 10.7202/1006188ar

Benjamin DREVETON, « Étude du rôle des objets au cours du processus d'instrumentation des activités publiques », Comptabilité – Contrôle – Audit 2014/1 (Tome 20), p. 43-66. DOI 10.3917/cca.201.0043

Benjamin DREVETON, Sébastien ROCHER « "Lost in translation", étude de la construction d'un outil de gestion dans une région française », Comptabilité – Contrôle – Audit 2010/1 (Tome 16), p. 83-100. DOI 10.3917/cca.161.0083

BERGER, Peter L. et LUCKMANN, Thomas, 1966. *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. USA : Penguin Books.

Berland, N., Drevet, B. (2012). Mesurer la performance des chercheurs, au risque de la bureaucratie. In *Comptabilité, Société, Politique – Mélanges en l'honneur du professeur Bernard Colasse* (Eds, Nikitin, M., Richard, C.). Paris : Economica, 285-301.

BERRY, A.J., COAD, A.F., HARRIS, E.P., OTLEY, D.T. et STRINGER, C., 2009. Emerging themes in management control: A review of recent literature. In: *The British Accounting Review*. Mars 2009. Vol. 41, n° 1, p. 2-20. DOI 10.1016/j.bar.2008.09.001

BERRY, Anthony J., CAPPS, Teresa, COOPER, David, FERGUSON, Peter, HOPPER, Trevor et LOWE, E. Anthony, 1985. Management control in an area of the NCB: rationales of accounting practices in a public enterprise. In: *Accounting, Organizations and Society*. 1985. Vol. 10, n° 1, p. 3-28.

Besharov, M.L., Smith, W.K. (2014). Multiple institutional logics in organizations; explaining their varied nature and implications. *Academy of Management Review* 39 (3): 364-381.

Bezes, P., Demazière, D., Le Bianic, T., Paradeise, C., Normand, R., Benamouzig, D., Pierru, F., Evetts, J. (2011). New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? *Sociologie du travail* 53 : 293-348.

Bezes, P., « État, experts et savoirs néo-managériaux, les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012/3 n° 193, pp. 16 à 37.

Bezes, P., « Exploring the legacies of New Public Management in Europe » dans Ongaro, E. et Van Thiel, S., (eds), *The Palgrave Handbook of Public and Management in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018, p. 920

Blackler F. and Engeström Y. (eds.) (2005), *Organization*, numéro spécial sur « The rise of objects in the study of organization », 12(3).

Bollinger D. et Hofstede G., « Les différences culturelles dans le management », *Les Éditions d'Organisation*, 1987

Boitier, M. et Rivière, A. (2016), « Les systèmes de contrôle de gestion, vecteurs d'une logique gestionnaire : changement institutionnel et conflits de logiques à l'Université », *Comptabilité – Contrôle – Audit*, vol. 3, n° 22, p. 47-79.

BOUQUIN, Henry, 2008. Quelles perspectives pour la recherche en contrôle de gestion ? In : *Finance Contrôle Stratégie*. Juin 2008. Vol. 11, p. 177-191

Bourgeois, M. 2013. « Choisir les locataires du parc social ? Une approche ethnographique de la gestion des HLM », *Sociologie du travail*, n° 55, p. 56-75.

BRIGNALL, Stan et MODELL, Sven, 2000. An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. In: *Management Accounting Research*. September 2000. Vol. 11, n° 3, p. 281-306. DOI 10.1006/mare.2000.0136

Brookes K., Le Pendevan B., « L'État innovant (2) : diversifier la Haute Administration », *Fondation pour l'innovation politique*, avril 2014.

- Boussard, V., Demazière, D., Milburn, P. (dir.) (2010). *L'injonction au professionnalisme. Analyses d'une dynamique plurielle*. Rennes : PU Rennes.
- Buchanan, D. A., Boddy D., McCalman J. (1988). *Getting in, getting out, getting back: the art of the possible*. In *Doing Research in Organisations*. Londres : Routledge
- BUHOT, C., 2013. *Démythifier le foncier. État des lieux de la recherche*, Paris, ADEF
- Buono, A., Savall, H. (2007) (Ed). *Socio-Economic Intervention in Organizations. The Intervener-Researcher and the Seam Approach to Organizational Analysis*. Charlotte: Information Age Publishing
- Burell, G., Morgan, G. (1985). *Sociological Paradigms and Organizational Analyses*. Aldershot, UK: Gower
- Burlaud, A., Teller, R., Chatelain-Ponroy, S., Mignon, S., Walliser, E. (2004). *Contrôle de gestion*. Vuibert Gestion
- BURNS, John et SCAPENS, Robert. W., 2000. *Conceptualizing management accounting change: a conceptual framework*. In: *Management Accounting Research*. 2000. Vol. 11, p. 3-25
- BURNS, John et VAIVIO, Juhani, 2001. *Management accounting change*. In: *Management Accounting Research*. 2001. Vol. 12, p. 389-402.
- BURNS, John, 2000. *The dynamics of accounting change Interplay between new practices, routines, institutions, power, and politics*. In: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2000. Vol. 13, n° 5, p. 566-596
- CALLEN, D., 2011. *La « fabrique péri-urbaine », système d'acteurs et production des ensembles pavillonnaires dans la grande couronne francilienne*, Thèse pour l'obtention du doctorat en géographie, Paris, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.
- Campbell, Donald T. ; Fiske, Donald W. (1959). « *Convergent and discriminant validation by the multitrait-multimethod matrix* », *Psychological Bulletin*, Vol. 56, N° 2, p. 81-105.
- Cannella, G. S., & Lincoln, Y. S. (2004). *Dangerous discourses II: Comprehending and countering the redeployment of discourses (and resources) in the generation of liberatory inquiry*. *Qualitative Inquiry*, 10(2), 165-174.
- Cappelletti L. (2007), *L'exploitation des pratiques professionnelles dans une recherche en audit et contrôle : apports de la recherche-intervention qualimétrique*, *Revue Sciences de Gestion*, n° 59, p. 67-90.
- Cappelletti, L. (2009). « *Performing an internal control function to sustain SOX 404 and improve risk management: Evidence from Europe* ». *Management Accounting Quarterly*, Summer, 10(4): 17-27
- CAPPELLETTI, Laurent et DUFOUR, Nicolas. *L'institutionnalisation des normes prudentielles. Résultats d'une recherche-intervention au sein d'une mutuelle intégrant Solvabilité II*. *Finance Contrôle Stratégie*, 2020, no 23-2.
- CARPENTER, Vivian L. et FERROZ, Ehsan H., 1992. *GAAP as a symbol of legitimacy: New York State's decision to adopt generally accepted accounting principles*. In: *Accounting, Organizations and Society*. 1992. Vol. 17, n° 7, p. 613-643

- CARRUTHERS, Bruce G., 1995. Accounting, Ambiguity, and the New Institutionalism. In: Accounting, Organizations and Society. 1995. Vol. 20, n° 4, p. 313-328
- Cateura, O. (2006). La convention CIFRE : atouts et limites pour l'étude de cas. Atelier Méthodologie de l'Association Internationale de Management Scientifique : Étude de cas, Lille
- CHANG, Li-Cheng, 2006. Managerial Responses to Externally Imposed Performance Measurement In the NHS: An Institutional Theory Perspective. In : Financial Accountability & Management. Février 2006. Vol. 22, n° 1, p. 63-85
- Chaniac A., « L'analyse lexicologique : principes et applications à la communication publicitaire », Cahier de l'IREP, Paris, IREP, juin 1980, p. 257-268
- Christophe MAUREL et AL., « Characterization and definition of public performance: an application to local government authorities », Gestion et management public 2014/1 (Volume 2/n°3), p. 23-44. DOI 10.3917/gmp.023.0023
- Christophe MAUREL et al., « Characterization and definition of public performance: an application to local government authorities », Gestion et management public 2014/1 (Volume 2/n°3), p. 23-44. DOI 10.3917/gmp.023.0023
- CITRON, P., 2016. Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense, Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Paris, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne
- CLEGG, S., HARDY, C. et NORD, W. R. (éd.), Handbook of organization studies. London: SAGE. p. 175-190
- COLLIER, P. M., 2001. The power of accounting: a field study of local financial management in a police force. In: Management Accounting Research. 2001. Vol. 12, p. 465-486.
- Colon M. (2014), « Les contrats de performance dans le secteur de l'eau urbaine ougandais, structures de la matérialisation de la logique de marché et supports du travail institutionnel », Thèse de Doctorat en Sciences de gestion, AgroParisTech, décembre.
- COMBY, J., RENARD, V., 1996. Les politiques foncières, Paris, Presses universitaires de France.
- Comley P., « Pop-up Surveys: What Works, What Doesn't Work and What Will Work in the Future », ESOMAR Net Effects Internet Conference, Dublin, avril, 2000.
- COVALESKI, M. A. et DIRSMITH, M. W., 1988. An institutional perspective on rise, social transformation, and fall of a university budget category. In: Administrative Science Quarterly. 1988. Vol. 33, p. 562-587
- COVALESKI, Mark A. et DIRSMITH, Mark W., 1991. The Management of Legitimacy and Politics in Public Sector Administration. In: Journal of Accounting and Public Policy. 1991. Vol. 10, p. 135-156
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2011). Choosing a mixed methods design. Designing and conducting mixed methods research, 2, 53-106.
- Crozier, Michel, (1971), Le phénomène bureaucratique, Le Seuil, 384 p.
- CZARNIAWSKA-JOERGES, Barbara, 2008. A theory of organizing. Cheltenham, UK; Northampton, MA : Edward Elgar. ISBN 1847205844. HM786. C93 2008

CZARNIAWSKA-JOERGES, Barbara, 2008. A theory of organizing. Cheltenham, UK; Northampton, MA : Edward Elgar. ISBN 1847205844. HM786. C93 2008

David A., Hatchuel A. et Laufer R. (2012), Les nouvelles fondations des sciences de gestion, 3e édition, Presses des Mines

David, A. (1999). Intervention methodologies in management research. Track : Collaborative management/Research approach

David, A. (2004). Les connaissances en sciences de gestion : devons-nous choisir entre scientificité et actionnabilité ? Traversée des frontières entre méthodes de recherche qualitatives et quantitatives. Acte du colloque AOM-IAE de Lyon, pp. 845-870

David, A. (2003). Études de cas et généralisation scientifique en sciences de gestion. Revue Sciences de Gestion 39 : 139-166

DAVID, Albert, 2008. La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management ? In : DAVID, Albert, HATCHUEL, Armand et LAUFER, Romain (éd.), Les nouvelles fondations des sciences de gestion. 2de. Paris : Vuibert. p. 193-213

DE LOO, Ivo et LOWE, Alan, 2012. Authoritative interpretation in understanding accounting practice through case research. In: Management Accounting Research. mars 2012. Vol. 23, n° 1, p. 3-16. DOI 10.1016/j.mar.2011.08.001

De Vaujany F-X.: « Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage », Revue Management & Avenir, 2006/3 n° 9, pp. 109-126

Desjardins X., Le logement social au temps du néolibéralisme. Métropoles, ENTPE, 2008, <http://metropoles.revues.org/document3022.html>.

Denis M., Image et Cognition, Coll, « Psychologie d'aujourd'hui », PUF, 1989

Denzin, Norman K. (1978). The research act: A theoretical introduction to sociological methods, New York : McGraw-Hill, 370 p.

DILLARD, Jess F., RIGSBY, John T. et GOODMAN, Carrie, 2004. The making and remaking of organization context Duality and the institutionalization process. In: Accounting, Auditing & Accountability Journal. 2004. Vol. 17, n° 4, p. 506-542

Dillman D.A., « The Design and Administration of Mail Surveys », Annual Review of Sociology, 17, 1991, p. 225-249.

DIMAGGIO, Paul J. et POWELL, Walter W., 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: American Sociological Review. avril 1983. Vol. 48, n° 2, p. 147-160.

DIMAGGIO, Paul J. et ZUCKER, Lynne G., 1988. Interest and Agency in Institutional Theory. In: Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment. Cambridge, MA: Ballinger. p. 3-21

Downs G.W., Larkey P.D., The Search for Governmental Efficiency, Random House, New York, 1986.

Driant Jean-Claude, Lelévrier Christine, « Chapitre 7 : Le logement social mixité et solidarité territoriale », dans : Hugues Lagrange éd., Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française. Paris, Presses de Sciences Po, « Nouveaux Débats », 2006, p.177-193. DOI : 10.3917/scpo.lagra.2006.01.0177.

Dupuy Y., Lacroix M. et Naro G. (2006), Identités et dilemmes de l'enseignant-chercheur en sciences comptables. Comptabilité Contrôle Audit, tome12 vol. 2, p. 9-26

DUPUY, G., 2010. Le maire, l'accession sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique, Rapport, Paris, Agence nationale d'information sur le logement.

DUPUY, Gabriel. Frontières et réseaux au prisme de l'aménagement. Mosella : revue du Centre d'études géographiques de Metz, 2010, vol. 32, no 1-4, p. 17-29.)

Dupuy, Y., Lacroix, M., Naro, G. (2006). Identités et dilemmes de l'enseignant-chercheur en sciences comptables. Comptabilité-Contrôle-Audit12(2) : 9-26

Engeström Y. (1987), Learning by expanding: An activity-theoretical approach to developmental research. Helsinki : Orienta-Konsultit.

Epstein, Renaud, (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », Esprit, pp. 96-111.

ERIKSSON, Päivi et KOVALAINEN, Anne, 2008. Qualitative methods in business research. Los Angeles; London: SAGE. Introducing qualitative methods. ISBN 9781412903165. HD30.4. E75 2008

ESTEBE Philippe, « La vente des HLM : vers une transformation de la géographie du logement social ? », *Tous urbains*, 2021/1 (N° 33), p. 39-45. DOI : 10.3917/tu.033.0039.

Evetts, J. (2003). The sociological analysis of professionalism: occupational change in the modern world. *International Sociology* 18 (2): 395-415.

Evetts, J. (2011). A new professionalism? Challenges and opportunities. *Current Sociology* 59 (4): 406-422.

Ezzamel, M., Robson, K., Stapleton, P. (2012). The logics of budgeting: Theorization and practice variation in the educational field. *Accounting, Organizations and Society* 37 (5): 281-303.

Faucher-King, Florence, Le Galès, Patrick, Tony Blair, 1997-2007, Presses de Science Po, Paris, 185 p.

Fendt, J., Sachs, W. (2008). Grounded theory method in management research: User's perspectives. *Organizational Research Methods*11(3): 430-455

FERREIRA, Aldonio et OTLEY, David, 2009. The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. In : *Management Accounting Research*. 2009. Vol. 20, p. 263-282

FNINOU (2015). New Public Management et usage des outils de contrôle de gestion dans l'administration de l'éducation de Dubaï. Dans *Le Pilotage des services publics* (François MEYSSONNIER). Presses universitaires de Rennes, p133-149

FNINOU (2015). New Public Management et usage des outils de contrôle de gestion dans l'administration de l'éducation de Dubaï. Dans *Le Pilotage des services publics* (François MEYSSONNIER). Presse Universitaires de Rennes, p133-149

Foucault, Michel (2004), *Naissance de la biopolitique, Cours au collège de France, 1978-1979*, Hautes Études, Gallimard, Seuil.

Fox R. J., Crask M.R. et Kim J., « Mail Survey Rate, a Meta-Analysis of Selected Techniques for Inducing Response », *Public Opinion Quarterly*, 52, 1988, p. 467-491.

Fraisse R., « Le service public saisi par la modernisation », introduction de l'ouvrage sous la direction de Gremion C., Fraisse R., *Le Service public en recherche : quelle modernisation ?* Documentation Française, 1996

FRIEDLAND, Roger et ALFORD, Robert R., 1991. *Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions*. In: POWELL, Walter W. et DIMAGGIO, Paul J. (éd.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, U.S.: Chicago University Press. p. 232!263.

