

Partager la gouvernance avec ses locataires

- OPAC 38
- Isère (38)
- Thématiques : gouvernance, co-décision, culture participative

Contact :

Claudine ROUSSELET
Claudine.rousselet@opac38.fr

Tel : 04 76 20 50 50

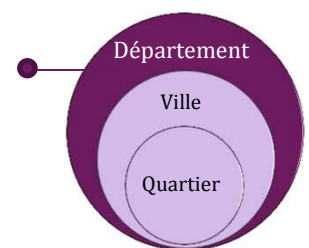
Comment associer les locataires à la décision ?

Le contexte

L'OPAC 38 est un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC) au service de l'habitat du département de l'Isère. Son patrimoine comprend 24 644 logements, répartis dans 286 communes d'Isère et dans 7 communes du Rhône. Les équipes de proximité des 8 agences territoriales assurent l'accompagnement et le suivi d'environ 58 000 locataires.

L'OPAC 38 veille à intégrer dans chacune de ses activités et de ses missions, les préoccupations sociales, environnementales et économiques. Que ce soit dans la conception et la construction de logements, dans la gestion technique du patrimoine ou dans la gestion locative et commerciale, le bailleur démontre sa volonté de prendre en compte les demandes de la diversité des parties prenantes (salariés, locataires, partenaires). Pour ses démarches qualité et la dynamique collaborative engagée par l'organisme HLM, l'OPAC 38 a obtenu la certification ISO 9001 en 2008.

Echelle de réalisation du projet



L'organisme HLM s'implique fortement et depuis longtemps dans le développement du dialogue avec ses locataires afin d'améliorer la qualité de service. Déjà dans les années 1990, l'OPAC 38 engage une réflexion au sujet du poids de l'énergie dans les charges. Sa volonté de mettre en avant le développement durable et la participation s'est tout d'abord concrétisée par l'élaboration de l'agenda 21 avec les habitants, les partenaires et les agents de l'organisme HLM. Ce travail de co-construction s'est prolongé par la mise en place du Groupe Participatif de l'Agenda 21 (GPA 21). C'est sur la base de cette dynamique collaborative que la nouvelle gouvernance partagée (NGP) a véritablement pris corps. Elle s'est construite autour de l'idée d'associer toutes les parties prenantes (salariés, partenaires, prestataires et surtout, les principaux concernés, les locataires) au processus de décision.

La NGP a vocation à irriguer l'ensemble des activités du bailleur. Elle se veut concrétiser un premier pas et une démarche porteuse d'innovation. Désormais inscrite dans les nouvelles orientations stratégiques de l'organisme HLM, la nouvelle gouvernance partagée est largement diffusée dans les pratiques de l'OPAC 38.



La gouvernance partagée

La gouvernance partagée signifie le partage du pouvoir. Il s'agit d'un processus collectif de compréhension et aussi d'actions, mené par une diversité de parties prenantes associées à la décision. Ce processus implique des accords négociés notamment sur les rôles, les droits et les responsabilités de chacun. L'information, la sensibilisation et la formation des agents comme des locataires sont au cœur du processus. Pour réfléchir collectivement et prendre la meilleure décision en concertation avec les professionnels de l'habitat et du quartier, l'ensemble des parties prenantes est alors accompagné.

Les 5 principaux constats à l'origine du projet :

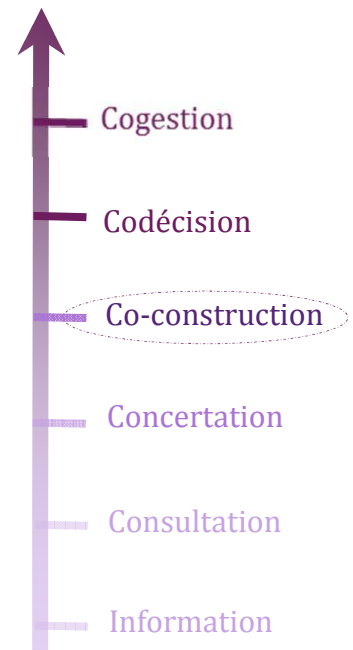
- Des fédérations de locataires et des administrateurs locataires déjà impliqués dans la stratégie de l'organisme, via le conseil d'administration.
- Une dynamique participative déjà enclenchée à travers l'Agenda 21.
- Une demande des locataires de participer aux choix qui les concernent.
- Une volonté commune d'aller plus loin dans la démarche de dialogue entre l'organisme et les locataires.
- Une volonté de l'organisme d'être à la pointe en matière d'innovation sociale.

