



ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE DES BAILLEURS DANS LE CADRE DE L'ABATTEMENT DE LA TFPB ET DE LA MISE EN PLACE DES CONVENTIONS DE GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ

**Synthèse de l'enquête menée auprès des bailleurs
du département du Nord au cours de l'année 2011**

**InTac Henri Mandrile, Michel Favrin et Didier
Roulet, consultants associés**

Direction Départementale des Territoires et de la Mer du Nord

Novembre 2011

Préambule

Introduit par l'article 1388bis du code général des impôts, le régime fiscal des conventions relatives à l'entretien et à la gestion du parc locatif social, ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires, permet aux organismes de bénéficier d'un abattement de 30% sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des logements situés en zone urbaine sensible (ZUS).

Ses modalités ont évolué depuis le 31 décembre 2010¹. Jusqu'alors, son bénéfice était conditionné à la signature de conventions spécifiques, conclues pour chaque ZUS entre l'État et chaque organisme HLM, fixant notamment les actions d'amélioration de la qualité de service entreprises en contrepartie de ce régime fiscal.

Désormais, le droit à l'abattement est ouvert pour les années 2011 à 2013, sous réserve qu'une convention d'utilité sociale (CUS) ait été conclue avant le 1er juillet 2011.

L'intégration du dispositif d'abattement de la TFPB aux CUS, les ambitions de la rénovation urbaine en matière de gestion urbaine de proximité et l'absence d'évaluation qualitative de cette mesure ont conduit la DDTM du Nord à mener une étude d'évaluation de la stratégie des bailleurs dans le cadre de l'abattement de la TFPB et de la mise en place des conventions de gestion urbaine de proximité.

L'étude a pour but de passer d'un bilan aujourd'hui quantitatif à un bilan qualitatif, permettant de connaître quels types d'actions sont mis en œuvre grâce aux économies d'impôts générées par l'abattement de la TFPB, comment les habitants participent à ce dispositif, et quels liens sont faits avec le travail mené dans le cadre des chartes de GUP et des plans d'actions mis en place dans les projets de rénovation urbaine.

Le bureau d'études In-Tac, composé de Henri Mandrile, Michel Favrin et Didier Roulet, a été recruté pour mener cette étude au cours de l'année 2011.

Une première phase d'enquête a été menée en mai 2011 sur 11 sites du département (soit 10 bailleurs).

5 sites ont fait l'objet d'un approfondissement lors d'une deuxième phase en juillet 2011.

Le document suivant est la synthèse de l'enquête, rédigée par le bureau d'étude.

¹ Les modalités de mise en œuvre des conventions relatives à l'entretien et à la gestion du parc locatif en contrepartie d'un abattement fiscal étaient précisées dans la circulaire UHC/IUH 2/21 n°2001-68 du 8 octobre 2001, mesures applicables jusqu'au 31 décembre 2010.

Sommaire

1.Principaux constats des conventions TFPB	4
1.1.Mode de rendu des fiches TFPB.....	4
1.2.Modes d'élaboration et d'utilisation de la convention.....	5
1.3.Peu d'actions nouvelles.....	5
1.4.Analyse thématique du contenu actions des conventions TFPB.....	5
a) <i>Petits travaux de confort</i>	6
b) <i>Tranquillité publique</i>	7
c) <i>Propreté</i>	8
d) <i>Les espaces extérieurs</i>	9
e) <i>Vivre ensemble</i>	10
f) <i>L'évolution des fonctionnements</i>	11
g) <i>Synthèse</i>	11
2.Les liens entre les conventions GUP, les PRU, les CUCS.....	12
2.1.Les conventions GUP.....	12
2.2.Les PRU.....	12
2.3.Les CUCS.....	12
3.Recommandations et perspective.....	13
3.1.Contexte général et rappel des objectifs de la mesure d'économie d'impôts liée à l'abattement TFPB (dénommée par la suite: mesure TFPB).....	13
3.2.Les incidences sur les stratégies des bailleurs.....	13
3.3.L'élaboration des programmes d'actions et la gestion du livret bailleur.....	14
3.4.Sur le contenu et la nature des actions.....	14
3.5.Sur les méthodes et outils.....	14
4.Les aspects financiers.....	16
4.1.Abattement et économie.....	16
4.2.Utilisation des économies.....	17
4.3.Recherche d'indicateurs.....	17
5. Annexe : Guide méthodologique.....	20
5.1.Méthodologie pour construire le programme d'actions.....	20
a) <i>Le diagnostic et la définition des objectifs</i>	20
b) <i>La recherche des solutions</i>	22
c) <i>Les résultats attendus</i>	22
d) <i>Élaboration du programme d'actions</i>	22
5.2.Le processus d'élaboration et d'évaluation du programme d'actions.....	23

1. PRINCIPAUX CONSTATS DES CONVENTIONS TFPB

1.1. MODE DE RENDU DES FICHES TFPB

Ce paragraphe a pour objectif d'analyser les conventions d'abattement et les façons dont les bailleurs ont rendu compte aux services de l'État.