FRIEDLAND, Roger, 2013. *God, love, and other good reasons for practice: thinking through institutional logics*. In: LOUNSBURY, Michael et BOXENBAUM, Eva (éd.), *Research in the sociology of organizations*. Oxford : Elservied Ltd. p. 25-50

Frouard, Hélène, (2008), *Du coron au HLM. Patronat et logement social (1894-1953)*, Presses universitaires de Rennes, 187 p.

Gage, Nathan L (1989). « The paradigm wars and their aftermath: A « historical » sketch of research on teaching since 1989 » *Educational Researcher*, Vol. 18, N°7, p. 4-10.

GARUD, R., JAIN, S. et KUMARASWAMY, A., 2002. *Institutional entrepreneurship in the sponsorship of common technological standards: The case of Sun Microsystems and Java*. In: *Academy of Management Journal*. 2002. Vol. 45, p. 196-214

GARUD, R., JAIN, S. et KUMARASWAMY, A., 2002. *Institutional entrepreneurship in the sponsorship of common technological standards: The case of Sun Microsystems and Java*. In: *Academy of Management Journal*. 2002. Vol. 45, p. 196-214

Gavard-Perret M.L. et Moscarola J., « Énoncé ou énonciation ? Deux objets différents de l'analyse lexicale en marketing » *Recherche et Applications en marketing*, 13, 2, 1998, p. 31-47.

GAVARD-PERRET, Marie-Laure, GOTTELAND, David, HAON, Christophe, et al. *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion. Réussir son mémoire ou sa thèse*, 2018, vol. 3.

Gaxie D., « Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties », in CURAPP., *La Gouvernabilité*, PUF, 1996, pp. 249-273

Gaxie D., Labosier P., « Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter », in Favre P. et al., *Être gouverné, Études pour Jean Leca* : Presses de Sciences Po, 2002, p. 201-225.

Gendall P., « The Effect of Covering Letter Personalisation in Mail Survey », *International Journal of Market Research*, 47, 4, 2005, p. 367-382.

Genestier Philippe, « La mixité : mot d'ordre, vœu pieux ou simple argument ? », *Espaces et sociétés*, 2010/1-2 (n° 140-141), p. 21-35. DOI : 10.3917/esp. 140.0021.

- Gervais, M. (1996). (Coord). Recherche en contrôle de gestion. Economica
- Ghekière, Laurent, (2007), Le développement du logement social dans l'Union européenne, Dexia éditions, Paris, 383 p.
- Gilbert P. et Thoening J-C. : « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », Revue Politiques et Management Public, Volume 11, numéro 1, mars 1993, pp. 3-21.
- GIMAT, Matthieu. Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014). Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs, 2017, no 22.
- Girtin J. « L'analyse empirique des situations de gestion : éléments de théorie et de méthode », dans Martinet A.- C. (éd.), Épistémologies et Sciences de gestion, Paris, Economica, 1990, p. 141-182
- Girin, J. (1986). L'objectivation des données subjectives. Éléments pour une théorie du dispositif dans une recherche interactive. Qualité des informations scientifiques en gestion, Méthodologies fondamentales en gestion. Acte du colloque Fnege-Cnrs-Iséor, pp. 170-186
- Girin, J. (1995). Les agencements organisationnels. Des Savoirs en Action. Contributions de la recherche en gestion (sous la direction de Charue-Duboc, F.). L'harmattan, Logiques de Gestion, pp. 233-278
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research. New York, NY: Aldine Publishing Company.
- Glaser, B., Strauss, A. (1967). The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research. Chicago: Aldine Publishing Co
- Goodrick, E., Reay, T. (2011). Constellations of Institutional Logics: Changes in the Professional Work of Pharmacists. Work and Occupations 38 (3): 372-416.
- GREENWOOD, R., SUDDABY, Roy et HININGS, C. R., 2002. Theorizing change: the role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. In: Academy of Management Journal. 2002. Vol. 45, n° 1, p. 58-80
- GREENWOOD, Royston, OLIVER, Christine, SAHLIN, Kerstin et SUDDABY, Roy, 2008. Introduction. In: Organizational Institutionalism. London : SAGE Publications. The SAGE Handbook of. p. 1-46
- Greimas A. J. et Courtés J. (1979), Sémiotique : dictionnaire raisonné de la théorie du langage. Paris : Hachette.
- Gremion C., Fraise R., Le service public en recherche : Quelle modernisation ? La Documentation Française, 1996
- Groleau C., « L'observation », dans Giordano Y. (éd.), Construire un projet de recherche. Une perspective qualitative, Paris, Edition EMS, 2003
- GUIRONNET, A., ATTUYER, K., HALBERT, L., 2016. « Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implication for city governments in the Paris city-region », Urban Studies, vol. 53, n. 7, p. 1442-1464.

- Gurd, B. (2004). Remaining consistent with method? An analysis of grounded theory research in accounting. APIRA Conference
- Harloe, Michael, (1995), *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford, Blackwell Publishers, 586 p.
- HATCHUEL, Armand et WEIL, Benoît, 1992. *L'expert et le système. Gestion des savoirs et métamorphose des acteurs dans l'entreprise industrielle*. Paris : Economica
- Herbert M., « Comportement de réponse de l'individu en situation de questionnement : le biais du répondant en comportement du consommateur », Thèse de doctorant en sciences de gestion, Paris, Université Paris-Dauphine, 2005.
- Herzberg F., *Work and the Nature of Man*, Crowell, New York, 1966
- HLM (1992), *Un guide pour la qualité*, in *Cahiers d'Actualités HLM*, n° 14.
- HLM (1996), *Les projets stratégiques d'entreprise pour les organismes HLM*, in *Cahiers d'Actualités HLM*, n° 44.
- HLM (1997), *Management : anticiper, décider, Habitat et Société*, in *Cahiers d'Actualités HLM*, n° 7
- HIBOU, Béatrice. *De l'intérêt de lire La Domination de Max Weber aujourd'hui*. Lectures, 2014.
- HOFFMAN, Andrew J., 1999. Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the U.S. Chemical Industry. In: *Academy of Management Journal*. 1999. Vol. 42, p. 351-371
- HOPWOOD, Anthony G. et MILLER, Peter (éd.), 1994. *Accounting as social and institutional practice*. Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press. Cambridge studies in management, 24. ISBN 0521390923. HF5657.A2568 1994
- Houard, N. 2009. *Droit au logement et mixité : les contradictions du logement social*, Paris : L'Harmattan.
- Howe, K. (2004). A critique of experimentalism. *Qualitative Inquiry*, 10(1), 42-61.
- Ivankova, N. V., Creswell, J. W., & Stick, S. L. (2006). Using mixed-methods sequential explanatory design: From theory to practice. *Field Methods*, 18(1), 3-20.
- Jick, Todd D. (1979). « Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action », *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24, p. 602-611.
- Johansson, A.D., & Lindhult, E. (2008). Emancipation or workability? Critical versus pragmatic scientific orientation in action research. *Action Research*, 6(1): 95-115
- JOHANSSON, Tobias et SIVERBO, Sven, 2009. Explaining the Utilization of Relative Performance Evaluation in Local Government: a Multi-Theoretical Study Using Data from Sweden. In: *Financial Accountability & Management*. Mai 2009. Vol. 25, n° 2, p. 197-224.
- Johnson, R. B., Onwuegbuzie, A. J., & Turner, L. A. (2007). Toward a definition of mixed methods research. *Journal of mixed methods research*, 1(2), 112-133.
- JONES, Candace, BOXENBAUM, Eva et ANTHONY, Callen, 2013. The immateriality of material practices in institutional logics. In: LOUNSBURY, Michael et BOXENBAUM, Eva (éd.), *Institutional*

Logics in Action, Part A Research in the Sociology of Organizations. S.l. : Emerald Group Publishing Limited. p. 51-75. ISBN 978-1-78190-918-8

KAGHAN, W. N. et LOUNSBURY, Michael, 2006. Artifacts, articulation work and institutional residue – Beyond mere symbols. In: Artifacts and Organizations. Lawrence Earlbaum. New York: A. Rafaeli & M. G. Pratts (Eds). p. 259-278.

KASPERSKAYA, Yulia, 2008. Implementing the Balanced Scorecard: A Comparative Study of Two Spanish City Councils -An Institutional Perspective. In: Financial Accountability & Management. 2008. Vol. 24, n° 4, p. 363-384

Katz R. and Allen T.J., Investigating the Not Invented Here (NIH) syndrome : A look at the performance, tenure, and communication patterns of 50 R & D Management, Volume 12, Issue 1, pages 7-20, January 1982.

Kurunmäki, L. (2004). A hybrid profession–the acquisition of management accounting expertise by medical professionals. Accounting, Organizations and Society 29: 327-347.

LABATUT, J., AGGERI, F. et GIRARD, N., 2011. Discipline and Change: How Technologies and Organizational Routines Interact in New Practice Creation. In : Organization Studies. 19 December 2011. Vol. 33, n° 1, p. 39-69

LANDAUER, P., 2008. « La SCIC, premier promoteur français des grands ensembles », Société française d'histoire urbaine, vol. 3, n. 23, p. 71-80.

Landon E.L., "Order Bias, The Ideal Rating and the Semantic Differential", American Marketing Association, Fall Conference, Boston, MA, 1970

Langley, A. (1999). Strategies for theorizing from Process Data. Academy of Management Review 24 (4): 691-710

LAPSLEY, Irvine, 1994. Responsibility accounting revived? Market reforms and budgetary control in health care. In: Management Accounting Research. Septembre 1994. Vol. 5, n° 3-4, p. 337-352. DOI 10.1006/mare.1994.1021

Latour B. (1987), Science in action: How to follow scientists and engineers through society. Cambridge (Mas) : Harvard University Press.

Laurent Cappelletti. LA RECHERCHE-INTERVENTION : QUELS USAGES EN CONTRÔLE DE GESTION ? Crises et nouvelles problématiques de la Valeur, May 2010, Nice, France. pp. CD-ROM.hal-00481090ff

Lawrence P. R., and Lorsch J. W. (1967), Organization and Environment. Cambridge (Mas): Harvard University Press.

LAWRENCE, T. B. et SUDDABY, Roy, 2006. Institutions and institutional work. In: CLEGG, S., HARDY, C., LAWRENCE, Thomas B. et NORD, W. R. (éd.), The Sage handbook of organization studies. 2nd. London: Sage Publications. p. 215-254.

LAWRENCE, T., HARDY, C. et PHILLIPS, N., 2002. Institutional effects of interorganizational collaboration: The emergence of proto institutions. In: Academy of Management Journal. 2002. Vol. 45, p. 281-291

LAWRENCE, Thomas B., SUDDABY, Roy et LECA, Bernard, 2009. Introduction: theorizing and studying institutional work. In: LAWRENCE, Thomas B., SUDDABY, Roy et LECA, Bernard (éd.), *Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. Cambridge [England]: Cambridge University Press. p. 1-28

LE DUFF, R. et ORANGE, G. Du management public au management affectif, ou de la rationalisation à la cohérence. *Recherches et pratiques en Gestion, IAE, 15e Journées Nationales Bayonne-Biarritz*, 2000, p. 113-145.

Le Moigne J.L. (1995a), *Les épistémologies constructivistes*, Puff

LECA, Bernard, GOND, Jean-Pascal, HUAULT, Isabelle et DÉJEAN, Frédérique, 2009. Bringing materiality into institutional analysis: The role of artifacts in the institutional entrepreneurs' strategies and their interplay with discourse. In: *25th EGOS Colloquium. Barcelone, Spain: s.n. 2009*

Lee, T.W. (1999). *Using Qualitative Methods in Organizational Research. Organizational Research Methods*. Sage Publications

Lewin K., *Field Theory in Social Sciences*, Harper and Row, New York, 1951

Likert R., « A Technique for the Measurement of Attitudes », *Archives of Psychology*, 140, 1932, p. 5-53.

Lorino P. (2007), *Stylistic creativity in the utilization of management tools. Document de recherche n° 07007, ESSEC.*

LORINO, Philippe. *L'instrument de gestion, médiateur de l'activité. Comptabilité, Finance et Politique*, p. 187.

LOUNSBURY, Michael, 1999. Field transformation and population recomposition: The dynamics of professional and business associations in the U.S. field of finance, 1945-1993. In: *59th Annual Meeting of Academy of Management. Chicago, U.S.: s.n. 1999*

LOUNSBURY, Michael, 1999. Field transformation and population recomposition: The dynamics of professional and business associations in the U.S. field of finance, 1945-1993. In: *59th Annual Meeting of Academy of Management. Chicago, U.S.: s.n. 1999*

LOUNSBURY, Michael, 2008. Institutional rationality and practice variation: new directions in the institutional analysis of practice. In: *Accounting, Organizations and Society*. mai 2008. Vol. 33, n° 4-5, p. 349-361. DOI 10.1016/j.aos.2007.04.001

LUKKA, Kari et MODELL, Sven, 2010. Validation in interpretive management accounting research. In: *Accounting, Organizations and Society*. Mai 2010. Vol. 35, n° 4, p. 462-477. DOI10.1016/j.aos.2009.10.004

Malpass, Peter, (2005), « Housing Policy in an 'opportunity society », Paper presented for the ENHR Conference, Reykjavik.

March, J. (1991). *Décisions et organisation*. Éditions d'Organisation

March, J., « The War Is Over, the Victors Have Lost », *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 2, n°3 (Jul. 1992), pp. 225-231.

Bourgeois, M., La managérialisation des HLM : vers davantage de discriminations ? Métropolitiques.eu, Métropolitiques, 2019.

MATYJASIK, Nicolas et GUENOUN, Marcel. En finir avec le New Public Management. Institut de la gestion publique et du développement économique, 2019.

Maury, Yan, (2001, plus n°66 Oct. 2006), Le logement social dans quatre métropoles européennes : Londres, Rome, Berlin et Barcelone. Le rôle des associations, 85 p.

Maxwell, J. A., & Mittapalli, K. (2010). Realism as a stance for mixed methods research. Dans A. Tashakkori, & C. Teddlie (Éds), Handbook of mixed methods in social and behavioral research (2e éd., pp. 145-167). Thousand Oaks, CA: Sage

Maxwell, J.A. (1996). Qualitative Research Design. Thousand Oaks, CA : Sage

Mazouz B., Facal J., Hatimi I., « Organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales » in Bernier R. (ed), Réalités nationales et mondialisation, Québec, Presse de l'Université du Québec, 2006, pp. 367-391

Mckelvey, B. (2006). Van de Ven and Johnson's engaged scholarship: nice try, but... The Academy of Management Review 31(4): 822-829

McPherson, C.M., Sauder, M. (2013). Logics in action: managing institutional complexity in a drug court. Administrative Science Quarterly 58 (2): 165-196.

MERCHANT, Kenneth A., 2010. Paradigms in accounting research: A view from North America. In: Management Accounting Research. Juin 2010. Vol. 21, n° 2, p. 116-120.

MEYER, J. W. et ROWAN, B., 1983. The structure of educational organizations. In: Organizational Environments: Ritual and Rationality. Beverly Hills: Sage publications.

MEYER, J. W. et ROWAN, B., 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology. 1977. Vol. 83, p. 340-363

Miles, M.B., Huberman, A.M. (1994). Qualitative data analyses: An expanded sourcebook. Thousand Oaks, CA: Sage

MILLER, Peter, 1994. Accounting as social and institutional practice: an introduction. In: HOPWOOD, Anthony G. et MILLER, Peter (éd.), Accounting as social and institutional practice. First. Cambridge: Cambridge University Press. Cambridge studies in management. p. 1-39

Mintzberg H., Waters J.A., "Of strategies, Deliberate and Emergent", strategic Management Journal, vol. 6, n°3, 1985

Mintzberg. H. (1995). Structure et dynamique des organisations. Les Éditions d'Organisation

MODELL, Sven, 2001. Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform. In: Management Accounting Research. 2001. Vol. 12, p. 437-464.

