

# LES EXIGENCES DE LA PROXIMITÉ

*par Corinne Aubin-Vasselin \**

## *Retour sur dix années de démarches de gestion urbaine et sociale de proximité*

En 1989, « *Le roman de la ZUP* » (1) rendait compte sur un mode original de l'imagination et du volontarisme de quelques « pionniers de la gestion sociale », en montrant comment, en Rhône-Alpes, des réponses étaient inventées et des savoir-faire développés, faisant émerger un nouveau métier de gestionnaire du logement social. La perte d'attractivité des quartiers d'habitat social dans les années 1990 a conduit ces mêmes gestionnaires à pousser encore plus avant leur réflexion. De cette nouvelle étape, sont nés deux concepts-clefs : la structuration inter-organismes et la gestion urbaine de proximité.

Les années 1980 voient la création d'agences HLM décentralisées au cœur des quartiers de l'agglomération lyonnaise : la gestion de proximité est alors une réponse organisationnelle des bailleurs aux difficultés rencontrées dans les quartiers. Au milieu des années 1990, les bailleurs sont confrontés à des taux de vacance record. Ils développent, avec l'appui de leurs partenaires, des actions d'amélioration de l'attractivité de leurs patrimoines. Parallèlement, ils proposent en inter-organismes des actions de qualification et de soutien du personnel de proximité (2).

Deux sites précurseurs, Vénissieux et Vaulx-en-Velin, font l'objet de conventions de gestion de proximité renforçant les actions entre organismes et le partenariat. Les acteurs locaux ont ainsi acquis sur ces territoires des compétences, des méthodes de travail et une culture de la gestion de proximité. Ils ont contribué à la diffusion de ce savoir-faire à l'échelle nationale (3).

## **Les professionnels créent, ensemble**

Quand un territoire est en difficulté, quand la dégradation du cadre de vie ne traduit rien d'autre qu'une forme de désespérance de la population, quels sont les leviers d'action pour les organismes de logement social ? Que faire quand les politiques de gestion ont montré, au fil des années, leurs limites ?

Le principe de réalité impose de travailler « autrement », par une prise en charge commune des réalités du terrain, en mobilisant et coordonnant les énergies de tous les acteurs concernés. Face aux réalités de l'environnement, directions générales, chefs d'agence, services des ressources humaines, gardiens d'immeubles

*\* Directrice de l'Association Régionale des organismes d'HLM de Rhône-Alpes, C.Aubin-Vasselin@arra-habitat.org*

(1) **Cécile Elie, Pierre Soubeyran, Jean-Paul Blery**, édité par l'ARRA-HLM, la Commission régionale des quartiers et la Préfecture de la région Rhône-Alpes, 1989.

(2) La première expérience de formation inter-organismes a été menée en 1996 aux Minguettes par l'OPAC du Grand Lyon et l'OPAC du Rhône. La richesse du travail produit par les gardiens des deux organismes a amené les bailleurs et les partenaires institutionnels à programmer une action similaire à Vaulx-en-Velin en 1997.

(3) Généralisation des démarches de gestion urbaine de proximité dans le cadre des Contrats de Ville 2000 – 2006, à partir de la note de cadrage DIV / DGUIHC / UNFOHLM de juin 1999.

# DES ASSOCIATIONS POUR DÉVELOPPER LA CITOYENNETÉ

À entendre les médias, qui donc aurait envie d'aller habiter dans une cité HLM ? Et pourtant, on y vit de bons moments. Des solidarités naissent et se développent. La vie en collectivité n'est pas toujours facile et nombre de locataires ne sont pas préparés à ce genre de vie qui comporte des droits, mais aussi des devoirs et des contraintes. De plus, les locataires ont de la peine à être entendus des bailleurs et des municipalités pour obtenir des réponses aux problèmes soulevés (1). Les gens de ces cités ont les comportements de beaucoup aujourd'hui (2). Le chacun pour soi paraît devenir la règle.

Face à cette situation, la meilleure réponse paraît être la mise en place d'associations de locataires et résidents ayant pour objectif de rendre les citoyens actifs pour promouvoir la qualité de vie et améliorer « le vivre ensemble ». Une association devient très rapidement un lieu de connaissance mutuelle, d'échange, d'analyse des problèmes et de recherche de solutions. Même minoritaires, les groupes de locataires ou de résidents ainsi organisés, avec l'apport et le soutien d'une organisation nationale, sont un vrai trésor pour un quartier.