Les intitulés d'actions apparaissent trop généraux et vagues. Exemples: présence de gardien, mise en place de la politique de développement social, gestion de proximité,... , et ce pour des montants financiers importants.

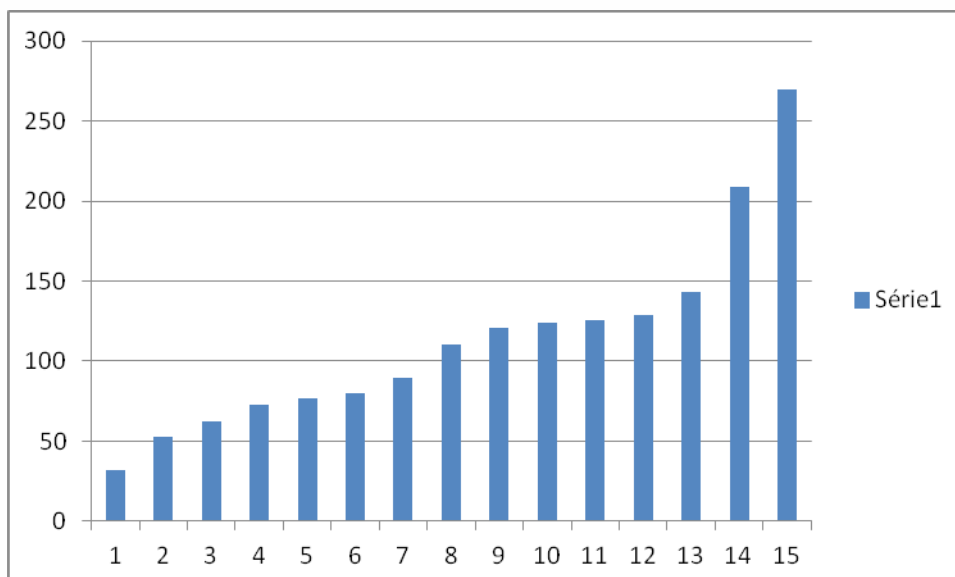
Les bilans annuels sont essentiellement de nature financière (chiffrage des actions) soit avec une présentation des actions sous forme d'un intitulé développé ou un rappel des objectifs de l'action. Dans certains cas, aucun chiffrage n'est effectué.

On observe des interprétations assez subjectives de la circulaire comptabilisant l'intégralité de la main d'œuvre de proximité en faisant fi du décret gardien, et aussi des anomalies et des actions ne rentrant pas manifestement dans le cadre de la circulaire: ascenseurs, gaines électriques, travaux en terrasse,...

Certaines conventions couvrent l'ensemble des sites en ZUS ce qui ne permet pas une analyse locale.

En l'absence d'une grille de présentation et de bilan standardisée au niveau départemental, on observe dans les modes de classification une grande variabilité selon les bailleurs, ne prenant pas en compte la classification énoncée dans la circulaire, sauf un.

Le ratio : économie d'impôt²/ Nb logement (CF schéma suivant) fait l'objet d'une dispersion importante.



2 Annoncée par le bailleur

1.2. MODES D'ÉLABORATION ET D'UTILISATION DE LA CONVENTION

Le constat est presque général: le niveau opérationnel et le niveau des services financiers et fonctionnels du bailleur sont coupés. Des conventions de recollement se construisent à 2 niveaux:

- financier : Il s'agit de proposer à l'État une convention (initiale et avenants) et des bilans annuels. La tendance est de présenter un coût programmé et un bilan généralement supérieur au coût attendu de l'économie.
- opérationnel : les agences ne sont pas toujours informées des conventions, et/ou n'y ont pas suffisamment participé, de même les agents de terrain

D'une manière générale, il n'y a pas ou peu de diffusion aux acteurs latéraux, ni aux agents de terrain. De ce fait le dispositif d'abattement avec son contenu et les objectifs qui le sous tendent sont ignorés. Il en ressort que le programme d'actions arrêté par le logeur fait rarement l'objet d'une réflexion partenariale préalable.

