

POLITIQUE DE LA VILLE et utilisation de L'ABATTEMENT TFPB

EDITION SEPTEMBRE 2021



BANQUE des
TERRITOIRES



PROPOS INTRODUCTIFS

AÏCHA MOUHADDAB, DIRECTRICE DE L'AURA Hlm

Pour cette première séquence de l'année 2021, la rencontre avait pour thème : Politique de la Ville et utilisation de l'abattement TFPB (Taxe Foncière des Propriétés Bâties). La programmation du Réseau des acteurs est proposée et préparée dans le cadre d'un Comité d'orientation, et à partir des propositions faites par les membres du Réseau via un questionnaire.

L'abattement TFPB et son utilisation représentent un enjeu essentiel pour renforcer la qualité de vie et la cohésion dans les territoires. Depuis 2015, ce dispositif est rattaché au Contrat de Ville. Les actions conduites à travers cet abattement ont des impacts mesurables sur le long terme et sur toute la composante de la qualité de service et de la qualité de vie, en lien avec des acteurs pluriels : l'Etat, les collectivités, les bailleurs, les habitants qui agissent en co-responsabilité. C'est un dispositif de partenariats exemplaire mais qui n'est pas naturel. Il a dû être mis en place et a nécessité de la maturation. Les actions financées dans ce cadre permettent le maintien d'une gestion renforcée, assurant les services élémentaires en situation dégradée. Elles visent aussi à l'amélioration des conditions de vie des habitants et à contribuer au développement local des territoires, et permettent de sécuriser des investissements, notamment dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain. Ces dispositifs favorisent la construction d'une relation avec les habitants, qui sont de plus en plus demandeurs de participation.

Il repose sur une mesure fiscale autorisée par la loi de finances, ce qui rend ce processus assez fragile, car chaque année, il doit être débattu, avec le risque d'une remise en cause dont les conséquences seraient dramatiques pour les quartiers. La crise sanitaire a encore récemment pointé l'enjeu pour les acteurs sur le terrain à faire preuve d'agilité en faveur du vivre ensemble dans ces quartiers. L'objectif de la rencontre était de prendre de la hauteur par rapport à ce sujet, de partager sur l'efficacité de cet abattement dans ses apports dans les territoires, d'échanger sur les impacts qu'ont les différents acteurs (habitants, Etat, collectivités, bailleurs), et de plaider, collectivement, l'enjeu de la pérennité de ce dispositif.

SEQUENCE 1 - ELÉMENTS DE CADRAGE ET FONDEMENTS DE L'UTILISATION DE L'ABATTEMENT

JULIE-JANE THOREAU
CHARGÉE DE PROJETS, PROGRAMME
CADRE DE VIE, LOGEMENTS ET MOBILITÉS
ET TRANQUILLITÉ PUBLIQUE
DIRECTION GÉNÉRALE DÉLÉGUÉE
POLITIQUE DE LA VILLE, ANCT

L'abattement TFPB est régi par l'article 1388 bis du Code général des impôts, qui indique que la base d'imposition à la TFPB des logements sociaux appartenant à un organisme Hlm situé en QPV fait l'objet d'un abattement de 30 %. Il s'agit donc d'une mesure fiscale mise en application d'un point de vue comptable par le Ministère des finances et gérée localement par les DDFIP ou DRFIP. L'abattement s'applique jusqu'au 31 décembre 2022, en cohérence avec la prorogation des Contrats de Ville. La loi de finances 2019 a permis de faire proroger également les mesures fiscales afférentes aux Contrats de ville, et l'État compense à hauteur de 40 % les moins-values de recettes fiscales pour les collectivités locales. L'utilisation de cet abattement permet aux habitants des QPV de bénéficier du même niveau de qualité de vie urbaine que dans les autres quartiers. Il s'agit d'une disposition relativement ancienne, instaurée en 2001 pour les immeubles de logements sociaux situés en ZUS. Il s'agissait initialement d'un dispositif d'atténuation des charges fiscales qui étaient particulièrement lourdes pour les bailleurs sociaux, puisqu'il n'y avait pas eu d'actualisation des données cadastrales depuis les années 1980. Elle a connu un renouveau avec la loi Lamy, rendant les QPV éligibles, et actant son rattachement au Contrat de Ville avec la loi de finances de 2015. Par la suite, a été signé le cadre national en avril 2015, entre l'Etat, l'USH et 4 associations d'élus. Il définit les principes d'utilisation de l'abattement, et marque un tournant en impulsant une véritable dynamique partenariale.

Pour la mise en œuvre, la convention d'utilisation de l'abattement fait l'objet d'une cosignature dans un cadre déterminé de travail entre la collectivité, l'EPCI, le bailleur et le représentant de l'Etat dans le département. Elle est soumise à validation de l'ensemble des parties prenantes pour entériner un cadre de travail déterminé. Elle est également annexée au Contrat de Ville depuis la loi rectificative de 2016. Pour 2020, en raison des retards liés au report des élections municipales et au contexte sanitaire, le reconventionnement a été décalé au 28 février 2021, voire au 30 avril par tolérance. Ces conventions partenariales fixent les objectifs et les modalités de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation, et les plans d'action concertés basés sur un diagnostic partagé par tous, dont les habitants, les représentants de locataires et les conseillers citoyens.

Cette mise en œuvre a un large périmètre d'action : des objectifs ambitieux, à la fois d'amélioration de la qualité de service, mais aussi de soutien au développement et à la cohésion sociale et à l'amélioration du cadre de vie. Ces éléments ont été repris dans les axes de dépenses définis dans le cadre national et comprennent des actions de droit commun à renforcer et des actions spécifiques à initier, comme visé par la loi Lamy.

