



EHESP

Ingénieur du Génie Sanitaire

Promotion : **2010 - 2011**

Date du Jury : **Octobre 2011**

**Comment traiter efficacement les plaintes
liées à l'habitat des particuliers arrivant au
S.S.E. de la direction de la santé publique
de la ville de Villeurbanne ?**

Elsa Delfos

Lieu du stage : *S.S.E. de la mairie de Villeurbanne*

Référent professionnel : *Antoine Lumetta*

Référent pédagogique : *Jean-Luc Potelon*

Remerciements

Je souhaite adresser mes sincères remerciements à Antoine Lumetta, ingénieur au service de santé environnementale de la ville de Villeurbanne, pour son accueil, son encadrement, son aide ainsi que pour la confiance qu'il m'a accordée tout au long de mon travail.

Je tiens à remercier Sonia Malagouen, Jacques Rieu, Damien Ouvrier-Bonnaz, Cédric Ferrut ainsi que Farid Benzema, techniciens du service de santé environnementale pour leur accueil et leur implication dans mon travail.

Je remercie également toute l'équipe de la Direction de la Santé Publique de Villeurbanne, notamment Sophie Pamiès, médecin directeur, Marie-jo Deparis, Mathieu Fortin, Maria Bruni ainsi que l'équipe du pôle administratif pour leur collaboration très agréable lors de mon mémoire.

Je souhaite adresser mes remerciements à Jean-Luc Potelon, directeur de l'école d'ingénieur à l'EHESP, pour ses conseils et propositions qui m'ont fortement aidé pour mon travail.

Merci à Catherine Rousseau (A.R.S. Rhône-Alpes), Catherine Foisil (SCHS Lyon), Jean-Jacques Geymond (A.R.S. DT Isère), Valérie Cicchelero (SCHS Toulouse) ainsi qu'à Donatien Diulus (SCHS Toulouse) pour les informations qu'ils m'ont apportées afin d'écrire ce mémoire.

Sommaire

Introduction	1
1 Contexte du mémoire	3
1.1 Le Service Communal d'Hygiène et de Santé de Villeurbanne.....	3
1.1.1 Missions.....	3
1.1.2 Organisation.....	4
1.1.3 Outils et partenaires du S.S.E.	5
1.2 L'habitat à Villeurbanne.....	7
1.2.1 La ville de Villeurbanne	7
1.2.2 La politique de la ville en matière d'habitat.....	10
1.3 Les plaintes habitat au S.S.E. de Villeurbanne.....	11
1.3.1 Descriptions des plaintes	11
1.3.2 Réglementation.....	13
2 La gestion actuelle des plaintes.....	17
2.1 Au S.S.E. de la ville de Villeurbanne	17
2.1.1 Origines et motivations des plaintes liées à l'habitat.....	17
2.1.2 Traitement actuel des plaintes.....	18
2.2 Existe-t-il des pratiques de gestion des plaintes formalisées ailleurs qu'à Villeurbanne ?.....	18
2.2.1 Dans d'autres Services Communaux d'Hygiène et de Santé (SCHS).....	18
2.2.2 À l'ARS Rhône-Alpes	19
3 L'amélioration de la gestion des plaintes, un enjeu double	21
3.1 Un enjeu de santé publique	21
3.1.1 Diminution du risque sanitaire	21
3.1.2 Atténuation des inégalités géographiques.....	21
3.2 Un enjeu organisationnel	22
3.2.1 Volonté d'organisation.....	22
3.2.2 Harmonisation des pratiques pour plus de cohérence.....	22
4 Méthode et démarche d'amélioration de la gestion des plaintes.....	25
4.1 Observation des pratiques	25
4.1.1 Suivi des techniciens.....	25
4.1.2 Analyses statistiques.....	25
4.2 Propositions d'amélioration	27

5	Résultats.....	29
5.1	Observation des pratiques.....	29
5.1.1	Suivi du travail des techniciens.....	29
5.1.2	Analyses statistiques.....	31
5.1.3	Conclusions : analyse des différences.....	36
5.2	Propositions d'amélioration.....	37
5.2.1	InterDOSS et son utilisation.....	39
5.2.2	Priorisation des plaintes.....	41
5.2.3	Logigrammes de travail et indicateurs associés.....	47
5.2.4	Tableau d'auto-évaluation.....	53
5.3	Perspectives d'amélioration pour le service.....	54
5.4	Bilan et discussion.....	55
	Conclusion.....	57
	Bibliographie.....	59
	Liste des annexes.....	I

Liste des sigles utilisés

ALPIL : Action Lyonnaise Pour l'Insertion sociale par le Logement
ANAH : Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
ARS : Agence Régionale de Santé
AVDL : Association Villeurbannaise pour le Droit au Logement
CAF : Caisse des Allocations Familiales
CO : Monoxyde de Carbone
CODERST : Conseil de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques
CSP : Code de la Santé Publique
DDPP : Direction Départementale de la Protection des Populations
DDT : Direction Départementale des Territoires
DSP : Direction de la Santé Publique
ETP : Equivalent Temps Plein
GT-Pb : Groupe Technique Plomb
ICPE : Installations Classées pour la Protection de l'Environnement
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
MOUS : Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale
OMS : Organisation Mondiale de la Santé
PIG : Programme d'Intérêt Général
PLH : Programme Local de l'Habitat
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PPPI : Parc Privé Potentiellement Indigne
RSD : Règlement Sanitaire Départemental
SCHS : Service Communale d'Hygiène et de Santé
SII : Saturnisme, Insalubrité, Indécence
SPA : Société Protectrice des Animaux
SSE : Service de santé environnementale

Introduction

La problématique de la gestion des plaintes est commune à quasiment toute structure, qu'elle soit publique ou privée. Tout au long de ce mémoire, le terme « plainte » est utilisé au sens courant et non pas judiciaire. Il englobe les requêtes ou doléances faites par un professionnel ou un particulier [1] et dont le plaignant espère une action menée par le service.

C'est suite à un audit organisationnel pointant des difficultés dans le fonctionnement du service de santé environnementale et à une volonté d'organisation de la part de la direction que le service communal d'hygiène et de santé (SCHS) de la ville de Villeurbanne a souhaité travailler sur la question de l'amélioration de la gestion des plaintes. Comme toute ville de plus de 20 000 habitants, la ville de Villeurbanne possède un SCHS qui gère les plaintes des particuliers dans un souci de médiation et intervient dans les domaines de la protection de la santé (habitat, bruit, hygiène alimentaire, contrôle de la qualité des eaux, etc.) et de l'hygiène environnementale (qualité du milieu, assainissement, etc.). Le recueil et la gestion des plaintes constituent une précieuse source d'informations sur les conditions de vie des citoyens, positionnant les services d'hygiène et de santé comme véritables baromètres de la qualité de vie de la population [2]. Ces services, parfois trop peu connus du grand public, traitent de problématiques essentielles au vu des risques sanitaires.

La thématique quantitativement dominante au service de santé environnementale (SHCS) de Villeurbanne est l'habitat. Les plaintes liées à cette problématique sont complexes à traiter puisqu'elles mobilisent des aspects tant techniques qu'humains et peuvent être la source de graves conséquences sanitaires (saturnisme, intoxication au monoxyde de carbone, etc.). Ne pouvant traiter tous les thèmes abordés par le service par manque de temps, c'est celui-ci qui a été retenu pour ce mémoire.

L'objectif du stage a été tout d'abord de faire un état des lieux de la gestion actuelle des plaintes liées à l'habitat pour ensuite proposer des axes d'amélioration. Après une description du SCHS, de la ville de Villeurbanne et une étude des modalités de gestion des plaintes dans d'autres structures, il sera expliqué en détail le travail réalisé au service de santé environnementale. Celui-ci s'est déroulé en deux parties : la première étant une phase d'observation des techniciens en charge des dossiers de plaintes habitat et la deuxième une phase d'analyse et de propositions pour réaliser un référentiel de travail commun. Ce questionnement a également permis d'aboutir à une priorisation des plaintes habitat en fonction des risques sanitaires afin de traiter les cas les plus urgents de façon prioritaire.

1 Contexte du mémoire

1.1 Le Service Communal d'Hygiène et de Santé de Villeurbanne

1.1.1 Missions

La ville de Villeurbanne est très active en termes de santé publique [3] grâce à un fort engagement politique en faveur de la santé des villeurbannais et en particulier de celle des plus vulnérables. Cette démarche lui a permis de rejoindre le réseau « ville – santé » de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) dès 1991.

Les missions attribuées à la Direction de la Santé Publique (DSP) sont très diverses. Celle-ci est en charge de la prévention de la santé en travaillant notamment sur la problématique des maladies transmissibles et en organisant des campagnes de vaccinations publiques et gratuites les mercredis. En lien avec la politique de la ville, le service promotion de la santé a créé des ateliers Santé Ville ouverts à tous les citoyens dans le but de partager des informations, leur permettre de comprendre le système de santé, d'exprimer leurs points de vue ou encore de participer aux projets d'action de santé et de les évaluer. La DSP de Villeurbanne a également un point accueil écoute jeunes qui est un lieu d'accueil, de soutien et d'accompagnement psychologique anonyme et gratuit pour les jeunes et leurs parents ; ce point d'accueil est tenu par plusieurs psychologues spécialistes de la relation parents-adolescents.

La ville de Villeurbanne fait partie de la dizaine de villes en France à disposer d'un service municipal de santé scolaire. Ainsi, c'est une équipe composée de médecins et d'infirmières qui assurent les visites médicales, examens, dépistages et qui participent à des actions de préventions via des jeux ou débats réalisés en classe.

Enfin, le service a comme mission de se soucier de la santé environnementale de la population ; c'est donc le Service de Santé Environnementale (SSE) qui en a la charge. Ce service intervient dans le cadre de l'article L 1311-1 du code de la santé publique sur plaintes ou dans le cadre de contrôles de prévention. Les techniciens agissent dans des domaines très différents tels que :

- La sécurité alimentaire, en inspectant des établissements de restaurations sociales et commerciales, des marchés ainsi que des commerces de grandes ou petites distributions.
- Le contrôle des eaux de baignades. Les techniciens font des contrôles mensuels dans les piscines et centres de remises en forme dans le cadre de la réglementation.
- Le contrôle de l'eau potable. Le service reçoit les résultats d'analyses d'eau potable du réseau ; il est alors en charge de vérifier que les paramètres analysés sont conformes à la réglementation.

- Le bruit, en autorisant ou non une sonorisation du domaine public et en traitant les plaintes liées au bruit quel qu'il soit : bruit de comportement (hors tapage nocturne, compétence qui relève de la police nationale), d'activités commerciales, industrielles ou encore du bruit lié à la présence d'animaux.
- La pollution atmosphérique, en traitant les plaintes arrivant au service (hors ICPE) et en participant au réseau de surveillance de l'air sur l'agglomération lyonnaise (COPARLY). Villeurbanne a deux sites de surveillance de la qualité de l'air : un dans le quartier Grandclément et l'autre à Croix-Luizet.
- Les déchets, en luttant contre les dépôts sauvages ou de la prolifération de l'ambrosie.
- Les nuisances animales, en organisant des captures de pigeons et d'animaux errants. Les techniciens travaillent alors souvent en collaboration avec la SPA.
- L'habitat, en luttant contre l'habitat insalubre, le saturnisme et les désordres affectant le logement tels que l'humidité, la ventilation, les déchets, etc. C'est cette thématique qui sera étudiée au cours de ce mémoire.

1.1.2 Organisation

La Direction de la Santé Publique (DSP) de la mairie de Villeurbanne fait partie de la Direction Générale de l'Animation et de la Vie Sociale comme représenté en annexe 1.

L'annexe 2 montre l'organisation de la DSP en quatre grands services.

Afin de mieux comprendre l'organisation et le fonctionnement de cette direction, il semble intéressant de se pencher sur les données d'activité de l'année 2010. [4]

Cette année là, le budget de la direction de la santé publique s'élevait à 169 315€ de frais de fonctionnement, 43 850€ d'investissement, 1 461 670€ de frais de personnel et un produit de 593 860€ qui correspond principalement aux subventions. Le service emploie 35 personnes, soit 30,3 ETP.

Le pôle administratif, composé de 4 personnes, a répondu en 2010 à 7 925 personnes physiquement ou par téléphone. Les agents de ce pôle traitent plus de 2 000 courriers par an et font plus de 400 opérations comptables.

Le service prévention et promotion de la santé traite un grand volet qu'est la santé mentale. En 2010, ce service a suivi administrativement 24 nouvelles mesures d'hospitalisation d'office. Ce pôle prévient et gère également les maladies infectieuses : en 2010, 74 697 villeurbannais étaient inscrits dans le fichier vaccinal. Le point d'accueil écoute jeune a, quant à lui, accueilli 1 348 personnes au cours de cette même année et le service municipal de santé scolaire a réalisé plus de 1 500 bilans standardisés auprès des enfants en grande section de maternelle en mettant l'accent sur les écoles avec le plus de besoins (indicateurs sociaux les plus faibles).

Enfin, le pôle de la santé environnementale a traité près de 1700 dossiers et emploie 5 techniciens pour le moment. Un sixième technicien sera recruté en fin d'année 2011.

1.1.3 Outils et partenaires du S.S.E.

Le service de santé environnementale de la Ville de Villeurbanne travaille avec une multitude de partenaires. Pour la thématique alimentaire, le service travaille en collaboration avec la Direction Départementale de la Protection des Populations (DDPP) pour organiser des inspections ou encore échanger des informations. Il existe également des liens avec les services de la police nationale ou municipale, pour remettre un courrier à un propriétaire peu coopérant ou pour régler les problèmes de bruit nocturne par exemple. La catégorie habitat est sans doute celle qui nécessite le plus d'échanges avec des services extérieurs. Ainsi, les techniciens se réunissent avec divers partenaires (ARS, Grand Lyon, SCHS, etc.) via des programmes qui visent à échanger les points de vue des experts afin de débloquer des situations difficiles. Il existe à l'heure actuelle les programmes de travail suivants :

- Programme Local de l'Habitat (PLH)

En matière d'intervention sur l'habitat privé ancien, ce programme définit l'amélioration du patrimoine bâti et le maintien de la fonction sociale des logements comme objectifs prioritaires.

- Programme d'Intérêt Général (PIG)

L'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH), le Grand Lyon ainsi que la Ville de Villeurbanne ont mis en place un Programme d'intérêt général (PIG), destiné à se substituer aux dispositifs classiques d'amélioration de l'habitat et à lever les blocages à la réhabilitation qui peuvent être liés à des propriétaires impécunieux, copropriétés en difficultés financières ou encore à des difficultés dans l'organisation de l'hébergement des occupants pour réaliser des travaux. La première partie du programme a duré cinq ans (2006-2010) et visé les propriétaires occupants ou bailleurs d'une vingtaine d'immeubles retenus comme prioritaires dans la ville. La section habitat du SSE est partie prenante de ce dispositif dont la coordination est assurée par une équipe pluridisciplinaire de l'agence Urbanis et de l'ALPIL. Les volets incitatifs et coercitifs sont combinés afin de définir les stratégies adaptées à chaque situation. Le service a été peu sollicité en 2010 et n'a pas récemment fait de demande d'intégration de nouvelles adresses. Les services de la ville ont participé à l'élaboration du nouveau cahier des charges pour le lancement d'un second PIG.

- Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale pour meublés et hôtels sociaux (MOUS)

L'objectif de la MOUS « Meublés et hôtels sociaux » est double. Il permet de mettre fin à des situations d'hébergement indigne, du point de vue des conditions de la sécurité, de l'hygiène ainsi que des modes de gestion mais il permet également de maintenir dans

l'agglomération lyonnaise une réponse adaptée aux demandes d'hébergement, souple et non contraignante, distincte des réponses institutionnelles de type "foyer " ou "résidence sociale". La Communauté Urbaine est maître d'ouvrage de l'intervention, dans le cadre d'un partenariat avec l'Etat. Le comité de pilotage est l'instance de validation, de décision et d'orientation du travail accompli par le prestataire. Il est composé des représentants des institutions partenaires : Grand Lyon, État, Communes, ANAH, Conseil Général, etc. Le groupe technique est composé des représentants des services communaux concernés. Sur Villeurbanne, plusieurs "meublés et hôtels sociaux" ont cessé leur activité et l'offre de ce type de logements a diminué de moitié en quelques années. Un hôtel meublé a fait l'objet d'une captation par un bailleur social, les autres de projets d'habitation classique.

- Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale SII (saturnisme, insalubrité, indécence)

Ce collectif permet d'accompagner les actions mises en œuvre par les institutions partenaires dans leurs compétences propres pour l'amélioration de l'habitat et la lutte contre le saturnisme, l'insalubrité et l'indécence, de soutenir les ménages en difficulté, d'inciter à la remise aux normes des logements et mise en œuvre des aides et de sensibiliser les acteurs locaux aux problématiques du logement dégradé via des formations par exemple. Les acteurs de cette MOUS SII sont la section habitat du Grand Lyon en tant que chef de projet, l'ALPIL (Action Lyonnaise Pour l'Insertion sociale par le Logement) qui fait appel si besoin au cabinet d'experts Urbanis, les SCHS du Grand Lyon, la DDT de l'ARS, la DTD, la CAF de Lyon ainsi que les représentants municipaux (services habitats, services délégataires de pouvoirs de police du maire en matière de périls, etc.). En 2010, la section habitat a participé aux réunions partenariales et aux groupes techniques de la MOUS SII. En 2010, 6 adresses ont fait l'objet d'un suivi par ce dispositif.

- Groupe et comité technique plomb (GT-Pb)

Ce groupe de travail, réunissant services municipaux et préfectoraux en charge de la gestion des mesures d'urgence plomb, a pour objectif de traiter et coordonner les mesures d'urgence plomb et se compose de l'ARS en tant qu'animateur, les SCHS de Lyon et de Villeurbanne et si besoin l'ALPIL, le Pact Arim et Urbanis.

- Coordination opérationnelle du Groupe de Régulation en Santé Mentale

La mise en place de ce groupe de régulation en santé mentale a permis d'améliorer la prise en charge des personnes responsables de nuisances (habitat de type incurie et bruits de comportement) du fait de leur fragilité psychique. Le coordinateur du secteur hygiène est membre permanent de cette instance.

Enfin, le service de santé environnementale fait partie du réseau d'information sur les intoxications par le monoxyde de carbone. Ce dispositif, décrit par la circulaire interministérielle du 16 novembre 2004, a pour but d'informer à visée préventive

immédiate et épidémiologique. Toute personne ayant connaissance d'un cas avéré ou soupçonné d'intoxication oxycarbonée est tenue d'informer l'Agence Régionale de Santé (ARS), le service communal d'hygiène et de santé (SCHS) ou le centre antipoison (CAP). A la suite de ce signalement, le SCHS réalise une enquête lorsqu'une cause environnementale peut être établie.