Malgré leurs intentions déclarées dans la signature des conventions, les bailleurs n'ont pas procédé à des évaluations des actions programmées. Il y a donc des difficultés à mesurer les impacts des dispositifs mis en œuvre. L'amélioration qui justifie l'abattement n'est jamais identifiée, et ce même si les enquêtes qualité tendent à démontrer une amélioration. De même l'impact des mesures sur une diminution des charges est rarement évoqué.

Dans ce contexte, il ne peut y avoir d'analyse des écarts entre projet et réalisation, car les effets attendus sont peu étudiés, en amont.

Les bailleurs ont été un peu livrés à eux mêmes, les représentants territoriaux de la DDTM étant absents du processus d'élaboration, d'instruction de suivi des conventions et de leur bilan.

1.3. PEU D' ACTIONS NOUVELLES

Les reconductions d'actions sont majoritaires sans analyse ni argumentation de leur nécessité, et ce en contradiction avec la circulaire qui limite à 40% le taux de reconduction.

La majorité des actions imputées dans les conventions apparaît comme des actions de substitution et de compensation : le bailleur utilise le dispositif pour compenser partiellement ses obligations, et/ou celles des partenaires pris collectivement, ou individuellement. Dès lors on n'observe pas de changements significatifs dans la façon de traiter les problèmes.

La dimension d'expérimentation ou d'innovation est très faible. Quid de l'effet levier ? Pour autant nous avons relevé des prémisses d'innovation et/ou de confortation d'expériences.

1.4. ANALYSE THÉMATIQUE DU CONTENU ACTIONS DES CONVENTIONS TFPB

L'analyse thématique a été réalisée sur la base des conventions TFPB complétées par les bailleurs et transmises à la DDTM. Les analyses et commentaires présentés ci-dessous sont limités à la mise en œuvre du dispositif d'abattement. Ils ne préjugent en rien de la qualité générale de la stratégie développée par chaque organisme en matière de qualité de service rendu aux locataires sur l'ensemble de son patrimoine.

Nous avons classé les actions selon les six thèmes suivants :

- 1) Petits travaux de confort : Investissement dans les limites de 20 à 30% de l'économie ;
- 2) Tranquillité publique : actions de prévention, de médiation et de réactivité par rapport aux incivilités ;
- 3) Propreté: Gestion des déchets ménagers, spéciaux, encombrants, développement du tri sélectif,... ;
- 4) Les espaces extérieurs: Espaces verts, mobilier urbain, parking ;
- 5) Le vivre ensemble:
 - 1) Les relations avec les habitants, les démarches permanentes et exceptionnelles de concertation (PRU) ;
 - 2) La sociabilité: l'auto régulation des sources de conflit, les échanges de services, la valorisation des savoirs faire ;
- 6) Évolution des fonctionnements : qualification des opérateurs, les nouveaux systèmes d'information, l'organisation en réseau, la construction d'outils et méthodes de travail collectif, les aménagements d'horaires.

Les histogrammes suivants ont été réalisés avec des fiches requalifiées. L'ensemble des fiches n'a pu être retenu par manque de fiabilité.

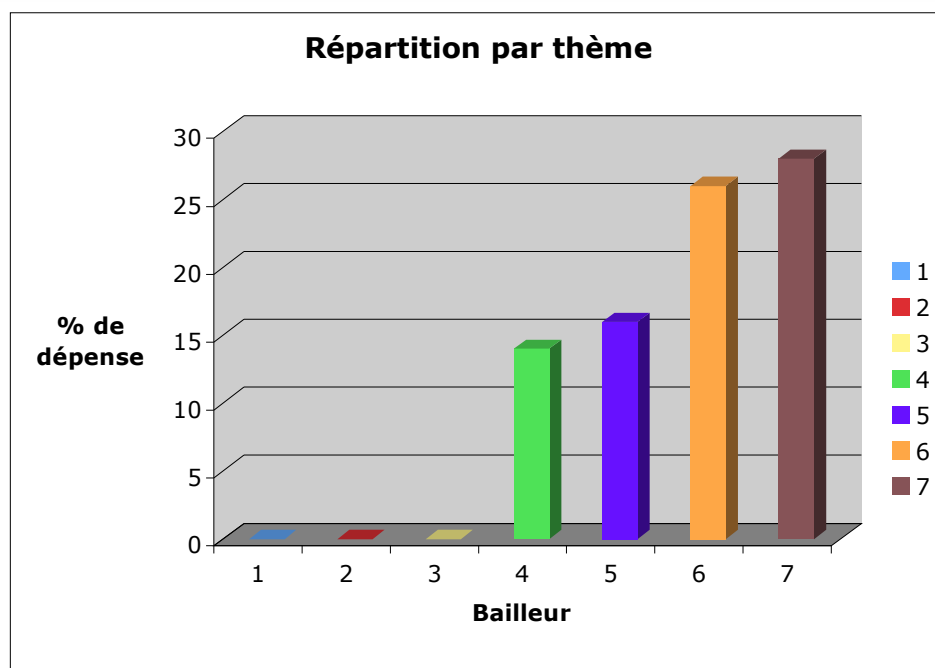
a) petits travaux de confort

Ils concernent la réfection des parties communes, hall d'entrée, caves, abords immédiats des immeubles.