Co-élaborer la décision avec ses locataires

La Nouvelle Gouvernance Partagée, dite NGP, est une démarche mise en œuvre par le bailleur depuis plusieurs années, impliquant le locataire, les agents de l'OPAC mais aussi les élus et les partenaires, dans le processus de prise de décision. La NGP est davantage une association des parties prenantes à la construction de la décision qu'une association à la décision elle-même, qui relève de la responsabilité de l'OPAC 38.

Dans le cadre d'ateliers de travail participatif, la Nouvelle Gouvernance Partagée invite les locataires à s'investir davantage dans les décisions stratégiques et opérationnelles de l'organisme HLM. Il s'agit pour l'Opac38 d'aller au-delà du cadre institutionnel et d'être proactif en matière de RSE.

Pour améliorer la qualité de ses relations avec ses locataires et dans l'optique de faire progresser l'engagement de ses salariés et de ses partenaires, l'OPAC 38 initie avec eux une « Nouvelle Gouvernance Partagée ». Ce travail collaboratif associant la diversité des forces vives de l'organisme HLM souhaite améliorer l'efficacité des décisions prises, ainsi que leur appropriation par chacun. Pour la Directrice Générale « *des salariés convaincus font des locataires convaincus. Les décisions sont ainsi facilitées* ». Ainsi, la nouvelle gouvernance partagée permet la mise en place de solutions mieux adaptées aux attentes et aux besoins des locataires.



Les objectifs :

- **Associer** davantage les locataires aux prises de décision afin de mieux répondre à leurs attentes
- **Construire** une relation de confiance et améliorer la qualité des relations sociales
- **Asseoir** la légitimité des décisions
- **Améliorer** la qualité du service en renforçant la proximité du bailleur avec ses locataires
- **Aller plus loin** dans la transparence avec les locataires
- **Produire de l'innovation** en mobilisant l'intelligence collective

Crédo de la Nouvelle Gouvernance Partagée :

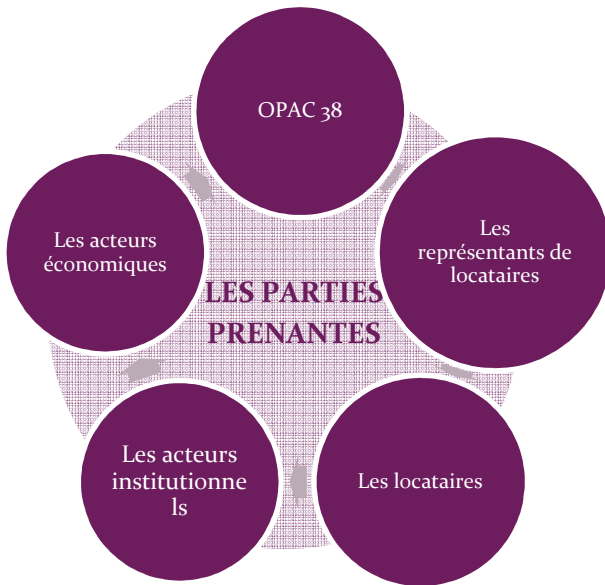
«Un partage du savoir pour un partage du pouvoir, partout, pour tous, totalement et tout le temps»