L'abattement TFPB s'inscrit dans la dynamique d'articulation avec les projets de territoire, en lien avec la programmation du Contrat de Ville (CDV), auquel il est rattaché. Il doit être conçu comme une ressource pour répondre aux besoins des habitants des QPV. C'est une ressource clé de la gestion urbaine et sociale de proximité, pilotée par les collectivités locales et l'État, en lien avec la programmation du CDV. Dans le cadre des projets de renouvellement urbain (RU), il est demandé un projet de gestion pour prendre en compte les impacts du projet de RU : les conditions d'amélioration du fonctionnement, de gestion du quartier, les usages actuels et futurs, et accompagner les chantiers. L'utilisation de l'abattement TFPB peut accompagner cela, d'autant qu'elle permet de pérenniser les investissements réalisés dans le cadre des projets urbains destinés à améliorer le cadre de vie.

Il convient de rappeler l'importance d'un cadre de confiance entre les acteurs, pour garantir collectivement une qualité de vie en QPV à travers le principe « gagnant-gagnant ». Chaque acteur est gagnant à travailler ensemble : à la fois avoir une réflexion commune sur les modalités de mise en œuvre du dispositif, et aussi un partage des réalités et attentes de chaque partie prenante au sens large. Le décloisonnement et la mise en commun des enjeux permettent de centraliser l'ensemble des programmations autour des besoins des territoires et des habitants, et d'instaurer un travail collectif, commun, comme base du processus, permettant à l'abattement de renforcer les capacités d'agir. Former ce cercle vertueux a des effets positifs pour tous les acteurs, en intégrant complètement l'acteur majeur de la vie des territoires qu'est le bailleur social, ainsi qu'en tissant et renforçant des liens partenariaux parfois complexes entre les acteurs autour d'un sujet commun qu'est l'habitant et la prise en compte de ses besoins, puis d'évoluer vers des prises de décision concertées et collégiales.

La participation citoyenne est une garantie de la réussite effective. La loi Lamy prévoit que le Conseil citoyen participe à toutes les instances de pilotage du CDV, y compris celles relatives au projet de RU. L'article 1388 bis du CGI qui régit l'abattement, prévoit que le Conseil citoyen ait accès aux documents qui justifient l'utilisation de l'abattement sur son quartier. Plus généralement, l'association des habitants est précieuse comme experts d'usage, et notamment dans le cadre des diagnostics partagés. La mobilisation des habitants au sens large est essentielle pour le devenir des QPV. Certes, elle est très présente, notamment en période de crise sanitaire avec les élans de solidarité qui ont pu se créer, mais elle nécessite encore de mettre en place des actions de sensibilisation et de formation, de faire ensemble pour impliquer chacun.e dans le devenir de son quartier.

Enfin, cet abattement est débattu chaque année dans le cadre des projets de loi finances, sur deux aspects : la révision des taux de compensation de la part de l'État et la mise en place de possibilités pour les collectivités de sortir du dispositif. Pour autant, l'abattement est considéré comme un levier essentiel, une vraie possibilité d'élargir les capacités à agir, et qu'il est important de pérenniser, surtout quand il est bien utilisé, car il répond aux enjeux de solidarité nationale. Comme toute mesure fiscale, elle est régie par le Ministère des finances. Elle est sanctuarisée jusqu'au 31 décembre 2022, durée de vie des CDV.

SEQUENCE 2 - PRÉSENTATION DU BILAN NATIONAL TRIENNAL ET PERSPECTIVES

CÉLINE DI MERCURIO
RESPONSABLE DU DÉPARTEMENT
DÉVELOPPEMENT SOCIAL DES
QUARTIERS, INCLUSION NUMÉRIQUE ET
INNOVATION SOCIALE
DIRECTION DES POLITIQUES URBAINES
ET SOCIALES, USH

Dans le cadre national du 29 avril 2015, l'USH s'est engagée à réaliser un bilan national et triennal. La dernière édition porte sur la période de 2017 à 2019. La prorogation des Contrats de Ville jusqu'au 31 décembre 2022 permet de sécuriser l'abattement TFPB, dans un contexte particulier de réforme fiscale des collectivités locales, avec notamment la suppression de la taxe d'habitation, mais aussi de renouvellement des exécutifs locaux avec les élections municipales et intercommunales. Il y a donc aussi un enjeu d'explication, d'information, de pédagogie, mais aussi de connaissance à l'échelon local.

Le bilan propose à la fois un volet de données quantitatives issues de l'outil TFPB Quartier mis à disposition des organismes Hlm par l'USH pour renseigner leurs programmes d'action à la fois prévisionnels et réalisés, et les éléments financiers. Le contexte particulier de début de crise sanitaire a rendu compliqué la possibilité d'accéder aux données consolidées. Le bilan repose aussi sur une approche qualitative, réalisée avec l'appui de différentes associations régionales Hlm, avec des réunions en région avec les organismes Hlm conduites en IDF, PACA, Champagne-Ardenne, AURA ; des réunions qualifiées de « territoriales » qui conviaient les élus locaux, les services des collectivités et des représentants de l'Etat au niveau local, pour connaître la façon dont était utilisé l'abattement TFPB, l'avis de conventions, et travailler aussi les pistes d'amélioration. En complément, des entretiens ont été réalisés avec des Délégués du Préfet, avec le soutien de l'ANCT, et une enquête menée auprès des différents métiers du développement urbain des organismes Hlm, qui a permis de conforter les approches et perceptions sur l'abattement TFPB. Enfin, fin 2020, le premier jet du bilan a été remis aux différentes associations d'élus et autres associations signataires du cadre national de 2015, présenté à l'ANCT et au Cabinet de la Ministre déléguée Nadia Hai. Ce bilan sera remis officiellement par la Présidente de l'USH Emmanuelle Cosse le 19 mai 2021 à la Ministre déléguée, puis il sera diffusé à l'ensemble du réseau.