Ils donnent lieu généralement à des chantiers école, et à la mesure « contrat d'autonomie », pour faire travailler des jeunes du quartier.

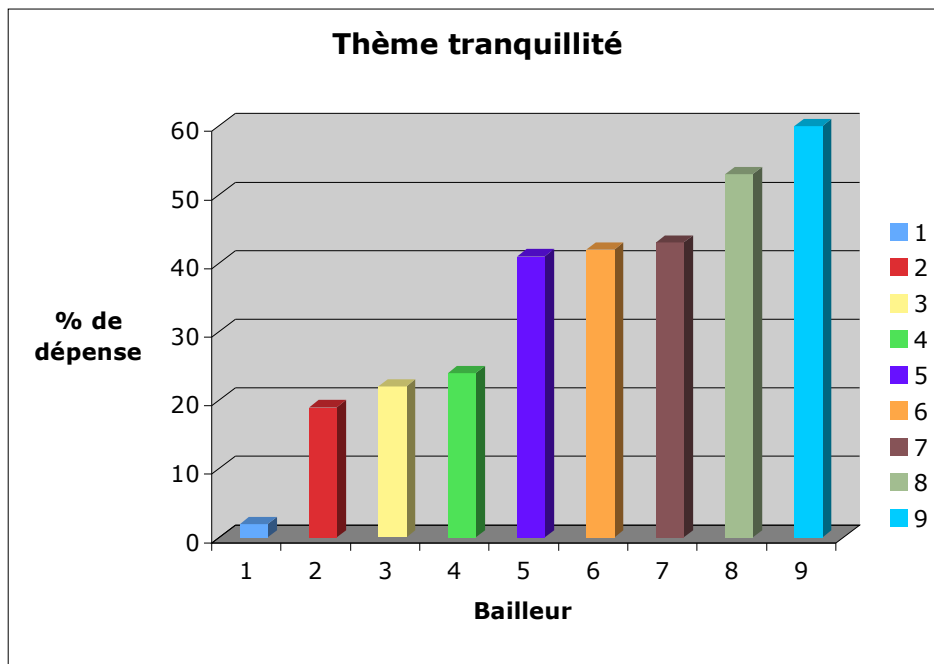
On observe des actions de décoration, peintures murales, fleurissement des halls, et ce avec des habitants.

Le graphe montre que certains dépassent les 20% du montant de l'économie, et que 3 bailleurs n'utilisent pas le dispositif pour des petits travaux.



b) tranquillité publique

A l'exception de l'un d'entre eux, chaque organisme consacre une part importante de l'économie d'impôt à ce thème. Plus de la moitié d'entre eux sont au delà de 40% des dépenses.



On observe une mise en œuvre généralisée de la démarche O2T (Observatoire des Troubles à la Tranquillité), avec une bonne participation de la police nationale et du délégué du procureur (quand il existe).

Les actions indiquées dans les conventions sont relatives à :