MODELL, Sven, 2003. Goals versus institutions: the development of performance measurement in the Swedish university sector. In: Management Accounting Research. December 2003. Vol. 14, n° 4, p. 333-359. DOI 10.1016/j.mar.2003.09.002

MODELL, Sven, 2005b. Students as Consumers? An institutional Field-Level Analysis of the Construction of Performance Measurement Practices. In: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2005. Vol. 18, n° 4, p. 537-563

MODELL, Sven, 2009b. Institutional research on performance measurement and management in the public sector accounting literature: a review and assessment. In : *Financial Accountability & Management*. Août 2009. Vol. 25, n° 3, p. 277-303.

MORALES, Jérémy et SPONEM, Samuel, 2009. Rationaliser, dominer, discipliner – Une revue des recherches critiques en contrôle de gestion. In : *Économies et Sociétés, Sciences de Gestion, Série K*. 2009. Vol. 43, n° 12, p. 2001-2043.

Mueller, F., Carter C. (2007). « We are all managers now » : Managerialism and professional engineering in UK electricity utilities. *Accounting Organizations and Society* 32 : 181-195.

MICHEL-CLUPOT et ROUOT (2015). Les chambres régionales des comptes et le pilotage de gestion des collectivités locales. Dans *Le Pilotage des services publics* (François MEYSSONNIER). Presses universitaire de Rennes, p13-36

NARO, Gérald, 2010. Perspectives critiques en comptabilité : le nouveau management public en question. In : PALPACUER, Florence, LEROY, Maya et NARO, Gérald (éd.), *Management, mondialisation, écologie – regards critiques en sciences de gestion*. Paris : Lavoisier. *Traité Technologies et Développement Durable, IC2*. p. 185-213

Nederhof A.J., « Effects of a Final Telephone Reminder and Questionnaire Cover Design in Mail Surveys », *Social Science Research*, 17, 1988, p. 353-361.

Oberti Marco, Préteceille Edmond, *La ségrégation urbaine*. La Découverte, « Repères », 2016, 128 pages. ISBN : 9 782 707 164 254. DOI : 10.3917/dec.edmon.2016.01.

OLIVER, Christine, 1991. Strategic response to institutional processes. In: *The Academy of Management Review*. 1991. Vol. 16, p. 145-179

Osgood C.E., Suci G.J. et Tannenbaum P., *The Measurement of Meaning*, Chicago, University of Chicago Press, 1957).

OTLEY, David, 1999. Performance management: a framework for management control systems research. In: *Management Accounting Research*. 1999. Vol. 10, p. 363-382

PACHE, A.-C. et SANTOS, F., 2013. Inside the Hybrid Organization: Selective Coupling as a Response to Competing Institutional Logics. In : *Academy of Management Journal*. 1 août 2013

Peninou G., « Langage et marketing », *Revue Française du marketing*, 109, 4 1986, p. 5-10

Paradeise, C. (2010). Professions et organisations, la concurrence des régulations. Le cas de la profession académique. *Dossiers des sciences de l'éducation* 24 : 53-59.

Peirce C. S. (1958), *Collected Papers*. Cambridge (Mas): Harvard University Press.

Perry J.-L. et alii., « Motivation to Innovate in Public Organizations » in Bozeman B. (Ed), *Public Management – The State of the Art*, Jossey Bass Publishers, San Fransisco, 1993

PERSYN, N., 2014. Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes, Thèse pour l'obtention du doctorat en aménagement et urbanisme, Paris, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

Pettonnet, Colette (1971), « Réflexions au sujet de la ville vue d'en dessous », L'année sociologique, Troisième série, Volume 21, pp. 151-185.

PETTERSEN, Inger Johanne, 1995. Budgetary control of hospitals – Ritual rhetoric's and rationalized myths? In: Financial Accountability & Management. 1995. Vol. 11, n° 3, p. 207-221.

Pettigrew A.: The Management of Strategic Change, Oxford, UK, Basil Blackwell, 1987

Pettigrew A.M., Woodman R.W., Cameron K.S., "Studying Organizational Change and Development: challenges for future research", in Academy of Management Journal, 2001, volume 44, n°4

Pfeffer, J. (1995, 2005). Producing sustainable competitive advantage through the effective management of people. Academy of Management Executive 19(4): 95-104, reprinted from 1995 9(1)

Pfeffer, J., Sutton, R. (2006). Hard facts, Dangerous half-truths, and total nonsense. Profiting from evidence-based management. Harvard Business School Press

PINCH, Trevor, 2008. Technology and institutions: living in a material world. In: Theory and Society. October 2008. Vol. 37, n° 5, p. 461-483. DOI 10.1007/s 11186-008-9069-x

POLLARD, J., 2007. « Les promoteurs immobiliers français », Flux, vol. 3, n. 69, p. 94-108.

POLLARD, Julie. Acteurs économiques et régulation politique : les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid. 2009. Thèse de doctorat. Paris, Institut d'études politiques.

Popper, K. (1959). The Logic of Scientific Discovery. Londres : Hutchinson

POWELL, Walter W., 1991. Expanding the scope of institutional analysis. In: POWELL, Walter W. et DIMAGGIO, Paul J. (Éd.), The new institutionalism in organizational analysis. Chicago, U.S.: University of Chicago Press.

Power, M. 2004. The Risk Management of Everything. Rethinking the Politics of Uncertainty, Londres: Demos

POWER, Michael, 2004. Counting, Control and Calculation: Reflections on Measuring and Management. In : Human Relations. 1 juin 2004. Vol. 57, n° 6, p. 765-783

PUPION Pierre-Charles, CHAPPOZ Yves, « L'outil de gestion au service du NPM », Gestion et management public, 2015/3 (Volume 4/n° 1), p. 1-2. DOI : 10.3917/gmp. 041.0001

Reason, P., Bradbury, H. (2001). Handbook of action research. London: Sage

Reay, T., Hinings, C.R. (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. Organization Studies 30 : 629-652.

Rifkin, Jérémy, (2000), L'âge de l'accès, la révolution de la nouvelle économie, La Découverte, 385 p.

- Rhoades, G. (1998). *Managed Professionals: Unionized Faculty and Restructuring Academic Labor*. Albany: State University Press.
- Rogers, E.M. (1995). *Diffusion of Innovation*. New York: Free Press
- Rosenberg M.J. "The Conditions and Consequences of Evaluation Apprehension", dans Rosenthal et Rosnow R.L., *Artifact in Behavioral Research*, New York, Academic Press, 1969, p. 280-348.
- Rosenthal R. et Rosnow R.L., *People Studying People, Artifacts and Ethics in Behavioral Research*, New York, W.H., Freeman, 1997.
- Rosenthal R., *Experimenter Effects in Behavioural Research*, New York, Appleton-Century-Crofts, 1966; Rosenthal R., *On the Social Psychology of the Self-Fulfilling Prophecy: Further Evidence for Pygmalion Effects*, New York, MSS Publication, 1973.
- Rosenzweig S., "The Experimental Situation as a Psychological Problem", *Psychological Review*, 40, 1933, p. 337-354
- Rousseau, D.M. (2007). A steaky, laveraging, and scalable strategy for high-quality connections between organizational practice and science. *Academy of Management Journal* 50(5): 1037-1042
- Rousseau, D.M. (2006). Is there such a thing as Evidence-Based-Management? *Academy of Management Review* 31(2) : 256-269
- SAINT-MACARY, Émilie. *Mixité sociale et diversité de l'habitat : l'investissement d'acteurs privés dans les opérations de rénovation urbaine*. 2011. Thèse de doctorat. Paris Est.
- Sala Pala, V. 2013. *Discriminations ethniques : les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Sawyer A.G., "Demand Artifacts in Laboratory Expérimentations in Consumer Research", *Journal of Consumer Research*, 1, 2, 1975, p. 20-30.
- Schein, E. (1984). Coming to a new awarness of organizational culture. *Sloan Management Review*. Winter
- Schein, E. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. San Fransisco: Jossey Bass
- Schön, D. (1983). *The reflective practitioner*. New York: Basic Book
- Schön, D. (1983). *The reflective practitioner*. New York: Basic Book
- Schön, D. (1987). *Educating the reflective practitioner*. San Francisco: Jossey-Bass
- SCOTT, W. Richard, 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- SCOTT, W. Richard, 2003. Institutional carriers: reviewing modes of transporting ideas over time and space and considering their consequences. In: *Industrial and Corporate Change*. 2003. Vol. 12, n° 4, p. 879-894.
- SEO, Myeong-Gu et CREED, W. E. Douglas, 2002. Institutional contradictions, praxis, and institutional change: a dialectical perspective. In: *Academy of Management Journal*. 2002. Vol. 27, n° 2, p. 222-247

- SEO, Myeong-Gu et CREED, W. E. Douglas, 2002. Institutional contradictions, praxis, and institutional change : à dialectical perspective. In: *Academy of Management Journal*. 2002. Vol. 27, n° 2, p. 222-247
- Shannon-Baker, P. (2016). Making paradigms meaningful in mixed methods research. *Journal of Mixed Methods Research*, 10(4), 319-334.
- Shannon-Baker, P. (2016). Making paradigms meaningful in mixed methods research. *Journal of Mixed Methods Research*, 10(4), 319-334.
- Sheehan K.B. et McMillan S.J., "Response Variation in Email Surveys: An Expolration", *Journal of Advertising Research*, 39, 4, 1999, p. 45-54.
- Silk A.J., "Response Set and Measurement of Self-Designated Opinion Leadership", *The Public Opinion Quaterly*, 35, 1971, p. 383-397.
- Simon H. (1981), *The sciences of artificial*. Cambridge (Mas): The MIT Press
- Simons, R.L. (2000). *Performance Measurement & Control Systems for Implementing Strategy*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall
- SIMONS, Robert, 1995. *Levers of control: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. Boston: Harvard Business School Press
- SITI-NABIHA, A. K. et SCAPENS, Robert. W., 2005. Stability and change: an institutionalist study of management accounting change. In: *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 2005. Vol. 18, n° 1, p. 44-73.
- SMETS, Michael, MORRIS, Tim et GREENWOOD, Royston, 2012. From practice to field: a multilevel model of practice-driven institutional change. In: *Academy of Management Journal*. 2012. Vol. 55, n° 4, p. 877-904
- Sofer, C. (1961). *Organizations from Within*. London: Tavistock.
- Somerville, Peter, (1998), « Empowerment through Residence », *Housing Studies*, Vol. 13, n° 2, pp. 233-258.
- STRANG, D. et MEYER, J. W., 1993. Institutional conditions for diffusion. In: *Theory and Society*. 1993. Vol. 22, p. 487-512
- Strauss, A., Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. London : Sage
- STRAUSS, Anselm et CORBIN, Juliet. *Basics of qualitative research*. Sage publication, 1990.
- Sutton S., French D., Hennings S.J., Mitchell J., Griffin S., Hardeman W. et Kinmonth A.L., « Eliciting Salient Beliefs in Research on the Theory of Planned Behaviour: The Effect of Question Wording », *Current Psychology*, 22, 3, 2003, P234-251.
- Teddlie, C., & Tashakkori, A. (2003). Major issues and controversies in the use of mixed methods in the social and behavioral sciences. Dans A. Tashakkori, & C. Teddlie (Éds), *Handbook of mixed methods in social and behavioral research* (pp. 3-50). Thousand Oaks, CA : Sage.

Terra Nova : « L'action publique et sa modernisation : La réforme de l'État, mère de toutes les réformes », note du groupe de travail « L'action publique et sa modernisation », présidé par Jacques Sauret, décembre 2013

THIÉTART, Raymond-Alain et COLL., 2007. Méthodes de recherche en management. 3e. Paris : Dunod.

THIÉTART, Raymond-Alain et COLL., 2007. Méthodes de recherche en management. 3e. Paris : Dunod

THORNTON, Patricia H. et OCASIO, William, 2008. Institutional Logics. In : GREENWOOD, Royston, OLIVER, Christine, SAHLIN, Kerstin et SUDDABY, Roy (éd.), The Sage handbook of organizational institutionalism. Thousand Oaks, CA : SAGE Publications. p. 99-129

THORNTON, Patricia H., OCASIO, William et LOUNSBURY, Michael, 2012. The institutional logics perspective -A New Approach to Culture, Structure, and Process. Oxford, UK : Oxford University Press. ISBN 978-0-19-960194-3

THORNTON, Patricia H., OCASIO, William et LOUNSBURY, Michael, 2012. The institutional logics perspective -A New Approach to Culture, Structure, and Process. Oxford, UK : Oxford University Press. ISBN 978-0-19-960194-3

TOLBERT, P. S. et ZUCKER, Lynne G., 1983. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. In : Administrative Science Quarterly. 1983. Vol. 30, p. 22-39

TOLBERT, P. S. et ZUCKER, Lynne G., 1996. The institutionalization of institutional theory. In :

TOLBERT, P. S. et ZUCKER, Lynne G., 1996. The institutionalization of institutional theory. In : CLEGG, S., HARDY, C. et NORD, W. R. (Éd.), Handbook of organization studies. London : SAGE. p. 175-190

Townley, B. (2002). The role of competing rationalities in institutional change. Academy of Management Journal 45 (1) : 163-179.

TOWNLEY, B., 1997. The Institutional Logic of Performance Appraisal. In : Organization Studies. 1 janvier 1997. Vol. 18, n° 2, p. 261-285. DOI 10.1177/017084069701800204.

Venkatesan M., « Laboratory Experiments in Marketing: The Experimenter Effect”, Journal of Marketing Research, 4, 2, 1967, p. 142-146.

VILMIN, T., 2015. L'aménagement urbain : acteurs et système, Paris, Éditions Parenthèses

Vygotski L. S. (1997), Pensée et langage. Paris : La Dispute.

Wacheux, F. (1996). Méthodes qualitatives et recherche en gestion. Economica

Walter Kickert (ed) : The Study of Public Management in Europe and the US : A Competitive Analysis of National Distinctiveness, Routledge, 2006.

Weick K. E. (1987), Sensemaking in organizations. Thousand Oaks (Cal.) : Sage.

WEICK, K. E., 1976. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In: Administrative Science Quarterly. 1976. Vol. 21, n° 1, p. 1-19

WOOTEN, Melissa et HOFFMAN, Andrew J., 2008. Organizational Fields : Past, Present and Future. In : GREENWOOD, Royston, OLIVER, Christine, SUDDABY, Roy et SAHLIN, Kerstin (éd.), Organizational Institutionalism. London, UK : SAGE Publications. The SAGE Handbook of. p. 130-147. ISBN 978-1-4129-3123-6

Xavier Desjardins. Le logement social au temps du néolibéralisme. Métropoles, ENTPE, 2008, <http://metropoles.revues.org/document3022.html>.

ZUCKER, Lynne G., 1986. Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840-1920. In : Research in organizational behavior. 1986. Vol. 8, p. 53-112

## Liste des annexes

Annexe n° 1 : Guides d'entretien pour les entretiens individuels et de groupe

Annexe n° 2 : Questionnaire envoyé aux membres de la FOPH

Annexe n° 3 : Interaction entre les différents ajustements réalisés en 2004 et 2014 en matière de production du logement social en France dans le cadre du processus de régulation productiviste (Gimat, 2017)

Annexe n° 4 : Les indicateurs préconisés par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales publiés chaque année par l'USH

Annexe n° 5 : Les indicateurs préconisés par la FOPH par l'intermédiaire de la plateforme de télédéclaration Harmonia

Annexe n° 6 : Organigramme au sein de Gesthome

# Annexe n° 1 : Guides d'entretien pour les entretiens individuels et de groupe

## **Structure type des entretiens**

**Entrée en contact**: prise de rendez-vous par le chercheur après avoir été introduit par le responsable de service et/ou de la direction.