1.2 L'habitat à Villeurbanne

1.2.1 La ville de Villeurbanne

Villeurbanne est une ville du Rhône, située en banlieue de Lyon, qui compte 141 106 habitants (INSEE, 2008), ce qui en fait la deuxième commune de l'agglomération. La ville est caractérisée par un contexte socio urbain spécifique [5] :

- Elle est marquée par des racines industrielles et ouvrières. Malgré des transformations socio-économiques rapides, dues notamment à la tertiarisation des activités, Villeurbanne reste une ville populaire, dont le revenu moyen par habitant est nettement inférieur à la moyenne du Grand Lyon. La précarité marque certains quartiers tout en existant de façon plus diffuse dans l'ensemble de la ville. Le chômage y est durablement plus élevé que dans la moyenne de l'agglomération.
- L'histoire de la ville est également celle de l'accueil de différentes générations de populations immigrées, en particulier italiennes et espagnoles puis issues du Maghreb et de l'Afrique noire.
- La ville est devenue une composante de la centralité lyonnaise, mais défend sa particularité : l'identité populaire et le croisement des populations sont valorisés et portés par les municipalités successives. Dans le même temps, Villeurbanne revendique toutes ses responsabilités dans la gouvernance de l'agglomération lyonnaise.
- Villeurbanne connaît un fort dynamisme démographique au cours de ces dix dernières années. Cette population a été fortement renouvelée et les jeunes adultes y sont nombreux. Ceci peut être corrélé au fait que Villeurbanne accueille l'un des plus grand campus universitaire de France.
- L'histoire urbaine a fait des divers quartiers de Villeurbanne des espaces structurants de la ville, avant même que ne soient créés les conseils de quartier qui officialisent cette structure. Les habitants restent attachés aux liens de proximité qui en découlent et qui apparaissent comme une composante de l'identité villeurbannaise. Ainsi, la ville est découpée en huit quartiers, comme présenté sur la figure 1.



Figure 1 : Plan de la ville de Villeurbanne avec ses quartiers

L'agence nationale de l'habitat, lors d'un rapport de décembre 2010, a présenté les indicateurs relatifs au parc privé potentiellement indigne qui ont été développés par la volonté du ministère du logement dans le but d'aider les territoires à identifier leurs secteurs à risque en matière d'habitat indigne [6]. Ces indicateurs ont été obtenus en croisant des données cadastrales du parc (âge du parc, taille des logements, catégories cadastrales), des indicateurs sociaux (revenus) et les caractéristiques des ménages (statut d'occupation, âge, taille des ménages, suroccupation). Ainsi, il est possible de comparer Villeurbanne avec d'autres villes du Rhône, comme montré sur le tableau 1.

Tableau 1 : Indicateurs du Parc Privé Potentiellement Indigne (PPPI) : Données 2007, Agence nationale de l'habitat

		Villeurbanne	Lyon	Rhône
		%	%	%
Parc privé potentiellement indigne	Part de PPPI dans l'ensemble des résidences principales privées	3,9	3,1	3,4
Caractéristiques des logements	Epoque de construction : PPPI < 1949	79	84,8	84,4
	Superficie des logements : < 15m ²	1,4	1,3	1,2
	Superficie des logements : de 15 à 34m ²	34,1	25,2	24,6
	Superficie des logements : de 35 à 54m ²	38,2	34,2	34
	Superficie des logements : de 55 à 74m ²	21,5	22,5	23,1
	Superficie des logements : de 75 à 94m ²	3,4	9,3	9,6
	Superficie des logements : > 94m ²	1,4	7,5	7,5
Statut d'occupation	Propriétaires occupants	18,6	29,8	30,1
	Locataires du privé	78,2	65	63,9
	Taux de PPPI dans le parc propriétaires occupants	1,3	1,4	1,6
	Taux de PPPI dans le parc locatif privé	7,2	6,3	6,5
	Jeunes ménages (moins de 25 ans)	13,6	11	10,6
	Ménages âgés (plus de 60 ans)	24,9	32,2	32,5
Risque de saturnisme	PPPI < 1949 avec enfants de moins de 6 ans	19	8,4	8,5

Grâce à ces indicateurs, on peut voir que Villeurbanne a une part de Parc Privé Potentiellement Indigne (PPPI) plus élevée que celle du Rhône ou de Lyon alors que les logements y sont globalement plus récents. Les habitations dont la surface est comprise

entre 35 et 54 m² ont le plus de risque d'être des logements indignes. Ces valeurs indiquent également que ce sont les locataires et les personnes âgées de plus de 60 ans qui vivent le plus dans des habitats potentiellement dégradés. Enfin, le risque de saturnisme à Villeurbanne est statistiquement supérieur à celui observé à Lyon. Ceci peut sans doute s'expliquer par un plus grand nombre d'enfants habitants des logements construits avant les années 50. Ces données peuvent alors directement expliquer les types de dossiers traités au SSE de Villeurbanne.

1.2.2 La politique de la ville en matière d'habitat

Villeurbanne est très active en termes d'habitat : sa politique balaye en effet une grande partie des problématiques.

Tout d'abord, la ville a un objectif d'amélioration de l'habitat imbriqué dans un objectif d'augmentation du parc social. Ainsi, le patrimoine obsolète est soit réhabilité soit démoli pour reconstruire des logements neufs. Villeurbanne tente alors d'imposer lors d'avis sur permis de construire pour des bâtiments dont la surface habitable excède 1000 m², un pourcentage de logements à loyers maîtrisés. Il sera intégré dans le futur document qui regroupera PLH et PLU d'ici 2013 cette volonté d'imposer un taux de logement social pour toute construction ou réhabilitation dépassant un certain métrage. Lors des opérations d'amélioration de l'habitat, la ville est un acteur essentiel puisqu'elle aide à la recherche de promoteurs et participe activement aux opérations de relogements.

Outre cet objectif d'amélioration, Villeurbanne aide au développement du logement en aidant à la gestion du patrimoine. La ville est partie prenante concernant la répartition des habitations entre parc public, parc privé et logements sociaux mais elle incite également au développement du parc intermédiaire pour la classe moyenne ou primo-accédants. Cette volonté a été affichée à la suite du constat de la forte diminution de ce parc du fait de l'augmentation régulière du coût des logements en termes d'accession.

Un des objectifs forts de la politique en matière d'habitat étant d'améliorer les performances énergétiques des logements, la ville pense à financer une partie des travaux et/ou les diagnostics énergétiques si les logements correspondent aux critères de haute performance énergétique.

Enfin, la ville, sensible à la mixité de sa population, tente d'apporter des réponses adaptées à chaque situation. Ainsi, les gens du voyage sont accueillis sur des terrains avec des sanitaires afin d'améliorer les conditions d'hygiène. Il a également été créé des habitats adaptés où ces personnes peuvent vivre à côté de leurs caravanes dans des petites maisons familiales. De plus, Villeurbanne réhabilite les logements des travailleurs migrants. Enfin, la ville accueillant un des plus grands campus universitaire, ce sont des milliers d'étudiants qui habitent dans les communes du Grand Lyon et étudient à Villeurbanne. Dans le but d'inciter ces jeunes à rester sur la ville, il a été mis en place une

aide pour leur première installation dans un logement villeurbannais. Cette prime allant de 300 à 600€ leur permettra alors de payer leurs meubles, assurances et premières factures.

1.3 Les plaintes habitat au S.S.E. de Villeurbanne

Le SSE a fait l'objet d'un audit organisationnel qui a abouti à une réorganisation du mode de fonctionnement, passant d'une spécialisation thématique des techniciens à une polyvalence par secteur géographique. L'optimisation et la rationalisation du fonctionnement de ce service au regard de la nouvelle organisation nécessitent de définir et de construire des procédures à mettre en place dans ses divers domaines de compétence. Afin d'écrire ces procédures, il est indispensable de comprendre quels sont les types de plaintes reçues au service et à quels textes de loi elles s'en réfèrent.

1.3.1 Descriptions des plaintes

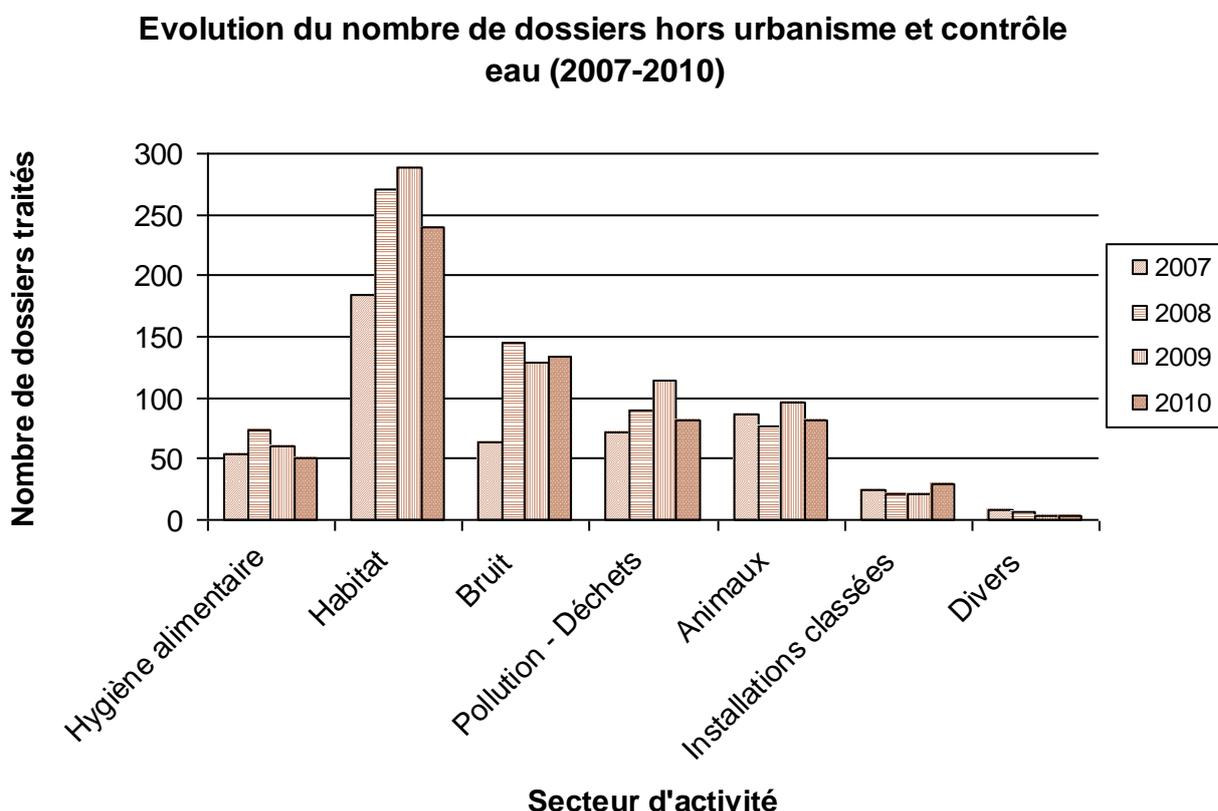


Figure 2 : Evolution du nombre de plaintes traitées au S.S.E. de Villeurbanne par catégorie

On peut voir sur la figure 2 que les plaintes relatives à l'habitat sont quantitativement les plus nombreuses puisqu'elles représentent chaque année près de 40% du nombre de dossiers traités (hors urbanisme et eau), avec plus de 230 dossiers par an depuis 2008.

Comme représenté en annexe 3, la catégorie « habitat », au service de santé environnementale de Villeurbanne, regroupe plusieurs thématiques :

- « L'assainissement », qui correspond à des problèmes de fuites ou de ruptures de canalisation dans le domaine privé uniquement.
- Le « CO », qui, le plus souvent, est signalé par d'autres services (ARS) après une intoxication : le SSE doit, dans la mesure du possible, mener une enquête environnementale pour en déterminer les causes.
- « L'équipement » : cette catégorie est liée aux problèmes dont l'origine est un appareillage défectueux dans le logement (chauffage, ventilation, etc.)
- « Les conduits de fumée et ventilation » recoupe à la fois les problématiques de CO, d'humidité et de produits de combustions. Cette catégorie est très liée à la précédente puisqu'elle est en général la résultante d'appareils d'extraction de l'air défectueux.
- « L'habitabilité », correspond aux problèmes d'insalubrité et au non respect des normes de surfaces, d'ouvrants etc.
- « L'humidité » traite des problèmes d'humidité d'origine anthropique (sur-occupation, habitudes de vie, etc.) ou matérielle (absence ou un mauvais état de la ventilation, etc.)
- Le « plomb » ne répond qu'à la problématique du plomb sous forme solide (poussières, peintures, etc.) dans l'habitat. Il existe une autre catégorie pour la présence de plomb dans l'eau.
- La « propreté » correspond à tous les problèmes d'incurie (accumulation dans un logement de matières putrescibles ou non), de présence de déchets dans un logement ou d'absence de nettoyage flagrant. Ces nuisances sont bien souvent liées à un problème psychique du « fauteur ».

Au-delà de ces thèmes, il y en a d'autres qui pourraient appartenir à l'habitat mais qui ne sont pas classés dans cette catégorie. C'est le cas du bruit (surtout le bruit de comportement), de l'eau potable et eau plomb, de la présence d'animaux (dans les habitations) ou encore de la pollution avec les problématiques d'ondes électromagnétiques ou de qualité de l'air intérieur par exemple, ces nuisances étant toutes perçues dans le logement.

Il serait important de repenser ces catégories dans un souci de clarté et de cohérence ; cet axe sera plus amplement discuté dans la partie 5.2.1 : InterDOSS et son utilisation.

1.3.2 Réglementation

Les demandes arrivant au S.S.E. de la mairie de Villeurbanne sont de typologies très variées, ce qui en fait la complexité règlementaire. Cependant, le service est tenu de suivre les obligations citées ci-dessous [7] :

- L'obligation de faire

Cette obligation a été inscrite dans le principe posé par le Conseil d'Etat (arrêt DOUBLET) : l'inaction de l'administration suite à un signalement concernant une atteinte à l'ordre public est systématiquement sanctionnée par le juge.

- L'obligation de signaler

L'article 40 du code de procédure pénale indique que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès verbaux et actes qui y sont relatifs. »

L'article 434-3 du code pénal explique, quant à lui, que « le fait pour quiconque ayant eu connaissance de privations, de mauvais traitements ou d'atteintes sexuelles infligés à un mineur de quinze ans ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge, d'une maladie, d'une infirmité, d'une déficience physique ou psychique ou d'un état de grossesse, de ne pas en informer les autorités judiciaires ou administratives est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. »

Le service peut être témoin de tels actes lors du traitement des dossiers habitat. En effet, en se déplaçant chez les particuliers pour une visite du logement, le technicien peut être témoin de situations difficiles et, si elles rentrent dans le cadre de l'article 434-3, celui-ci sera tenu de le signaler.

Les plaintes habitat répondent, pour la majorité d'entre elles, aux articles du code de la santé publique (CSP) qui relève de la police du préfet ou du règlement sanitaire départemental (RSD) qui, lui, relève de la police du maire. Le RSD est le document de base sur lequel s'appuient les techniciens pour dresser des procès verbaux ou pour réaliser des travaux d'office. Ce texte traite entre autre de l'usage, l'entretien et l'utilisation des locaux d'habitation (propreté, air intérieur, conditions d'occupation, présence d'animaux, etc.). Il légifère également sur l'entretien et l'utilisation des équipements (évacuation des eaux pluviales et usées, conduits de fumée et de ventilation, etc.), l'entretien des bâtiments et de leurs abords, ou encore l'aménagement des locaux d'habitation (en définissant notamment les règles générales d'habitabilité). Les cadres liés aux logements garnis et hôtels affectés à l'hébergement collectif ou encore à l'élimination des déchets et mesures de salubrité générale sont définis dans ce même texte.

Outre le RSD, les services municipaux font appliquer le code de la santé publique. Les articles du code de la santé publique les plus souvent utilisés sont les articles cités ci-dessous [8] :

- L 1331-26 du CSP, qui correspond aux cas de dangers imminents pour la santé ou la sécurité des occupants liés à la situation d'insalubrité de l'immeuble.

- L 1331-22 du CSP est l'article de loi concernant les caves, sous-sols, combles ou pièces dépourvues d'ouvertures sur l'extérieur et autres locaux par nature impropres à l'habitation.

- L 1311-4 du CSP correspond aux états d'urgence, notamment de danger ponctuel imminent pour la santé publique. On y retrouve les cas d'incurie par exemple.

- L 1334-1 du CSP, qui correspond à la réglementation en cas de saturnisme chez les personnes mineures.

Les techniciens du service, qui sont des agents assermentés, peuvent, grâce à ces textes de loi, amener une plainte au tribunal en dressant un procès verbal si le fauteur ne réagit pas après injonction du service. En pratique, cette procédure administrative est une procédure lourde et qui n'aboutit que rarement (sauf cas graves). C'est pourquoi les techniciens préfèrent amplement la médiation aux procédures pénales.

Il est également donné aux agents du service la possibilité de faire réaliser des travaux d'office (après mise en demeure) si le fauteur ne réalise pas lui-même les travaux demandés. Cette démarche est souvent utilisée pour les problèmes d'incurie par exemple, car les plaignants sont psychologiquement incapables de nettoyer leur logement eux-mêmes.

En 2010, sur 240 dossiers habitats en cours, 15 procédures administratives ont été engagées mais aucune procédure pénale. Le tableau 1 permet de visualiser la part de mise en demeure au titre du RSD, d'arrêtés préfectoraux (CSP et Code de l'environnement) et de vérifications d'exécution de travaux pour l'année 2010. Le tableau 2, quant à lui, précise à quels textes de loi les arrêtés préfectoraux ou les exécutions d'offices faisaient référence.

Tableau 2 : Bilan de l'année 2010 pour les dossiers habitat

	Nombre de dossiers ouverts	Nombre de dossiers en cours	Nombre d'inspections	Nombre de vérifications d'exécution de travaux	Nombre de constat adressés aux plaignants	Nombre de mise en demeure au titre du RSD	Nombre d'arrêtés préfectoraux
en 2010	179	240	179	29	97	79	11

Tableau 3 : Nombre d'arrêtés préfectoraux (code de la santé publique) et d'exécutions d'office liés aux plaintes habitat en 2010 à Villeurbanne

	Nombre d'arrêtés préfectoraux dû au logement	Nombre d'arrêtés préfectoraux dû aux parties communes	Nombre d'exécution d'office
Article L1311-4 - Situation sanitaire d'urgence	2	0	1
Article L1331-26 - Interdiction d'habiter remédiable	6	0	0
Article L1331-26 - Interdiction d'habiter irrémédiable	0	0	0
Article L1331-26-1 - Situation sanitaire d'urgence liée à une interdiction d'habiter	0	0	0
Abrogation d'arrêté préfectoraux article L1331-26	2	0	0
Article L1334 – Suppression d'accessibilité au plomb "	2	0	0
Levée d'arrêtés préfectoraux pris pour article L1334 – Suppression d'accessibilité au plomb "	0	2	0
Article L1331-22 - Inhabitable par nature	1	0	0

2 La gestion actuelle des plaintes

2.1 Au S.S.E. de la ville de Villeurbanne

2.1.1 Origines et motivations des plaintes liées à l'habitat

Les plaintes qui arrivent au service de santé environnementale sont d'origine très diverses. Les particuliers constituent la principale catégorie de plaignants, qu'ils soient locataires ou bailleurs, seul ou à plusieurs (pétitions). En général c'est plus souvent le locataire qui vient se plaindre auprès des services de la ville mais il arrive aussi qu'un bailleur mécontent -c'est parfois le cas lors des problèmes d'incurie par exemple- dépose une plainte. Les associations (ALPIL, AVDL, etc.) ou encore les travailleurs sociaux (assistantes sociales) peuvent également contacter le service pour des problèmes d'habitat dégradé via des signalements. Les professionnels, tels que des entreprises ou des régies sont eux aussi à l'origine de certaines plaintes. Enfin, les services de la préfecture, de l'ARS ou du cabinet du maire transmettent les plaintes qu'ils reçoivent mais qui sont du ressort du SCHS de Villeurbanne.