C'est un bilan national, qui propose une approche macro, qui donne des éléments de compréhension sur la façon dont les acteurs se saisissent de cette mesure et de sa mise en œuvre. Il n'est pas le reflet exact de ce qui se passe dans chaque QPV. Chaque programme d'action de l'abattement TFPB est le reflet des besoins qui ont été définis et partagés avec des acteurs d'un QPV, ce qui explique la très grande diversité.

PRÉSENTATION DU BILAN NATIONAL TRIENNAL ET PERSPECTIVES

Il est structuré autour des 8 axes du cadre national qui ne sont pas des passages obligés, mais permettent de proposer un vivier dans lequel les acteurs peuvent aller puiser pour définir des modalités d'action, des priorités et des orientations qui correspondent aux enjeux du territoire.

Au niveau national, la dépense valorisée au logement est de 183 € en moyenne / 251 € (dont l'essentiel, est porté par les organismes Hlm et leurs fonds propres). Ainsi, pour 1 € dépensé au titre de l'abattement TFPB, en réalité c'est 1,4 € qui est dépensé, et cela au profit des quartiers et de leurs habitants.

Les principales dépenses valorisées dans le cadre de l'abattement portent sur l'axe 8 du cadre national qui concerne les petits travaux d'amélioration de la qualité de service ; l'axe 1 autour du renforcement de la présence du personnel de proximité, avec le gardiennage et la surveillance, mais aussi la mobilisation, le recrutement, ou le financement de postes ayant des expertises spécifiques liées à la politique de la ville (ex : médiation sociale, référents sécurité, métiers du développement social urbain) ; l'axe 7 qui concerne l'animation, le lien social, et le vivre ensemble ; puis le sur-entretien.

Concernant la présence renforcée et le soutien des personnels de proximité, l'essentiel des dépenses porte sur le renforcement du gardiennage et de la surveillance, avec une présence humaine quotidienne auprès des habitants, puis des moyens et expertises spécifiques. Cela veut aussi dire le savoir-faire des organismes à porter des projets, qui vont renforcer la qualité de service et inscrivent les organismes Hlm dans les enjeux de cohésion sociale.

Sur le volet entretien, déchets, et modes d'habiter, on retrouve beaucoup d'innovation sociale. Le nettoyage et la réparation des équipements vandalisés représentent la majorité des dépenses, puis viennent la gestion des déchets, encombrants et épaves. De nombreuses actions montrent la pertinence à avoir une approche interbailleurs dans une logique territoriale comme le projet Tribbox. Cela répond à des enjeux de qualité de service et de propreté, et favorise le développement de l'emploi local et de la formation des personnes qui sont éloignées de l'emploi, en mobilisant la régie de quartier, le secteur SIAE etc, et permet de répondre à des enjeux d'économie circulaire et de développement durable. Les collectivités sont intéressées par ces projets qui répondent à des sujets sur lesquels les pratiques habituelles ne peuvent pas répondre. C'est également le cas sur la tranquillité résidentielle.

Sur l'axe 8, les petits travaux d'amélioration de la qualité de service, il s'agit essentiellement de sur-coûts de remise en état des logements pour les rendre attractifs pour les demandeurs de logement qui ne sont pas du quartier, et attirer ainsi des ménages des 3ème et 4ème quartiles. Il y a aussi des actions intéressantes portées par l'Association Nationale des Compagnons Bâisseurs autour de l'auto-réhabilitation accompagnée.

La participation des locataires est un axe assez peu mobilisé. Cela ne signifie pas que les organismes Hlm font peu de choses sur le sujet, mais ils le valorisent différemment. Les dépenses peuvent être intégrées dans la partie lien social et démarches participatives, sauf si on a un dispositif spécifique de formation, ou sur la maîtrise des charges et les éco-gestes.

L'axe 7, animation, lien social, vivre ensemble, permet de traiter la question de la cohésion sociale, avec notamment des actions autour de la culture, du sport, le soutien aux initiatives habitantes (qui pourrait rentrer dans l'axe précédent), et les thématiques de l'insertion. Les actions portent sur le financement du secteur associatif, mais aussi la mise à disposition de locaux (gratuit ou minoré), sur l'ingénierie, le temps dédié par les organismes Hlm pour porter ces projets.

De façon générale, les actions menées permettent de tirer un certain nombre d'enseignements. En premier lieu, la dimension partenariale. L'abattement TFPB permet de mettre autour de la table : les représentants de l'État local, les EPCI, les communes, les organismes Hlm, autour d'un centre d'intérêt commun : les habitants.

En deuxième lieu, l'abattement a permis de faire monter en expertise les organismes Hlm, mais aussi de développer des compétences spécifiques, des savoir-faire, des profils différents de la gestion locative ou patrimoniale.

En troisième lieu, on est dans le correctif et la prévention, pour faire en sorte que les résidences, le cadre de vie soient à la hauteur des attentes, ce qui permet lors des projets de renouvellement urbain, de sécuriser les investissements dans le temps et gérer l'attente du démarrage de ces projets avec des actions visibles rapidement par les habitants, et faites sur mesure en faveur des quartiers.

Enfin, l'abattement TFPB présente l'avantage d'être un levier financier mobilisable sans passer par des appels à projets ou des demandes de subvention. L'idée étant d'engager des dépenses en se mettant d'accord avec les parties prenantes de la convention sur les actions à mettre en œuvre. En 2020, face à la nécessité de réactivité et de réponse aux besoins (précarité alimentaire, exclusion numérique, etc...) et du soutien des initiatives des habitants imposés par la crise, les organismes Hlm ont été en capacité d'agir et de soutenir ces actions là.