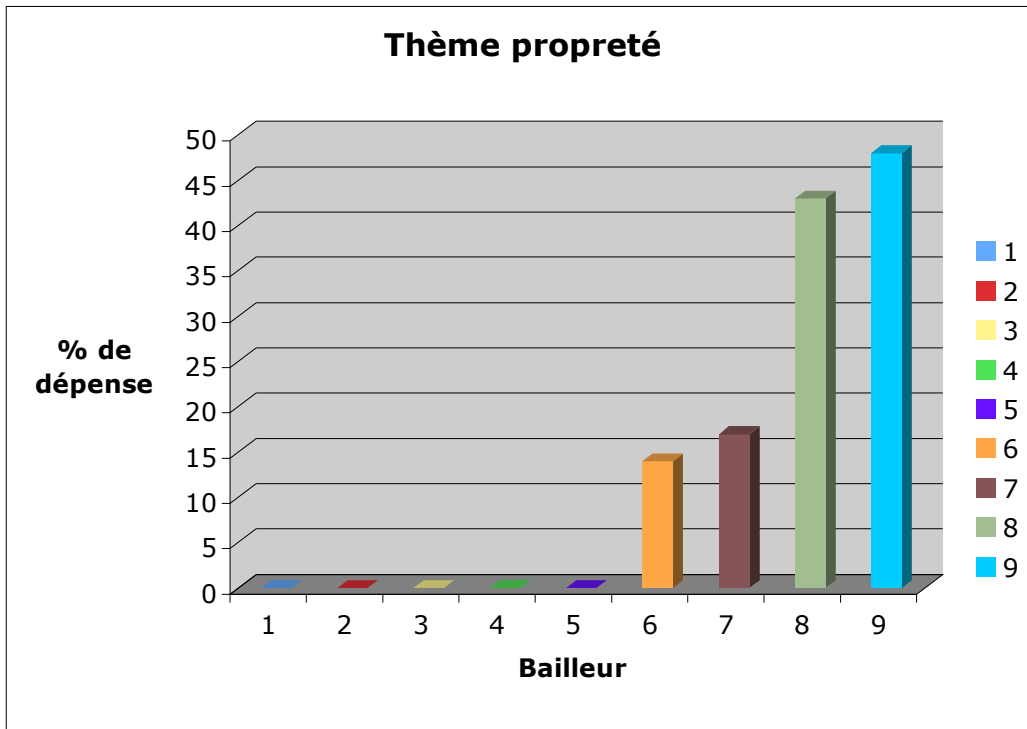
- des travaux : renforcement de la sécurisation des portes d'immeubles, généralisation des digicodes, amélioration de l'éclairage extérieur et intérieur ;
- la sous-traitance à des entreprises de sécurité- notamment le soir et une partie de la nuit ;
- la médiation, correspondants de nuit et rôle accru des agents d'immeubles dans la prévention des incivilités.

On a aussi observé la mise en place de la télésurveillance.

D'une manière générale, les bailleurs ne disposent pas de bilan exhaustif des coûts des dégradations, qui pourrait constituer un bon indicateur (cf. 4. Les aspects financiers).

c) propreté

Pour 5 bailleurs, ce thème n'est absolument pas d'actualité. Deux seulement y consacrent des efforts importants.



Nous avons lors de nos visites constaté une bonne tenue générale des parties communes : halls et caves, mais aussi des espaces extérieurs. Ceux-ci sont généralement propriétés foncières des communes ou entretenus par elles, hors résidentialisation.

Occasionnellement, les bailleurs doivent gérer des jets d'ordures par les fenêtres, et une certaine indiscipline dans le dépôt des ordures. Peu d'évacuation en déchetterie.

Les problèmes de gestion des encombrants restent chez certains chroniques. Quant au tri sélectif, le rôle limité des ambassadeurs du tri ne permet pas de progrès significatifs. Par ailleurs, les structures intercommunales n'ont pas participé à nos réunions et la mise en place des conteneurs enterrés est lente.

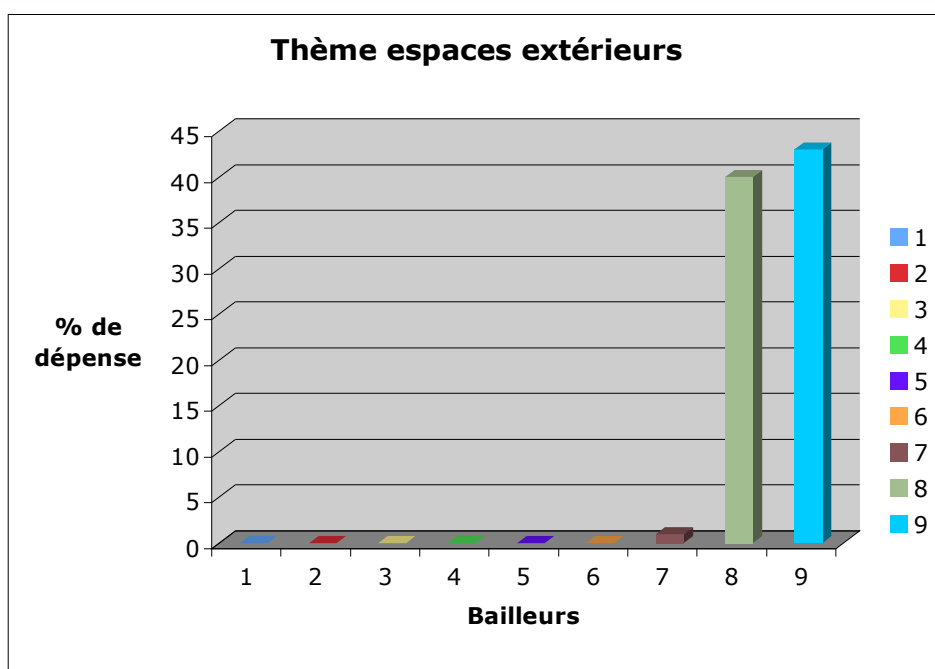
d) les espaces extérieurs

Ils sont très étendus et entretenus par les services des villes avec ou sans convention. Ils sont généralement bien aménagés et fleuris.