**Dispositif** : entretien en tête-à-tête sur le lieu de travail de la personne interrogée

**Durée** : entre 1 heure et 2 heures suivant la disponibilité de la personne interrogée

**Mode d'enregistrement** : enregistrement audio et une prise de notes détaillée (verbatim de 5 à 15 pages)

**Déroulement** :

- ① Présentation du chercheur, du but de la recherche, de l'objectif de l'entretien, et de la façon dont ce qui sera échangé fera l'objet d'un anonymat.
- ② Mise en condition de la personne interrogée : présentation de son parcours académique et professionnel au sein de l'OPH et de sa fonction actuelle.
- ③ Échanges spontanés suivant la présentation du répondant, réorientation de la discussion par le chercheur suivant une check-list de sujets à aborder.
- ④ Conclusion : remerciements et invitation à contrôler le verbatim de l'entretien par la personne interrogée par échange de courriers électroniques.
- ⑤ Retranscription du verbatim de l'entretien dans les 24 heures et envoi à la personne interrogée par courrier électronique.
- ⑥ Discussions éventuelles des écarts d'interprétation avec la personne interrogée.

## **Questions types de l'entretien pour tous les collaborateurs de Grand Dijon Habitat**

Pouvez-vous me décrire rapidement votre parcours académique et professionnel ?

Depuis combien de temps occupez-vous le poste (intitulé du poste) ?

Sur quels indicateurs de performance votre travail est-il jugé ?

Quelles sont les cibles que vous devez atteindre ?

Quels sont les obstacles auxquels vous êtes confronté et qui vous empêchent d'atteindre de meilleurs résultats ?

### **Questions relatives à la Direction financière :**

Selon vous, quel a été l'impact de la loi ÉLAN, et en particulier le passage en comptabilité commerciale, au sein de Grand Dijon Habitat ?

Sur quels indicateurs de performance vous appuyez-vous dans le cadre d'une prise de décision ? (Manager uniquement)

Décrivez brièvement les étapes du changement de régime comptable ?

Quel fut votre rôle dans le cadre du changement de régime comptable ?

Comment l'avez-vous vécu ?

Quelles ont été les principales difficultés ? Comment ont-elles été surmontées ?

Avez-vous des préconisations en ce qui concerne le changement de régime comptable ?

Que pensez-vous des nouvelles activités mises en place pour donner suite à l'arrêt du contrôle de la trésorerie publique pour donner suite au changement de régime comptable ?

- Mise en place du contrôle interne (procédure achat et investissement)
- Mise en place du contrôle externe (commissaires aux comptes)
- Gestion de la trésorerie

Que pensez-vous de l'évaluation des actions mises en place depuis le changement de régime comptable ?

Selon vous, le développement de dispositifs d'évaluation est-il suffisant ? (DIS, enquêtes, etc.)

Que pensez-vous des obligations de reporting ? Sont-elles utiles ? Sont-elles lourdes à gérer ?

Selon vous, en quoi consiste la fonction de contrôle de gestion (en termes de missions, de qualité managériale et de compétences) ?

Quels objectifs doivent poursuivre les dispositifs de contrôle de gestion ?

Que pensez-vous de la diffusion des outils de contrôle de gestion en matière de :

- Diffusion des requêtes pour un gain d'autonomie ?
- Fiabilité des données ?
- Possibilité d'automatisation ?
- Fréquence d'utilisation et de production ?

Pensez-vous que la définition des indicateurs et leurs méthodes de calcul sont claires et connues de tous ?

Que pensez-vous des outils de pilotage diffusés au sein de Grand Dijon Habitat (managers) ?

Pouvez-vous me citer les outils mis en place pour donner suite à une demande de la collectivité de rattachement de GDH ? Ces outils ont-ils été mis en place lors de périodes particulières ?

### **Questions relatives à la Direction Maintenance et Exploitation (1 personne)**

Selon vous, en quoi consiste la fonction de contrôle de gestion (en termes de missions, de qualité managériale et de compétences) ?

Quels objectifs doivent poursuivre les dispositifs de contrôle de gestion ?

Que pensez-vous de la diffusion des outils de contrôle de gestion en matière de :

- Diffusion des requêtes pour un gain d'autonomie ?
- Fiabilité des données ?
- Possibilité d'automatisation ?
- Fréquence d'utilisation et de production ?

Pensez-vous que la définition des indicateurs et leurs méthodes de calcul sont claires et connues de tous ?

Que pensez-vous des outils de pilotage diffusés au sein de Grand Dijon Habitat (managers) ?

Sur quels indicateurs de performance vous appuyez-vous dans le cadre d'une prise de décision ?  
(Manager uniquement)

Quels sont les outils à votre disposition ? Quelle est leur utilité ?

Quels sont les obstacles auxquels vous êtes confronté et qui vous empêchent d'atteindre de meilleurs résultats ?

Lorsqu'un outil et/ou une procédure sont mis en place au sein de Grand Dijon Habitat, pensez-vous que ces derniers sont adaptés au contexte de l'office et/ou de votre direction ?

Que pensez-vous des procédures mises en place au sein de Grand Dijon Habitat ?

Selon vous, elles représentent un frein ou au contraire un accélérateur de changement ?

Lorsqu'un outil et/ou une procédure sont mis en place au sein de Grand Dijon Habitat, vous sentez-vous suffisamment consulté ?

Quelle est votre opinion sur la circulation de l'information au sein de Grand Dijon Habitat ?

Pensez-vous qu'à votre niveau vous disposez d'une capacité d'initiative importante ?

Certains auteurs, étudiant les leviers au changement dans les organismes publics, ont montré que face au carcan administratif et au flou de certaines décisions, il existait une certaine habitude de la débrouillardise, est-ce le cas au sein de Grand Dijon Habitat ?

### **Questions relatives à la Direction générale (1 personne)**

Quels sont les points forts et points faibles de GDH ?

Selon vous, en quoi consiste la fonction de contrôle de gestion (en termes de missions, de qualité managériale et de compétences) ?

Quels objectifs doivent poursuivre les dispositifs de contrôle de gestion ?

Que pensez-vous de la diffusion des outils de contrôle de gestion en matière de :

- Diffusion des requêtes pour un gain d'autonomie ?
- Fiabilité des données ?
- Possibilité d'automatisation ?
- Fréquence d'utilisation et de production ?

Pensez-vous que la définition des indicateurs et leurs méthodes de calcul sont claires et connues de tous ?

Sur quels indicateurs de performance vous appuyez-vous dans le cadre d'une prise de décision ?

Quels sont les obstacles auxquels est confronté l'office et qui l'empêchent d'atteindre de meilleurs résultats ?

L'activité de vente HLM est-elle amenée à se développer au sein de l'office ? Et pourquoi ?

Existe-t-il au sein de la communauté HLM des échanges réguliers en matière de pratiques de gestion ?

Comment sont utilisés les outils de contrôle de gestion en termes de communication externe ?

Pensez-vous que le milieu des OPHLM a la capacité d'impulser des réformes ?

Pensez-vous qu'il existe une certaine inertie au sein du secteur des OPHLM ?

Selon vous, la loi ÉLAN favorise-t-elle une meilleure transparence de l'information souvent décriée au sein du secteur public ?

La loi ÉLAN a-t-elle un impact en matière de mesure de la performance ?

Pensez-vous que les rôles des associations de locataires sont amenés à croître ? Si oui, pourquoi ?

Selon vous, la crise sanitaire liée à la Covid-19 risque-t-elle de remettre en question les objectifs de performance mentionnés dans la COM ?

### **Questions relatives à la Direction commerciale (1 personne)**

Selon vous, en quoi consiste la fonction de contrôle de gestion (en termes de missions, de qualité managériale et de compétences) ?

Quels objectifs doivent poursuivre les dispositifs de contrôle de gestion ?

Que pensez-vous de la diffusion des outils de contrôle de gestion en matière de :

- Diffusion des requêtes pour un gain d'autonomie ?
- Fiabilité des données ?
- Possibilité d'automatisation ?
- Fréquence d'utilisation et de production ?

Pensez-vous que la définition des indicateurs et leurs méthodes de calcul sont claires et connues de tous ?

Sur quels indicateurs de performance vous appuyez-vous dans le cadre d'une prise de décision ?

Lorsqu'un outil et/ou une procédure sont mis en place au sein de Grand Dijon Habitat, pensez-vous que ces derniers sont adaptés au contexte de l'office et/ou de votre direction ?

Que pensez-vous des procédures mises en place au sein de Grand Dijon Habitat ?

Selon vous, elles représentent un frein ou au contraire un accélérateur de changement ?

Lorsqu'un outil et/ou une procédure sont mis en place au sein de Grand Dijon Habitat, vous sentez-vous suffisamment consulté ?

Quelle est votre opinion sur la circulation de l'information au sein de Grand Dijon Habitat ?

Pensez-vous qu'à votre niveau vous disposez d'une capacité d'initiative importante ?

Certains auteurs, étudiant les leviers au changement dans les organismes publics, ont montré que face au carcan administratif et au flou de certaines décisions, il existait une certaine habitude de la débrouillardise, est-ce le cas au sein de Grand Dijon Habitat ?

Pensez-vous que la managérialisation\* des offices HLM peut conduire à une certaine discrimination des publics ?

\* : On entend par managérialisation des offices HLM l'adage selon lequel un office doit louer au plus vite ses logements vacants tout en limitant les risques locatifs (impayés, troubles de voisinage...). Dans ce cas, ce n'est plus le risque pour le demandeur qui est pris en compte, mais celui que ce dernier représente pour l'institution qu'il s'agit d'évaluer.

Pensez-vous que la managérialisation des offices HLM entre en contradiction avec leur mission d'intérêt général et leur vocation sociale ?

L'activité de vente HLM est-elle amenée à se développer au sein de l'office ? Et pourquoi ?

### **Questions relatives à la Direction de la Relation Client (2 personnes)**

Selon vous, en quoi consiste la fonction de contrôle de gestion (en termes de missions, de qualité managériale et de compétences) ?

Quels objectifs doivent poursuivre les dispositifs de contrôle de gestion ?

Que pensez-vous de la diffusion des outils de contrôle de gestion en matière de :

- Diffusion des requêtes pour un gain d'autonomie ?
- Fiabilité des données ?
- Possibilité d'automatisation ?
- Fréquence d'utilisation et de production ?

Pensez-vous que la définition des indicateurs et leurs méthodes de calcul sont claires et connues de tous ?

Sur quels indicateurs de performance vous appuyez-vous dans le cadre d'une prise de décision ?

Lorsqu'un outil et/ou une procédure sont mis en place au sein de Grand Dijon Habitat, pensez-vous que ces derniers sont adaptés au contexte de l'office et/ou de votre direction ?

Que pensez-vous des procédures mises en place au sein de Grand Dijon Habitat ?

Selon vous, elles représentent un frein ou au contraire un accélérateur de changement ?

Lorsqu'un outil et/ou une procédure sont mis en place au sein de Grand Dijon Habitat, vous sentez-vous suffisamment consulté ?

Quelle est votre opinion sur la circulation de l'information au sein de Grand Dijon Habitat ?

Pensez-vous qu'à votre niveau vous disposez d'une capacité d'initiative importante ?

Certains auteurs, étudiant les leviers au changement dans les organismes publics, ont montré que face au carcan administratif et au flou de certaines décisions, il existait une certaine habitude de la débrouillardise, est-ce le cas au sein de Grand Dijon Habitat ?

Quels rôles jouent les associations de locataires ?

*Spécifique au service recouvrement :*

*Que pensez-vous des nouvelles activités mises en place pour donner suite à l'arrêt de la gestion du recouvrement des locataires partis auparavant exercée par la trésorerie publique ?*

### **Questions relatives aux élus (2 personnes)**

Depuis combien de temps êtes-vous un élu de la métropole ?

Comment définiriez-vous la performance d'un Office Public de l'Habitat ?

Quelles sont les attentes de la Métropole vis-à-vis des OPH ?

Sur quels indicateurs vous appuyez vous lors du Conseil d'Administration pour prendre des décisions ?

Quels sont les obstacles auxquels sont confrontés les OPH qui les empêchent d'atteindre de meilleurs résultats ?

Comment définiriez-vous le rôle de la métropole vis-à-vis des OPH ?

Pensez-vous que le secteur public est en mesure d'impulser des réformes ? Ou au contraire pensez-vous qu'il existe une certaine inertie au sein du secteur public ?

Selon vous, la Loi ÉLAN favorise-t-elle une meilleure transparence de l'information ?

Que pensez-vous des impacts de la loi ÉLAN en termes de mesure de la performance ?

Selon vous, la crise sanitaire liée à la Covid-19 risque-t-elle de remettre en question les objectifs de performance mentionnés dans la COM de certains OPH ?

Comment envisagez-vous l'avenir des OPH (impact des Nouvelles Technologies de l'Information, de la Communication, lois de finances, etc.) ?

### **Questions relatives aux représentants de l'USH et de la FOPH**

Pensez-vous que le secteur public est en mesure d'impulser des réformes ? Ou au contraire pensez-vous qu'il existe une certaine inertie au sein du secteur public ?

Selon vous, la Loi ÉLAN favorise-t-elle une meilleure transparence de l'information ?

Que pensez-vous des impacts de la loi ÉLAN en termes de mesure de la performance ?

Selon vous, la crise sanitaire liée à la Covid-19 risque-t-elle de remettre en question les objectifs de performance mentionnés dans la COM de certains OPH ?

Comment envisagez-vous l'avenir des OPH (impact des Nouvelles Technologies de l'Information, de la Communication, lois de finances, etc.) ?

Quels sont les obstacles auxquels sont confrontés les OPH qui les empêchent d'atteindre de meilleurs résultats ?

## Annexe n° 2 : Questionnaire envoyé aux membres de la FOPH

Le secteur du logement social est confronté à une nouvelle pression institutionnelle de son environnement, d'ordre normatif et coercitif, avec l'entrée en vigueur de la loi de finances 2018 et la Loi ÉLAN (Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique). En un mot, ces deux réformes du monde HLM (Habitation à Loyer Modéré) poursuivent un double objectif, à savoir la provocation d'un choc de l'offre de logements et l'obtention d'une meilleure protection des ménages les plus fragiles. L'enjeu est de répondre aux besoins de ceux, de plus en plus nombreux et de plus en plus fragiles, qui attendent un logement. Dès lors, les opérateurs HLM doivent être en mesure de développer une offre abondante de logements abordables, mais également de nouveaux services, le tout en mobilisant davantage leurs fonds propres de manière inédite pour donner suite au désengagement de l'État. En outre, la loi ÉLAN prône une nouvelle logique qui peut être qualifiée de marché et qui peut entrer en contradiction avec les logiques en présence, telle que la logique bureaucratique où l'on observe des points de divergence entre contrôle et management d'une part, bureaucratie d'autre part. Par ailleurs, les organisations HLM sont également soumises à une logique politique forte, du fait des financements externes qu'elles perçoivent et de leur position dans la mise en œuvre des politiques en matière d'habitat et de développement du territoire.

L'objectif de ce questionnaire est de me permettre de comprendre l'apport du contrôle de gestion dans un contexte de changement pour donner suite à la promulgation de la loi ÉLAN combinée à la loi de finances de 2018 au sein d'un OPH afin de concilier des logiques institutionnelles hétérogènes.

Je vais vous citer différentes affirmations. Pour chacune d'entre elles, vous me direz si vous êtes tout à fait, plutôt pas ou pas du tout d'accord. Il n'y a ni de bonnes ni de mauvaises réponses. Nous recherchons la diversité des opinions, c'est pourquoi nous vous encourageons à exprimer vos propres idées tout au long de ce questionnaire sans craindre aucun jugement. Par ailleurs, nous garantissons l'anonymat et la confidentialité de vos réponses. Les résultats de cette étude vous seront transmis une fois que cette dernière sera achevée.