Le travail de bilan a également permis d'identifier les pistes d'amélioration. En premier lieu, il est nécessaire de poursuivre les efforts pour la participation des habitants, des instances représentatives telles que les amicales de locataires, dont la dynamique varie selon les territoires, des Conseils citoyens mais aussi des habitants qui participent en direct sans passer par une association, sur toute la vie de la convention, à la fois sur l'élaboration du programme, sur le suivi ou sur l'évaluation.

Le second point porte sur la compréhension du système qui peut être assez diverse d'un acteur à l'autre, acteurs qui doivent se référer aux 8 axes définis pour proposer un programme d'action qui soit le reflet des besoins du territoire et des attentes des habitants.

En troisième lieu, le pilotage du dispositif qui doit être en cohérence avec le CDV, et en articulation avec les démarches de gestion urbaine et sociale de proximité et mobiliser à la fois les collectivités, les bailleurs, les services de l'État, mais aussi les Directions Départementales des finances publiques. Cela peut rendre les choses complexes et nécessite donc un pilotage par l'État dans son rôle de facilitateur et d'animateur.

En quatrième lieu, la question du suivi et du rendu compte des actions auprès des partenaires est posée. La présentation des dépenses engagées au travers des axes ne suffit pas. Il faut pouvoir expliquer dans une approche qualitative avec les parties prenantes à travers une organisation, un partenariat et un cadre d'analyse commun. L'USH est en train de revisiter l'outil national TFPB quartiers, pour le rendre plus ergonomique et accessible aux partenaires locaux.

Enfin, il convient de pousser encore plus les démarches inter-bailleurs et territoriales pour répondre aux besoins des quartiers.

SEQUENCE 3 - TÉMOIGNAGES : ACTIONS MENÉES ET PARTENARIATS

PIERRE-MARIE PHILIPPS

MAIRE ADJOINT SOLIDARITÉS, SANTÉ, CITOYENNETÉ
FERNEY- VOLTAIRE

SÉBASTIEN PETIT

RESPONSABLE DE SERVICE

DIRECTION DES TERRITOIRES ET DE LA CLIENTÈLE,
SERVICE MARKETING ET INNOVATION SOCIALE DE
DYNACITÉ

RAPHAËL COULANGE

CHARGÉ DE MISSION POLITIQUE DE LA VILLE ET
RENOUVELLEMENT URBAIN

MÉTROPOLE DE LYON

JEAN-JACQUES BARTOLI

DIRECTEUR CLIENTS ET TERRITOIRES

ALLIADE HABITAT

SIMON CAEN

CHARGÉ DE MISSION CADRE DE VIE GUSP - CULTURE,
SPORTS, LOISIRS, SERVICE POLITIQUE DE LA VILLE ET
COHÉSION SOCIALE

GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE

LAURENT RICHIERO

DIRECTEUR

DIRECTION DES SERVICES DE PROXIMITÉ D'ACTIS

TÉMOIGNAGES SUR FERNEY-VOLTAIRE

Sébastien PETIT, Responsable de service, DIRECTION DES TERRITOIRES ET DE LA CLIENTÈLE, SERVICE MARKETING ET INNOVATION SOCIALE, DYNACITÉ

Près d'un quart du parc de Dynacité se situe en QPV (11 QPV). L'organisme a revu et repensé sa façon de procéder, suivre et piloter l'utilisation de l'abattement TFPB. L'enjeu étant de porter une parole unique, qui ait plus d'impact dans les échanges avec les services de l'État. Pour cela, outil TFPB quartiers proposé par l'USH est un bon support, tout comme la culture de l'inter-bailleurs qui en AURA est déjà fortement instituée. Dynacité annexe systématiquement à ses bilans qualitatifs un extrait de l'outil TFPB quartiers et plaide pour qu'il puisse servir de référence unique à l'échelle nationale pour compiler les informations sur l'utilisation de la TFPB. Également, des actions d'acculturation et de pédagogie ont été développées en interne, le cadre a été repris ainsi que les outils et des modalités de suivi uniforme ont été posées. L'objectif étant de suivre efficacement nos actions sur les territoires, pouvoir les partager et réfléchir à leur impact.

L'exemple proposé est un QPV de 445 logements avec une enveloppe globale d'abattement TFPB qui est environ de 80 000 €. Il s'agit d'un quartier déjà transformé, réhabilité par un programme de rénovation déjà engagé. Le secteur a présenté de nombreux changements d'interlocuteurs, il fallait donc stabiliser le pilotage et ainsi pouvoir suivre plus précisément les projets en cours et à venir. Pour autant, il y avait une volonté partagée avec la Commune de renforcer le partenariat. L'organisme s'est donc renforcé et s'est mis en ordre de marche avec la Ville et avance en toute transparence. Le lien établi et le pilotage institué permet d'avoir des résultats concrets et partagés.

Pierre-Marie PHILIPPS, Maire adjoint Solidarités, santé, Citoyenneté de Ferney-Voltaire

En tant que Maire adjoint de Ferney-Voltaire, Pierre-Marie PHILLIPS s'occupe de la solidarité, de la citoyenneté, de la santé, et de la politique de la ville que la Commune a découvert en 2015 suite à sa qualification cette année-là. A cette époque, le dispositif d'abattement de taxe foncière a d'abord été compris comme une perte d'impôts. Il a fallu plusieurs mois pour savoir de la DGFIP de combien elle serait compensée. Une fois compris la mécanique, la Commune s'y est lancée. En tant que novice, l'investissement a d'abord été privilégié. Pierre-Marie PHILLIPS venait d'être adjoint et commençait à tisser des relations avec Dynacité, principal organisme présent dans le territoire. Les premiers enjeux portaient sur la sécurité, sur l'investissement « visible ». Il n'y avait pas de méfiance, mais des craintes que le droit commun (bailleur) soit déguisé en abattement de taxe foncière. Une fois passées les deux premières années -70 - 80 % d'investissement – la connaissance et les habitudes de travail ont permis de commencer à innover. Par exemple, en augmentant le nombre de chantiers d'insertion, mais aussi en innovant dans le dialogue avec les citoyens avec l'association Solucracy, qui avec un budget qui représente 12 % de l'abattement, favorise la prise de parole des habitants et fait remonter les besoins qui sont ensuite traduits en actions TFPB.