Cependant ils sont tristes et peu investis : pas assez de mobilier urbain, squares, jeux d'enfants, aires multi-sports, bancs publics vécus souvent comme des sources de nuisances.

Dans le cadre des projets urbains, ils sont en voie de réagencement notamment en ce qui concerne la voirie et le stationnement.

La grande majorité des bailleurs n'impute aucune dépense sur ce thème. Cela est sans doute dû à la gestion municipale des espaces.



e) vivre ensemble

- 1) Les relations du bailleur avec les habitants, les démarches permanentes et exceptionnelles de concertation (PRU).

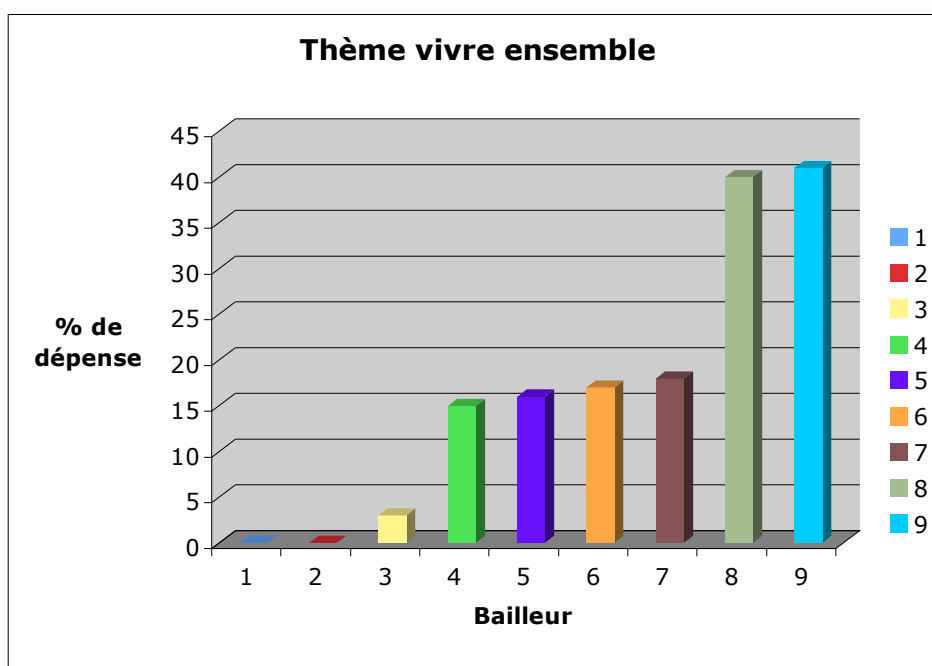
Les bailleurs font des efforts importants et cependant non encore aboutis :

- Excellente concertation et communication avec les habitants ;
- Émergence de rôles et responsabilités : correspondants d'entrées, locataires relais ;
- Réunions des locataires (CCL,...) généralement bien suivies ;
- Bonne communication du bailleur en direction des habitants : journal périodique, tracts et prospectus, mais aucune expérience par le Net.

- 2) La sociabilité : l'auto régulation des sources de conflit, les échanges de services, la valorisation des savoirs faire.

Ce thème commence à être développé, notamment par l'émergence d'échanges de services, et de valorisation des savoirs faire des habitants. Mais peu de démarches d'auto-régulation des habitants : entraide, conflits de voisinage,... Cela pourrait constituer un champ de nouvelles compétences pour les gardiens d'immeubles.

Deux bailleurs sont singulièrement sensibilisés aux différentes problématiques de ce thème, trois ne sont pas du tout intéressés.