Il y a trois grandes catégories de motivation des plaintes. Tout d'abord, il y a les plaintes présentant un problème sanitaire réel et où le dialogue avec le fauteur ou le propriétaire est resté sans réponse. D'autres plaintes sont déposées au service de santé environnementale de la mairie en étant motivées par un conflit entre personnes, que ce soit un conflit locataire-propriétaire ou un conflit de voisinage par exemple. Enfin, une partie des plaintes reçues au service servent de pièce supplémentaire pour un dossier de relogement : les occupants d'un logement souhaitent en changer pour diverses raisons (surpeuplement, loyer trop cher, etc.) et espèrent qu'un avis négatif sur leur habitation actuelle sera un argument supplémentaire en la faveur d'un relogement. Ces deux dernières catégories n'intègrent pas l'objectif premier du service qui est de protéger la santé de chacun et non d'alimenter un conflit ou de fournir une pièce complémentaire pour un dossier de relogement (si l'habitation du plaignant ne pose pas de problèmes de type sanitaire), au détriment des dossiers représentant un réel danger pour la santé. Il est alors important que les techniciens en charge de tels dossiers fassent la part des choses et les priorisent en fonction des besoins réels d'un point de vue sanitaire. Cependant, on peut s'interroger sur l'impact en termes de santé mentale et de bien être d'un plaignant si la plainte de celui-ci n'est pas traitée avec assez d'importance.

Les informations sur les réelles motivations des plaintes n'étant pas enregistrées, il est impossible de quantifier la part de chacune.

2.1.2 Traitement actuel des plaintes

L'enregistrement des plaintes est effectué par les agents de l'accueil. En cas de difficulté, ceux-ci ont à disposition un glossaire qui référence les thématiques, apporte quelques éléments de réponses sur les critères d'ouverture des dossiers et donne les informations nécessaires à apporter au plaignant. Si le glossaire ne suffit pas, il y a toujours un technicien de permanence comme aide supplémentaire. Celui-ci peut répondre à l'agent de l'accueil ou directement recevoir le plaignant si besoin. Cependant, le technicien de permanence est relativement peu sollicité, par peur de « déranger » ou parce que les agents de l'accueil pensent connaître les réponses aux questions des plaignants, à tort ou à raison. Ceci sera rediscuté dans la partie résultat.

Avant septembre 2010, les techniciens, agents assermentés et commissionnés, étaient spécialisés par thématique. Il y avait alors deux personnes en charge de l'habitat, une de l'alimentaire, une du bruit et une autre des problèmes liés aux animaux. Un rapport d'audit organisationnel pointant des dysfonctionnements dans ce type d'organisation, il a été décidé de diversifier leurs activités en ne répartissant plus les dossiers par thème mais par secteur géographique. Ainsi, deux binômes ont été créés et ils sont en charge chacun de la moitié de la ville. Les secteurs ont été choisis grâce aux statistiques des années précédentes, dans le but d'équilibrer les charges de travail des techniciens. Seul le technicien en charge des problèmes liés aux animaux et aux analyses d'eau est resté spécialisé.

Il n'existe pas au service de santé environnementale de procédures écrites et finalisées. Les techniciens travaillent donc en fonction de leurs connaissances et de façon collaborative si jamais ils hésitent sur les procédures à suivre. Il n'y a pas non plus d'indicateurs de temps leur permettant d'avoir un référentiel commun sur ce qui peut être attendu d'eux par leur hiérarchie ou les citoyens.

Il paraît important, dans un souci d'optimisation, de construire des procédures à mettre en place. Cependant, le SCHS de Villeurbanne n'est pas la seule structure sans procédure de travail formalisée. Après avoir contacté d'autres services, il semble que beaucoup d'organismes publics soient dans ce cas.

2.2 Existe-t-il des pratiques de gestion des plaintes formalisées ailleurs qu'à Villeurbanne ?

2.2.1 Dans d'autres Services Communaux d'Hygiène et de Santé (SCHS)

Lors de ce stage, les SCHS de Toulouse et de Lyon ont été contactés afin de comparer leurs méthodes à celles du SCHS de Villeurbanne.

Le service communal d'hygiène et de santé de Lyon bien plus grand que celui de Villeurbanne puisqu'il emploie 11 techniciens qui sont spécialisés par thématique. En

2007, c'est un peu plus de 650 plaintes liées à l'habitat qui y ont été traitées [9]. Les techniciens en charge de l'habitat sont libres de travailler et de prioriser les plaintes comme ils le désirent. Ils ont des contraintes en termes de temps concernant la rédaction du rapport d'insalubrité puisqu'ils ne doivent pas dépasser 1 mois entre les visites du logement et la finalisation du rapport. Hormis cette contrainte, ils fonctionnent de façon a priori très indépendante. Cependant, des procédures ont été écrites au SCHS de Lyon mais il a été impossible de se les procurer et le doute persiste quant à leur utilisation.

Le service de Toulouse emploie 44 agents dont un chef de service, 19 agents spécialisés dans « l'hygiène du milieu » (mission de désinfection, dératisation, désinsectisation, élimination des animaux nuisibles et gestion de l'eau et des déchets) et 24 agents spécialisés dans « l'hygiène urbaine » (traitement des plaintes habitat, bruit, contrôles alimentaires et contrôles assainissement). En 2010, la catégorie habitat est celle qui enregistre le plus de plainte : plus de 850 cette année-ci sur un total de 2030 plaintes [10]. Le mode de traitement des plaintes n'y est pas formalisé ; il n'existe pas de procédures écrites, d'indicateurs de fonctionnement ou de modalité de priorisation des plaintes [11]. Les plaintes sont enregistrées sur un dossier papier qui est visé par la direction puis distribué à un technicien qui l'enregistre dans la base de données informatique. Le SCHS de Toulouse utilise le même logiciel qu'à Villeurbanne : InterDOSS. Les dossiers font systématiquement l'objet d'un accusé de réception de la plainte envoyé au plaignant afin de l'informer des délais de traitements. Au-delà de cette étape formalisée, les techniciens instruisent et priorisent les plaintes selon leurs critères propres. En termes de gestion et de visualisation des besoins liés à l'habitat, la ville de Toulouse a mené un projet intéressant qui vise à cartographier les types de plaintes, les mises en demeure et arrêtés d'insalubrité en cours enregistrés. Cela permet alors d'avoir une vision d'ensemble des problématiques de la ville et de pouvoir apporter une réponse appropriée et adaptée à chaque quartier en termes de prévention par exemple.

2.2.2 À l'ARS Rhône-Alpes

Au cours de ce stage, il y a également eu de nombreux échanges avec des ingénieurs de l'ARS Rhône-Alpes dans le but de comprendre leur fonctionnement et de discuter de la problématique de la gestion des plaintes. Il est compliqué de pouvoir comparer les méthodes de travail de l'ARS et celles des SCHS. En effet, ces deux structures ne traitent pas le même type de dossiers : si l'ARS reçoit des plaintes qui relèvent de la compétence du maire (plaintes relatives aux articles du RSD), celles-ci seront directement transmises au SCHS. Les plaintes que traite l'ARS sont alors les plaintes plus complexes, relevant du code de la santé publique. Pour instruire ces plaintes, l'ARS n'a, tout comme le SCHS de Villeurbanne, ni procédures de référence ni indicateurs.

Il a cependant été récemment repensé les missions des services environnement et santé de l'ARS Rhône-Alpes afin de définir les niveaux d'intervention et les modalités d'organisation [12]. Des procédures générales ont été rédigées et des objectifs de missions ont été établis.

Concernant l'habitat, l'ARS a pointé des difficultés de fonctionnement des SCHS et a écrit dans un rapport : « le travail des SCHS, très variable dans la région, mériterait globalement d'être harmonisé en cherchant à leur confier une plus grande part d'intervention dans la procédure relative à l'habitat insalubre, jusqu'à la rédaction du projet d'arrêté et la présentation en CODERST. En 2011, nous proposons de réaliser un état des lieux des situations en Rhône-Alpes et du contexte juridique lié aux interventions des SCHS dans le domaine de l'habitat, puis de définir un positionnement ARS vis-à-vis de ces acteurs. Les démarches visant à uniformiser les modes opératoires seraient ensuite initiées en 2012. ». Il a donc été clairement noté un objectif d'harmonisation des pratiques des SCHS de la région Rhône-Alpes. Ce mémoire s'inscrit donc pleinement dans cette démarche et permettra au SCHS de Villeurbanne d'avoir des outils écrits lorsque l'ARS souhaitera confronter les méthodes de travail des SCHS de la région pour harmoniser leurs pratiques.

Dans un but de cohérence avec cette volonté d'harmonisation, il serait intéressant d'établir un accord quant aux procédures à suivre et aux indicateurs de temps avec l'ARS pour les dossiers relevant du CSP et réalisés en partenariat avec le SCHS.

3 L'amélioration de la gestion des plaintes, un enjeu double

3.1 Un enjeu de santé publique

3.1.1 Diminution du risque sanitaire

La mission première du service communal d'hygiène et de santé est de protéger la santé des citoyens de la ville de Villeurbanne. En traitant les plaintes arrivant au service, les techniciens sont un maillon essentiel dans la gestion des risques sanitaires.

Si l'on étudie les motifs de plaintes, on voit que certains sont graves d'un point de vue sanitaire. En effet, certaines pathologies du logement telles que la présence de peintures en plomb dégradées avec présence d'enfants ou encore l'habitation insalubre peuvent avoir des conséquences graves et irréversibles sur la santé (c'est le cas des graves atteintes neurologiques liées à une forte intoxication au plomb chez l'enfant par exemple). Améliorer la gestion des plaintes est une étape importante pour diminuer des risques sanitaires encourus par la population villeurbannaise.

Tout d'abord, la priorisation des plaintes en fonction du risque sanitaire permettra de faire un tri cohérent vis-à-vis de la mission première du service. Les plaintes les plus urgentes tant par l'aspect gravité sur la santé que temporel (un problème de mauvais appareillage de chauffage sera prioritairement étudié en hiver par exemple) seront traitées les premières et le risque lié à la situation du plaignant sera écarté plus rapidement. Il faut cependant rester conscient que seules les situations signalées seront réglées. C'est pourquoi il paraît important de pouvoir organiser au mieux le travail des techniciens à l'aide de logigrammes et d'indicateurs de fonctionnement afin d'optimiser leur temps et d'en libérer pour réaliser des campagnes de prévention. Ainsi, en étant sur les fronts de la prévention et de l'action « curative » via le traitement des plaintes, le service santé environnement aura une action plus large et plus solide pour préserver la santé de chacun.

3.1.2 Atténuation des inégalités géographiques

Les plaintes sont actuellement distribuées aux techniciens en fonction de leur secteur et de leur charge de travail. Aucune priorisation n'est effectuée et les techniciens s'organisent dans leur secteur de façon plus ou moins indépendante. La résultante de ce fonctionnement est que les plaintes ne sont pas traitées en fonction de leur caractère prioritaire ou non d'un point de vue sanitaire et il existe alors forcément des inégalités de traitement d'un secteur à l'autre. En effet, si une plainte prioritaire du secteur 1 est enregistrée au service, elle est automatiquement distribuée à un technicien en charge de ce secteur même si celui-ci en traite déjà beaucoup et qu'un technicien du secteur 2 n'en a aucune.

Il ne paraît possible d'allier pluridisciplinarité des techniciens avec priorisation efficace et juste des plaintes que si la sectorisation est abandonnée. Ainsi, les plaintes seraient réparties uniquement en fonction de leur aspect prioritaire et il n'y aurait plus de différences de traitement dues à la géographie. Ce choix serait alors le garant d'une égalité entre citoyens, socle de tout service public.

3.2 Un enjeu organisationnel

3.2.1 Volonté d'organisation

Il se faisait ressentir au sein du service de santé environnementale de la ville de Villeurbanne un besoin de clarté et de cohérence dans les méthodes de travail des techniciens. L'audit organisationnel a conforté la direction dans sa volonté d'introduire du changement. Afin de palier les inégalités entre les techniciens, il a été décidé de les sectoriser. Comme appui à ce changement, il est impératif que les agents utilisent des documents de références. Ces outils interviendront alors comme support pour plus de cohérence et de transparence. Le service travaillera ainsi avec plus d'efficacité.

Il est important pour toute structure d'avoir un recul sur son activité et d'être inscrit dans un objectif d'amélioration continue. L'intérêt de la rédaction de procédure s'intègre parfaitement dans cette démarche puisqu'elle permettra à l'équipe de comprendre les points forts et les points faibles de leurs pratiques afin d'y corrélérer des actions correctives. La mise en place d'indicateurs est un outil essentiel d'un point de vue managérial puisqu'ils permettent de fixer des objectifs et d'apporter des arguments chiffrés lors d'échanges entre les techniciens et la direction. L'utilisation de tableaux d'auto-évaluation donne aux techniciens la possibilité de prendre du recul sur leur travail et de corriger eux même leurs pratiques si le décalage entre la théorie et la pratique est trop important.

Enfin, l'harmonisation des pratiques sera le garant d'un rapport d'activité le moins biaisé possible et d'une réelle comparaison possible des données de fonctionnement d'une année à l'autre.

3.2.2 Harmonisation des pratiques pour plus de cohérence

Un service aux pratiques homogènes est un service qui amène plus de cohérence. En effet, grâce à des référentiels communs et à des méthodes de travail identique, le dialogue entre les techniciens sera simplifié. Il ne se pose donc plus de problèmes d'interprétations des procédures, ce qui rendra d'autant plus efficaces les réunions intertechniciens. L'utilisation des procédures types apportera également une cohérence vis-à-vis de la direction : le langage devient un langage commun et les besoins de chacun sont compris par tous.

L'harmonisation des pratiques permettra également d'être cohérent avec les partenaires du service que sont les SCHS ou l'ARS par exemple qui comprendront les méthodes de travail du SSE de Villeurbanne et qui auront des attentes ou question en adéquations avec celles-ci.

Enfin, cette démarche uniformisera le discours du service face aux citoyens. Les précisions des agents de l'accueil sur le temps de traitement de la plainte seront plus justes et les demandes seront traitées de façon égalitaire. Ceci facilitera alors la compréhension du fonctionnement du service de santé environnementale par le grand public.

4 Méthode et démarche d'amélioration de la gestion des plaintes

Le travail d'harmonisation des pratiques s'est déroulé en deux temps. Le premier fut un temps d'observation, tant sur le terrain que grâce à des statistiques. Le second fut un temps d'analyse et de propositions en collaboration avec les techniciens.

4.1 Observation des pratiques

Le travail d'observation des pratiques s'est déroulé en deux parties. Tout d'abord, les techniciens ont été suivis tout au long du processus d'instruction de leurs plaintes puis, afin d'avoir une analyse plus complète, une étude statistique des dossiers a été réalisée grâce aux données enregistrées sur le logiciel InterDOSS.

4.1.1 Suivi des techniciens

Pour mieux appréhender les modalités d'arrivée des dossiers aux techniciens, leur enregistrement a été observé auprès de l'accueil. Une journée a été consacrée à ce service pour comprendre d'où viennent les plaintes, sous quelle forme et comment elles sont ensuite adressées.

Puis, tout le processus de gestion d'une plainte a fait l'objet d'une étude, de son enregistrement à son instruction, en passant par sa distribution aux techniciens. Pour comprendre le déroulement de l'instruction des plaintes, il a été utilisé à la fois les dossiers papiers qui contiennent des documents parfois non enregistrés sur la base de données (courriers des plaignants, accusés de réception, etc.) mais aussi des échanges de courriers et de l'historique des étapes inscrites sur InterDOSS.

Sur ce logiciel, est considéré comme étape tout acte réalisé par le technicien, que ce soit un appel, un courrier, une visite ou une procédure par exemple (voir annexe 4).

Tous les techniciens ont été suivis lors de leurs visites et c'est grâce à ces observations qu'il a été possible de déceler des différences en termes de traitement des plaintes.

4.1.2 Analyses statistiques

Pour percevoir des différences de traitement, en plus du suivi des techniciens, les dossiers traités ont été étudiés à l'aide du logiciel utilisé au sein du service : InterDOSS (Siloxane).

Dans un souci de représentativité et de comparaison, il a été choisi de se focaliser sur un thème unique qui est celui contenant le plus de dossier de la catégorie habitat : l'humidité (voir tableau 4). Tous les dossiers clos dans les trois dernières années ont été analysés pour que leur nombre soit représentatif.

Tableau 4 : nombre de dossiers traités par technicien et par catégorie sur la période mai 2008 à mai 2011

Numéro de technicien	Humidité	Assainissement	Plomb	Propreté	CO	Habitabilité	Conduit de fumée et ventilation	Équipement
1	77	6	10	38	10	22	4	24
2	6	1	3	6	3	6	1	2
3	129	11	6	34	6	51	2	32
4	10	1	0	4	0	5	0	2
5	0	0	0	5	0	2	1	1
6	0	0	0	7	0	1	0	1
Total	222	19	19	94	19	87	8	62

Ainsi, les 222 dossiers habitat-humidité clos sur la période du 15 mai 2008 au 15 mai 2011 ont été analysés.

Le but de l'étude étant de démontrer les disparités de traitement des techniciens et non d'en dégager un « bon » ou « mauvais » « élève », il a été décidé d'anonymiser les résultats en numérotant les techniciens de 1 à 6.

Pour comparer les pratiques de travail, les indicateurs suivants ont été utilisés :

- temps de traitement d'un dossier ; c'est-à-dire le temps entre l'ouverture du dossier sur la base de donnée et l'enregistrement de la clôture de celui-ci
- nombre d'étapes créées ; cela permet de donner une idée de la complexité du dossier. Cependant un sous ou sur enregistrement des étapes biaisera l'étude.
- le rapport entre le temps de traitement d'un dossier et le nombre d'étapes ; cela permet de savoir si c'est réellement lorsqu'il y a beaucoup d'étapes que le temps de traitement d'un dossier est long.
- la différence de temps entre la date d'ouverture du dossier sur InterDOSS et la date de la création de la première étape ; cela permet alors d'avoir une idée du délai d'appropriation d'un dossier par les techniciens.
- la différence de temps entre la date de création de la dernière étape et la date de clôture du dossier sur InterDOSS ; grâce à cet indicateur, on peut savoir si un technicien clôt ses dossiers rapidement ou s'il a plutôt tendance à les laisser de côté pendant une durée plus ou moins longue.