Ce dispositif mis en place a progressé chaque année. La question se pose de savoir ce qu'il adviendra si le territoire quitte la politique de la Ville et ne peut plus bénéficier de cet abattement. Il faudrait prévoir que ce dispositif puisse continuer au moins pour 5 ans.

Sébastien PETIT : Solucracy, permet d'avoir un intervenant en continu sur le quartier, avec des éléments de langage communs et en toute transparence. L'idée est de faire ressortir des propositions de personnes qu'on ne rencontre pas d'habitude : le renforcement d'équipements dans les espaces extérieurs, pour les 3-6 ans, les 6-12 ans ou encore les adolescents, et d'actions favorisant au-delà de l'investissement le lien qui fait la différence et augmente le taux de satisfaction. L'abattement favorise aussi l'emploi du personnel de proximité qui crée aussi du lien sur les territoires où il y a rarement des commerces, redonne de l'attractivité, et une image plus intéressante. Si on fragilise ce levier financier, on va se retrouver confrontés à d'importantes difficultés avec des emplois précarisés, et moins de réponses à proposer à des personnes fragiles et/ou isolées. En tant que bailleur acteur de territoire, nous œuvrons dans l'intérêt général.

Aussi, se pose la question des moyens alloués au titre de l'abattement TFPB à horizon fin 2022...sans cette ressource, nous verrions fragilisés de nombreux projets essentiels au mieux vivre ensemble, à la pérennisation des investissements ou encore à la prise en compte des demandes ciblées, menés avec les habitants et les partenaires locaux.

Enfin, la culture inter-bailleurs est primordiale. En AURA, elle porte sur des sujets moins populaires, que sont la question des encombrants mais aussi l'image, l'attractivité et l'emploi via des dispositifs d'économie sociale et solidaire qui sont portés en inter-bailleurs et qui permettent d'avoir plus de poids et de pérenniser les actions. L'idée est de permettre le développement, puis de se retirer pour autonomiser les dispositifs, et pouvoir consacrer l'énergie et le volet ingénierie pour d'autres perspectives.

TÉMOIGNAGES SUR LA MÉTROPOLE DE LYON

Raphaël COULANGE, Chargé de mission Politique de la Ville et Renouvellement urbain, Métropole de Lyon

Raphael COULANGE est coordinateur auprès des équipes politique de la ville qui interviennent dans les communes de la Métropole de Lyon, et référent à l'échelle de l'agglomération sur les questions de GSUP.

A partir de 2015 et la mise en place du nouveau format CDV sur la base de la loi Lamy, un travail partenarial a été mené autour de l'élaboration d'une convention métropolitaine de GSUP et de sa déclinaison à l'échelle de chacun des sites concernés. Au sein de ce travail, un cadre unifié et optimisé de l'intervention de tous les partenaires sur les questions de GSUP a été développé. Autour du levier de l'abattement TFPB, un suivi de l'ensemble des actions a été mis en place à partir d'un outil de suivi commun à chacun des partenaires pour le suivi des financements et des crédits spécifiques. L'idée était de favoriser une mise en cohérence de toutes ces interventions, et de pouvoir en avoir un suivi collectif, de chercher les points de synergie ou d'accroche commune sur les diverses thématiques. Cela se décline à deux échelles : l'échelle locale, très classique avec des démarches de GSUP et de gestion de site qui permettent d'alimenter les programmes d'action TFPB en GSUP, mais cela s'incarne aussi beaucoup à l'échelle métropolitaine, avec un accompagnement qui est véritablement tripartite, voire quadripartite, autour de la déclinaison locale des actions de GSUP ou de TFPB par rapport au conventionnement métropolitain et local. Ce partenariat associe de façon très serrée et régulière : les bailleurs ou inter-bailleurs, via ABC Hlm, la DDT et la Métropole de Lyon. Chacun de ces partenaires, au-delà d'être en appui de la déclinaison locale des programmations sur chacun des sites en termes de GSUP et de TFPB, anime des instances de travail et de mise en réflexion collective qui ont des formes différentes et n'ont pas les mêmes intervenants, mais qui sont très perméables. Il y a un GT-GSUP d'agglomération qui regroupe des représentants de différentes équipes projet politique de la ville, essentiellement des agents communaux ou métropolitains, les agents de la DDT, de la Préfecture et des bailleurs. Il y a également des réseaux d'échanges professionnels à l'échelle de la Métropole, animé par ABC Hlm. Chacune de ces instances permet de faire participer et d'amener des interventions des autres partenaires, ce qui favorise une inter connaissance et une capacité de discussion très souple et réactive, pas seulement à l'échelle locale, mais aussi métropolitaine. L'abattement TFPB est un vrai levier pour l'engagement de démarches de suivi ou de diagnostic sur le cadre de vie, qui apporte des réponses concrètes. Il apporte un effet levier important : en partageant un cadre commun d'objectifs et d'intervention, l'abattement constitue le socle de mise à disposition de moyens additionnels des partenaires, que ce soit en termes de crédits comme d'animation partenariale de la veille sur le cadre de vie. Par ailleurs, cette souplesse du dispositif permet d'être très réactif. La crise sanitaire en est un exemple, puisque l'année dernière, ont pu être très rapidement développées des interventions adaptées, comme par exemple sur l'entretien des parties communes. Enfin, c'est un outil précieux qui permet de réunir tous les acteurs très régulièrement pour avoir un suivi en plusieurs étapes au cours de l'année.