f) l'évolution des fonctionnements

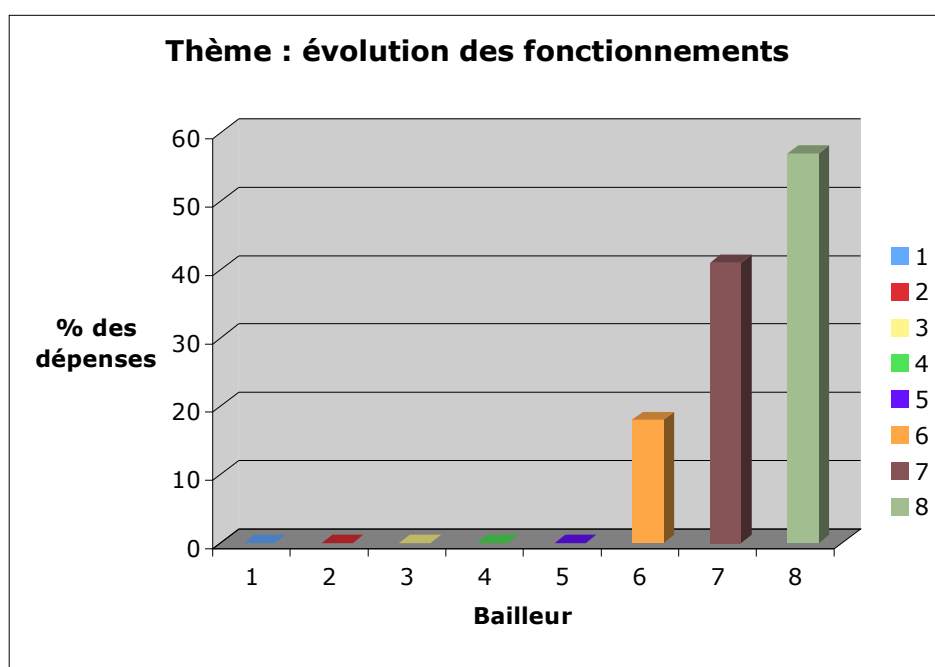
Ils concernent surtout les fonctionnements internes et ce dans les logiques opérationnelles d'internalisation des personnels de services (cf. 3.2. Les incidences sur les stratégies du bailleur). La formation des agents (de 10 à 40 j /an) est conséquente.

On observe aussi en interne l'émergence de nouvelles fonctions : animateur de proximité, médiation, ainsi que le développement de systèmes d'informations pour traiter plus rapidement les réclamations techniques et les problèmes sociaux.

Mais la dimension partenariale, pourtant fondamentale pour un traitement efficace des problèmes, est peu présente. La structuration des partenariats locaux apparaît ainsi déficiente. De même, on manque d'outils simples de suivi (exemples : fiches actions formalisées ou annuaires des ressources).

Le partenariat de terrain est peu formalisé, et ce malgré les démarches de GUP et de diagnostic en marchant.

Le bilan est très contrasté : 6 bailleurs n'affectent aucune dépense à ce thème, 2 y consacrent la majorité de l'abattement.



g) synthèse

L'analyse de la répartition thématique souligne les points suivants :

- Un fort contraste selon les bailleurs ;
- Les dépenses relatives à la propreté et aux espaces extérieurs, thèmes forts de la GUP, sont peu investis ;
- La tranquillité publique apparaît comme le thème central et commun ;
- Le vivre ensemble n'est pas un thème dont s'emparent les bailleurs ;
- L'évolution des fonctionnements intéresse une minorité d'entre eux.

La mesure de l'abattement ne fait pas l'objet de directives précises, développées soit par l'État soit par l'association régionale des HLM. Chaque bailleur la décline selon les circonstances locales. Il n'y a pas de synergie départementale.

2. LES LIENS ENTRE LES CONVENTIONS GUP, LES PRU, LES CUCS

2.1. LES CONVENTIONS GUP

Elles sont très variées aussi bien dans leur contenu que dans leur mode de mise en place. Les passerelles entre TFPB et GUP sont peu formalisées, sans doute à cause du manque de transparence des bailleurs sur leur convention TFPB.

Pourtant les diagnostics en marchant très précis, pourraient servir de point de ralliement et de convergence aux actions TFPB

2.2. LES PRU

Ils sont l'occasion de fortement développer la participation des habitants: espace projet, visite d'appartement témoin, et l'on a constaté l'importance que les bailleurs y accordaient.

Néanmoins on peut se poser des questions sur l'externalisation des missions d'accompagnement social sur le relogement, l'appropriation des logements.

2.3. LES CUCS

Pas de liens formalisés, mais une description de contexte des actions dans une stratégie de proximité.

3. RECOMMANDATIONS ET PERSPECTIVE

3.1. CONTEXTE GÉNÉRAL ET RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA MESURE D'ÉCONOMIE D'IMPÔTS LIÉE À L'ABATTEMENT TFPB (DÉNOMMÉE PAR LA SUITE: MESURE TFPB)

L'évolution négative des comportements et de la situation des locataires (paupérisation, vieillissement, incivilités, dégradations, isolement, manque de propreté, problèmes de santé, chômage, etc.) oblige les bailleurs à développer de nouvelles réponses à de nombreux problèmes. Dans le même temps, les services publics éprouvent des difficultés à répondre à ces besoins, notamment en ce qui concerne la sécurité, l'éducation ou la santé.