Affirmation	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
<b>Affirmations relatives au contrôle de gestion</b>				
1/ Le contrôle de gestion est une fonction qui doit être force de proposition.				
2/ Le contrôle de gestion est une fonction qui doit être à l'écoute des besoins des fonctions supports.				
3/ La définition des indicateurs est toujours clairs.				
4/ La définition des indicateurs est toujours connue de tous.				
5/ La définition des objectifs des managers est toujours clairs.				
6/ Les équipes connaissent toujours les méthodes de calculs des indicateurs				
7/ La fréquence de production des indicateurs d'activité est suffisante.				
8/ Un des objectifs des dispositifs de contrôle de gestion est d'améliorer la compréhension de l'activité.				
9/ Un des objectifs des dispositifs de contrôle de gestion est la capacité de définir des orientations futures.				
10/ Un des objectifs des dispositifs de contrôle de gestion est de favoriser la prise de décision (mise en place d'actions correctrices, arbitrage).				
<b>Impacts de la Loi Elan et de la loi de finance 2018</b>				
11/ Suite à la promulgation de la Loi Elan votre office a été sommé de revoir sa stratégie financière et patrimoniale.				
12/ L'activité de vente HLM, facilitée par la Loi Elan, va être amené à s'accroître dans les années à venir au sein de votre office.				
13/ La Loi Elan améliore la transparence de l'information souvent décriée dans la fonction publique.				
14/ Le changement de régime comptable a été suffisamment anticipé au sein de votre office.				

Affirmation	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
15/ Les actions menées pour donner suite au changement de régime comptable sont toujours suivies et évaluées.				
16/ Vos collaborateurs ont été suffisamment impliqués dans le processus de changement de régime comptable.				
17/ Vous-même, avez le sentiment d'avoir été suffisamment impliqués dans le processus de changement de régime comptable.				
18/ L'implication de la Direction Générale dans le processus de changement de régime comptable a été salubre.				
19/ Les difficultés ont toutes été surmontées.				
Comment ont-elles été surmontées ? (Question ouverte)				
20/ Le changement de régime comptables a fait émerger des conflits.				
Comment ont-ils été surmontés ? (Question ouverte)				
21/ Quelles actions auriez vous mis en place pour améliorer le processus de régime comptable ? (Question ouverte)				
<b>Affirmations relatives à la logique politique</b>				
22/ Les élus, en tant que membres du conseil d'administration, sont en capacité d'impulser le changement au sein de l'office.				
23/ Les élus, en tant que membres du conseil d'administration, sont des facilitateurs de changement.				
24/ L'agenda politique, exerce une pression sur les élus afin que ces derniers impulsent des réformes.				
25/ Les associations de locataires peuvent exercer une pression sur les élus afin que ces derniers impulsent le changement.				
26/ Les outils de gestion mis en place au sein de l'office sont toujours utilisés à des fins de communication ou de négociation auprès des parties prenantes.				
27/ Le secteur public bénéficie d'une image néfaste en terme de réactivité.				

<b>Affirmation</b>	<b>Tout à fait d'accord</b>	<b>Plutôt d'accord</b>	<b>Plutôt pas d'accord</b>	<b>Pas du tout d'accord</b>
28/ Le secteur public est souvent dépeint comme un secteur empreint d'immobilisme.				
29/ l'absence d'axe stratégique prioritaires dans les politiques publiques représente un obstacle à la mesure de la performance.				
30/ l'irrationnalité dans la prise de décision politique représente un frein à la mesure de la performance.				
31/ Il existe une inadéquation entre les objectifs poursuivis par un élu et les responsables de l'office.				
32/ L'agenda politique constitue un obstacle au changement.				
33/ Le secteur public est innovant et pro-actif.				
<b><i>Affirmations relatives à la logique bureaucratique</i></b>				
34/ les procédures mises en place au sein de votre office représentent un accélérateur de changement.				
35/ Lors de la mise en place de nouvelles procédures vous vous sentez suffisamment consulté.				
36/ La rigidité du secteur public constitue un frein au changement.				
37/ La structure hiérarchique très pyramidale, très prégnante au sein de la fonction publique constitue un obstacle au changement.				
38/ Le Manque de stabilité dans l'encadrement est préjudiciable au changement.				
39/ Le cadre juridique et réglementaire très prépondérant au sein du secteur du logement social condamne toutes perspectives d'innovation.				
<b><i>Affirmations relatives à la logique professionnelle</i></b>				
40/ Vous disposez d'une capacité d'initiative importante au sein de votre office afin d'impulser le changement.				
41/ Face au carcan administratifs, juridique et au flou de certaines décisions, vous avez élaboré une certaine habitude de la débrouillardise.				

Affirmation	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
42/ Certaines décisions prise au sein de votre office sont issues de phénomène de mimétisme.				
43/ Il existe au sein de votre office une certaine réticence à adopter des innovations issues du secteur privé.				
44/ Les termes "Client" ou "Profit" sont tabous au sein de votre office.				
45/ Le manque de stimulations individuelles ne vous encourage pas à initier le changement ou améliorer l'existant.				
46/ Il existe au sein du secteur des OPHLM des échanges réguliers en matière de pilotage.				
<b>Affirmations relatives à la logique de marché</b>				
47/ Il existe une managérialisation* du secteur du logement social.				
48/ La managérialisation des OPHLM entre en contradiction avec leur mission d'intérêt général.				
49/ La managérialisation des OPHLM entre en contradiction avec leur vocation sociale.				
50/ La managérialisation des OPHLM conduit à une discrimination de certains publics.				
51/ L'externalisation de certaines activités (gestion du SLS, du recouvrement, du contentieux etc.) va s'accroître dans les prochaines années.				
52/ L'activité de vente HLM entre en contradiction avec les missions de service public.				

\*On entend par managérialisation des offices HLM l'adage selon lequel un office doit louer au plus vite ses logements vacants tout en limitant les risques locatifs (impayés, troubles de voisinage...). Dans ce cas, ce n'est plus le risque pour le demandeur qui est pris en compte, mais celui que ce dernier représente pour l'institution qu'il s'agit d'évaluer.

Veillez indiquer le temps consacré au questionnaire :

Veillez indiquer la taille du parc de votre office :

- Moins de 1500 logements
- De 1 500 logements à 12 000 logements
- Plus de 12 000 logements

Veillez indiquer votre fonction :

Avez-vous des remarques sur le questionnaire ? (Question ouverte)

Je vous remercie du temps que vous avez dédié à la réponse à ce questionnaire. Les résultats de cette étude vous seront transmis une fois que cette dernière sera achevée.

## Annexe n° 3 : Interaction entre les différents ajustements réalisés en 2004 et 2014 en matière de production du logement social en France dans le cadre du processus de régulation productiviste (Gimat, 2017)

		Enjeux sur les marchés du logement	Enjeux pour les finances publiques	Enjeux pour la production HLM
<b>Nature de la crise</b>		Crise de l'accès au logement dans les métropoles et crises cycliques de la construction.	Crise budgétaire résultant notamment de l'endettement consenti depuis la fin des Trente Glorieuses.	Risque d'accumulation de fonds, résultant de l'amortissement du parc HLM et du ralentissement de l'investissement.
<b>Ajustement des modalités de production du logement locatif social</b>	En matière de financement	Maintenir un niveau de financement du logement social pouvant répondre aux besoins et jouer un rôle contracyclique.	Limiter la croissance du budget consacré au logement et éviter toute accumulation de fonds inutilisés dans les secteurs publics et parapublics.	Mobiliser les fonds propres des organismes HLM pour financer la production neuve et trouver des moyens pour en assurer le renouvellement.
	En matière de répartition dans l'espace national	Concentrer la production neuve là où sont les besoins et assurer le consentement des élus locaux au logement social.	Réserver les subventions de l'État aux opérations HLM répondant aux besoins et mieux répartir à l'échelle nationale la production.	Encourager les rapprochements entre organismes pour que tous puissent mobiliser leurs fonds propres là où des besoins existent.
	En matière de négociation de la localisation et de la forme des opérations	Mobiliser des terrains plus nombreux et faire en sorte qu'il soit possible d'y réaliser des opérations répondant aux besoins.	Renoncer à la maîtrise foncière directe par les collectivités et s'appuyer sur la concurrence entre opérateurs pour négocier la forme des opérations.	Développer les péréquations avec le secteur à but lucratif et évaluer l'opportunité des opérations à l'aide de critères justifiant l'investissement des fonds propres.
<b>Limites dans la capacité des ajustements à déplacer la crise dans l'espace ou dans le temps</b>		Absence de réponses aux besoins non satisfaits par la production neuve dans les métropoles et effets du parc HLM neuf sur le reste des marchés du logement.	Poursuite de la croissance de la dépense publique en matière de logements (aides personnelles, avantages fiscaux et de taux, etc.).	Concentration des organismes et marchandisation de leur production, qui fragilisent leur capacité à répondre à certains enjeux locaux et de logement des plus démunis.

# Annexe n° 4 : Les indicateurs préconisés par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales publiés chaque année par l'USH

- Ratios de structure

## B2 Fonds de roulement net global en mois de dépenses

NUMÉRATEUR	Intitulé	N° compte ou données BOLERO	État de référence
	Capital et réserves	10	Bilan passif
	+ Report à nouveau	11	Bilan passif
	+ Résultat de l'exercice	12	Bilan passif
	+ Subventions d'investissement nettes	13	Bilan passif
	+ Provisions réglementées	14	Bilan passif
	+ Provisions pour risques et charges	15	Bilan passif
	+ Emprunts et dettes financières à long terme	16	Bilan passif
	- Intérêts courus (hors intérêts compensateurs)	1688 (sauf 16883)	Bilan passif
	- Immobilisations incorporelles, corporelles et financières nettes	20 + 21 + 22 + 23 + 26 + 27 - 2768	Bilan actif
	- Charges à répartir	481	Bilan actif
- Primes de remboursement des obligations	169	Bilan actif	
DÉNOMINATEUR à rapporter sur 12 mois	Total des charges d'exploitation	6	CR charges
	- Variation de stocks	603	CR charges
	- Dotations aux amortissements et aux provisions	681 + 682 + 686 + 687	CR charges
	- Pertes sur créances irrécouvrables	654	CR charges
	- Valeur comptable des éléments d'actifs cédés, démolis, mis au rebut	675	CR charges
	- Variation des intérêts courus (hors intérêts compensateurs)	1688(n) (sauf 16883) - 1688(n-1) (sauf 16883)	Bilan passif
	- Production immobilisée (coûts internes et financiers)	7221-7222	CR produits
	+ Remboursements à échéance d'emprunts locatifs et rattachés	S-LEXE + S-AEXE	État récapitulatif des dettes financières
	+ Investissements de l'exercice (hors virement de poste à poste)	S-AIM1 + S-AIM2 - S-DIMO	Tableau des mouvements des postes de l'actif immobilisé
	- Variation des intérêts compensateurs	16883(n) - 16883(n-1)	Bilan passif

## B12 Provisions pour gros entretien / logement géré

### B12 bis Provisions pour gros entretien / loyers (compte 704)

NUMÉRATEUR	Intitulé	N° compte ou données BOLERO	État de référence
	Provisions pour gros entretien	1572	Bilan passif
DÉNOMINATEUR	Nombre de logements locatifs (hors foyers et résidences universitaires) pour lesquels l'organisme dispose d'un droit réel	S-NLLT	OPH: annexe VI - infos générales (fiche 2 : parc locatif)
	- Nombre de logements gérés par des tiers	S-NLGT	SA: annexe IV-1 - infos générales (fiche 3 : parc locatif)
	+ Nombre de logements gérés pour des tiers	S-NLPT	

## B13 Ressources internes / Capitaux permanents

NUMÉRATEUR	Intitulé	N° compte ou données BOLERO	État de référence
	Capital et réserves	10	Bilan passif
	+ Report à nouveau	11	Bilan passif
	+ Résultat de l'exercice	12	Bilan passif
	+ Subventions d'investissement nettes	13	Bilan passif
	+ Provisions réglementées	14	Bilan passif
	+ Provisions pour risques et charges	15	Bilan passif
	+ Autres dettes : associés - versements reçus sur augmentation de capital	4563	Bilan passif (uniquement pour les SA)
DÉNOMINATEUR	Ressources internes (cf. numérateur ci-dessus)		
	+ Emprunts et dettes financières à long terme	16	Bilan passif
	- Intérêts courus, intérêts compensateurs	1688	Bilan passif

## B21 Capacité de remboursement : endettement à moyen et long terme en années de capacité d'autofinancement

NUMÉRATEUR	Intitulé	N° compte ou données BOLERO	État de référence
	Dettes financières à + de 5ans	S-DF5	Annexe (ESH) ou Annexe V (OPH) onglet dettes
	+ Dettes financières entre 1 et 5 ans	S-DF15	Annexe (ESH) ou Annexe V (OPH) onglet dettes
DÉNOMINATEUR	Résultat de l'exercice	12	Bilan passif
	+ Dotations aux amortissements et aux provisions	681+682+686+687	CR charges
	- Reprises sur amortissements et provisions	781+782+786+787	CR produits
	+ Val compt des éléments d'actifs cédés, démolis, mis au rebut	675	CR charges
	- Pds des cess* d'élts d'actifs (7751 7752 7756 7758)	775	CR produits
	+ Subv* d'investissement virées au résultat de l'exercice	777	CR produits

- Ratios de trésorerie

#### B4 Trésorerie nette en mois de dépenses

NUMÉRATEUR	Intitulé	N° compte ou données BOLERO	État de référence
	Valeurs mobilières de placement nettes des provisions	50 (montant net)	Bilan actif
	+ Banque et caisse	51 + 53 + 54	Bilan actif
	- Concours bancaires courants	519	Bilan passif
DÉNOMINATEUR à rapporter sur 12 mois	Total des charges d'exploitation	6	CR charges
	- Variation de stocks	603	CR charges
	- Dotations aux amortissements et aux provisions	681 + 682 + 686 + 687	CR charges
	- Pertes sur créances irrécouvrables	654	CR charges
	- Valeur comptable des éléments d'actifs cédés, démolis, mis au rebut	675	CR charges
	- Variation des intérêts courus (hors intérêts compensateurs)	1688(n) (sauf 16883) - 1688 (n-1) (sauf 16883)	Bilan passif
	- Production immobilisée (coûts internes et frais financiers)	7221-7222	CR produits
	+ Remboursements à échéance d'emprunts locatifs et rattachés	S-LEXE + S-AEXE	État récapitulatif des dettes financières
	+ Investissements de l'exercice (hors virements de poste à poste)	S-AIM1 + S-AIM2 - S-DIMO	Tableau des mouvements des postes de l'actif immobilisé
	- Variation des intérêts compensateurs	16883(n) - 16883 (n-1)	Bilan passif

- Ratios de gestion

#### B5 bis Taxe foncière sur les propriétés bâties / loyers (compte 704)

NUMÉRATEUR	Intitulé	N° compte ou données BOLERO	État de référence
	Taxe foncière sur les propriétés bâties (non récupérable)	63512	CR charges
DÉNOMINATEUR	Nombre de logements locatifs (hors foyers et résidences universitaires) pour lesquels l'organisme dispose d'un droit réel	S-NLLT	<b>OPH</b> : annexe VI - infos générales (fiche 2 : parc locatif)
	- Nombre de logements gérés par des tiers	S-NLGT	<b>SA</b> : annexe IV-1 - infos générales (fiche 3 : parc locatif)
	+ Nombre de logements gérés pour des tiers	S-NLPT	