Jean-Jacques BARTOLI, DIRECTEUR CLIENTS ET TERRITOIRES, ALLIADÉ HABITAT

Jean-Jacques BARTOLI est Directeur client et territoires au sein d'Alliade Habitat (abrégié en AH) et encadre une équipe d'agents de développement locaux.

Le territoire de la Métropole de Lyon est un territoire vaste, avec de nombreux bailleurs, de nombreux QPV, de nombreux partenaires, et une longue pratique de travail dans un cadre partenarial, et en inter-bailleurs qui a vu le jour dès le début de la politique de la ville dans les années 1990, à l'initiative de précurseurs.

Aujourd'hui c'est devenu un acquis indispensable, sans lequel il serait inimaginable de fonctionner, sans perdre l'essence même de qui est fait au quotidien.

Un outil reflète cette réalité : le centre de ressources métropolitain, le CRDM, développé au sein de l'association des bailleurs sociaux de la Métropole de Lyon et du Département du Rhône ABC Hlm. Créé dans les années 1990 dans le territoire Vaudais, il permet de travailler collectivement sur des questions majeures que sont la tranquillité résidentielle, la propreté, l'insertion, mais aussi l'utilisation de l'abattement TFPB et la GSUP. Cet outil a permis d'avancer de façon conséquente sur les thématiques en question et d'améliorer la qualité de vie résidentielle, l'attractivité du parc social et de favoriser la mixité sociale et le développement local.

Des partenariats plus récents ont été développés, comme Mur Porteur qui réunit depuis 2018 la Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire de AURA, plusieurs bailleurs sociaux, la Caisse d'Épargne Rhône-Alpes, et la Banque des Territoires, et qui vise à impulser des projets expérimentaux pour renforcer le développement économique des entreprises de l'ESS, mais aussi à répondre aux problématiques de l'habitat social en améliorant la qualité de vie des locataires, en leur apportant de nouveaux services.

Tous ces partenariats visent la cohésion sociale, en rapprochant les locataires les uns des autres, en mettant l'accent sur une meilleure implication des habitants, en les connectant aux différentes associations qui travaillent sur le quartier. Il s'agit aussi de créer de l'économie circulaire, avec des circuits courts favorisant l'insertion, pour rendre les locataires acteurs de leur avenir et de leur quartier.

L'abattement TFPB représente des moyens financiers importants dont dispose les bailleurs pour déclencher des actions et apporter des réponses aux quartiers. Cet outil est indispensable. Pour Alliade Habitat, 7 M€ permettent de générer 12,5 M€ d'actions de proximité, et donc d'avoir un effet levier pour engager ces actions. C'est un outil au service de projets, d'actions pour les QPV. Par exemple avec les Tribos, il s'agit d'améliorer la gestion des déchets et de la propreté, par la mise en place d'un système innovant de récupération des encombrants. Elles visent plusieurs objectifs : réduire le coût de l'élimination des encombrants, recycler au maximum en travaillant avec les éco-organismes donc économiser notre planète, tout en favorisant l'insertion. Au-delà de ça, c'est aussi permettre d'imaginer le développement de services parallèles : recyclerie, bricothèque pour donner une deuxième vie aux objets et permettre aux habitants d'investir ces lieux au quotidien. Leur mise en place a aussi été l'occasion d'engager des réflexions sur la question des encombrants, et de pousser des actions autour de la psychologie comportementale sur la propreté.

Un autre exemple permet de présenter de nouveaux services aux habitants avec le projet Passerelle. Passerelle est une SARL de l'ESS, reçue dans le cadre de Mur Porteur, et qui propose d'aller au contact des personnes les plus fragiles pour les accompagner d'un point de vue administratif : ouverture de droits, impôts, retraite etc. L'idée est d'aller au plus près de ces personnes, en se rendant au domicile des locataires, et bientôt avec l'ouverture de permanences, à terme avec un minibus. Deux bailleurs mais aussi la CAF et l'Assurance Maladie cofinancent.

Alliade Habitat utilise en majorité l'abattement pour financer des projets de ce type. Sur les 1,5 M€ d'euros d'abattement 7 % servent à financer des petits travaux en QPV. C'est une volonté politique de l'organisme que d'être au plus près de la réalité des QPV, bien au-delà des services de droit commun. Ceci s'est particulièrement traduit par la mise en place de collaborateurs spécifiquement dédiés aux actions politiques de la ville, 5 agents de développement locaux. L'organisme gère 45 000 logements, dont 1 tiers est en QPV, ce qui représente 60 résidences sur 15 communes.

L'abattement TFPB est de 1,5 M€ dont 14 % servent à financer les postes de personnel de proximité et d'agents de développement. Le reste porte sur des actions de sécurité (28 %), d'entretien (26 %), de lien social (25 %) et en dernier les petits travaux.

L'organisation est pensée en fonction de la logique métropolitaine avec un ADL dans chaque QPV au prorata du nombre de logements, soit 2 000 logements/agent. Une coordination par l'un d'entre eux à mi-temps est financé par l'organisme directement et permet de s'inscrire à l'échelle de la Métropole, dans toutes les instances où la présence d'AH est demandée, y compris le groupe de travail animé par le centre de ressources ou le comité d'accélération de Mur Porteur, de capitaliser et reproduire les projets d'un QPV à un autre en tenant compte des spécificités. Enfin, l'organisme se réorganise en créant un pôle cohésion sociale regroupant le DSU via l'ensemble des ADL, la tranquillité-sureté, le social constitué de CESF. L'objectif est de permettre des synergies entre ces différents métiers et que les ADL soient le fer de lance sur les QPV de cette dynamique, en diagnostiquant l'état social de ces quartiers, et en passant commande vis-à-vis des différents services. Également, l'organisme vient d'embaucher un ADL à mi-temps sur un quartier en QVA dans lequel il y a des difficultés, une certaine paupérisation, des dégradations du cadre de vie, mais pour lequel il n'y a pas le levier TFPB.