LES BÉNÉFICES DU PROJET POUR LE BAILLEUR

- **Désamorcer** et **réduire** le nombre de blocages, contestations et réclamations des locataires
- **Favoriser** l'engagement de chacune des parties prenantes : salariés, partenaires et locataires
- **Construire** un climat de confiance et une dynamique constructive pour engager les améliorations nécessaires
- **Renforcer** la légitimité du bailleur aux yeux des locataires
- **S'enrichir** des expériences et expertises des différentes parties prenantes
- **Impacter** positivement le travail des salariés en interne

LES PARTIES PRENANTES ASSOCIÉES AU PROJET

La Nouvelle Gouvernance Partagée de l'OPAC 38 implique une diversité de parties prenantes au sein d'une pluralité d'instances. Le bailleur souhaite que les locataires soient au cœur du dispositif. Au-delà d'associer les locataires, l'organisme implique également ses agents ainsi que des partenaires externes. Ils participent de différentes manières selon les thématiques abordées, les enjeux de gouvernance et les niveaux d'association attendus.



OPAC 38 : pilotage et suivi du projet

Il n'y a pas de pilote désigné au sein du bailleur. L'objectif de la gouvernance partagée est d'irriguer l'ensemble de l'organisme.

- **Les décideurs** - Tous les décideurs, à tous les niveaux sont concernés. Toutefois, deux pôles de l'organisme sont particulièrement mobilisés dans le cadre de cette démarche : le pôle Territoires & Solidarités, ainsi que le pôle Métiers de l'Habitat. Au sein de ce dernier, la Direction Développement Durable, pilote de l'Agenda 21, est chargée d'organiser les temps participatifs qui font vivre la Nouvelle Gouvernance Partagée.
- **Les services et leurs agents** - Bien que l'implication des salariés se fasse à tous niveaux de l'organisme HLM, sans considération hiérarchique, certains métiers sont malgré tout nécessairement plus concernés : chefs de projet cohésion sociale et urbaine, directeurs d'agences et responsables de territoires, directeur du développement durable et Europe.

Les représentants de locataires - Une dizaine de représentants de locataires sont membres du Groupe de Pilotage Stratégique. Ils participent à la construction de la démarche et à la formulation des orientations stratégiques de l'organisme HLM. La plupart sont également impliqués dans le Groupe Participatif de l'Agenda 21. Ils transmettent les besoins des locataires et assurent la mobilisation et la diffusion de la démarche auprès des habitants.

Les locataires - Quelques habitants et plus particulièrement des locataires déjà impliqués dans le cadre de l'Agenda 21 contribuent aux temps participatifs organisés par l'organisme HLM. Certains locataires sont par ailleurs ponctuellement invités au Groupe de Pilotage Stratégique.

Les acteurs institutionnels - Des représentants des collectivités territoriales font partie des instances de pilotage. Moins engagés que d'autres parties prenantes, leur participation est plus faible.

Les acteurs économiques - Les partenaires économiques (prestataires de maintenance, architectes...) sont sollicités dans le cadre des instances de pilotage afin d'intervenir sur leur domaine d'expertise et les questions qui les concernent.

Dès 2004, l'OPAC 38 fait appel à un prestataire pour accompagner l'élaboration de son agenda 21 (l'association ARENES). Ce partenariat est renouvelé pour la mise en place de la Nouvelle Gouvernance Partagée ainsi que pour accompagner son déploiement. L'association est donc principalement intervenue sur deux volets de la démarche :

- *En amont de la nouvelle gouvernance partagée, en appui à l'élaboration d'une démarche participative dans le cadre de l'Agenda 21, associant les locataires et les agents de l'OPAC 38 : mise en place d'un Groupe Participatif de l'Agenda 21.*
- *Pour la mise en place de la nouvelle gouvernance partagée de l'OPAC 38 : réalisation d'un état des lieux des pratiques de gouvernance, définition de la stratégie de l'organisme en matière de gouvernance et sa déclinaison en plan d'actions, animation des différents temps participatifs et réunions de travail (Groupe de Pilotage Stratégique, Groupe participatif de l'Agenda 21, Formations, Café Gouvernance).*

Les 4 GRANDES ÉTAPES DU PROJET

Pour développer la Nouvelle Gouvernance Partagée, l'OPAC 38 s'appuie sur la dynamique déjà engagée dans le cadre de son Agenda 21. Ce nouveau dispositif émerge d'une volonté du bailleur de mieux associer ses locataires. On distingue 4 grandes étapes dans le déploiement opérationnel de la « Nouvelle Gouvernance Partagée ».