Se regrouper pour mieux voir et analyser les problèmes, faire s'exprimer chacun à leur sujet, les présenter au bailleur ou à la municipalité sont des objectifs naturels pour obtenir des résultats : meilleur entretien, réhabilitation de montées, réparation d'un chauffage, action face à l'insécurité... Face aux problèmes d'incivilité ou de comportements marginaux, et aux réactions qui visent immédiatement à exclure les fauteurs de troubles, une association aide à analyser les agissements, à examiner les différents moyens de discussion et d'intervention, à chercher des réponses avec d'autres acteurs du quartier (3). Être un citoyen actif, c'est s'impliquer, rechercher des solutions à plusieurs et œuvrer pour les faire aboutir.

Si, à court terme, les résultats du travail d'une association ne sont pas toujours satisfaisants, à moyen et long terme, ils sont toujours garantis. Se mettre en route au sein d'une association reconnue et compétente crée du neuf dans les quartiers populaires, par l'amitié que cela engendre, par la régulation à laquelle participe l'association, par l'autorité qu'elle acquiert du côté du bailleur et de la municipalité. Il s'ensuit un réel partenariat pour le mieux vivre des familles et du quartier.

L'action organisée des locataires contribue à valoriser des personnes qui s'investissent et ce, quel que soit leur niveau social, en leur permettant d'acquérir des compétences par l'exercice de la responsabilité. Elle ouvre à des problèmes qui dépassent le cadre de l'immeuble et du quartier. Quelle satisfaction pour un locataire de constater un jour que, grâce à l'association, le bailleur lui répond correctement, le considère, lui qui criait souvent dans le désert !

Si l'association ne fonctionne pas assez collectivement, permettre à certains de devenir responsables, d'être écoutés et entendus des bailleurs et des services publics peut parfois favoriser des personnalités peu soucieuses d'un fonctionnement collectif. C'est donc l'une des missions de l'association que de favoriser avant tout l'expression et la participation de tous, en vue du développement de la citoyenneté dans le quartier.

**Georges Dupont**

*Responsable à la Confédération Syndicale des Familles de Haute-Savoie*

(1) D'où le découragement pour l'engagement et souvent l'envie de fuir le quartier.

(2) Recherche de ses droits, attente vis-à-vis de la collectivité et du bailleur, du fait qu'on paye son loyer et ses impôts.

(3) Éducateurs, services sociaux, bailleurs, municipalité, police, etc.



des organismes bailleurs et partenaires ont décidé de travailler ensemble, chacun dans son rôle, avec son regard, ses attentes, ses compétences. Autour des personnels de proximité de Vaulx-en-Velin par exemple, avec l'impulsion de partenaires des organismes de logement social (4), une dynamique s'est mise progressivement en marche en 1998, car tout était « à inventer ».

Le terrain, les réalités quotidiennes, les contacts avec les habitants..., les gardiens d'immeubles de Vaulx-en-Velin sont en première ligne. Depuis 1998, le Centre de Ressources accompagne les gardiens de façon continue et personnelle. C'est un lieu de formation à travers de multiples séminaires (5), un lieu d'échange entre gardiens, par l'émergence d'un « réseau » qui permet d'optimiser les savoir-faire, de nourrir une plus grande solidarité, de favoriser la reconnaissance du métier par leurs responsables, le personnel des organismes HLM, les locataires, les habitants. C'est aussi un lieu d'actions avec des groupes de travail qui analysent les problèmes et formalisent des solutions (6).

## Construire avec les habitants

Alors qu'ils offrent une qualité de services aux locataires sans équivalent dans le secteur locatif privé, les organismes de logement social constatent souvent, avec amertume, que les efforts qu'ils ont fournis depuis la fin des années 1980 n'ont pas été capables de contrer l'image dégradée du logement social.

La qualité du service est au cœur des attentes des habitants et c'est un objectif des organismes de Rhône-Alpes depuis de nombreuses années. Pour eux, la qualité est un impératif qui doit être assuré partout, quelle que soit l'importance du patrimoine, et quelles que soient les difficultés rencontrées sur les territoires. Elle est appelée à se décliner de plusieurs manières. Si la qualité du produit logement est recherchée en premier lieu, la qualité du service concerne la relation avec les habitants, l'entretien courant, la maintenance en continu des équipements.