Il est à noter qu'un dossier clos administrativement n'est pas forcément un dossier qui a suivi le cheminement : médiation, injonction, procès verbal et vérification. Un dossier peut être clos même si le technicien ne vérifie pas l'exécution des travaux ; si un plaignant cesse de se plaindre auprès du service après injonction de travaux au propriétaire, le technicien peut en conclure à une réalisation des travaux et le dossier sera fermé.

4.2 Propositions d'amélioration

Afin d'améliorer le traitement des plaintes, il est apparu important que les techniciens puissent travailler à l'aide d'un support définissant les bases de travail communes. Ainsi, les modalités de priorisation des plaintes ont été définies au regard du risque sanitaire, des procédures ont été écrites pour donner la ligne conductrice de l'instruction de leurs plaintes et des indicateurs de temps ont été définis afin d'établir les cadres temporels de leur travail. Enfin, un tableau d'auto-évaluation a été créé pour permettre aux techniciens de prendre du recul sur leur travail.

L'intérêt de cette démarche était d'arriver à un consensus avec les techniciens, de faire en sorte qu'ils participent et s'investissent dans l'élaboration de ces outils pour, qu'à terme, ils se les approprient.

Une première réunion a été organisée avec le service santé-environnement pour énoncer la démarche de ce mémoire. Dès le départ, il a été clairement exprimé la volonté d'implication des techniciens et il leur a été expliqué qu'ils allaient dans un premier temps être suivis dans leur travail pour pouvoir, dans un deuxième temps, élaborer des documents permettant d'homogénéiser les pratiques.

Une fois la phase d'observation terminée, il y a eu une volonté de faire prendre conscience aux techniciens des différences de travail actuelles. Une réunion a donc été consacrée à un jeu de rôle qui a mis en situation les techniciens, en les répartissant de la façon suivante (détail en annexe 5) :

- un technicien ayant le rôle d'un plaignant excédé venant au service de la ville pour un problème d'appartement humide. L'intérêt de ce rôle est de mettre en avant les attentes des plaignants perçues par les techniciens.

- un technicien ayant de rôle d'agent administratif. Celui-ci questionne le plaignant, utilise le glossaire, enregistre la plainte et l'adresse au service. L'intérêt de ce rôle est de mettre en avant la façon dont les techniciens perçoivent et pensent le travail des agents administratifs.

- un technicien qui joue son propre rôle en instruisant la plainte. L'intérêt est alors de pouvoir dérouler la démarche « habituelle » du technicien en question

- une personne jouant le rôle d'un technicien nouvellement arrivé dans le service, qui suit le technicien chargé de l'enquête et lui pose des questions pour l'amener à réfléchir sur sa démarche. L'intérêt de ce rôle est alors d'interroger le technicien sur sa démarche, pourquoi, qui, quand, comment, etc. ?

Ce jeu de rôle a bien fonctionné puisque les techniciens ont été très participatifs et cela a permis d'ouvrir le dialogue. Un moment de débriefing a clôturé la première partie de la réunion et chacun a pu exprimer ses accords et désaccords avec la façon dont ils auraient instruit la plainte. Il en a découlé beaucoup de questions et toute l'équipe a été confrontée au problème de l'hétérogénéité des pratiques.

A la suite de ce jeu, les résultats de l'analyse statistique ont été présentés, ce qui a d'autant mis l'accent sur cette hétérogénéité.

Plusieurs réunions ont été organisées pour aboutir à la création d'outils communs. La démarche a toujours été très participative : il y a eu un réel souci de prendre en compte l'avis de chacun et de ne rien valider sans l'adhésion de tous. En dehors de ces rencontres formelles, du temps a été consacré aux techniciens qui le souhaitaient pour rediscuter de ces documents et de leurs finalités afin qu'ils n'aient pas le sentiment que ce travail, qui les concerne en premier lieu, ait été fait sans eux. C'est à force d'explications et de persuasion que l'ensemble de l'équipe est arrivé à un consensus.

5 Résultats

5.1 Observation des pratiques

5.1.1 Suivi du travail des techniciens

L'accueil du service de santé environnementale de la Ville de Villeurbanne emploie trois agents. Ceux-ci sont les premiers au contact des plaignants et sont les garants du premier tri des plaintes. Lors du processus d'enregistrement d'une plainte, il est systématiquement demandé aux plaignants de déposer leur plainte par écrit (e-mail, lettre) ou de venir directement au service de santé environnementale. Les agents de l'accueil s'assurent alors que les plaignants ont fait des démarches écrites au préalable avant de contacter la mairie ; il leur est demandé et de se présenter au service avec une preuve de ces démarches (photocopie de la lettre, accusé de réception, etc.) pour l'enregistrement de la plainte. Lors de ces étapes, les agents vérifient dans la mesure du possible que le SCHS est réellement le service compétent dans la gestion de la plainte. Afin d'identifier ces compétences, les agents de l'accueil ont pour aide à la fois le glossaire (qui répertorie par mot clé les principales thématiques et donne quelques éléments de réponses) ainsi qu'un technicien de permanence si les questions deviennent trop techniques. Cependant, ces aides ne sont soit pas assez complètes pour le glossaire, soit pas assez utilisées pour ce qui est du technicien de permanence. De plus, il n'y a pas réellement de document répertoriant les responsabilités des services internes ou externes à la mairie. C'est donc à force d'expérience et parfois en faisant des erreurs que les agents de l'accueil engagent ou non le traitement d'une plainte et/ou la redirigent. Il est donc important de redéfinir les modes de fonctionnement de ces agents afin de savoir jusqu'où s'arrête leur mission et quels types de réponses ils peuvent apporter aux interrogations des plaignants. Il serait également utile de repenser le glossaire et de faire des fiches de responsabilités des services afin que la redirection des plaintes soit la plus efficace possible.

C'est le responsable du service de santé environnementale qui distribue les dossiers aux techniciens en fonction de la charge de travail de chacun et du secteur géographique du plaignant.

Après l'attribution des dossiers, les techniciens, libres de leurs actions, travaillent de façon significativement différente. Cette hétérogénéité de traitement est perceptible dès le premier contact avec le plaignant : certains envoient rapidement une lettre faisant accusé de réception de la plainte, indiquant les coordonnées du technicien en charge du dossier et le délai moyen sous lequel celui-ci va prendre contact avec le plaignant alors que d'autres préfèrent l'appeler directement.

Les techniciens prennent contact avec le plaignant selon un délai variable. Parmi ceux qui font un tri dans leurs dossiers, certains les priorisent en fonction d'un risque sanitaire (selon leurs propres critères), d'autres priorisent en fonction de la quantité de travail potentiel que va représenter le dossier.

Suite à la première visite du logement, les dossiers s'avèrent plus ou moins complexes en fonction de la thématique abordée et le nombre d'étapes ainsi que la durée de traitement différent. Cette différence de traitement est visible pour des dossiers *a priori* similaires (même typologie). Pour un même type de dossier, les techniciens visitent le logement une ou plusieurs fois, font appel ou non à des associations ou à des sociétés pour établir des diagnostics (électricité, gaz, etc.) ou encore échangent avec le fauteur ou le plaignant de diverses façons en termes de temps et de positionnement. Cette hétérogénéité peut en partie s'expliquer par des sensibilités personnelles différentes et par le manque de cadre de travail.

S'ajoute à ces différences de traitement une inégalité des connaissances des techniciens quant aux thématiques traitées par le service, augmentant d'autant plus les disparités de traitement des plaintes. En effet, avant septembre 2010, ceux-ci étaient spécialisés dans un domaine particulier : deux travaillaient sur les problématiques de l'habitat, un sur le bruit, un sur l'alimentation et un autre sur les problèmes liés à la présence d'animaux. Depuis cette date, le service a été réorganisé afin de permettre aux techniciens de diversifier leurs activités mais cela les oblige à se former pour acquérir des compétences nouvelles.

Au quotidien, les agents s'organisent différemment puisque certains passent la majorité de leurs journées au service pour travailler sur leurs dossiers alors que d'autres vont faire un maximum de visites.

Lors de leurs déplacements, les techniciens passent beaucoup de temps à visiter les logements à comprendre les difficultés des plaignants. Une partie d'entre eux tente de leur apporter des réponses non seulement techniques, mais aussi juridiques ou sociales. D'autres se concentrent uniquement sur le volet purement technique de la plainte.

Cette phase d'observation a réellement montré des disparités de fonctionnements, attribuables à des connaissances hétérogènes des techniciens sur la façon de traiter un dossier habitat, à des sensibilités personnelles divergentes ou encore à une charge de travail parfois inégale.

Dans le but de sensibiliser les techniciens à cette hétérogénéité de traitement, des statistiques ont été réalisées.

5.1.2 Analyses statistiques

Grâce à l'étude des 222 dossiers habitat-humidité, il a pu en être tiré des indicateurs dont les valeurs par techniciens sont présentées en annexe 6.

Afin d'apporter plus de clarté pour la comparaison des caractéristiques de distribution des échantillons, il a été décidé d'utiliser des « boîtes à moustaches » ou « box plot ». Minitab, logiciel utilisé ici pour les représentations graphiques, identifie les valeurs aberrantes sur les boîtes à moustaches en étiquetant les observations situées à au moins 1,5 fois l'étendue interquartile ($Q3 - Q1$) par rapport au bord de la boîte.

a. Temps de traitement (mois)

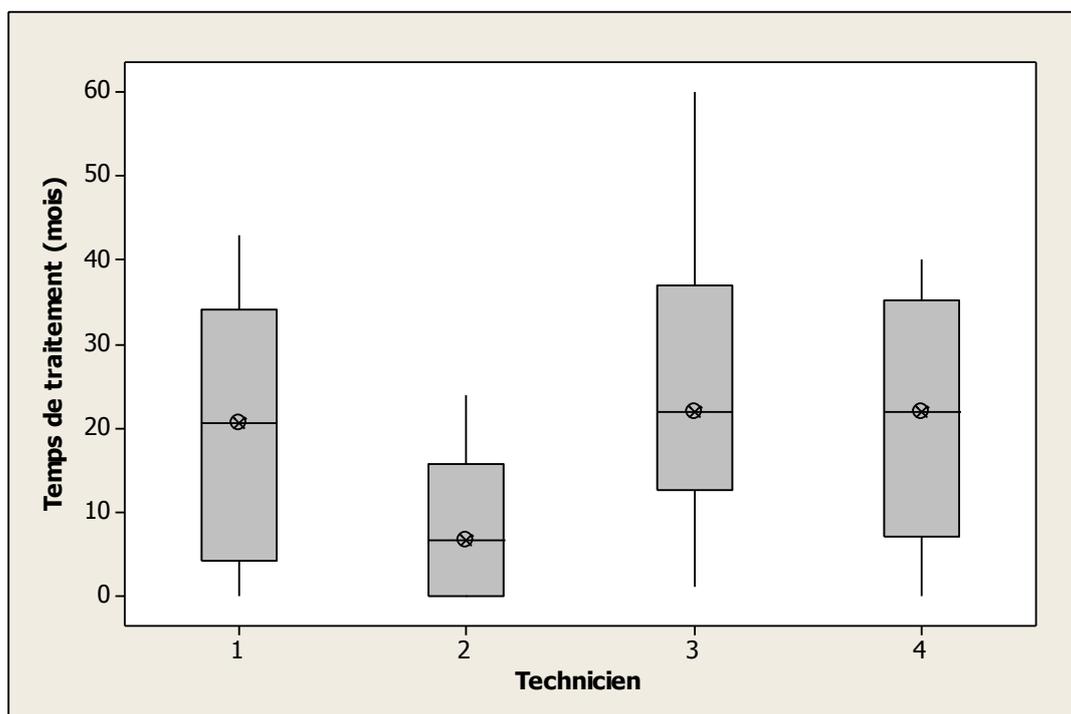


Figure 3 : Représentation de la dispersion des valeurs de temps de traitement (mois) d'un dossier, en fonction des techniciens

On peut voir sur la figure 3 que les techniciens ont des temps de traitement très hétérogènes pour une même catégorie de dossiers, allant de moins d'un mois à plus de cinq ans de traitement. Globalement, sauf pour le technicien numéro 2 qui est le technicien avec le moins de dossiers des quatre représentés, les médianes sont similaires. Il est difficile de noter des différences notables entre les techniciens en ne s'appuyant que sur ce graphique.

b. Nombre d'étapes créées

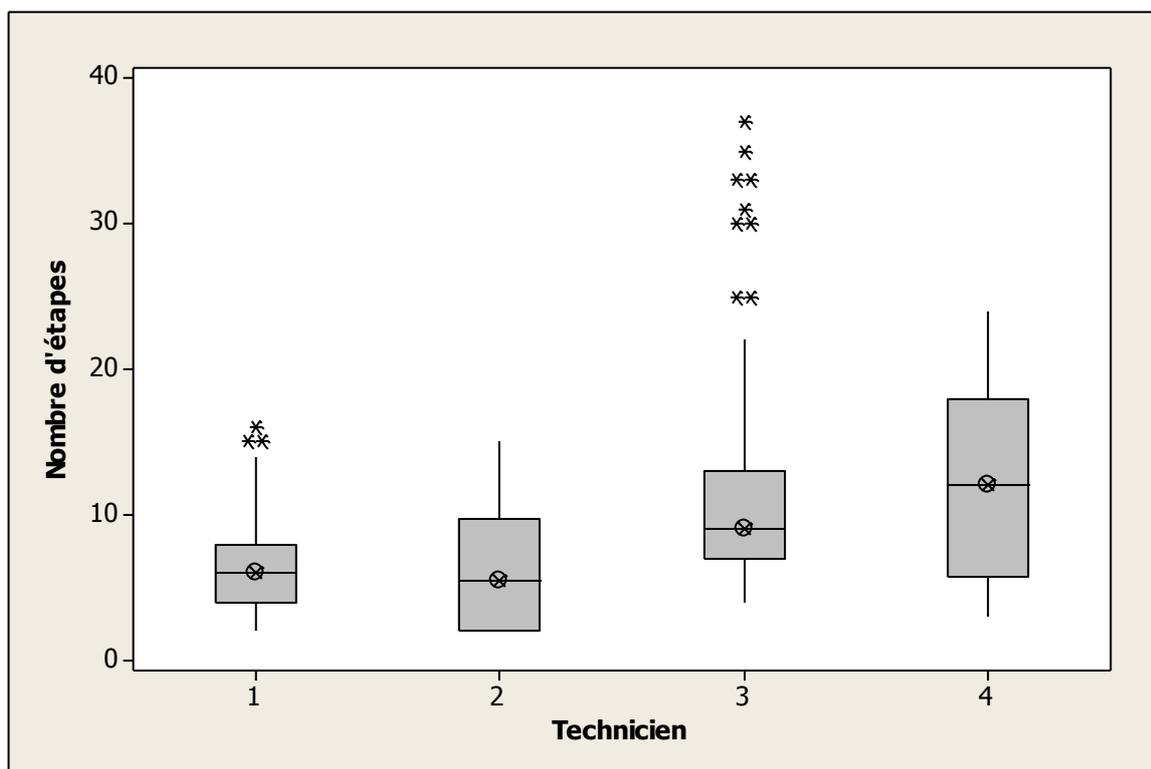


Figure 4 : Représentation de la dispersion des valeurs du nombre d'étapes créées d'un dossier, en fonction des techniciens

Le nombre d'étapes créées permet mieux d'apprécier les différences de pratiques. La figure 4 montre que le technicien 1, par exemple, est plus homogène que le technicien 4 en termes de nombre d'étapes créées.

Il faut cependant noter que les agents n'enregistrent pas de façon homogène sur la base de données, créant ainsi un écart entre le nombre d'étapes réalisées et le nombre d'étapes enregistrées plus ou moins important.

c. Rapport entre le temps de traitement d'un dossier et le nombre d'étapes

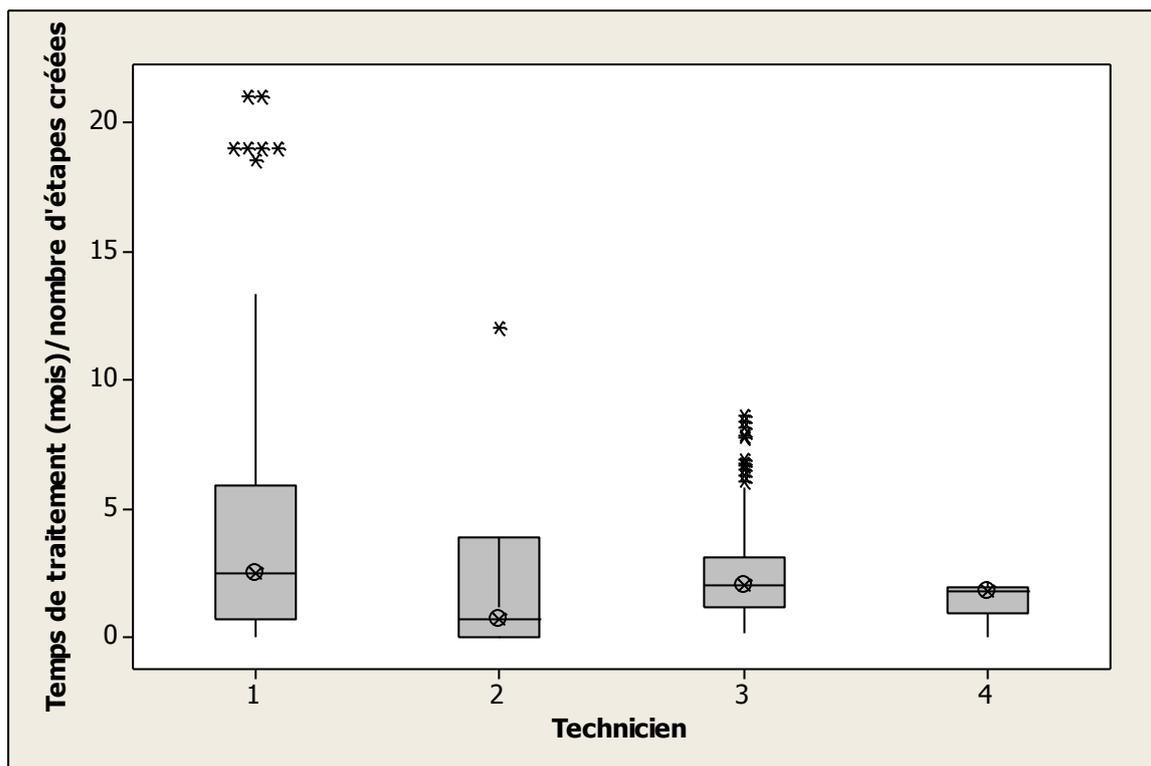


Figure 5 : Représentation de la dispersion des valeurs du rapport entre le temps de traitement d'un dossier et le nombre d'étapes créées, en fonction des techniciens

Le rapport entre le temps de traitement d'un dossier et le nombre d'étapes créées sur la base permet de savoir si le technicien est cohérent dans son travail : si c'est effectivement parce qu'un dossier demande beaucoup d'étapes et est donc complexe qu'il sera long. L'étude de la figure 5 montre que ce n'est pas toujours le cas. En effet, le seul technicien qui est très homogène dans sa façon de travailler est le technicien 4. Le technicien 1 est, à l'inverse, très hétérogène puisque le rapport entre le temps de traitement et le nombre d'étapes qu'il crée varie entre 0 et 13,5 environ (en faisant abstraction des valeurs aberrantes). Cela signifie qu'il n'y a pas de corrélation entre la complexité d'un dossier et son temps de traitement pour cet agent.