TÉMOIGNAGES SUR GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE

Simon CAEN, Chargé de mission cadre de vie GUSP - CULTURE, SPORTS, LOISIRS, SERVICE POLITIQUE DE LA VILLE ET COHÉSION SOCIALE, GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE

Simon CAEN indique que la Métropole Grenobloise compte 10 QPV. 7 organismes bénéficient de l'abattement pour près de 3,5 M€. C'est très conséquent. La Métropole dispose en crédit de projet de développement local pour tous quartiers confondus d'1 M€. Actis gère 5 200 logements éligibles en QPV, soit un montant de 1,53 M€ d'abattement. La mise en place du Contrat de Ville et la loi Lamy ont positionné l'abattement comme un outil de politique publique partagé et partenarial. Avant cela, sa gestion était beaucoup plus opaque et confidentielle.

Un travail collectif entre la Métropole, l'État, les communes et les bailleurs a abouti à des conventions locales, conclues à partir d'un même canevas, qui comporte un tronc commun avec des éclairages inter-communaux, en lien avec les objectifs thématiques du CDV sur la question du cadre de vie et du renouvellement urbain, mais qui comporte aussi des éléments de diagnostic et de méthodologie de construction partenariale des programmes d'action : suivi et évaluation des programmes d'action. Puis pour chaque QPV concerné, des éléments de diagnostic et de priorité d'intervention, puis la mention du patrimoine éligible. Ces éléments ont été retravaillés et partagés avec les équipes de la commune et les fédérations de locataires présentes sur le quartier. Cela permet de traiter le parti pris des projets urbains. Il peut y avoir des effets de contrastes et d'attente, mais aussi un vrai sentiment d'abandon d'une partie des habitants du cœur du quartier, ou encore des difficultés d'intervention pour les organismes et les services gestionnaires sur le quartier du fait des tensions liées au trafic de drogue, avec notamment une intervention difficile pour les ascensoristes.

Le suivi et l'évaluation des programmes s'opèrent à deux échelles : celle du QPV, sur lequel il y a des comités de suivi locaux qui se réunissent une à deux fois par an, avec la commune, la Déléguée du Préfet, la Métropole, le bailleur, les fédérations de locataires et les représentants des conseils citoyens Politique de la Ville et dans le cadre du comité de pilotage du Contrat de Ville, au niveau métropolitain, un bilan global, une sorte de revue des programmes d'action TFPB avec l'ensemble des organismes concernés, qui permet de faire émerger des questions transverses. Par exemple, il y a deux ans, en balayant les programmes d'action, par rapport aux financements positionnés sur des forfaits de travaux supplémentaires avant relocation, il est apparu que cette enveloppe avait été maintenue et parfois adaptée sur certains sites, pour mettre en œuvre des petits travaux de fidélisation pour des locataires présents dans les logements depuis longtemps et qui avaient bénéficié de très peu de travaux d'amélioration.

La compensation très partielle par l'État du coût du dispositif, a pu être perçue dans certains territoires comme une forme de captation ou d'amputation sur des recettes fiscales abondant le budget communal.

Il y a eu des négociations et même des rapports de force au plan local quant à l'utilisation de la TFPB, ou en tout cas une recherche de compromis, par rapport à la manière dont les élus locaux et les maires percevaient cela. Le cadre national a permis de réguler ces discussions, mais elles se sont passées de manière différente selon les communes. Également, l'impact indirect de la baisse des APL sur la situation financière des organismes a fait bouger des lignes avec des organismes qui ont privilégié la sauvegarde d'une gestion renforcée, en termes de présence humaine, de sur-entretien etc., par rapport à d'autres projets qui interféraient plus avec des logiques de développement local, moins dans le cœur de métier initial.

Les Conseils citoyens sont présents dans les comités de suivi locaux mais ont un positionnement ambivalent avec de fortes attentes sur la qualité de gestion : le bailleur est l'entité très visible pour eux donc qui cristallise une attente voire une frustration, et en même temps un vrai intérêt pour mieux prendre connaissance du contenu des programmes. Les bailleurs sociaux portent, de manière complémentaire, des demandes de cofinancement pour certains projets spécifiques dans le cadre du CDV, en plus de la TFPB, les Conseils citoyens émettent quasiment systématiquement des avis négatifs ou en tout cas mitigés là-dessus et cela donne lieu à des échanges sur les positionnements financiers.

Le dernier élément repose sur l'importance d'avoir une vision consolidée de tous leviers de financements confondus, à partir des enjeux de territoire et des enjeux qui se posent en proximité. Cela permet par exemple pour des secteurs en renouvellement urbain, suivant les calendriers et les partis pris, des sous parties du quartier peuvent ne pas pouvoir être bénéficiaires de l'abattement TFPB à l'instant T, mais présenter des enjeux de gestion de l'attente, des effets de contrastes durs, la Métropole a un outil de financement qui ressemble fortement à des crédits qualité de service, et permet de soutenir les organismes sur des petites réhabilitations sur des parties communes, pour sécuriser, requalifier, réaménager etc. C'est une ligne de financement qui est articulée étroitement avec le levier TFPB à partir d'une vision des enjeux de proximité.

Laurent RICHIERO, Directeur, Direction des services de proximité, Actis

Laurent RICHIERO est Directeur de la proximité pour Actis dont la moitié du parc est en QPV. Même après abattement, le niveau d'imposition sur l'agglomération étant élevé, l'organisme paye 904 €/logement. Il y a un enjeu d'arriver à maintenir cet abattement, et de justifier l'intérêt des actions engagées dans les quartiers.