## B6 Coût de gestion locative / logement géré

### B6 LO4 Coût de gestion locative (charges de cotisations CGLLS déduites) / logement géré

### B6 bis LO4 Coût de gestion locative (charges de cotisation CGLLS déduites) / loyers (compte 704)

NUMÉRATEUR	Intitulé	N° compte ou données BOLERO	État de référence
		Compte achats (sauf accession)	602+6032+606
	+ Services extérieurs	61+62	CR charges non récup.
	- Entretien courant, gros entretien et grosses réparations	6152	CR charges non récup.
	- Reprises des coûts internes	S-7221	OPH : Annexe V - tableau 15 SA : Annexe II - tableau 11
	- Charges de cotisation versées à la CGLLS **	S-6283CPR** + S-6283CADD**	Annexe taxes et redevances - tableau CGLLS
	+ Charges récupérables	6 (récupérable)	CR charges non récup.
	- Charges récupérées	703	CR produits
	+ Impôts et taxes (hors TFPB)	63-63512	CR charges non récup.
	+ Charges de personnel et participation	64+69	CR charges non récup.
	+ Redevances et charges diverses de gestion courante	651+658	CR charges non récup.
	- Charges de maintenance en régie	ECREGI* + GEREGI	Annexe maintenance du patrimoine locatif
DÉNOMINATEUR	Nombre de logements locatifs (hors foyers et résidences universitaires) pour lesquels l'organisme dispose d'un droit réel	S-NLLT	OPH: annexe VI - infos générales (fiche 2 : parc locatif) SA: annexe IV-1 - infos générales (fiche 3 : parc locatif)
	- Nombre de logements gérés par des tiers	S-NLGT	
	+ Nombre de logements gérés pour des tiers	S-NLPT	
	** Uniquement B6 LO4		

## B7 Annuités d'emprunt locatives / logement géré

### B7 bis Annuités d'emprunt locatives / loyers (compte 704)

NUMÉRATEUR	Intitulé	N° compte ou données BOLERO	État de référence
		Charges d'intérêts sur opérations locatives et rattachées (hors intérêts compensateurs)	661121+661122
	+ Dotations aux amortissements des intérêts compensateurs à répartir	6863 ou S-AMIC	CR charges ou SIG
	+ Remboursements à échéance d'emprunts locatifs et rattachés	S-LEXE + S-AEXE	État récapitulatif des dettes financières
DÉNOMINATEUR	Nombre de logements locatifs (hors foyers et résidences universitaires) pour lesquels l'organisme dispose d'un droit réel	S-NLLT	OPH: annexe VI - infos générales (fiche 2 : parc locatif) SA: annexe IV-1 - infos générales (fiche 3 : parc locatif)
	- Nombre de logements gérés par des tiers	S-NLGT	
	+ Nombre de logements gérés pour des tiers	S-NLPT	

## B8 Coût de maintenance immobilière / logement géré

### B8 bis Coût de maintenance / loyers (compte 704)

	Intitulé	N° compte ou données BOLERO	État de référence
NUMÉRATEUR	Dépenses en régie	ECREGI + GREGI + GRREGI*	Annexe maintenance du patrimoine locatif
	+ Entretien et réparations courants (non récupérables)	6151	CR charges
	+ Gros entretien et grosses réparations (non récupérables)	6152	CR charges
DÉNOMINATEUR	Nombre de logements locatifs (hors foyers et résidences universitaires) pour lesquels l'organisme dispose d'un droit réel	S-NLLT	OPH : annexe VI - infos générales (fiche 2 : parc locatif)
	- Nombre de logements gérés par des tiers	S-NLGT	SA : annexe IV-1 - infos générales (fiche 3 : parc locatif)
	+ Nombre de logements gérés pour des tiers	S-NLPT	

## B11 Taux de vacance de plus de 3 mois, hors vacance technique

	Intitulé	N° compte ou données BOLERO	État de référence
NUMÉRATEUR	Nombre de logements vacants depuis plus de 3 mois (hors vacance technique)	S-NLVL	OPH : annexe VI - infos générales (fiche 2 : parc locatif) SA : annexe IV-1 - infos générales (fiche 3 : parc locatif)
	Nombre de logements locatifs (hors foyers et résidences universitaires)	S-NLLT	OPH : annexe VI - infos générales (fiche 2 : parc locatif)
DÉNOMINATEUR	- Nombre de logements gérés par des tiers	S-NLGT	SA : annexe IV-1 - infos générales (fiche 3 : parc locatif)
	+ Nombre de logements gérés pour des tiers	S-NLPT	

## B14 Créances locataires / loyers et charges récupérées

	Intitulé	N° compte ou données BOLERO	État de référence
NUMÉRATEUR	Clients locataires et organismes payeurs d'APL	411 (montant brut)	Bilan actif
	+ Clients locataires douteux	4161 (montant brut) ou S-MIMP	OPH : annexe IX (fiche 3) SA : annexe IV-7 (fiche 2)
	+ Pertes sur créances irrécouvrables	654	CR charges
DÉNOMINATEUR	Loyers	704	CR produits
	+ Charges récupérées	703	CR produits

**B17** Frais de personnel / logement géré**B17** bis Frais de personnel / loyers (compte 704)

	Intitulé	N° compte ou données BOLERO	État de référence
NUMÉRATEUR	Personnel extérieur à la société	621	CR charges non récup.
	- Récupération de charges de gestion imputables à d'autres organismes HLM	7086	CR produits (SA uniquement)
	+ Salaires et traitements	641 + 648	CR charges non récup.
	+ Charges sociales	645 + 647	CR charges non récup.
	+ Impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations	631 + 633	CR charges non récup.
	+ Participation des salariés	69	CR charges non récup.
DÉNOMINATEUR	Nombre de logements locatifs (hors foyers et résidences universitaires) pour lesquels l'organisme dispose d'un droit réel	S-NLLT	<b>OPH</b> : annexe VI - infos générales (fiche 2 : parc locatif)
	- Nombre de logements gérés par des tiers	S-NLGT	<b>SA</b> : annexe IV-1 - infos générales (fiche 3 : parc locatif)
	+ Nombre de logements gérés pour des tiers	S-NLPT	

**B18** Taux de récupération des charges locatives

	Intitulé	N° compte ou données BOLERO	État de référence
NUMÉRATEUR	Charges récupérées	703	CR produits
DÉNOMINATEUR	Charges récupérables	6 (récupérables)	CR charges

## B1 Autofinancement net hors remboursements anticipés / chiffre d'affaires

NUMÉRATEUR	Intitulé	N° compte ou données BOLERO	État de référence
		Résultat	12
	+ Dotations aux amortissements et aux provisions	681 + 682 + 686 + 687	CR charges
	- Reprises sur provisions et amortissements	781 + 782 + 786 + 787	CR produits
	+ Valeur comptable des éléments d'actifs cédés	675	CR charges
	- Produits des cessions d'éléments d'actifs	775	CR produits
	- Subventions d'investissement virées au compte de résultat	777	CR produits
	- Remboursements à échéance d'emprunts localifs (financement définitif)	S-LEXE	État récapitulatif des dettes financières
	+ Variation des intérêts compensateurs	16883(n) - 16883(n-1)	Bilan passif
	- Transferts de charges financières / intérêts compensateurs	7963 ou S-CRIC	CR charges ou SIG
DÉNOMINATEUR	Produits des ventes	701	CR produits
	+ Loyers	704	CR produits
	+ Prestations de service	706	CR produits
	+ Produits des activités annexes	708	CR produits

- Ratios de rentabilité

## B20 Taux de profitabilité : capacité d'autofinancement /chiffre d'affaires

NUMÉRATEUR	Intitulé	N° compte ou données BOLERO	État de référence
		Résultat de l'exercice	12
	+ Dotations aux amortissements et aux provisions	681+682+686+687	CR charges
	- reprises sur amortissements et provisions	781+782+786+787	CR produits
	+ Val compt des éléments d'actifs cédés, démolis, mis au rebut	675	CR charges
	- Pds des cessions d'élts d'actifs (7751 7752 7756 7758)	775	CR produits
	+ Subv° d'investissement virées au résultat de l'exercice	777	CR produits
DÉNOMINATEUR	Produits des ventes	701	CR produits
	+ Loyers	704	CR produits
	+ Prestations de service	706	CR produits
	+ Produits des activités annexes	708	CR produits

## Annexe n° 5 : Les indicateurs préconisés par la FOPH par l'intermédiaire de la plateforme de

### ANALYSE DES IMPAYES ET DE LA VACANCE (pages 33 et 35)

Impayés de l'exercice <i>en % des loyers et charges quittancés de l'année :</i>	$\frac{\text{Impayés de l'exercice} - \text{Créances appelées non exigibles}^* \times 100}{\text{Comptes 703} + \text{704} - \text{Créances appelées non exigibles}^*}$
Taux de non recouvrement des impayés de N au 30.06.N+1 :	$\frac{\text{Créances locatives de N impayées au 30.06.N+1}^* \times 100}{\text{Comptes 703} + \text{704}}$
Impayés totaux <i>en % des loyers et charges quittancés de l'année :</i>	$\frac{(\text{Impayés totaux locatifs} - \text{Créances appelées non exigibles}^*) \times 100}{\text{Comptes 703} + \text{704}}$
Pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur) : <i>en % des loyers de l'année :</i>	$\frac{\text{Compte 6541}^* \times 100}{\text{Comptes 704}}$
Dotations / Reprise pour créances douteuses : <i>en % des loyers de l'année :</i>	$\frac{\text{Dotations / Reprise pour créances douteuses locatives}^* \times 100}{\text{Comptes 704}}$
<i>en % des loyers et charges quittancés de l'année :</i>	$\frac{\text{Dotations / Reprise pour créances douteuses locatives}^* \times 100}{\text{Comptes 703} + \text{704}}$
Coût des impayés : <i>en milliers d'euros :</i>	Comptes 68174 + 654 – 78174
% des logements vacants :	$\frac{\text{Nombre de logements vacants correspondant} \times 100}{\text{Nombre de logements total}}$
Estimation des pertes dues à la vacance : <i>en % des loyers de l'année :</i>	$\frac{\text{Pertes de loyers et charges dues à la vacance}^* \times 100}{\text{Comptes 704}}$
<i>En l'absence de données fournies par l'office, notre estimation des pertes de loyers et charges dues aux logements vacants :</i>	$\frac{\text{Comptes 703} + \text{704} \times \text{parc locatif vacant au 31.12} \times 100}{\text{parc locatif occupé au 31.12}}$

# télédéclaration Harmonia

## FONDS DE ROULEMENT (page 38)

EMPLOIS PERMANENTS	RESSOURCES PERMANENTES
<p>Immobilisations incorporelles nettes Comptes 201 + 203 + 205 + 2088 + 232 + 237 + 481 (sf intérêts compensateurs)</p> <p>Immobilisations de structures nettes Comptes 21315 + 2135 + 21415 + 2145 + 215 + 218 + 23133/43 + 23135/45 + 2318</p> <p>Immobilisations locatives nettes Comptes 2082/3/4 + 2111 + 2112/3/5 + 212 + 213 (sauf ISN<sup>1</sup>) + 214 (sauf ISN<sup>1</sup>) + 22 - 229 + 23 (sauf ISN<sup>1</sup>) - dépenses sur opérations préliminaires et réserves foncières*</p> <p>Immobilisations financières nettes Comptes 26/27 - trésorerie* - 2768</p>	<p>Capitaux propres Comptes 10 à 15</p> <p>Provisions pour risques et charge Comptes 151 + 1572 + 153 + 158</p> <p>Dettes financières Comptes de la classe 16 - 16881 - 16883 - 169 - 1654</p> <p>Retraitement des ressources permanentes - emprunts et subventions sur opérations préliminaires et réserves foncières* - subventions d'investissement à recevoir sur opérations en cours et non soldées * - emprunts et subventions sur opérations accession, aménagement* - amortissements financiers courus non échus* - ligne de trésorerie comptabilisée en dettes financières *</p>
Fonds de roulement au 31.12.N :	Ressources permanentes - Emplois permanents
<i>en milliers d'euros :</i>	
<i>en % des ressources permanentes :</i>	$\frac{\text{Fonds de roulement} \times 100}{\text{Ressources permanentes}}$
<i>en euros par logement :</i>	$\frac{\text{Fonds de roulement}}{\text{Nombre de logements familiaux + foyers (en équivalents logements)}}$

## POTENTIEL FINANCIER (page 39)

Potentiel financier au 31.12.N :	Fonds de roulement - comptes 1651 - comptes 151-153 - comptes 153-158
<i>en milliers d'euros :</i>	
<i>en euros par logement :</i>	$\frac{\text{Fonds de roulement}}{\text{Nombre de logements familiaux + foyers (en équivalents logements)}}$

ISN : Immobilisations de structures nettes

NB : les \* renvoient aux renseignements que vous avez fournis dans le questionnaire complémentaire aux états financiers (QDIS Harmonia).

## POTENTIEL FINANCIER A TERMINAISON (page 41)

Potentiel financier à terminaison : <i>en milliers d'euros :</i>	+ potentiel financier au 31.12.N - dépenses restant à comptabiliser <sup>(1)</sup> + fonds restant à comptabiliser <sup>(2)</sup> + subventions d'investissement à recevoir <sup>(3)</sup>
---	---

(1) - *Calcul des dépenses restant à comptabiliser (ne pas prendre en compte les opérations préliminaires et les réserves foncières) :*

- + Prix de revient prévisionnels actualisés\*
- dépenses comptabilisées au 31.12.N\*

(2) - *Calcul des fonds restant à comptabiliser (ne pas prendre en compte les opérations préliminaires et les réserves foncières) :*

- + Financements prévisionnels emprunts et subventions foncières\*
- montants emprunts et subventions comptabilisés au 31.12.N\*

(3) - *Calcul des subventions d'investissement à recevoir (ne pas prendre en compte les opérations préliminaires et les réserves foncières) :*

- subventions d'investissement du compte 441

## BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT (page 45)

ACTIF CIRCULANT	DETTES A COURT TERME
<p>Opérations préliminaires et réserves foncières Dépenses comptabilisées en classe 2*</p> <p>Stocks Comptes de la classe 3 (montants nets) dont accession : comptes 31 + 33 + 35 + 37</p> <p>Créances d'exploitation Comptes 409 + 411 + 412 + 414 + 415 + 416 + 417 + 418 + 42 + 43 + 44 (actif) (montants nets)</p> <p>Créances diverses Comptes 46 + 47 (actif) (montants nets)</p> <p>Comptes de régularisation Comptes 2768 + 476 + 4781 + 486 + 518</p>	<p>Opérations préliminaires et réserves foncières Subventions et emprunts comptabilisés en classe 1*</p> <p>Subventions et emprunts accession, aménagement*</p> <p>Dettes d'exploitation Comptes 419 + 401 + 402 + 4031 + 4032 + 40711/2 + 40721/2 + 4081 + 4082 + 42 + 43 + 44 (passif) + 1654</p> <p>Dettes diverses Comptes 404 + 405 + 40714 + 40724 + 4084 + 46 + 47 (passif)</p> <p>Comptes de régularisation Comptes 16881 + 477 + 4782 + 487 + amortissement financiers courus non échus*</p> <p>Subventions d'investissement à recevoir sur opérations en cours et non soldées*</p>

<p>Besoin en fonds de roulement au 31.12.N :</p> <p><i>en milliers d'euros :</i></p> <hr/> <p><i>en % des loyers et charges :</i></p> <hr/> <p><i>en euros par logement :</i></p>	<p>Actif circulant - Dettes à court terme</p> <hr/> <p><u>Besoin en fonds de roulement × 100</u></p> <p>Comptes 703 + 704</p> <hr/> <p><u>Besoin en fonds de roulement</u></p> <p>Nombre de logements familiaux + foyers (en équivalents logements)</p>
---	---

### TRESORERIE (page 47)

Trésorerie <i>en milliers d'euros :</i>	Comptes 50 + 51 + 53 + 54 + 27 partiel* - 518 - 519 - ligne de trésorerie comptabilisée dettes financières* <b>OU</b> Fonds de roulement - Besoin en fonds de roulement
<i>en mois de quittance :</i>	$\frac{\text{Trésorerie} \times 12}{\text{Comptes 703} + 704}$
<i>en mois de dépenses :</i>	$\frac{\text{Trésorerie} \times 12}{\text{Total des charges} - (603 + 681 + 654 + 686 + 675 + 687) + \text{amortissements financiers} + \text{variation des dépenses d'investissements entre le 01.01 et le 31.12.N}}$
<i>en euros par logement :</i>	$\frac{\text{Trésorerie}}{\text{Nombre de logements familiaux} + \text{foyers (en équivalents logements)}}$
<i>part du fonds de roulement dans la trésorerie :</i>	$\frac{\text{Fonds de roulement} \times 100}{\text{Trésorerie}}$

### PRODUITS FINANCIERS (page 47)

Produits financiers <i>en milliers d'euros :</i>	Comptes 761 + autres 762 + 763 + 764 + 765* + 766* + 768* + 767 - 667 - 6615*
<i>en % de la trésorerie :</i>	$\frac{\text{Produits financiers} \times 100}{\text{Trésorerie}}$
<i>en % des loyers :</i>	$\frac{\text{Produits financiers} \times 100}{\text{Comptes 704}}$
<i>en euros par logement :</i>	$\frac{\text{Produits financiers}}{\text{Nombre de logements familiaux} + \text{foyers (en équivalents logements)}}$

NB : les \* renvoient aux renseignements que vous avez fournis dans le questionnaire complémentaire aux états financiers (QDIS Harmonia).