Les techniciens 2 et 3 se situent, eux, entre les cas 1 et 4.

- d. Différence de temps entre la date d'ouverture du dossier sur InterDOSS et la date de la création de la première étape

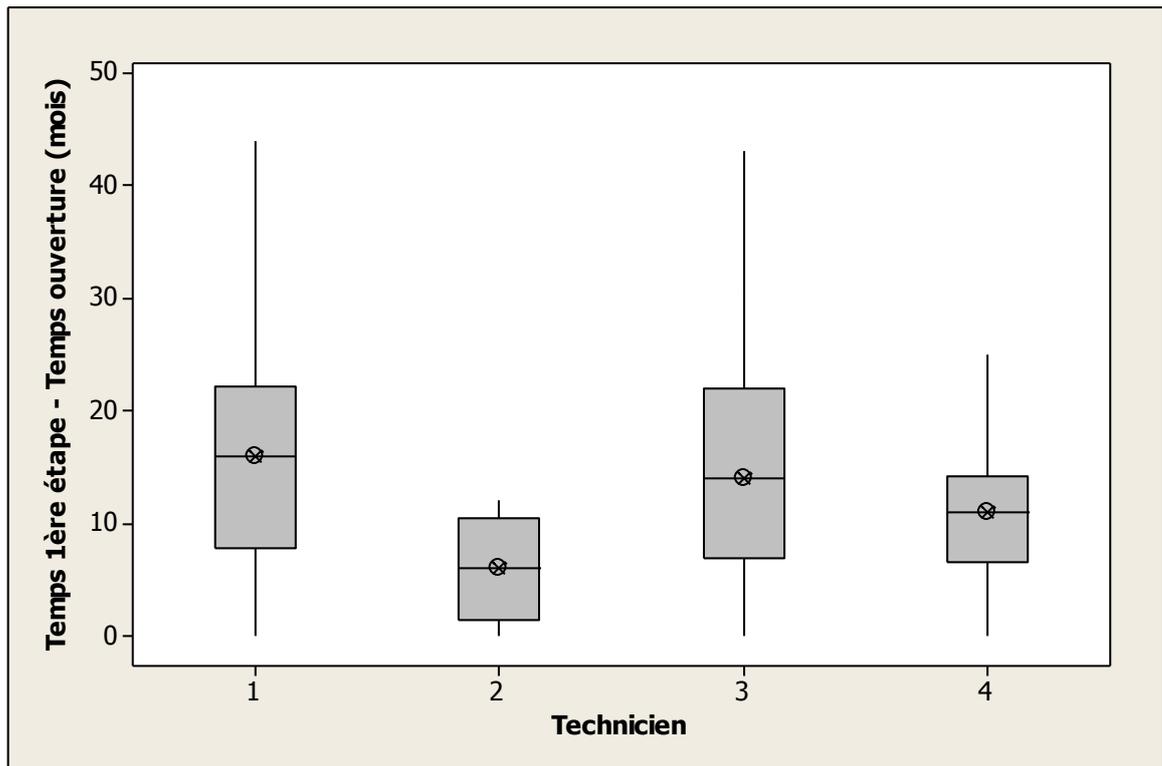


Figure 6 : Représentation de la dispersion des valeurs de la différence de temps (en jours) entre la date d'ouverture d'un dossier et la création de la première étape, en fonction des techniciens

Sur la figure 6, les points aberrants ont été enlevés pour une question d'échelle (il y en avait 5 pour le technicien numéro 1 et 3 pour le numéro 3 ; les autres n'ayant pas de points sortants de l'intervalle de distribution représenté ici).

La différence de temps entre la date d'ouverture du dossier sur InterDOSS et la date de la création de la première étape permet de savoir en combien de temps un technicien s'approprie un dossier. Là encore les disparités sont grandes. En effet, l'étendue des valeurs est bien plus importante pour les techniciens 1 et 3 que pour les techniciens 2 et 4. Cela montre que pour une même catégorie de dossier, avec en théorie le même risque sanitaire, le premier contact avec le plaignant se fait dans des temps allant de 0 à plus de 45 jours (en faisant abstraction des aberrations).

- e. Différence de temps entre la date de création de la dernière étape et la date de clôture du dossier sur InterDOSS

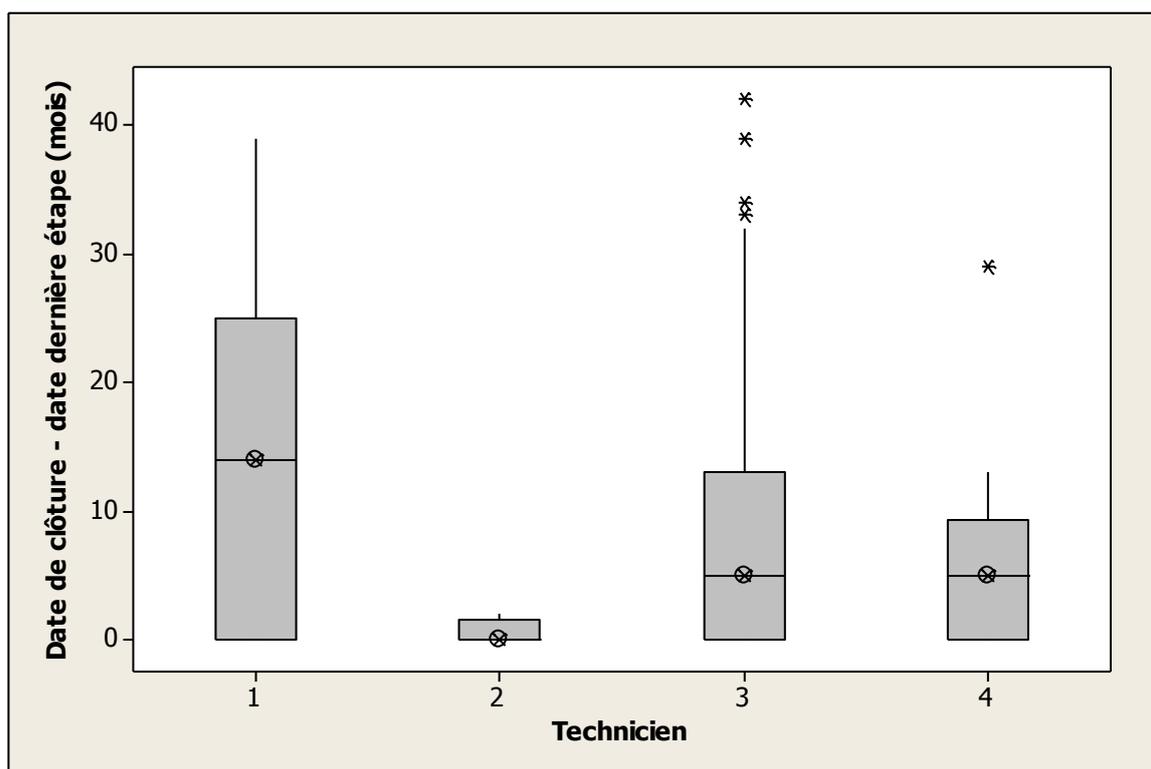


Figure 7 : Représentation de la dispersion des valeurs de la différence de temps (mois) entre la date de la création de la dernière étape et la date de clôture du dossier, en fonction des techniciens

Connaître la différence de temps entre la date de création de la dernière étape et la date de clôture du dossier sur InterDOSS permet de voir si les techniciens sont à jour dans leurs dossiers ou si au contraire, ils peuvent les laisser attendre pendant un temps plus ou moins long. Il est important de pouvoir faire un tri dans les dossiers régulièrement afin de limiter l'engorgement des bureaux d'une part et d'avoir un réel suivi des dossiers pour le rapport d'activité par exemple d'autre part. Il est également utile de savoir si un dossier est toujours en cours ou s'il devrait être fermé pour que les agents de l'accueil puissent répondre de façon pertinente à un plaignant qui recontacterait le service.

L'étude de la figure 7 montre que seul le technicien 2 est rigoureux quant au suivi de ses dossiers. Les autres peuvent laisser s'écouler un temps très important jusqu'à 40 mois entre la dernière étape et la clôture du dossier. Il faut cependant noter que le seul technicien extrêmement précautionneux dans cette étape de clôture est celui qui a le moins de dossiers à traiter.

5.1.3 Conclusions : analyse des différences

Les observations réalisées en suivant les techniciens et en analysant leurs dossiers ont permis de voir de réelles différences de traitement, le plus souvent indépendamment du nombre de dossiers traités. Ceci peut s'expliquer en plusieurs points :

- Jusqu'à très récemment les agents étaient spécialisés et maîtrisaient les subtilités de leurs dossiers. Les observations basées sur les dossiers actuels, après réorganisation du service en secteurs géographiques peuvent être biaisée par le temps de mise en place de cette nouvelle organisation qui va être long, demandant aux techniciens de se former d'avantage sur les thématiques nouvelles.
- Les techniciens traitent et priorisent les plaintes qui leur sont adressées en fonction de leur sensibilité personnelle. En discutant avec eux, on peut se rendre compte que s'ils faisaient un tri dans leurs dossiers, celui-ci ne reposait pas sur des critères objectifs et communs. Certains traitent en premier les dossiers qui leur prendront le moins de temps, afin de les classer rapidement, même si l'objet de la plainte ne nécessite absolument pas une intervention rapide (utilisation de la mairie dans le but de régler un contentieux propriétaire – locataire par exemple). D'autres tentent de faire une priorisation en fonction du risque sanitaire encouru par les plaignant ; cette priorisation est certes réfléchié mais n'est pas écrite ou formalisée et est donc aménageable en fonction de la charge de travail par exemple.
- Les techniciens enregistrent dans la base de données informatique de façon très différente. Une partie d'entre eux enregistre absolument toutes les actions qu'ils vont faire alors que les autres n'enregistrent que les courriers ou les étapes les plus importantes. Ce point a déjà été abordé en entretien individuel avec l'ingénieur responsable du service mais il serait intéressant d'établir là aussi un référentiel commun afin de savoir ce qu'il faut enregistrer dans la base pour avoir un suivi précis des dossiers. Un enregistrement rigoureux améliore la gestion et le suivi du travail : en cas d'absence prolongée d'un technicien, il devrait suffir d'ouvrir la base de données pour savoir où celui-ci en est dans ses dossiers. Il paraît donc important de mettre l'accent sur l'harmonisation des saisies informatiques. Cela éviterait également de biaiser les statistiques annuelles du rapport d'activité.
- Il n'existe pas jusqu'à présent de référentiel de travail pour les techniciens leur donnant une base de travail commune ; créer cette base commune sera alors un des objectifs de ce travail pour amener une organisation et une cohérence du service.

5.2 Propositions d'amélioration

Afin de comprendre le processus de traitement des plaintes dans sa globalité, il a été créé un diagramme général, comme présenté sur la figure 8.

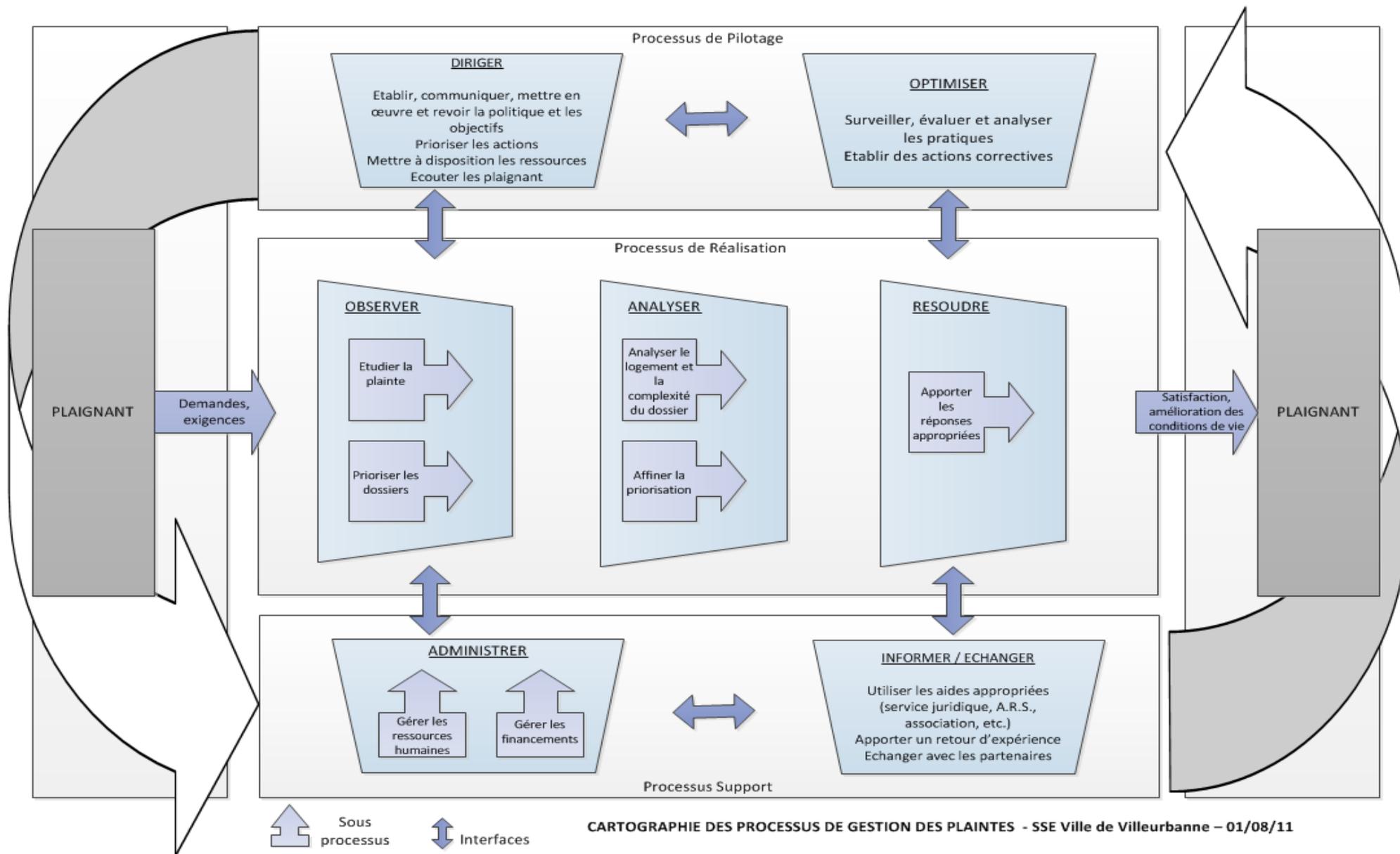


Figure 8 : Cartographie des processus de la gestion des plaintes habitat au SSE de Villeurbanne

5.2.1 InterDOSS et son utilisation

Il est apparu, après observation et discussion, que le logiciel de gestion InterDOSS était utilisé de façon trop différente entre les techniciens. Cela peut s'expliquer d'une part par le fait qu'il n'existe pas d'accord dans le service sur l'utilisation du logiciel et d'autre part par l'existence de catégories dont la cohérence et la pertinence sont à repenser.

Il a été soulevé comme point important lors des réunions de pouvoir établir un guide des bonnes pratiques InterDOSS afin d'uniformiser les enregistrements informatiques. Ainsi, il est ressorti les consignes aux techniciens de la figure 9.

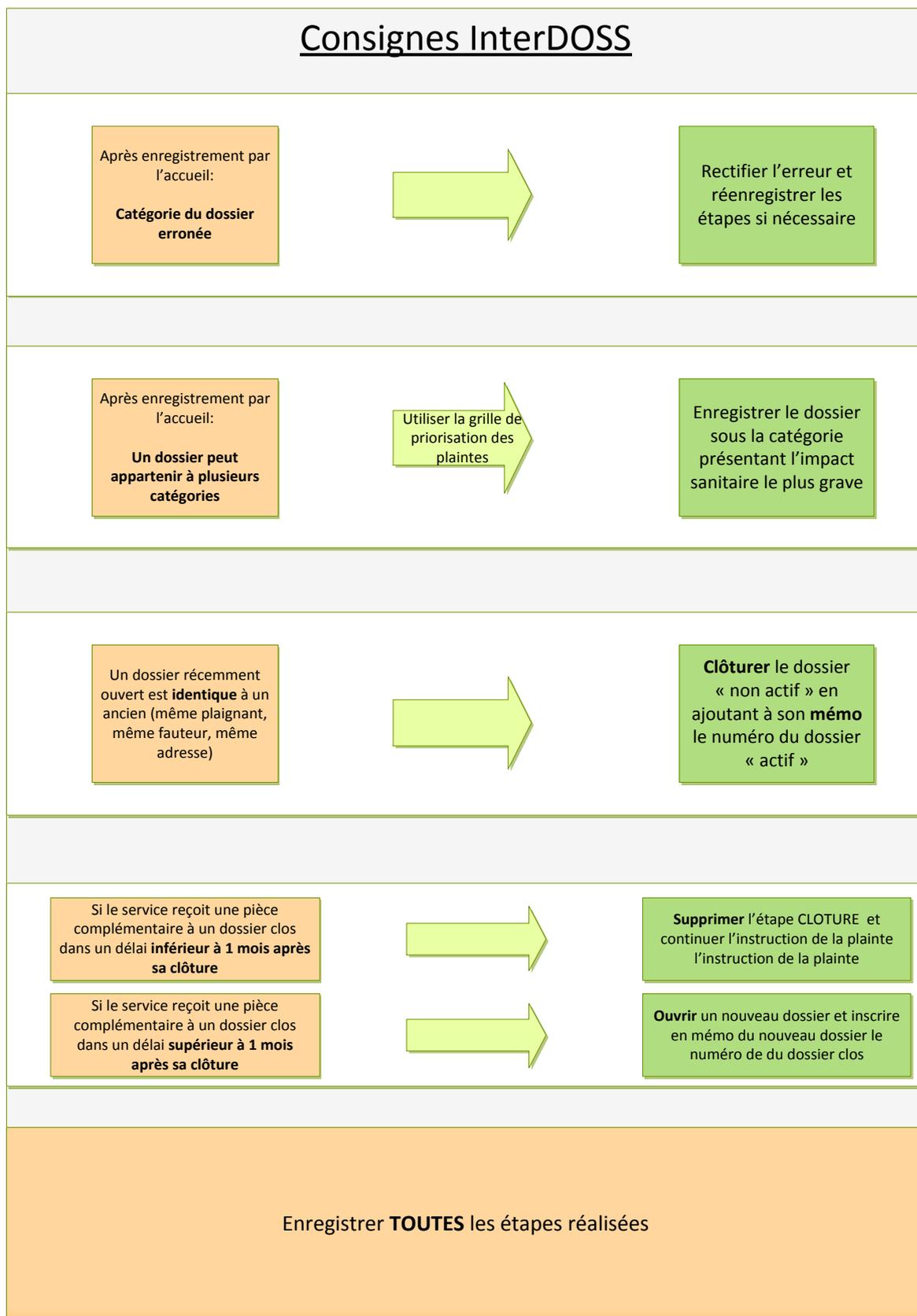


Figure 9 : Consignes aux techniciens relatives à l'utilisation d'InterDOSS

Le respect de ces consignes permettra d'uniformiser les enregistrements afin d'apporter plus de transparence au travail de tous. Ceci facilitera les échanges d'informations et les transferts de dossiers en cas d'absence d'un technicien par exemple et limitera la perte de données essentielles.