ETAPE 1 : de l'idée au projet

➤ Dresser l'état des lieux des pratiques de gouvernance au sein de l'OPAC 38

Pour mettre en place la Nouvelle Gouvernance Partagée, l'OPAC 38 réalise tout d'abord un diagnostic et un état des lieux de la gouvernance. Pour ce diagnostic, 10 études de cas ont été réalisées sur 4 principaux thèmes: 1) La Gestion quotidienne des ensembles immobiliers et les relations avec les locataires; 2) L'animation des ensembles immobiliers, la vie sociale et territoriale; 3) La conception et la mise en œuvre des projets de travaux et d'aménagement; 4) La gestion stratégique de l'entreprise. Cette première étape consiste à dresser le bilan des actions mises en place par le bailleur pour associer ses locataires à différents niveaux dans le cadre de ses missions. Cet état des lieux est mis en partage auprès de l'ensemble des agents de l'OPAC 38.

ETAPE 2 : la co-construction de la nouvelle gouvernance partagée

➤ Mettre en place les outils nécessaires et les instances en charge de cette gouvernance

L'association des locataires à la gouvernance de l'OPAC 38 se concrétise par l'organisation de plusieurs temps de rencontres organisés tout au long de l'année. Ils permettent au bailleur de mieux prendre en compte le point de vue des habitants et leurs besoins. Les décisions prises conjointement par l'organisme HLM et les locataires améliorent la qualité des relations et le service rendu aux habitants.

Véritables outils autour desquels se structure la démarche, trois principales instances participatives sont mises en place au sein de l'OPAC 38 :

❖ **Le Groupe de Pilotage Stratégique (GPS)** - Dispositif multi-acteurs, le GPS est l'instance de pilotage en charge de la co-construction de la Nouvelle Gouvernance Partagée. Elle se réunit pendant deux ans pour élaborer le projet NGP. Espace de co-décision en amont du conseil d'administration, il se compose pour moitié de salariés et des administrateurs de l'organisme HLM aux côtés de locataires (surtout des représentants de locataires mobilisés dans le cadre de l'Agenda 21). D'autres parties prenantes plus extérieures siègent également au sein de ce groupe : des représentants des collectivités et des acteurs économiques (architectes, prestataires de service...). A terme, le GPS a vocation à se transformer en groupe de suivi et d'évaluation de la démarche de Nouvelle Gouvernance Partagée.

❖ **Le Café Gouvernance** - En 2010, l'Opac38 a créé le concept des Cafés Gouvernance : des rencontres où les parties prenantes (prestataires de service, élus, locataires et salariés) peuvent s'exprimer et partager leurs expériences au cours de débats libres et conviviaux.

Le premier Café Gouvernance a eu lieu début 2011. Généralement, ces temps d'échange d'expériences, organisés autour d'un café, regroupent une vingtaine de participants.

❖ **Groupe participatif de l'Agenda 21 (GPA)** - Réuni deux fois par an sur une journée entière dans le cadre du suivi de l'Agenda 21, les parties prenantes (les habitants, les partenaires, les institutionnels et les salariés) participent à des ateliers ou des forums qui consistent à faire le point sur l'avancement des actions de l'Agenda 21. Ce dispositif participatif accueille une centaine de participants. Aujourd'hui le GPA est également en charge de faire le point sur l'avancée de la Nouvelle Gouvernance Partagée.