## FORMATION ET AFFECTATION DE L'AUTOFINANCEMENT DE L'EXPLOITATION COURANTE (page 48 et 49)

Les charges s'entendent pour leurs montants non récupérables

### FORMATION DE L'AUTOFINANCEMENT DE L'EXPLOITATION COURANTE

<p><b>RECETTES COURANTES</b></p> <p>Loyers des logements</p> <p>Surloyers</p> <p>Autres loyers</p> <p>Produits financiers</p> <p>Marges sur accession</p> <p>Subventions d'exploitation diverses</p> <p>Autres produits d'exploitation</p> <p>Produits de la mutualisation</p> <p><b>ANNUITES</b></p> <p>Amortissements financiers</p> <p>Intérêts des emprunts</p> <p>Gains et pertes sur opérations de SWAP*</p> <p><b>TAXES FONCIERES SUR LES PROPRIETES BATIES</b></p>	<p>Comptes 7041 + 7043 + indemnités d'occupation (7048 partiel*)</p> <p>Compte 7042</p> <p>Compte 7046 + autres comptes 704 (sauf indemnités d'occupation*)</p> <p>Comptes 761 + autres 762 + 763 + 764 + 765* + 766* + 768* + 767 - 667 - 6615*</p> <p>Comptes 761 + autres 762 + 763 + 764 + 765* + 766* + 768* + 767 - 667 - 6615* - 604 - 608 - 66114 - 661* location accession PSLA - remboursements en capital des emprunts location accession</p> <p>Compte 743</p> <p>Autres comptes 706 + comptes 708 + Autres 72 + 75 (755 inclus) + 791 - régie « investissement »* incorporée au coût de construction + 76241 + 76242 + 7062 - 66115 - 7583 Produits de mutualisation</p> <p>Compte 7583</p> <p>Remboursements en capital des emprunts locatifs, grosses réparations, structure, non affectés et autres, hors remboursements anticipés de N*</p> <p>Comptes 66111* + 66113* + 66116* + 66118* + 661121 + 661122 + 661124 - 7222 + 6863 (ou variation comptes 16883 N-1/N) – 742 – 7961</p> <p>les montants des gains ou de pertes sur SWAP comptabilisés ailleurs qu'au 661 sont réintégrés dans l'annuité en plus ou moins</p> <p>Compte 63512</p>
--	---

## FORMATION ET AFFECTATION DE L'AUTOFINANCEMENT DE L'EXPLOITATION COURANTE (page 48 et 49) - SUITE

Les charges s'entendent pour leurs montants non récupérables

<p><b>COUT DE LA MAINTENANCE (régie inclus)</b></p> <p>Entretien courant</p>	<p>Comptes 6151 + 611 et 6158 concernant l'entretien du patrimoine locatif* + valorisation de la régie d'entretien en frais de personnel identifiés en entretien courant* ou non identifiés et consommations (quote-part des comptes 60222*, 60223*, 6032*, 6063* ou 430.1)</p>
<p>Gros entretien</p>	<p>Compte 6152 + valorisation de la régie d'entretien* (s'il existe des frais de personnel identifiés en gros entretien et consommations (430.3))</p>
<p>Subventions gros entretien</p>	<p>Compte 744</p>
<p><b>AUTRES DEPENSES</b></p> <p>Frais de personnel (hors régie)</p>	<p>Comptes 631 + 633 + 641 + 645 + 647 + 648 - partie incluse dans l'entretien courant ou le gros entretien - reversements effectués par l'État ou la Sécurité Sociale au titre des emplois aidés, et des Indemnités Journalières (comptabilisés dans un compte de produit - part des charges de personnel de la régie « investissement »*.</p>
<p>Frais de gestion</p>	<p>Reste des comptes 602* + 6032* + 606* + 6156 + 6158* et 628* non inclus dans la maintenance + 612 + 616 + 621 + 622 + 623 + 625 + autres comptes 61 et 62 + 635 + 637 - taxes foncières* + 651 + 655 + 658 + Cotisations au fonds d'aide aux impayés si en 67* + 661123 - 7963 + 6618* + 666 + 668 - 6283 - 6282 Charges de mutualisation</p>
<p>Cotisation CGLLS et prélèvement de l'Etat</p>	<p>Compte 6283</p>
<p>Charges de mutualisation</p>	<p>Compte 6282</p>
<p>Pertes totales de charges récupérables dues à la vacance</p>	<p>votre estimation*</p>
<p>Coût des impayés</p>	<p>Comptes 654 + 68174* - 78174 <i>A partir de 2012</i> : Comptes 654 + 68174* - 78174 + 6713 + 6714 - 7714 <i>A partir de 2014</i> : le compte 6713 est remplacé par le compte 6542.</p>

### **AFFECTATION DE L'AUTOFINANCEMENT DE L'EXPLOITATION COURANTE**

Autres charges et produits exceptionnels	Comptes 771* + 773 + autres 777* + 778* + 797 (sauf remboursements IJSS, CES, etc. si en 77) - 671 - 673 - 678 (sauf fonds d'aide aux impayés si en 67)
Ecart incidence des charges récupérables sur vacance	Compte 703 - total des charges récupérables + pertes de charges récupérables dues à la vacance
Participation des salariés - impôts sur les bénéficiés et assimilés	Compte 69
Reprise et dotation de provision pour créances locataires	Comptes 78174 - 68174
Remboursement des emprunts hors locatifs	Remboursements en capital des emprunts Grosses réparations, non affectés et autres

### **AFFECTATION DE L'AUTOFINANCEMENT NET HLM**

Imputation à la provision pour gros entretien	Comptes 78157 - 68157
Remboursement des emprunts locatifs	Emprunts locatifs, compris sorties de composants à partir de 2014 *, Emprunts sur opérations cédées ou démolies *, Emprunts composants sortis actif *
Dotation aux amortissements locatifs	Compte 6811 partiel
Reprise et dotation aux amortissements dérogatoires	Compte 78725 - 68725
Subventions d'investissement virées au résultat	Compte 777
Autres dotations et reprises	Compte 777 + 78174 + Autres 781 + 786 + Autres 787 - 6811 partiel* (autres que locatif) - 68725 - 6812 - 6871 - 6816 - Autres 6811 - 6817 - Autres 6815 - Autres 686 - Autres 687
Plus value sur ventes à personnes physiques	Prix de cession des logements vendu à personnes physiques * - Valeur Nette comptable des logements vendus à personnes physiques *
Résultat sur autres cessions et sorties d'actif (remplacement de composants, démolition, mise au rebus)	Comptes 775 - 675 ( hors ventes à personnes physiques)

### **CONTRIBUTION DE L'ACTIVITE AU POTENTIEL FINANCIER**

<b>SOLDE DOTATIONS ET REPRISES DE PROVISIONS</b>	Comptes 781 + 786 + 787 - 6815 - 6817 - Autres 686 - Autres 687
Produits des ventes	Prix de cession comptabilisés dans l'année *
Remboursements anticipés suite à vente	Remboursements anticipés d'emprunts effectués dans l'année suite à la vente de logements *
Reversement de l'aide publique	Reversement de l'aide publique *
<b>IMPACT NET DES VENTES A PERSONNES PHYSIQUES</b>	Produits des ventes - Remboursements anticipés suite à vente - Reversement de l'aide publique

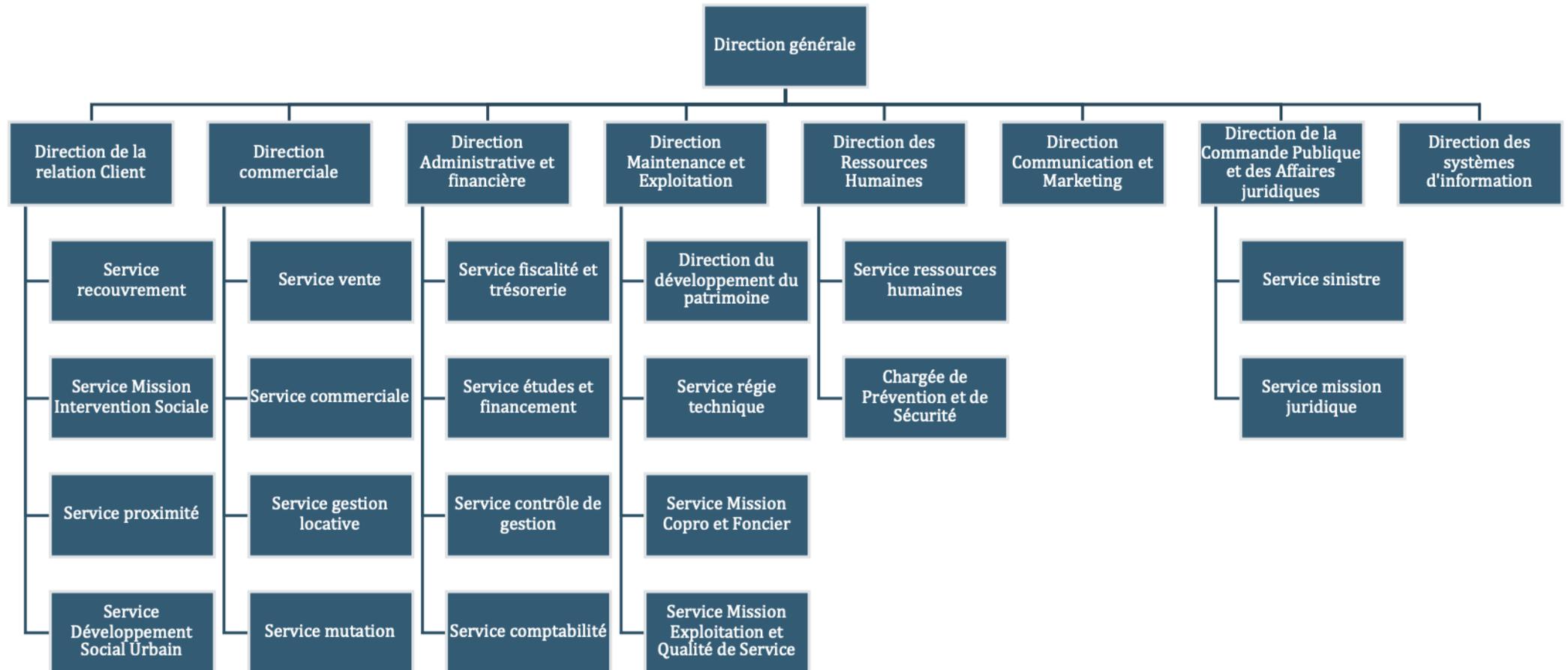
### SERVICE DE LA DETTE (page 55)

Annuités <i>% de variation :</i>	voir dans calcul de la formation de l'autofinancement d'exploitation courante $\frac{(\text{Annuités de N} - \text{Annuités de N-1}) \times 100}{\text{Annuités de N-1}}$
<b>TAUX DE REVIENT DE LA DETTE TOTALE</b> Intérêts des emprunts <i>en milliers d'euros :</i>	Comptes 661 - 661123 - 661124 transféré en immobilisation – 6615* – 6618* + 6863 (ou variation comptes 16883 N-1/N) + 66*-76* (marges sur swap non inclus en 661122)
Capital remboursé dans l'année <i>en milliers d'euros :</i>	Annuités – Intérêts des emprunts
Endettement moyen total au 31/12 <i>en milliers d'euros :</i>	0.5 x (Total des comptes de la classe 16 au 31.12.N-1 (hors aménagement et accession) + Total des comptes de la classe 16 au 31.12.N (hors aménagement et accession) - comptes (1651 + 1654 + 1658 + 16881+ 16883))

### LOYERS THEORIQUES DES LOGEMENT, CHARGES RECUPERABLES ET CHARGES RECUPEREES (page 67)

Loyers théoriques des logements <i>en milliers d'euros :</i>	Compte 704 + pertes de loyers*
Charges récupérables <i>en euros par m<sup>2</sup> de surface quittançable</i>	$\frac{\text{Total charges récupérables de la classe 6}}{\text{équivalent surface utile du patrimoine locatif}}$
Charges récupérées <i>en euros par m<sup>2</sup> de surface quittançable</i>	$\frac{\text{Compte 703}}{\text{équivalent surface utile du patrimoine locatif occupé}}$