Concernant les catégories, il est apparu aberrant de distinguer les catégories eau potabilité, eau légionelle et eau plomb, ces trois catégories faisant toutes référence à la réglementation en terme d'eau de distribution. Il est donc proposé de ne faire qu'une catégorie, appelée « Conformité de l'eau » par exemple et d'y regrouper les problématiques de légionelle, plomb, etc. induisant une non-conformité de l'eau distribuée.

Il s'est également posé la question de la cohérence des thèmes conduit de fumée, équipement, CO et humidité. Il ne pourrait exister que la catégorie « équipement » qui regrouperait les problèmes de chauffages, de ventilation, conduit de fumée et leurs conséquences, que sont l'humidité ou le CO par exemple.

Enfin, la catégorie « habitabilité » ne semble pas être très justement choisie puisqu'elle couvre à la fois l'insalubrité et les problèmes liés purement à l'architecture ou l'organisation du logement (surface, ouvrants, etc.). Il serait sans doute plus judicieux de scinder cette partie en d'une part « insalubrité » qui regrouperait les dossiers les plus complexes, et d'autre part « habitabilité » qui ne s'axerait alors que sur les dossiers de logements non conformes de part leur architecture.

5.2.2 Priorisation des plaintes

Pour être en cohérence avec les objectifs du service, il a été choisi de prioriser les plaintes selon le risque sanitaire. Ainsi, lors de réunions avec les techniciens, la gravité potentielle des désordres et leur intensité ont été côtés. Ne pouvant pas avoir une idée de l'intensité des désordres sans avoir effectué une première visite, il est proposé la procédure suivante :

1. Lors de la distribution des dossiers, le responsable du SCHS classe les dossiers en 3 catégories différentes selon le tableau 5 et les répartit de façon équitable entre les techniciens (un tableau de suivi du nombre de dossiers en cours par technicien et par priorité servira de tableau de gestion au responsable pour attribuer les plaintes de façon égale).

Tableau 5 : grille de priorisation des plaintes en fonction de la gravité potentielle sur la santé

Catégories	Population concernée	Menaces : conséquences des désordres	Dangers : conséquences sur la santé	Gravité potentielle du danger (1 à 3)
Humidité	Personnes sensibles (personnes âgées, enfants, etc.)	Développement moisissures	Allergie, rhinite, asthme	3
	Population générale			3
Assainissement	Personnes sensibles (personnes âgées, enfants, etc.)	Contamination bactériennes d'origine fécale ; présence d'animaux (rats, insectes, etc.)	Troubles digestifs +/- graves ; maladies vectorielles ; leptospirose	2
	Population générale			2
Plomb	Personnes sensibles (personnes âgées, enfants, etc.)	Ingestion / inhalation de plomb	Anémie, trouble digestif, atteinte du système nerveux	1
	Population générale			3
Propreté	Personnes sensibles (personnes âgées, enfants, etc.)	Développement de micro-organismes, présence d'animaux (rats, insectes, etc.)	Multisymptôme : asthme, allergie, troubles digestifs, dépression, etc.	1
	Population générale			1
Habitabilité / Insalubrité	Personnes sensibles (personnes âgées, enfants, etc.)	Logement insalubre : association humidité, absence chauffage, etc. ; habitabilité : non respect des normes surfaces, ouvrants, etc. induisant un surpeuplement, humidité, etc.	Multisymptôme : maladie infectieuse, accident domestique, saturnisme, asthme, allergie, troubles digestifs, dépression, etc.	2
	Population générale			2
Equipement	Personnes sensibles (personnes âgées, enfants, etc.)	Fuite, odeur, absence de chauffage, intoxication aux produits de combustion	Troubles dus à l'humidité, stress, dépression, etc.	3
	Population générale			3
CO	Personnes sensibles (personnes âgées, enfants, etc.)	CO	maux de tête, vertiges, vision floue, fatigue, nausées, confusion mentale, faiblesse dans les jambes, impossibilité de marcher, somnolence, syncope.	1
	Population générale			1

Il a été choisi de dissocier les personnes potentiellement plus sensibles que les autres (enfants, personnes âgées, personnes malades, etc.) du reste de la population (population générale) car les conséquences sur la santé peuvent différer.

Le tableau 5 a été construit après recherches bibliographiques :

- Le développement de moisissures est principalement dû à la conjugaison entre une humidité excessive, une ventilation défaillante et un appareillage de chauffage défectueux ou inapproprié [13]. Les effets sur la santé sont liés à l'inhalation des spores qui peuvent produire des effets allergènes, toxiques ou irritants sur les voies respiratoires ou sur la peau [14], [15].
- Un assainissement défectueux entraîne fréquemment un refoulement d'eaux usées. Si cette eau usée vient au contact des habitants, les conséquences sanitaires peuvent être graves, dues à des contaminations de bactéries d'origine fécale ou à la présence d'animaux porteurs de maladies telle que la leptospirose par exemple.
- Le plomb est un élément qui impacte de façon significativement différente les enfants des adultes. Ce sont les enfants en bas âge qui, après inhalation ou ingestion de plomb (retrouvé dans les peintures, eau, jouets, etc.) ont les conséquences sur la santé les plus graves [16]. A une forte plombémie sanguine ($>100\mu\text{g/l}$), ceux-ci sont atteints de saturnisme entraînant anémie, troubles digestifs et atteintes graves du système nerveux [17] [18].
- Les problèmes de propreté dus à un logement dégradé ou à des problèmes d'incurie ont des conséquences identiques sur la santé qu'un assainissement défectueux : le développement de micro-organismes entrainera des troubles digestifs ou respiratoires. Les animaux peuvent être porteurs de maladies vectorielles. Enfin, d'un point de vue santé mentale, un logement mal entretenu peut être la cause (et également parfois la conséquence) de troubles psychiques telle qu'une dépression.
- Les conséquences sanitaires d'un habitat insalubres sont complexes puisqu'elles peuvent associer à la fois les conséquences d'un appartement contenant de fortes teneurs en plomb et celles d'un logement humide et dégradé. Une habitation ne respectant pas les normes de surfaces, d'ouvrants etc. est une habitation où le surpeuplement est fréquent et dont les conséquences sur la santé sont celles des problématiques liées à l'humidité principalement, associées à des troubles psychiques.
- Un équipement défaillant est la cause de multiples nuisances : fuites, odeurs nauséabondes, forte teneur en monoxyde de carbone, etc. Les conséquences sanitaires sont là aussi complexes et liées à la présence d'humidité ou de CO par exemple.
- Le CO a un impact important sur la santé puisqu'il entraîne maux de tête, vertiges, fatigues, syncope, etc.[19]

Les dossiers en ROUGE (1), représentés sur le tableau 5, sont les dossiers dont les conséquences potentielles sur la santé sont les plus graves ; ce sont donc les dossiers prioritaires a priori.

Les dossiers en VERT (3) sont ceux présentant le moins de risque d'un point de vue sanitaire ; leur priorité est la plus faible.

Ces catégories seront les mêmes que celles utilisées dans les logigrammes (voir partie 5.2.3).

2. Une fois les dossiers attribués, les techniciens effectuent une visite du logement et systématiquement se réfèrent au tableau 6 afin d'estimer l'intensité des désordres [20], [21]. La notation de l'intensité du désordre croisée avec la notation de la gravité potentielle sur la santé (tableau 5) permet aux techniciens d'évaluer la criticité de la plainte (tableau 7). C'est cette criticité qui attribuera la priorité définitive de la plainte.

Tableau 6 : Grille de quantification de l'intensité du désordre

Catégories	Menaces : conséquences des désordres	3			2		1	
Humidité	Développement moisissures	Traces de moisissures superficielles sur une surface allant jusqu'à 100 cm ² à un seul endroit, dans une seule pièce	Moisissures superficielles ou piqûres d'humidité à un seul endroit, dans une pièce uniquement : - jusqu'à 0,5m ² (70*70cm) avec des moisissures isolées - jusqu'à 100 cm ² (10*10cm) avec prolifération de moisissures denses	Moisissures isolées (points isolés) ou piqûres d'humidité sur une surface supérieure à 0,5m ² (70*70cm) OU Prolifération de moisissures denses, étendues sur une surface supérieure à 100cm ² OU Prolifération de moisissures dans des couches profondes OU Prolifération de moisissures ou piqûres d'humidité à plusieurs endroits dans la même pièce ou dans différentes pièces				
Assainissement	Contamination bactériennes d'origine fécale ; présence d'animaux (rats, insectes, etc.)	Réseaux séparés, ventilés. Canalisations de taille suffisante, conditions d'écoulement satisfaisantes, protection contre le gel, facilité d'entretien. Raccordement au réseau de collecte ou dispositif autonome conforme et fonctionnel. Absence de nuisances.	Eaux ménagères non évacuées au réseau de collecte ou au dispositif autonome de traitement. Eaux vannes évacuées en fosse fixe.	Dispositifs mal conçus et présentant des dysfonctionnements : obstructions fréquentes, refoulements, odeurs, fuites. Absence de raccordement au réseau d'égout ou nuisances importantes générées par le dispositif d'assainissement autonome. Fosse fixe non étanche.				
Plomb	Ingestion / inhalation de plomb	Présence de peintures au plomb non dégradées mais non protégées durablement.	Peinture au plomb légèrement dégradées	Présence de peintures au plomb très dégradées.				
Propreté	Développement de micro-organismes, présence d'animaux (rats, insectes, etc.)	Les lieux et les surfaces intérieures et extérieures sont régulièrement nettoyés et maintenus en bon état de propreté	Propreté négligée	Absence de nettoyage. Locaux et surfaces sales.				
Habitabilité	Non respect des normes surfaces, ouvrants, etc. induisant un surpeuplement, humidité, etc.	Habitat respectant la norme		Habitat ne respectant pas la norme				
Insalubrité	Logement insalubre : association humidité, absence chauffage, etc.	Note de la grille d'insalubrité inférieure à 0,3	Note de la grille d'insalubrité comprise entre 0,3 et 0,6	Note de la grille d'insalubrité supérieure à 0,6				

CO	Inhalation de monoxyde de carbone	Concentration en CO inférieure à la norme		Concentration en CO supérieure à la norme
Equipement	absence de chauffage, conduit de cheminée	Equipement en bon état structurel et de maintenance	Equipement structurellement obsolète mais remplissant encore apparemment sa fonction.	Equipement structurellement obsolète, mal entretenu, non accessible. Utilisation parasites des locaux de chauffage générant un risque manifeste ou occasionnant une gêne importante

Bénin

Grave

Très grave

La criticité serait alors établie selon la grille présentée sur le tableau 7.

Tableau 7 : Evaluation de la criticité (gravité x intensité du désordre)

	3	3	6	9
Gravité	2	2	4	6
	1	1	2	3
		1	2	3
			Intensité du désordre	

Ainsi, on aboutit ainsi à trois grandes catégories de plaintes :

- la catégorie ROUGE correspond aux plaintes les plus urgentes : plaintes de priorité 1
- la catégorie ORANGE correspond aux plaintes de priorité moyennes : plaintes de priorité 2
- la catégorie VERTE correspond aux plaintes peu urgentes d'un point de vue sanitaire : plaintes de priorité 3

Ces catégories sont réutilisées dans les logigrammes, afin de pouvoir adapter le temps de traitement des plaintes en fonction de leur priorité.

5.2.3 Logigrammes de travail et indicateurs associés

Lors des différentes réunions et grâce aux observations du travail des techniciens, il a été possible de construire des logigrammes afin de formaliser les procédures. Seules les procédures à suivre en cas de plaintes relevant du RSD ou du CSP ont été écrites. Ces outils ont été créés en appui avec les techniciens qui ont approuvé la démarche.

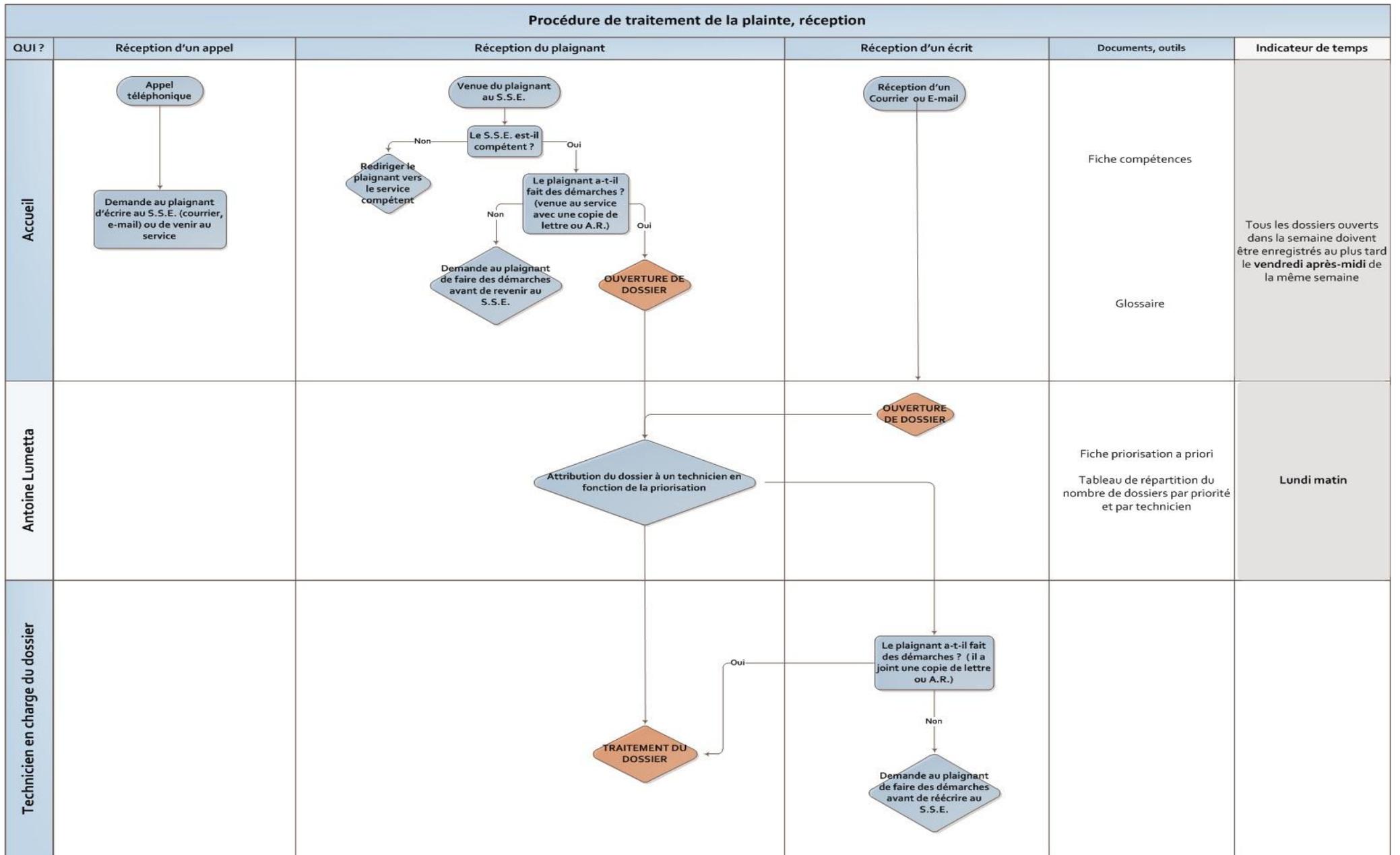
En face de chaque étape, il a été indiqué **un temps maximal** de réalisation de l'étape, en **jours travaillés** (sur la base de 5 jours travaillés pour une semaine calendaire) en prenant en compte l'arrivée d'un technicien supplémentaire.

Les dossiers ont alors été différenciés en fonction de leur priorité, comme décrit dans la partie précédente, afin d'adapter les indicateurs de temps.

Les logigrammes finaux, validés par l'ensemble des techniciens, sont présentés sur les figures 10.

Ces logigrammes sont à la destination des techniciens (anciens comme nouvellement recrutés) qui doivent dorénavant s'en servir comme référence pour leur travail.

Figure 10 : Procédures de traitement de plaintes et indicateurs associés



Procédure de traitement de la plainte, avant constat

Intervenant	Logigramme	Documents, outils	Indicateurs de temps : DOSSIERS 1 (forte importance, priorité)	Indicateurs de temps : DOSSIERS 2 (importance moyenne)	Indicateurs de temps : DOSSIERS 3 (faible importance)
Technicien en charge du dossier		<p>Modèle courrier sur InterDOSS</p> <p>Grille d'observation de l'intensité du désordre : Fiche priorisation secondaire</p> <p>Sociétés de diagnostic Laboratoires</p> <p>C.S.P. R.S.D.</p>	<p>Pas d'AR</p> <p>3 j après l'attribution du dossier</p> <p>5 j après contact</p> <p>10 j après la visite</p> <p>5 j après le retour courrier</p> <p><u>Si une société extérieure réalise le diagnostic (gaz, électricité, etc.) :</u> - Contacter la société sous 5 j max après la visite du logement - Prendre un rdv pour que le diagnostic soit effectué sous les 5 j après l'appel</p> <p><u>Si le SSE réalise le diagnostic (Pb, métrage, etc.) :</u> - Réaliser le diagnostic, après visite du logement, sous 5 j</p>	<p>5 j</p> <p>10 j</p> <p>10 j après contact</p> <p>15 j après contact</p>	<p>5 j</p> <p>20 j</p> <p>15 j après contact</p>

Procédure de traitement de la plainte, en cas d'infraction au R.S.D.

Intervenant	Logigramme	Documents, outils	Indicateurs de temps : DOSSIERS 1 (forte importance : priorité)	Indicateurs de temps : DOSSIERS 2 (importance moyenne)	Indicateurs de temps : DOSSIERS 3 (faible importance)
Technicien en charge du dossier	<pre> graph TD A([Infraction au R.S.D.]) --> B[Adresser un courrier avec A.R. au propriétaire pour une 1ère mise en demeure avec délais] B --> C{Après délais : Vérification de l'exécution des travaux par appel au locataire ou vérification sur place} C -- Non --> D[Adresser un courrier avec A.R. au propriétaire pour une 2ème mise en demeure avec délais plus courts] C -- Oui --> E{Les travaux sont-ils réalisés?} D --> F{Après délais : Vérification de l'exécution des travaux par appel au locataire ou vérification sur place} F --> E E -- Non --> G[Dresser un P.V. + procédure contradictoire + informer le plaignant de la clôture du dossier et le diriger vers une procédure civile ou une médiation] E -- Oui --> H{Si vérification par téléphone : Envoyer un courrier au plaignant pour l'informer de la clôture du dossier} G --> I{CLOTURE DU DOSSIER} H --> I </pre>	<p>Modèle courrier sur InterDOSS</p> <p>Concertation quant aux délais M.E.D.</p>	<p>Après visite et diagnostic 5 j</p> <p>Après la fin du délai de M.E.D. 2 j <i>Visite impérative</i></p> <p>Après vérification 5 j</p> <p>Après la fin du délai de M.E.D. 2 j <i>Visite impérative</i></p> <p>Après vérification 10 j</p> <p>Après la dernière étape -</p> <p>5 j après la dernière étape</p>	<p>Après visite et diagnostic 10 j</p> <p>Après la fin du délai de M.E.D. 10 j <i>Visite ou appel téléphonique</i></p> <p>Après vérification 10 j</p> <p>Après la fin du délai de M.E.D. 10 j <i>Visite ou appel téléphonique</i></p> <p>Après vérification 15 j</p> <p>Après la dernière étape 10 j</p>	<p>Après visite et diagnostic 15 j</p> <p>Après la fin du délai de M.E.D. 15 j <i>Visite ou appel téléphonique</i></p> <p>Après vérification 15 j</p> <p>Après la fin du délai de M.E.D. 15 j <i>Visite ou appel téléphonique</i></p> <p>Après vérification 15 j</p> <p>Après la dernière étape 10 j</p>

Procédure de traitement de la plainte, en cas d'infraction au C.S.P.