Partie prenante de la « gouvernance » des organismes de logement social (7), les locataires et leurs associations voient leur rôle s'accroître dans l'habitat depuis la Loi SRU qui a instauré les plans et les conseils de concertation locative. Mieux informés, les locataires formulent des exigences de plus en plus précises et argumentées en matière de qualité. Les relations entre locataires et bailleurs se clarifient du fait de la présence des associations dans les instances de concertation.

De plus en plus fréquemment, les démarches de concertation et la recherche commune de qualité au quotidien font appel à la responsabilisation de chacun : contractualisation sur la base d'engagements réciproques dans des chartes rappelant les droits et devoirs du bailleur et du locataire, pratiques de gestion

(4) Ville de Vaulx-en-Velin, Grand Lyon, État, Région.

(5) Formation de base au métier mais aussi travail sur la mobilisation de ses propres ressources par une meilleure maîtrise de la gestion de la relation.

(6) De l'élaboration d'une fiche de relevés d'incidents, aux questions de la maintenance technique, en passant par la gestion des produits d'entretien, la constitution de réseaux de quartier...

(7) Depuis leur création par la Loi Bonnefoy en 1912 pour les offices et OPAC, depuis la Loi Borloo du 1er août 2003 pour les Entreprises Sociales pour l'Habitat.

et projets d'amélioration de services concertés avec les locataires et leurs représentants : chartes de voisinage, projets de résidence, projets « mieux vivre ensemble ». Ces pratiques de contractualisation, souhaitées par les locataires, définissent des règles et des engagements communs et sont souvent l'occasion de développer les relations sociales dans une résidence.

Ces démarches vont à l'encontre de la croyance que, sur les quartiers « difficiles », le repli sur soi est la règle, et que « subir » des relations de voisinage difficiles est une fatalité (8).

## **Gestion urbaine de proximité : les limites**

La présence sur les sites selon des formes variées (agence, antennes, gardiens,...) a conféré aux organismes de logement social une avance certaine sur d'autres acteurs. La connaissance des sites, de leur fonctionnement et des besoins des locataires est de mieux en mieux exploitée en interne. Mais des limites existent.

Dans de nombreux quartiers, un sentiment d'abandon persiste. Le rejet de ces quartiers se traduit par des difficultés de relocalisation, malgré la tension sur le marché du logement. Dans ces conditions, l'évolution vers la spécialisation « hyper-sociale » de ces quartiers ne peut être enrayerée.

Les avancées de la gestion de proximité des bailleurs ne doivent pas masquer les difficultés qui subsistent. D'après des enquêtes de satisfaction, deux éléments restent à améliorer en priorité : le traitement des réclamations et la propreté des parties communes (9).

La qualité du cadre de vie dans les grands quartiers d'habitat social est nécessairement co-produite par d'autres acteurs, les services des collectivités notamment. Chacun a ses logiques propres d'intervention et la cohérence n'est pas toujours au rendez-vous ; les limites entre les territoires d'intervention de chacun ne sont pas toujours lisibles spatialement. Cette situation, héritage des conditions de création des « grands ensembles », est pénalisante pour le locataire-habitant qui peine à se repérer dans le « qui fait quoi ? ».

La diversité et la complexité des réalités de terrain nécessitent de passer d'une réponse standardisée à des réponses adaptées. Mais les moyens financiers sont ceux du droit commun, notamment pour les coûts de fonctionnement. Parallèlement aux 10 milliards d'euros que l'ANRU va consacrer dans les années qui viennent au renouvellement urbain de ces quartiers, les surcoûts de gestion relèvent eux « du droit commun ». Or, dans le système de financement du logement social, ce « droit commun » renvoie à la ressource que représentent les loyers et charges des locataires.

**Corinne Aubin-Vasselín**

(8) Voir le Cahier N° 80 d'*Actualités Habitat* de décembre 2003 « Les chartes de voisinage ».

(9) Enquêtes réalisées par l'ensemble du mouvement HLM en 2004-2005. Alors que la perception globale du service rendu est plutôt satisfaisante, ces deux composantes fortes du service en sont les points critiques.