➤ Définir la stratégie de l'organisme en matière de gouvernance et la décliner en plan d'actions

En 2013, l'OPAC 38 a acté l'inscription de la Nouvelle Gouvernance Partagée dans ses nouvelles orientations stratégiques. Concrètement, les ambitions de la NGP sont désormais pleinement intégrées à la stratégie globale de l'organisme qui souhaite étendre la démarche à l'ensemble de l'établissement.

ZOOM SUR LE GROUPE DE PILOTAGE STRATÉGIQUE

Pendant deux ans, le GPS s'est réuni deux fois par trimestre. Animé par un prestataire extérieur (l'association ARENES), le GPS est chargé de valider et d'enrichir plusieurs dossiers au cœur de la Nouvelle Gouvernance Partagée :

- *Un état des lieux en matière de gouvernance*
- *Un plan de formation*
- *Un plan de mutation pour faire évoluer l'organisation et la culture*
- *Un plan d'actions à mettre en œuvre priorisées et hiérarchisées selon leur nature (coût, temporalité, etc.).*

La Nouvelle Gouvernance Partagée se structure autour de 4 principales ambitions. Aujourd'hui, chacune d'elles se déclinent en actions concrètes.

- Partager l'information en continu : Diffusion d'informations autour des projets urbains et des travaux via des lettres d'information ; la présence de l'OPAC 38 sur les chantiers ou encore l'envoi de SMS/mail ; l'organisation de l'accueil des nouveaux arrivants en leur livrant les informations pratiques dont ils peuvent avoir besoin en intégrant le parc social...
- Co-élaborer la décision : Des comités de résidence permettant à chacun de participer à l'échelle de son quartier ; des concertations dans le cadre de projets de renouvellement urbain...
- S'enrichir des expériences et des expertises : Mise en place d'un parcours d'intégration pour les nouveaux salariés ; organisations de formations aux interventions courantes au titre des réparations locatives, mises en place en collaboration avec un centre social dans un logement témoin ; organisation de chantiers dédiés aux jeunes...
- Développer le vivre ensemble : Opérations de nettoyage participatif ; organisation de fêtes de quartiers ; jardins partagés ; mise en place de bacs à compost...



ETAPE 3 : la consolidation de la Nouvelle Gouvernance Partagée

➤ Informer et communiquer sur la démarche en interne comme en externe

L'appropriation de la démarche par le plus grand nombre passe tout d'abord par la diffusion de l'information auprès des agents, des partenaires et des locataires. La communication lancée par le bailleur porte sur les actions menées, les outils mis à disposition, le programme des rendez-vous fixés... L'OPAC 38 élabore également un « passeport de la nouvelle gouvernance partagée » qui explique la démarche et encourage la mobilisation des locataires. Ce document est largement diffusé auprès des parties-prenantes, notamment des locataires.

➤ Former les agents de l'OPAC : « être mieux formés pour mieux informés »

Le plan de formation de la Nouvelle Gouvernance Partagée se concrétise par la formation des futurs animateurs de la NGP. Relais internes, les formés sont en charge de sensibiliser l'ensemble des salariés de l'OPAC 38 à la démarche participative engagée. Pendant deux jours, 13 salariés de l'OPAC 38 et un administrateur représentant des locataires sont formés à la participation. Amenés à réfléchir sur leurs propres pratiques, la formation leur permet de se familiariser avec une diversité d'outils et techniques d'animation participatifs. Dispensées par un prestataire extérieur, ces formations permettent également aux agents de réaliser des mises en situation. Formés, les agents de l'OPAC peuvent ensuite accompagner leurs collaborateurs (ainsi que des partenaires et des locataires) pour faciliter le changement de culture engagé.

ETAPE 4 : les perspectives données à la NGP

➤ Vers une Nouvelle Gouvernance Partagée de proximité ?

Mise en place à l'échelle du département, la NGP est parfois déconnectée des réalités locales et des attentes spécifiques des locataires à plus petite échelle. Afin d'adapter le dispositif participatif aux demandes de terrain, l'organisme recrute un représentant en charge de la cohésion sociale et urbaine au sein de chacune de ses agences territoriales.