Intervenant	Logigramme	Documents, outils	Indicateurs de temps : DOSSIERS 1 (forte importance - priorité)	Indicateurs de temps : DOSSIERS 2 (importance moyenne)	Indicateurs de temps : DOSSIERS 3 (faible importance)
Technicien en charge du dossier	<pre> graph TD A[Infraction au C.S.P.] --> B{Informer la hiérarchie administrative} B --> C{Elaborer un rapport et l'envoyer à l'ARS pour correction} C --> D[Rapport finalisé] D -- L1331-26 --> E[Le rapport fait l'objet d'un passage au CODERST] D -- L1331-22; L1311-4; L1334-1 --> F[Le rapport fait l'objet d'un arrêté : procédures différentes en fonction des arrêtés, fixées par la loi] </pre>	Articles de loi, Légifrance Documents complémentaires pour aide : rapports anciens (InterDOSS)	20 j après visite et diagnostic		
A.R.S.					
Technicien en charge du dossier	<pre> graph TD G{Vérification de l'exécution des travaux : sont-ils réalisés? (demande de justificatifs, factures, etc.)} G -- Non --> H{Exécution d'office : - consultation des entreprises - appel à un maître d'oeuvre - etc.} G -- Oui --> I{Rédaction d'un rapport à l'ARS (après relecture par l'ARS)} H --> J{Levée de l'arrêté} I --> J </pre>	Documents complémentaires pour aide : voir rapports anciens (InterDOSS)	5 j	Après délai 20 j	20 j
A.R.S.					
Technicien en charge du dossier			5 j	5 j	5 j

Les documents faisant référence dans les logigrammes sont les tableaux de priorisation des plaintes vus précédemment ainsi qu'un schéma représentant de façon non exhaustive les services responsables lors de questions en lien avec l'habitat, comme présenté sur la figure 11. Ce schéma servira aux agents administratifs pour rediriger correctement la plainte mais demandera à être complété en fonction des besoins.

Fiche Compétences V0 – 20/07/10 – p1/2	Catégorie	Fiche Compétences V0 – 20/07/10 – p2/2	Catégorie
<p>Primo-intervention</p> <p>Après intervention des pompiers</p> <p>Pompier / SDIS</p> <p>S.S.E</p>	CO	SSCU de la mairie de Villeurbanne	Péril / Stabilité / Sécurité
<p>Domaine privé</p> <p>Domaine public</p> <p>S.S.E</p> <p>Direction de la proximité</p>	Propreté	Service de logement de la ville (pour relogement) / Bailleur public (pour ouverture de dossier)	Surpeuplement
Associations de défense des locataires (AVDL, ADIL, etc.)	Indécence	A.S. du Conseil Général	Loyers trop élevés / Problèmes financiers / Impayés

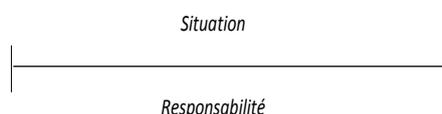


Figure 11 : fiche de compétences

Exemple de lecture de la figure 11 : Si un plaignant vient au service pour un problème de propreté sur le domaine privé, c'est le SSE qui traite la plainte. Si ce problème de propreté est présent sur le domaine public, c'est à la direction de la proximité de s'en charger.

5.2.4 Tableau d'auto-évaluation

Afin de permettre aux techniciens de prendre du recul sur leur travail, il a été créé un tableau d'auto-évaluation. L'intérêt serait alors que chaque technicien ait son propre tableau sur l'intranet et qu'il le remplisse au maximum (à chaque étape si possible) avec les données montrées en exemple sur le tableau 8.

Tableau 8 : Exemple de tableau d'auto-évaluation

Numéro de dossier	Priorité	Etape	Date de création de l'étape	Positionnement par rapport aux procédures (+/- en %)	Explication possible
1098	1	Visite du logement	09/08/2011	20	Personne en vacances
1927	2	Vérification des travaux	16/08/2011	60	Pas de possibilité de le faire avant mon retour de vacances
...	10	...
...	5	...

Les techniciens rempliront la case « positionnement par rapport aux procédures » en s'appuyant sur des indicateurs de temps inscrits sur les logigrammes et en indiquant le décalage qu'ils observent entre la théorie et leur pratique, en pourcentage. Le tableau se coloriera alors automatiquement de la façon suivante :

- si le décalage est supérieur à 50% (un technicien met 15 jours à faire une étape qui devrait n'en prendre que 10 par exemple) : la case se colorie en rouge
- si le décalage est compris entre 10 et 50% : la case se colorie en orange
- si le décalage est inférieur à 10% : la case se colorie en vert.

Ces valeurs peuvent bien sûr être changées en fonction de la volonté de la direction, par exemple.

En face de cette colonne, les techniciens pourront remplir les cases : « explication possible » ; ce qui leur permettra de prendre du recul sur leur travail, de comprendre pourquoi ils ont mis plus de temps qu'il n'en faudrait afin de pouvoir corriger ce problème si celui-ci peut l'être.

Un tableau en couleur avec les explications correspondantes permettra d'un coup d'œil au technicien de se rendre compte si son travail correspond bien aux procédures dont il a été un auteur. Cette auto-évaluation rendra compte des problèmes ou non, en termes de fonctionnement et sera un outil pour en comprendre les causes et en tirer les conséquences quant aux changements d'organisation, de pratiques, etc.

Ce tableau est également un outil managérial qui permet une discussion basée sur des données objectives, et qui rend compte des déviations ou non des techniciens vis-à-vis des procédures.

5.3 Perspectives d'amélioration pour le service

Lors de ce stage, le travail a toujours été réalisé en lien avec les techniciens qui ont approuvé la démarche dans le but d'améliorer la gestion des plaintes.

Dans un premier temps, il va falloir que le service de santé environnementale mette en place ces outils et les évalue. Au vu de l'évaluation, il faudra diffuser aux autres types de plaintes ces logigrammes et indicateurs tels qu'ils ont été écrit ou en version améliorée.

La priorisation est vouée à changer : le profil des plaignants (population vieillissante, solitude, etc.), les connaissances scientifiques, la réglementation et les problématiques de l'habitat évoluent. Au cours du temps, les plaintes liées à un habitat ancien et dégradé vont tendre à disparaître pour laisser place à des aspects plus techniques que sont la qualité de l'air intérieur par exemple. Une priorisation efficace sera donc d'autant plus nécessaire pour augmenter la qualité du service rendu au citoyen et garantir l'égalité de traitement.

La limite de ce travail se situe dans l'appropriation de celui-ci par les techniciens. On peut s'interroger sur la survie de l'outil. Celle-ci ne semble possible qu'avec un fort appui managérial et à une évaluation régulière.

Dans la continuité de l'amélioration de la gestion des plaintes, il serait intéressant de travailler plus en transversalité. En effet, le service promotion et prévention de la santé a réussi à classer les besoins des quartiers les uns par rapport aux autres, à l'aide d'indicateurs sociaux. Pourquoi ne pas recouper les informations de l'urbanisme sur l'âge de l'habitat par exemple, celles du SCHS, en cartographiant les plaintes par typologie, et celles du service promotion et prévention de la santé afin de cibler plus précisément les quartiers où l'habitat est plus dégradé que d'autres ? Cela permettrait alors d'établir un état des lieux précis concernant l'habitat à Villeurbanne. Des plans d'actions en termes de prévention pourraient alors être mis en place : pourquoi ne pas lancer une campagne de communication dans les écoles pour sensibiliser les enseignants sur l'habitat général des élèves ou pour informer les parents sur les dangers d'un habitat dégradé ? Grâce à une meilleure information, les villeurbannais démarreront des démarches plus rapidement, avant que la situation ne devienne vraiment catastrophique.

Dans un souci de cohérence des politiques publiques, il semble utile d'établir un échange entre les SCHS et l'ARS Rhône-Alpes à l'échelle régionale. Ce dialogue permettrait alors à ces structures de confronter et d'échanger sur leurs pratiques pour, in fine, les

harmoniser, comme en est le souhait de l'ARS. On peut cependant s'interroger sur la cohérence et l'articulation de cette harmonisation au point de vue régional.

5.4 Bilan et discussion

Ce stage a été très professionnalisant. J'ai appris à connaître le métier de technicien d'un service communal d'hygiène et de santé et ai pu me rendre compte du hiatus entre leur formation théorique (purement technique) et leurs pratiques quotidiennes qui allient aspects techniques et humains. Travailler au sein d'une collectivité locale m'a permis de comprendre les spécificités de ce terrain de proximité qui passe en premier lieu par la médiation. Les échanges fréquents que j'ai eus avec l'ARS Rhône-Alpes m'ont fait comprendre les différences de fonctionnement entre un service déconcentré d'état et une collectivité locale qui travaille sur la base du règlement sanitaire départemental en intégrant les volontés des élus et des directeurs généraux. Grâce à ce stage, j'ai mieux appréhendé les dimensions de mon métier futur et me suis enrichi des échanges avec différents interlocuteurs, qu'ils soient internes (échanges avec le pôle de santé scolaire, de promotion de la santé, de l'urbanisme, pôle administratif, etc.) ou externes à la mairie (ARS Rhône-Alpes, Grand Lyon, SCHS de Lyon, Vénissieux, Toulouse...).

Lors de mon travail, j'ai pu accompagner le service de santé environnementale de la ville de Villeurbanne dans un changement des pratiques afin d'apporter amélioration et qualité. Les outils créés visent non seulement à harmoniser les manières de travailler des techniciens mais également à apporter une égalité de traitement des plaintes pour les citoyens. Cependant, on peut s'interroger sur la façon de traiter équitablement les plaintes de tous les citoyens, qu'ils soient villeurbannais ou non, qu'ils habitent dans une ville dotée d'un SCHS ou non.

Ce mémoire répond aux objectifs donnés à mon arrivée concernant la volonté d'amélioration des pratiques mais soulève cependant d'autres questions. En effet, on peut se demander par quel moyen il sera possible d'harmoniser les pratiques de tous les SCHS sachant que les réalités des villes sont différentes. Il se pose également la question de l'harmonisation entre les SCHS et les délégations territoriales des ARS : pourquoi ne pas contractualiser des objectifs en termes de traitement afin d'apporter plus de cohérence et de transparence au service apporté ? Cependant, on peut également s'interroger sur la complémentarité des procédures quant aux délais, aux outils mais également aux logiciels informatiques utilisés dans les SCHS et à l'ARS...

Conclusion

Ce travail de quatre mois a été très enrichissant et a permis d'aboutir à des outils de gestion dont le but est l'amélioration et l'harmonisation du traitement des plaintes liées à l'habitat. Des procédures et indicateurs ont été écrits en collaboration avec les techniciens. Il reste maintenant au service à les mettre en place, les évaluer et les faire évoluer. Il faudra du temps et une forte volonté hiérarchique pour que les techniciens se les approprient à long terme et que ces outils servent à améliorer continuellement la qualité du service rendu aux villeurbannais.

Lors de ce stage, j'ai appris à connaître le métier de technicien du service de la santé environnementale et ai compris la complexité des dossiers habitat du fait du rapport humain qu'ils entraînent. Cette dimension est très difficile à prendre en compte dans l'élaboration des logigrammes puisque l'aspect humain est rarement prévisible. Il faut alors être conscient que ce type d'outils dans un service qui traite des problèmes allant bien plus loin que de simples aspects techniques n'est qu'un cadre de travail autorisant des écarts.

Outre l'aspect « curatif » induit par la gestion des plaintes de quelques citoyens, on peut se poser la question des besoins réels de la population : sur cent personnes qui se plaignent, combien ne viendront jamais au service, par peur, par méconnaissance de son existence ou encore par résignation ?

L'axe de la prévention, même s'il est très délicat et compliqué à mettre en place, paraît être un élément partenaire essentiel à la problématique de la gestion des plaintes. Le service rendu au citoyen sera d'autant plus efficace pour la gestion du risque sanitaire. Concernant cet axe de prévention, il serait également intéressant de pouvoir articuler une politique commune aux SHCS et à l'ARS afin d'établir des objectifs cohérents et d'en définir les modalités d'intervention.

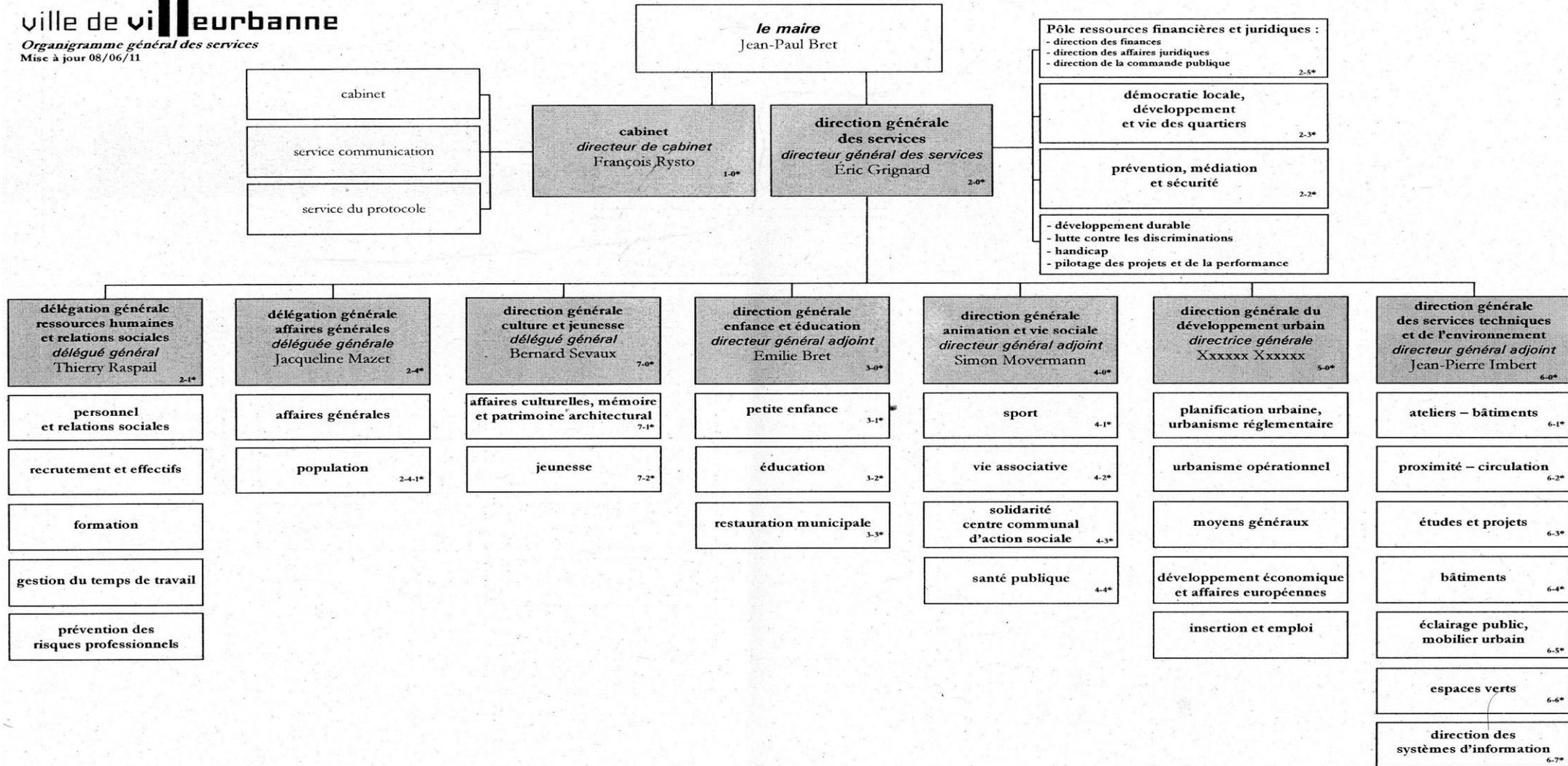
Bibliographie

1. Direction régionale et départementales des affaires sanitaires et sociales de Franche-Comté. *La gestion des plaintes*. 2011; Available from: <http://www.franche-comte.sante.gouv.fr/droits-des-usagers/la-gestion-des-plaintes.html>.
2. Gérard Laurand, Y.R., Michel Vernerey, IGAS,. *Evaluation des actions confiées par l'Etat aux services communaux d'hygiène et de santé* Octobre 2004; Available from: <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000451/0000.pdf>.
3. Mairie de Villeurbanne, *Direction de la santé publique, plaquettes de présentation*. 2010.
4. Service Santé Environnement, m.d.V., *Rapport d'activité 2010*. 2010.
5. Ville de Villeurbanne, *Contrat urbain de cohésion sociale de la ville de Villeurbanne*. 2007-2009.
6. Agence nationale de l'habitat, *Parc privé potentiellement indigne, données 2007 et note méthodologique (nouvelle définition, intérêts et précautions d'emploi)*. 2010.
7. (IGAS), I.g.d.a.s., *Gestion administrative des plaintes - Guide des bonnes pratiques*. Collection de la MAFI.
8. www.legifrance.gouv.fr, *Code de la santé publique*.
9. Ville de Lyon, *Rapport d'activité de la direction de l'écologie urbaine 2006-2007*. 2007.
10. Ville de Toulouse, *Rapport d'activité 2010 du SCHS de Toulouse*. 2011.
11. Ville de Toulouse, *La gestion des plaintes au SSE de Toulouse, powerpoint*. 2011.
12. ARS.Rhône-Alpes, *Missions des services environnement et santé de l'ARS Rhône-Alpes ; propositions de niveaux d'intervention et de modalités d'organisation par thématique*. 2011.
13. mur.protec. *Les conséquences de l'humidité sur la santé*. 2011; Available from: <http://www.murprotec.fr/affections-respiratoires.php>.
14. Fédération PACT, B.d.s.p.l.h., *Cahier pratique : prendre en compte le risque santé dans l'habitat existant. Repères et outils d'intervention*. 2010.
15. OMS Europe, *Technical and policy recommendations to reduce health risks due to dampness and mould*. 2010.
16. Ministère de l'équipement, d.t.e.d.l., *Bâtiment et santé, Les principaux risques sanitaires*. Mars 2002.
17. ARS Centre, *Guide pratique : le saturnisme, intoxication par le plomb*. 2010.
18. RESE, *Saturnisme, éléments de cadrage*. 2011.
19. ARS Basse Normandie, *Habitat : guide d'intervention et d'information*
20. *Grille d'insalubrité*.
21. Office fédéral de santé publique, S. *Moisissures dans l'habitation*. Available from: http://www.mieterverband.ch/fileadmin/alle/Dokumente/Broschueren/Schimmel/fra_schimmel_def.pdf.