Un premier zoom est proposé sur le quartier Mistral, qui est enclavé, en plein renouvellement urbain depuis 2008, avec une gestion de l'attente très forte. Il y a eu des démolitions, des réhabilitations lourdes, des relocalisations d'équipements en périphérie du quartier. C'est un quartier marqué par une très forte présence de trafic de drogue, c'est une ZSP depuis de nombreuses années. Il y a un enjeu fort sur le patrimoine non-réhabilité dont on parle depuis 2008 et pour lequel les travaux vont démarrer. Pour Actis, ce quartier comporte 758 logements et 243 000 € d'abattement.

Le diagnostic partagé a permis de se mettre d'accord sur l'intérêt d'avoir des travaux différenciés pendant toute la période du renouvellement urbain, dans un quartier profondément renouvelé, avec un chantier sur l'A480, des réhabilitations des immeubles, des travaux sur l'espace public. Il fallait entretenir des dynamiques collectives des habitants pour, déjà, qu'ils traversent cette phase de travaux qui a été très longue, puisqu'on arrive à garder la dynamique. Il y a donc eu une logique amont, pendant et après avec un plan d'action qui comprend des petits travaux d'amélioration de la qualité de service, du sur-entretien et de la gestion de proximité avec le renforcement du personnel, c'est le socle de base. Sur ce dernier point, la valorisation des postes d'ADL se fait souvent dans l'axe 1, alors que leur quotidien est plutôt dans les axes 6 et 7, donc on sous-représente cette partie artificiellement.

Simon CAEN indique que l'exemple de Mistral montre qu'une part non négligeable de l'abattement est centré sur des petits travaux d'amélioration, notamment dans le cœur de quartier historique, qui n'est pas impacté positivement par le PRU, et dont les habitants peuvent trouver le temps assez long, donnant l'impression de vider le cœur de quartier d'éléments qui amènent de la vie. Les quelques projets financés ne suffisent pas à atténuer ces constats-là, néanmoins c'est intéressant que la Métropole sur ses lignes GSUP ait pu accompagner le bailleur pour sécuriser les parties communes, les accès aux caves etc.

Complémentaire, dans les cadres des CDV, la Métropole a assumé le fait de soutenir le choix fait par Actis de transformer un logement vacant en un lieu ressource appelé l'Atelier des habitants qui travaille sur des formations sur la maîtrise des charges, sur l'appropriation du logement, de même que la présence de la CESF sur le quartier, qui est un interlocuteur précieux pour la concertation et la gestion.

Laurent RICHIERO indique qu'un outil global qui permettrait de recenser l'ensemble de ces leviers de financement serait un plus, même si c'est parfois à un maillage très fin que cela se joue.

Un autre zoom est proposé sur un QPV très différent : ALMA qui est un petit quartier proche de l'hypercentre de Grenoble, composé de 45 % de logements sociaux, dont 444 logements gérés par Actis soit 91 000 € d'abattement TFPB. Il s'agit de petits immeubles à taille humaine avec un urbanisme un peu complexe. Il y a peu de passage, des recoins difficiles à entretenir. C'est un parc ancien qui est resté attractif, mais n'est pas adapté au vieillissement de la population, avec des RDC surélevés et des intérieurs pas adaptés. Il y a de fortes dégradations dans les parties communes, y compris dans certains logements, une forte présence du trafic de stupéfiants, et finalement c'est par l'entrée sécurité que le projet a pu être d'abord abordé. L'abattement TFPB et d'autres sources de financement ont été utilisés pour améliorer la situation d'une partie de l'immeuble, suite à la mise en place du GLPD en juin 2019 et la concertation des acteurs de la sécurité mis autour de la table. Un immeuble entoure une cour publique qui dessert

4 montées et 105 logements avec des accès multiples, que ce soit par les halls qui sont majoritairement traversants, ou par des passages. Une étude de prévention situationnelle a été menée avec la police notamment pour sécuriser cette cour, tout en évitant de contraindre trop les habitants dans leur cheminement puisqu'elle se situe en centre-ville. Cela a abouti à un projet de sécurisation et de résidentialisation avec des réaménagements des espaces publics portés par la Ville, des réaménagements de halls portés par Actis, et la Métropole qui apporte un soutien au projet de la requalification des halls et la création de locaux à vélo.

Simon CAEN précise que c'est un exemple d'agencement au mieux de divers outils de financement. Les bailleurs ont financé la mise en place d'un dispositif de tranquillité résidentielle centré sur les parties communes, et la Métropole cofinance ce dispositif-là qui est mobile et permet de se positionner sur les montées sur lesquelles il y a de gros dysfonctionnements sur les parties communes. Entre la fermeture d'un passage pour rendre la cour moins traversante, avec un réaménagement de l'espace public qui va être porté par la Ville, une intervention sur les halls portée par Actis et la Métropole qui intervient en investissement sur une sécurisation des parties communes, la complémentarité permet de travailler sur ce point dur, dans un quartier qui jouxte des secteurs plus favorisés de l'hypercentre, avec des situations hyper localisées, mais très dures pour les habitants.

POLITIQUE DE LA VILLE ET UTILISATION DE L'ABATTEMENT TFPB

RÉDACTION DES ACTES

Pierre DAVID, 21 ans, étudiant à l'IEP de Grenoble depuis 2017, en M1 Villes Territoires Solidarités.
« Cette table ronde m'a intéressé car les politiques du logement sont centrales dans ma formation. J'en retire une meilleure connaissance des réseaux de bailleurs et de leur implication auprès des habitants. A l'avenir j'aimerais faire de la recherche en sociologie. »

RELECTURE AURA Hlm

AÏCHA MOUHADDAB - Directrice
MATHILDE MARANTZ - Chargée de projet régional
Catherine DE STEFANO - Assistante de direction
CHLOÉ GIRAUD - Chargée de communication



BANQUE des
TERRITOIRES