## Annexe n° 6 : Organigramme au sein de Gesthome



## **Annexe n° 7 : Résultat du tri à plat du questionnaire administré aux OPHLM**

<b>Affirmation CG</b>				
	<b>Tout à fait d'accord</b>	<b>Plutôt d'accord</b>	<b>Plutôt pas d'accord</b>	<b>Pas du tout d'accord</b>
1/ Le contrôle de gestion est une fonction qui doit être force de proposition.	100%	0%	0%	0%
2/ Le contrôle de gestion est une fonction qui doit être à l'écoute des besoins des fonctions supports.	100%	0%	0%	0%
3/ La définition et le mode de calcul des indicateurs est toujours clairs et connus de tous.	0%	71%	0%	29%
<b>Total général</b>	<b>67%</b>	<b>24%</b>	<b>0%</b>	<b>10%</b>
<b>Impact loi Elan</b>				
	<b>Tout à fait d'accord</b>	<b>Plutôt d'accord</b>	<b>Plutôt pas d'accord</b>	<b>Pas du tout d'accord</b>
4/ Suite à la promulgation de la Loi Elan votre office a été sommé de revoir sa stratégie financière et patrimoniale.	29%	29%	29%	14%
5/ L'activité de vente HLM, facilitée par la Loi Elan, va être amené à s'accroître dans les années à venir au sein de votre office.	14%	14%	57%	14%
6/ Le changement de régime comptable a été suffisamment anticipé au sein de votre office.	14%	86%	0%	0%
7/ Les actions menées pour donner suite au changement de régime comptable sont toujours suivies et évaluées.	14%	43%	14%	29%
8/ Vos collaborateurs et vous-même avez le sentiment d'avoir été suffisamment impliqué dans le processus de changement de régime comptable.	43%	43%	14%	0%
9/ L'implication de la Direction Général dans le processus de changement de régime comptable a été salutare.	29%	71%	0%	0%
10/ Les difficultés ont toutes été surmontées.	14%	43%	29%	14%
11/ Le changement de régime comptables a fait émergé des conflits.	14%	43%	29%	14%
<b>Total général</b>	<b>21%</b>	<b>46%</b>	<b>21%</b>	<b>11%</b>
<b>Logique politique</b>				
	<b>Tout à fait d'accord</b>	<b>Plutôt d'accord</b>	<b>Plutôt pas d'accord</b>	<b>Pas du tout d'accord</b>
12/ Les élus, en tant que membres du conseil d'administration, sont en capacité d'impulser et de faciliter le changement au sein de l'office.	14%	29%	57%	0%
13/ L'agenda politique, exerce une pression sur les élus afin que ces derniers impulsent des réformes.	14%	57%	29%	0%
15/ Les outils de gestion mis en place au sein de l'office sont toujours utilisés à des fins de communication ou de négociation auprès des parties prenantes.	14%	29%	57%	0%
16/ Le secteur publique est souvent dépeint comme un secteur empreint d'immobilisme.	29%	43%	29%	0%
17/ L'absence d'axe stratégique prioritaires dans les politiques publiques représente un obstacle à la mesure de la performance des OPH.	29%	29%	43%	0%
18/ L'irrationalité dans la prise de décision politique représente un frein à la mesure de la performance.	43%	29%	29%	0%
19/ Il existe une inadéquation entre les objectifs poursuivis par un élu et les responsables de l'office.	14%	29%	57%	0%
<b>Total général</b>	<b>22%</b>	<b>35%</b>	<b>43%</b>	<b>0%</b>
<b>Logique Bureaucratique</b>				
	<b>Tout à fait d'accord</b>	<b>Plutôt d'accord</b>	<b>Plutôt pas d'accord</b>	<b>Pas du tout d'accord</b>
20/ les procédures mises en place au sein de votre office représentent un accélérateur de changement.	29%	57%	14%	0%
21/ Lors de la mise en place de nouvelles procédures vous vous sentez suffisamment consulté.	29%	43%	29%	0%
22/ La rigidité du secteur public constitue un frein au changement.	0%	57%	43%	0%
<b>Total général</b>	<b>19%</b>	<b>52%</b>	<b>29%</b>	<b>0%</b>
<b>Logique professionnel</b>				
	<b>Tout à fait d'accord</b>	<b>Plutôt d'accord</b>	<b>Plutôt pas d'accord</b>	<b>Pas du tout d'accord</b>
23/ Face au carcan administratifs, juridique et au flou de certaines décision, vous avez élaboré une certaine habitude de la débrouillardise.	14%	43%	29%	14%
24/ Il existe au sein de votre office une certaine réticence à adopter des innovations issues du secteur privé.	14%	14%	43%	29%
25/ Les termes "Client" ou "Profit" sont tabous au sein de votre office.	0%	71%	29%	0%
<b>Total général</b>	<b>10%</b>	<b>43%</b>	<b>33%</b>	<b>14%</b>
<b>Logique de marché</b>				
	<b>Tout à fait d'accord</b>	<b>Plutôt d'accord</b>	<b>Plutôt pas d'accord</b>	<b>Pas du tout d'accord</b>
26/ Il existe une managérialisation* du secteur du logement social.	14%	14%	57%	14%
27/ La managérialisation des OPHLM entre en contradiction avec leur mission d'intérêt général et leur vocation social en conduisant à une certaine discrimination de certains publics.	29%	29%	43%	0%
28/ L'activité de vente HLM entre en contradiction avec les missions de service public.	14%	29%	29%	29%
<b>Total général</b>	<b>19%</b>	<b>24%</b>	<b>43%</b>	<b>14%</b>

## Annexe n° 8 : Résultat du tri croisé du questionnaire administré aux OPHLM

<b>Affirmation CG</b>					
	Taille de l'OPH	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
1/ Le contrôle de gestion est une fonction qui doit être force de proposition.	Moins de 1500 logements	100%	0%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	100%	0%	0%	0%
	De plus de 12 000 logements	100%	0%	0%	0%
<b>Total 1/ Le contrôle de gestion est une fonction qui doit être force de proposition.</b>		<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
2/ Le contrôle de gestion est une fonction qui doit être à l'écoute des besoins des fonctions supports.	Moins de 1500 logements	100%	0%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	100%	0%	0%	0%
	De plus de 12 000 logements	100%	0%	0%	0%
<b>Total 2/ Le contrôle de gestion est une fonction qui doit être à l'écoute des besoins des fonctions supports.</b>		<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
3/ La définition et le mode de calcul des indicateurs est toujours clairs et connus de tous.	Moins de 1500 logements	0%	100%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	0%	60%	0%	40%
	De plus de 12 000 logements	0%	100%	0%	0%
<b>Total 3/ La définition et le mode de calcul des indicateurs est toujours clairs et connus de tous.</b>		<b>0%</b>	<b>71%</b>	<b>0%</b>	<b>29%</b>
<b>Total général</b>		<b>67%</b>	<b>24%</b>	<b>0%</b>	<b>10%</b>
<b>Impact loi Elan</b>					
	Taille de l'OPH	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
4/ Suite à la promulgation de la Loi Elan votre office a été sommé de revoir sa stratégie financière et patrimoniale.	Moins de 1500 logements	100%	0%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	0%	40%	40%	20%
	De plus de 12 000 logements	100%	0%	0%	0%
<b>Total 4/ Suite à la promulgation de la Loi Elan votre office a été sommé de revoir sa stratégie financière et patrimoniale.</b>		<b>29%</b>	<b>29%</b>	<b>29%</b>	<b>14%</b>
5/ L'activité de vente HLM, facilitée par la Loi Elan, va être amené à s'accroître dans les années à venir au sein de votre office.	Moins de 1500 logements	0%	0%	100%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	20%	0%	60%	20%
	De plus de 12 000 logements	0%	100%	0%	0%
<b>Total 5/ L'activité de vente HLM, facilitée par la Loi Elan, va être amené à s'accroître dans les années à venir au sein de votre office.</b>		<b>14%</b>	<b>14%</b>	<b>57%</b>	<b>14%</b>
6/ Le changement de régime comptable a été suffisamment anticipé au sein de votre office.	Moins de 1500 logements	0%	100%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	20%	80%	0%	0%
	De plus de 12 000 logements	0%	100%	0%	0%
<b>Total 6/ Le changement de régime comptable a été suffisamment anticipé au sein de votre office.</b>		<b>14%</b>	<b>86%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
7/ Les actions menées pour donner suite au changement de régime comptable sont toujours suivies et évaluées.	Moins de 1500 logements	0%	0%	100%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	20%	40%	0%	40%
	De plus de 12 000 logements	0%	100%	0%	0%
<b>Total 7/ Les actions menées pour donner suite au changement de régime comptable sont toujours suivies et évaluées.</b>		<b>14%</b>	<b>43%</b>	<b>14%</b>	<b>29%</b>
8/ Vos collaborateurs et vous-même avez le sentiment d'avoir été suffisamment impliqué dans le processus de changement de régime comptable.	Moins de 1500 logements	0%	0%	100%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	60%	40%	0%	0%
	De plus de 12 000 logements	0%	100%	0%	0%
<b>Total 8/ Vos collaborateurs et vous-même avez le sentiment d'avoir été suffisamment impliqué dans le processus de changement de régime comptable.</b>		<b>43%</b>	<b>43%</b>	<b>14%</b>	<b>0%</b>
9/ L'implication de la Direction Général dans le processus de changement de régime comptable a été salutare.	Moins de 1500 logements	0%	100%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	40%	60%	0%	0%
	De plus de 12 000 logements	0%	100%	0%	0%
<b>Total 9/ L'implication de la Direction Général dans le processus de changement de régime comptable a été salutare.</b>		<b>29%</b>	<b>71%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
10/ Les difficultés ont toutes été surmontées.	Moins de 1500 logements	0%	0%	0%	100%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	20%	40%	40%	0%
	De plus de 12 000 logements	0%	100%	0%	0%
<b>Total 10/ Les difficultés ont toutes été surmontées.</b>		<b>14%</b>	<b>43%</b>	<b>29%</b>	<b>14%</b>
11/ Le changement de régime comptables a fait émergé des conflits.	Moins de 1500 logements	100%	0%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	0%	40%	40%	20%
	De plus de 12 000 logements	0%	100%	0%	0%
<b>Total 11/ Le changement de régime comptables a fait émergé des conflits.</b>		<b>14%</b>	<b>43%</b>	<b>29%</b>	<b>14%</b>
<b>Total général</b>		<b>21%</b>	<b>46%</b>	<b>21%</b>	<b>11%</b>

<b>Logique politique</b>					
	Taille de l'OPH	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
12/ Les élus, en tant que membres du conseil d'administration, sont en capacité d'impulser et de faciliter le changement au sein de l'office.	Moins de 1500 logements	0%	100%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	20%	0%	80%	0%
	De plus de 12 000 logements	0%	100%	0%	0%
<b>Total 12/ Les élus, en tant que membres du conseil d'administration, sont en capacité d'impulser et de faciliter le changement au sein de l'office.</b>		14%	29%	57%	0%
13/ L'agenda politique, exerce une pression sur les élus afin que ces derniers impulsent des réformes.	Moins de 1500 logements	0%	100%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	0%	60%	40%	0%
	De plus de 12 000 logements	100%	0%	0%	0%
<b>Total 13/ L'agenda politique, exerce une pression sur les élus afin que ces derniers impulsent des réformes.</b>		14%	57%	29%	0%
15/ Les outils de gestion mis en place au sein de l'office sont toujours utilisés à des fins de communication ou de négociation auprès des parties prenantes.	Moins de 1500 logements	0%	0%	100%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	0%	40%	60%	0%
	De plus de 12 000 logements	100%	0%	0%	0%
<b>Total 15/ Les outils de gestion mis en place au sein de l'office sont toujours utilisés à des fins de communication ou de négociation auprès des parties prenantes.</b>		14%	29%	57%	0%
16/ Le secteur public est souvent dépeint comme un secteur empreint d'immobilisme.	Moins de 1500 logements	100%	0%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	20%	40%	40%	0%
	De plus de 12 000 logements	0%	100%	0%	0%
<b>Total 16/ Le secteur public est souvent dépeint comme un secteur empreint d'immobilisme.</b>		29%	43%	29%	0%
17/ L'absence d'axe stratégique prioritaires dans les politiques publiques représente un obstacle à la mesure de la performance des OPH.	Moins de 1500 logements	0%	100%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	20%	20%	60%	0%
	De plus de 12 000 logements	100%	0%	0%	0%
<b>Total 17/ L'absence d'axe stratégique prioritaires dans les politiques publiques représente un obstacle à la mesure de la performance des OPH.</b>		29%	29%	43%	0%
18/ L'irrationalité dans la prise de décision politique représente un frein à la mesure de la performance.	Moins de 1500 logements	0%	100%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	40%	20%	40%	0%
	De plus de 12 000 logements	100%	0%	0%	0%
<b>Total 18/ L'irrationalité dans la prise de décision politique représente un frein à la mesure de la performance.</b>		43%	29%	29%	0%
19/ Il existe une inadéquation entre les objectifs poursuivis par un élu et les responsables de l'office.	Moins de 1500 logements	0%	0%	100%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	20%	40%	40%	0%
	De plus de 12 000 logements	0%	0%	100%	0%
<b>Total 19/ Il existe une inadéquation entre les objectifs poursuivis par un élu et les responsables de l'office.</b>		14%	29%	57%	0%
<b>Total général</b>		<b>22%</b>	<b>35%</b>	<b>43%</b>	<b>0%</b>
<b>Logique Bureaucratique</b>					
	Taille de l'OPH	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
20/ les procédures mises en place au sein de votre office représentent un accélérateur de changement.	Moins de 1500 logements	0%	100%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	40%	60%	0%	0%
	De plus de 12 000 logements	0%	0%	100%	0%
<b>Total 20/ les procédures mises en place au sein de votre office représentent un accélérateur de changement.</b>		29%	57%	14%	0%
21/ Lors de la mise en place de nouvelles procédures vous vous sentez suffisamment consulté.	Moins de 1500 logements	0%	0%	100%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	40%	60%	0%	0%
	De plus de 12 000 logements	0%	0%	100%	0%
<b>Total 21/ Lors de la mise en place de nouvelles procédures vous vous sentez suffisamment consulté.</b>		29%	43%	29%	0%
22/ La rigidité du secteur public constitue un frein au changement.	Moins de 1500 logements	0%	100%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	0%	60%	40%	0%
	De plus de 12 000 logements	0%	0%	100%	0%
<b>Total 22/ La rigidité du secteur public constitue un frein au changement.</b>		0%	57%	43%	0%
<b>Total général</b>		<b>19%</b>	<b>52%</b>	<b>29%</b>	<b>0%</b>
<b>Logique professionnel</b>					
	Taille de l'OPH	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
23/ Face au carcan administratifs, juridique et au flou de certaines décision, vous avez élaboré une certaine habitude de la débrouillardise.	Moins de 1500 logements	0%	100%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	20%	20%	40%	20%
	De plus de 12 000 logements	0%	100%	0%	0%
<b>Total 23/ Face au carcan administratifs, juridique et au flou de certaines décision, vous avez élaboré une certaine habitude de la débrouillardise.</b>		14%	43%	29%	14%
24/ Il existe au sein de votre office une certaine réticence à adopter des innovations issues du secteur privé.	Moins de 1500 logements	100%	0%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	0%	20%	40%	40%
	De plus de 12 000 logements	0%	0%	100%	0%
<b>Total 24/ Il existe au sein de votre office une certaine réticence à adopter des innovations issues du secteur privé.</b>		14%	14%	43%	29%
25/ Les termes "Client" ou "Profit" sont tabous au sein de votre office.	Moins de 1500 logements	0%	100%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	0%	80%	20%	0%
	De plus de 12 000 logements	0%	0%	100%	0%
<b>Total 25/ Les termes "Client" ou "Profit" sont tabous au sein de votre office.</b>		0%	71%	29%	0%
<b>Total général</b>	<b>0</b>	<b>10%</b>	<b>43%</b>	<b>33%</b>	<b>14%</b>

	Taille de l'OPH	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
26/ Il existe une managérialisation* du secteur du logement social.	Moins de 1500 logements	0%	0%	100%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	20%	20%	40%	20%
	De plus de 12 000 logements	0%	0%	100%	0%
<b>Total 26/ Il existe une managérialisation* du secteur du logement social.</b>	<b>0</b>	<b>14%</b>	<b>14%</b>	<b>57%</b>	<b>14%</b>
27/ La managérialisation des OPHLM entre en contradiction avec leur mission d'intérêt général et leur vocation social en conduisant à une certaine discrimination de certains publics.	Moins de 1500 logements	0%	100%	0%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	40%	20%	40%	0%
	De plus de 12 000 logements	0%	0%	100%	0%
	<b>Total 27/ La managérialisation des OPHLM entre en contradiction avec leur mission d'intérêt général et leur vocation social en conduisant à une certaine discrimination de certains publics.</b>	<b>0</b>	<b>29%</b>	<b>29%</b>	<b>43%</b>
28/ L'activité de vente HLM entre en contradiction avec les missions de service public.	Moins de 1500 logements	0%	0%	100%	0%
	De 1 500 logements à 12 000 logements	20%	40%	0%	40%
	De plus de 12 000 logements	0%	0%	100%	0%
<b>Total 28/ L'activité de vente HLM entre en contradiction avec les missions de service public.</b>	<b>0</b>	<b>14%</b>	<b>29%</b>	<b>29%</b>	<b>29%</b>
<b>Total général</b>	<b>0</b>	<b>19%</b>	<b>24%</b>	<b>43%</b>	<b>14%</b>