Liste des annexes

Annexe 1 : Organigramme général de la mairie de Villeurbanne

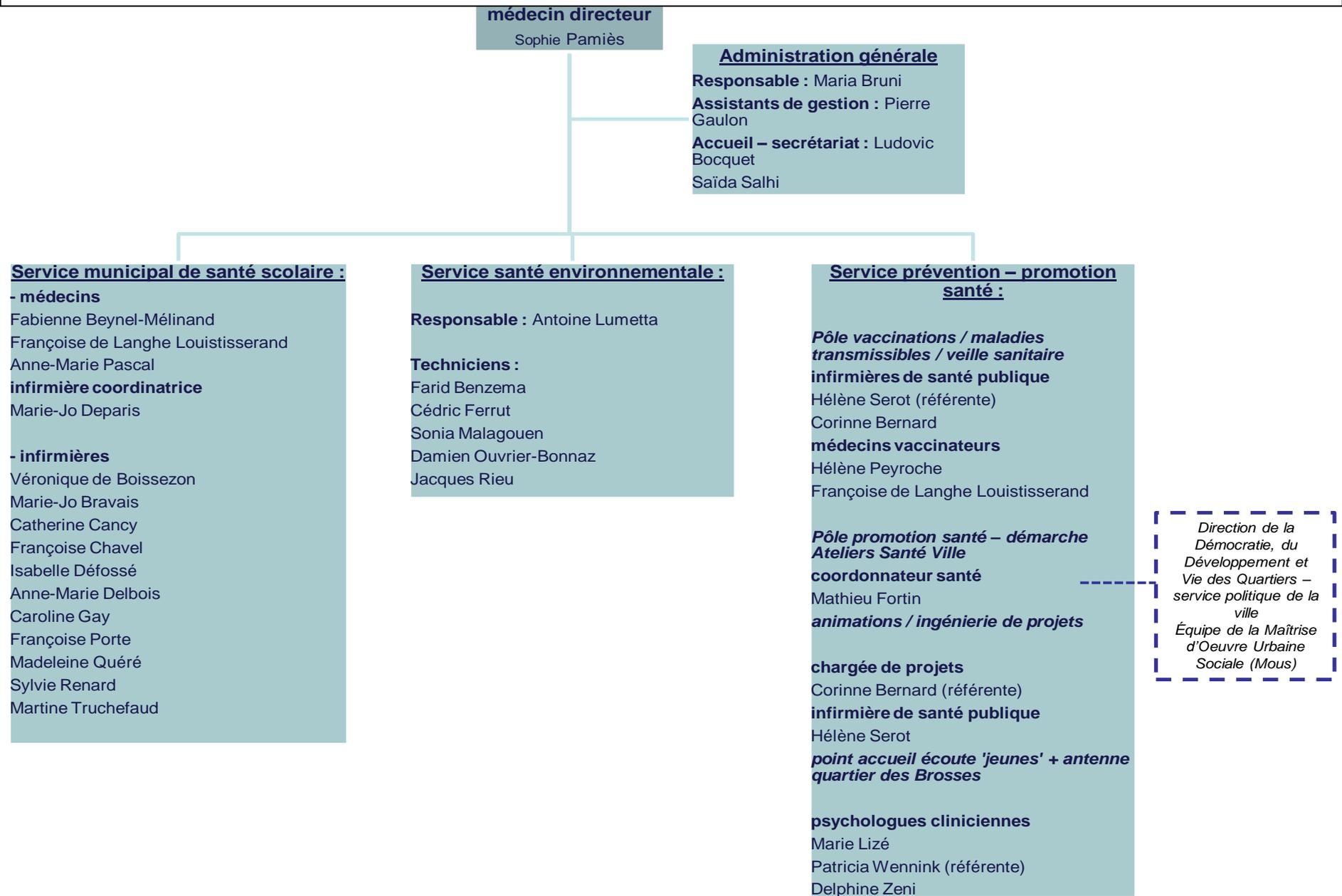
ville de villeurbanne
 Organigramme général des services
 Mise à jour 08/06/11



membres de la direction générale

* voir organigramme correspondant pour détail

Annexe 2 : Organigramme de la direction de la santé publique de la ville de Villeurbanne



Annexe 3 : Formulaire papier d'ouverture de dossiers, catégories

 <p>Direction Santé Publique Service Santé Environnementale</p>	Numero de dossier :
	Technicien :
	Ouvert le :
	Classé le :

Adresse	
Identité / Identifiant dossier	
Plaignant	
Facteur	
Gestionnaire	
Propriétaire	

Thèmes et catégories des nuisances			
Animaux	Alimentaire	Habitat	Permis de construire
Chat	Activité commerciale	Assainissement	PC activité économ.
Chien	Activité sociale	CO	PC alimentaire
Volatile	Avis sur plan	Conduit fumée/ventilation	PC ERP
Rongeur		Equipement	PC habitat
Insecte	Certif. de salubrité	Habitabilité	
3D (désinfection dératisa...)		Humidité	Piscine
	DP	Plomb	
Bruit	DP activité econ.	Propreté	Pollution
Admin. et collectivités	DP alimentaire		Ambroisie
Animaux	DP antenne	Installations classées	Amiante
Autorisation sono	DP ERP	Affichage ICPE	Décharge sauvage
Chantiers, BTP	DP habitat	Enquête publique ICPE	Ondes électromagnétiques
Commerce et artisanat		Notification ICPE	Pollution atmosphérique
Comportement des personnes	Eau	Plainte ICPE	Pollution égouts
Industrie	Potabilité		Pollution sol / entretien
Loisirs orga/anim./musique	Légionelle		
Utili. matériel/equipement	Plomb		Divers
	Déclaration Puits		

Type de lieu nuisance			
Batiment public	Industrie	Maison individuelle	Rue et autres voies
Commerce	Lieu de culte	Meublé	Terrain
Cour	Logement	Parties communes	
Divers	logement et parties communes	PME	

Secteur :
Zone :

Signature du plaignant :

Annexe 4 : Exemple d'étapes sur InterDOSS

Saisie graphique		Saisie chronologique		Liste	Situation dossier		Choix		Imprimer	Fermer	
Largeur: 320		Avec date: <input checked="" type="checkbox"/>									
HABITAT	TYP_DOS 21/06/2005	INSP_HABIT 28/06/2005	RAP_INSP 28/06/2005	INSP_HABIT 28/06/2005	INSP_HABIT 28/06/2005	ENTRETIEN 28/06/2005	REC_C 13/07/2005	INSP_HABIT 19/07/2005	INSP_HABIT 20/07/2005	MED 22/07/2005	
	REC_C 17/08/2005	ENTRETIEN 23/08/2005	INSP_HABIT 23/08/2005	INSP_HABIT 26/08/2005	RAP_INSP 29/08/2005	INSP_HABIT 26/09/2005	MED 07/10/2005	INSP_HABIT 18/10/2005	INSP_HABIT 24/10/2005	INSP_HABIT 08/11/2005	
	MED 17/11/2005	TRANS_DOS 25/11/2005	REC_C 06/12/2005	INSP_HABIT 29/03/2006	CLOT 23/10/2008	TYP_DOS	AR	INSP_HABIT	RAP_INSP	EC	

On peut voir sur cette copie d'écran du logiciel InterDOSS les différentes étapes qui composent un dossier.

Le dossier ici est un dossier Habitat qui a été traité en 25 étapes. L'ouverture de celui-ci date du 21 juin 2005 et la première inspection du logement a été réalisée le 28 juin 2005. Le premier rapport d'inspection a été rédigé le même jour que la visite.

L'étape Rec_C correspond à la réception d'un courrier. MED signifie mise en demeure.

Trans_Dos est l'étape de transmission du dossier. Enfin, l'étape CLOT correspond à la clôture du dossier.

Annexe 5 : Jeu de rôle

Objectif : Faire expliquer aux techniciens leurs méthodes de travail en les faisant participer activement.

Jeu de rôle (4 rôles), intérêt :

- 1 plaignant pour un appartement humide, qui ne tolèrera pas ce problème très longtemps.
 - o Intérêt : mettre en avant les attentes des plaignants. En essayant d'estimer le temps d'attente « supportable ».
- 1 agent administratif qui questionne le plaignant, utilise le glossaire, enregistre la plainte et l'adresse au service.
 - o Intérêt : comprendre comment les techniciens perçoivent le travail des agents administratifs. Quels outils, quelles utilisations ?
- 1 technicien qui instruit la plainte
 - o Intérêt : Dérouler la démarche « habituelle » du technicien en question
- 1 technicien nouvellement arrivé dans le service qui suit le technicien chargé de l'enquête et lui pose des questions pour comprendre sa façon de faire.
 - o Intérêt : Interroger le technicien sur sa démarche, pourquoi, qui, quand, comment, etc. ?

Rôles

PLAIGNANT

Lundi 17 octobre 2011. Depuis un peu plus d'un mois le froid est revenu à Villeurbanne. Vous habitez votre logement depuis le mois de mars et vous apercevez depuis l'arrivée du froid qu'il présente des signes d'humidité relativement importants : les murs de votre salle de bain sont noirs et l'odeur d' « humidité » y est très forte. Vous habitez avec vos deux enfants en bas âge (5 et 2 ans) et êtes sensible au danger que peut représenter un habitat humide. Après un courrier envoyé il y a 2 semaines à votre propriétaire et resté sans réponse, vous vous présentez à l'accueil du S.S.E. avec une copie de cette lettre afin que ce problème soit résolu au plus vite (vous n'hésitez pas à questionner l'agent de l'accueil pour en savoir plus sur les délais de traitement de votre plainte). Vous vous interrogez également sur l'impact réel des moisissures sur la santé et essayez d'avoir une réponse à cette question immédiatement.

AGENT ADMINISTRATIF

Vous êtes à l'accueil et un plaignant vient vous exposer son problème. Vous devez le renseigner et prendre sa plainte après lui avoir posé les questions qui vous paraissent pertinentes. Vous avez à votre disposition le glossaire ainsi qu'un technicien en permanence si vous avez besoin d'aide. (Dans le cadre de l'exercice, il serait intéressant que vous vous serviez de ces deux aides, afin de comprendre ce qui peut en être attendu)

TECHNICIEN

Vous êtes un technicien et travaillez au service depuis une dizaine d'année. Vous êtes de permanence le lundi 17 octobre et serez en charge d'instruire la plainte qui vous sera attribuée par l'agent administratif. Vous serez également chargé de former l'agent nouvellement recruté en lui expliquant votre démarche et en répondant à ses questions.

NOUVEAU TECHNICIEN

Vous avez intégré le service il y a maintenant à peine 10 jours. Vous êtes très compétent dans les domaines tels que l'alimentaire ou le bruit mais ne maîtrisez pas encore la problématique habitat. Vous étudiez donc les dossiers habitats avec vos collègues, le temps pour vous de comprendre les subtilités des dossiers. Aujourd'hui, lundi 17 octobre, et ce pendant tout le déroulement du dossier, vous suivez le technicien de permanence et vous informez sur sa démarche. Vous êtes ici pour apprendre et n'hésitez pas à poser des questions (pourquoi ? qui ? quand ? etc.).

Lettre amenée par le plaignant

Monsieur et Madame YYY

105 cours Tolstoï

69100 Villeurbanne

à Monsieur XXX

124, rue des Lilas

69008 Lyon

Objet : Humidité dans mon logement

Monsieur,

Je me permets de vous contacter car depuis environ un mois je constate des problèmes d'humidité dans mon logement. Les murs de la salle de bain sont noirs de moisissures, l'odeur y est très désagréable. Comme vous le savez, nous sommes une famille avec deux enfants en bas âge et ne pouvons tolérer ces problèmes d'humidité très longtemps. Je vous joins des photos de la salle de bain.

Je vous demande donc de faire quelque chose au plus vite afin de trouver une solution rapide.

Bien cordialement,

Le 29 Septembre 2011,

YYY

Photos de la salle de bain



Scénario (2 scènes)

1^{ère} scène : PLAIGNANT + AGENT ADMINISTRATIF + TECHNICIEN

Le plaignant arrive à l'accueil, exprime sa plainte. L'agent administratif le renseigne dans la limite de ses connaissances et fait appel au technicien lorsqu'il ne sait plus répondre aux questions du plaignant.

2^{ème} scène : 2 TECHNICIENS + PLAIGNANT

Les 2 techniciens échangent sur la façon de procéder quant au traitement de la plainte. Ils ont la possibilité de convoquer le plaignant au service ; un constat au domicile du plaignant n'étant pas nécessaire étant donné que le dossier contient les photos amenées par le plaignant.

Fin du jeu de rôle

- Arrivée au service d'une lettre du propriétaire attestant de la réalisation des travaux (avec factures)
- Débriefing entre l'équipe : quelles sont les remarques de chacun, comment les autres auraient procédé, etc.

Annexe 6 : Statistiques descriptives, tableau détaillé

	Technicien	Temps de traitement (mois)	Nombre d'étapes	Temps de traitement/Nombre d'étape	Temps entre ouverture et 1ère étape (jours)	Temps entre dernière étape et CLOT (mois)
Médiane	1	20,5	6	2,43	16	14
	2	6,5	5,5	0,68	6	0
	3	22	9	2	14	5
	4	22	12	1,75	11	5
Minimum	1	0	2	0	0	0
	2	0	2	0	0	0
	3	1	4	0,11	0	0
	4	0	3	0	0	0
Maximum	1	43	16	21	624	39
	2	24	15	12	12	2
	3	60	37	8,6	882	42
	4	40	24	2,13	25	29
P25	1	4,75	4	0,72	8	0
	2	1	2,25	0,13	4,5	0
	3	13	7	1,18	7	0
	4	9,25	6,25	1,25	7,25	0,25
P75	1	34	8	5,57	22	25
	2	12	8	1,06	7,5	0,5
	3	37	13	3,09	22	13
	4	33,5	17	1,88	13	7,75

How to deal with efficiency with the complaints due to the housing environment of the private individuals arriving at the Environment and Health Service of the direction of the public health of the city of Villeurbanne?

The municipal service of hygiene and health at the city of Villeurbanne has a role to protect the health of its citizens by acting on complaints or implementing controls. This report provides direction for the service of environmental health to improve the management of the complaints in community housing. Multi-competent and distributed on geographical sectors, the five technicians of the service operate in a heterogeneous manner according to their knowledge and personal inferences. By optimising and rationalising their function requires developing procedures to be used in their diverse fields of expertise to enhance the effectiveness and impartiality of delivering health service to all citizens of Villeurbanne.

This report addresses this problem in two stages. The first stage involved studying the operating procedures of the technicians, by observing them in their respective roles in the field and by statistically analysing their evaluations. The second stage involved analysing the results of observation followed by suggested areas of improvement. Throughout this study, a participative approach was taken during meeting to gain further insight to the activities of the technicians. Their remarks were taken into account and integrated into the writing of the procedures.

As a result, various working reference tables were developed. A table of prioritisation of the complaints affiliated with the housing environment according to their sanitary risk will now be incorporated to standardise the approach technicians take to evaluating complaints. Procedures were prepared and indicators of the time taken were related to every stage to manage complaints. These tools will allow the technicians to have a common reference table to harmonize their practices. To allow the technicians to stand back on their work, a self-assessment table was created.

Once these tools were drafted, it will stay in the team to set up them and to estimate them in the view to develop them if need. If this evaluation is successful it would be necessary to extend the work in all the fields of expertise of the service. Finally, it would be interesting to register this approach in a will of global harmonization of the practices between the health service of the cities of the Rhône and the Health Regional Agency of Rhône-Alpes to establish coherent common public policies to manage complaints and prioritise prevention. It is recommended that these procedures be coordinated with other operations and software in order to facilitate interpretations, and minimise the time taken to evaluate and implement management solutions.

Key words: complaints, housing environment, procedures, risk on health

DELFO

ELSA

Octobre 2011

INGENIEUR DU GENIE SANITAIRE

Promotion 2011

Comment traiter efficacement les plaintes liées à l'habitat des particuliers arrivant au S.S.E. de la direction de la santé publique de la ville de Villeurbanne ?

Résumé :

Le service communal d'hygiène et de santé de la ville de Villeurbanne a comme objectif de protéger la santé des citoyens en agissant sur plaintes ou dans le cadre de contrôles. L'objet de ce mémoire s'est inscrit dans une volonté de la direction d'organiser le service de santé environnementale afin d'améliorer la gestion des plaintes liées à l'habitat. Polyvalents et répartis sur des secteurs géographiques, les cinq techniciens du service travaillent de façon très hétérogène en fonction de leurs connaissances et sensibilités personnelles. L'optimisation et la rationalisation du fonctionnement de ce service nécessite de définir et de construire des procédures à mettre en place dans ses divers domaines de compétence par souci d'apporter un service efficace et équitable au citoyen afin d'améliorer la santé de tous.

Pour répondre à cette problématique, le mémoire s'est déroulé en deux grandes étapes. La première fut une étude des modalités de fonctionnement des techniciens, en les suivant au cours de leurs missions et en faisant des analyses statistiques de leurs dossiers. La seconde étape fut une étape d'analyse des résultats d'observation suivie de propositions d'axes d'amélioration. Tout au long de ce travail, les techniciens ont eu une démarche participative lors des réunions. Leurs remarques ont toujours été prises en compte et ont été intégrées dans la rédaction des procédures.

Ainsi, différents référentiels de travail ont été construits. Un tableau de priorisation des plaintes habitat selon leur risque sanitaire sera dorénavant utilisé pour trier de manière homogène et cohérente les plaintes. Des logigrammes de travail ont été écrits et des indicateurs de temps ont été associés à chaque étape de la gestion des plaintes. Ces outils permettront aux techniciens d'avoir un référentiel commun pour harmoniser leurs pratiques. Afin de permettre aux techniciens de prendre du recul sur leur travail, il a été créé un tableau d'auto-évaluation.

Une fois ces outils rédigés, il restera à l'équipe à les mettre en place et à les évaluer afin de les faire évoluer si besoin. Si cette évaluation s'avère positive, il faudrait élargir le travail à tous les domaines de compétence du service. Enfin, il serait intéressant d'inscrire cette démarche dans une volonté d'harmonisation globale des pratiques entre les SCHS du Rhône et l'ARS Rhône-Alpes afin d'établir une politique publique commune cohérente vis-à-vis de la gestion des plaintes et de la priorité de la prévention. Cependant, il se posera la question de l'articulation de cette démarche en termes de moyens, de temps, de procédures et d'outils informatiques...

Mots clés : gestion des plaintes, habitat, procédures, priorisation, risque sanitaire

L'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.