➤ Le lancement de l'expérimentation « Revue de territoires »

Pour aller plus loin encore dans la prise en compte des besoins, l'OPAC 38 envisage de mettre en place une approche plus territorialisée de la participation des locataires. Pour ce faire, le bailleur prévoit une nouvelle action à titre expérimental, dès l'automne 2014 : la mise en place d'une Revue de territoire. Reste à définir la bonne échelle d'intervention (EPCI, bassin de vie, ville, quartier etc.) et définir les moyens pour faire émerger les demandes spécifiques émanant du terrain. Un des enjeux de cette « Revue de territoire » réside dans son articulation avec les instances de dialogue existantes à l'échelle du département. Associé à la réflexion, le Groupe Participatif de l'Agenda 21 propose d'organiser des temps de concertation avec les locataires en agence.

SYNTHESE DU PROJET

La gouvernance partagée initie un changement de culture au sein de l'OPAC 38 qui a l'ambition de renouveler la relation bailleur-locataires en généralisant la collaboration avec l'ensemble des parties-prenantes. Les locataires sont placés au cœur de ce dispositif visant l'amélioration de la qualité de service, du dialogue et des relations sociales, ainsi que l'optimisation des choix stratégiques du bailleur. C'est une démarche longue, lente et exigeante qui implique tous les échelons de l'organisme et réinterroge la vision des métiers en les faisant évoluer.

ATOUPS

- Un groupe de pilotage stratégique hybride (GPS) qui s'est constitué dès la conception du projet pour piloter la démarche
- Des temps forts fédérateurs
- D'importants moyens dédiés au développement de la NGP
- La formation des agents pour qu'ils soient en capacité d'accompagner le changement au sein de l'organisme
- Une amélioration de la relation salariés/locataires
- Une meilleure capacité de réponse du bailleur aux sollicitations et aux besoins des locataires

FAIBLESSES

- Une difficulté à mobiliser un nombre important de locataires
- La mobilisation de locataires déjà initiés à la participation
- Un temps de réflexion trop long
- Un manque d'opérationnel / de concret pendant ces temps gris (démarche parfois trop conceptuelle)
- Un déséquilibre dans la mobilisation des partenaires, par exemple des collectivités territoriales
- Un groupe de pilotage stratégique toujours pas transformé en groupe de suivi

OPPORTUNITÉS

- Des instances de dialogue déjà en place avec les habitants dans le cadre de l'agenda 21 (les groupes participatifs de l'agenda 21).
- Une volonté commune d'aller plus loin dans la démarche de dialogue entre l'organisme et les locataires en décentralisant la NGP (approche territoriale)
- Des économies en ressources et en coûts sur le temps long
- Générer de l'innovation sociale et anticiper sur l'évolution des métiers
- Valoriser le rôle et l'implication du bailleur dans une dynamique territoriale

MENACES

- L'essoufflement de la mobilisation des locataires en raison d'un manque de rythme dans le déploiement de la démarche
- La difficulté des professionnels à traiter les remontées effectuées par les locataires
- Une faible implication des parties-prenantes et une démarche qui repose sur la seule proactivité du bailleur
- Des salariés trop impliqués qui s'expriment à la place des locataires
- Un engagement à la transparence à respecter au risque du délitement de la confiance

Les conditions de réussite du projet :

- **Etre cohérent** entre les objectifs fixés et les actions mises en œuvre
- **Prévoir** un temps d'accompagnement au changement des salariés au sein de l'organisme
- **Etre opérationnel** très vite : mettre en place des actions très concrètes assez rapidement
- **Mettre** tout le monde à égalité pendant les temps de co-construction : répartir équitablement la parole et réhabiliter la légitimité de chacun à participer (1 personne = 1 voix, peu importe son statut)
- **Assurer** un suivi et une évaluation de la démarche dans le temps