Dès lors, les bailleurs doivent d'autant plus prendre en charge ces besoins. Ils seraient en quelque sorte « les derniers fantassins en première ligne » d'un combat qu'ils doivent mener de manière permanente.

La mesure TFPB pourrait servir à résorber en partie cet écart. Mais elle doit aussi produire du changement au niveau local, et se positionner comme un catalyseur de micro changements. Dès lors, il faut s'orienter vers des actions innovantes partant du terrain et construire progressivement des dynamiques locales. On se trouve alors devant des problématiques d'émergence d'ailleurs bien énoncées dès 2001 dans la circulaire : « *la mesure favorise le démarrage ou le renforcement d'actions concrètes au bénéfice des habitants* »

De plus les transformations urbaines (PRU) entraînent, dans les modes de gestion des bailleurs, des changements profonds qu'il faut accompagner : gestion des phases travaux, migration locative, concertation renforcée et rapprochée avec les habitants, développement de la mixité sociale, diversification du parc, accession à la propriété, modification des domanialités, ...

3.2. LES INCIDENCES SUR LES STRATÉGIES DES BAILLEURS

L'émergence progressive de nouveaux systèmes d'actions, ainsi que les PRU ont des incidences sur les stratégies des bailleurs. Deux voies, non exclusives l'une de l'autre, sont réperables :

1) **L'internalisation** qui entraîne :

- de nouveaux métiers et qualifications, comme l'apparition et le renforcement de conseillers sociaux, et la montée en compétence des agents de proximité, gardiens, chargés d'entretien et de maintenance ;
- des évolutions des formes d'organisation, d'ailleurs recommandées par la circulaire : « *Elle porte donc principalement sur des actions de fonctionnement, notamment pour améliorer la présence humaine sur ces quartiers* » ;

2) **L'externalisation** avec des commandes et achats de prestations : missions d'accompagnement social (MSA), médiation, rondes de sécurité, réfection réactive des dégradations.

Dans ce cas, la réussite des actions passe alors par une augmentation et une amélioration significatives du partenariat. Dès lors les bailleurs s'orientent vers des organisations en réseau, avec des acteurs de terrains connectés entre eux et davantage ouverts aux habitants. Dans ces conditions, l'articulation entre la gestion de proximité

des bailleurs et la gestion urbaine de proximité gérée par les villes constitue une condition importante de réussite de l'organisation collective sur le territoire.

On constate les évolutions des organisations vers plus de proximité, voire d'intégration complète dans le territoire. Les bailleurs en grande majorité l'ont bien compris, et développent l'implantation de points services pour des ensembles de 500 à 1 000 logements.

3.3. L'ÉLABORATION DES PROGRAMMES D' ACTIONS ET LA GESTION DU LIVRET BAILLEUR

La mesure TFPB est intégrée dans les CUS pour une durée de trois ans, avec un programme qui devrait être décliné annuellement. En amont de l'élaboration des fiches TFPB, les bailleurs animent des comités consultatifs. Ces comités peuvent prendre place dans les réunions de GUP.

Le livret joint en annexe décrit toute la procédure nécessaire au déroulement d'un bon suivi. L'implantation de ce livret et son réel emploi par les bailleurs nécessitera un accompagnement des agences.

3.4. SUR LE CONTENU ET LA NATURE DES ACTIONS

Il faut orienter les bailleurs vers de nouvelles approches actuellement trop centrées sur les aspects techniques et sur la gestion de la relation locataire, où des réels progrès en terme de qualité de services ont été accomplis.

Il est nécessaire d'éviter l'effet de compensation des dysfonctionnements dont le coût de résolution est imputé sur la mesure. Il faut donc passer des dépenses passives à des dépenses actives qui s'attaquent aux causes des problèmes rencontrés, et particulièrement investir massivement sur le thème « vivre ensemble » à l'origine de nombreux dysfonctionnements et problèmes. Ainsi, par exemple, des actions relatives au développement des échanges de services entre voisins à la mise en place d'un budget participatif par entrée d'immeuble pourraient amorcer cette dynamique.

De même, l'évolution des fonctionnements et des métiers est au cœur des transformations nécessaires. Quid du métier de gardien, dont le rôle en première ligne ne cesse de se développer ? Comment leur donner les moyens de répondre aux nouvelles sollicitations, et avec quel niveau d'autonomie ? Comment faire exprimer et remonter leur parole et leurs représentations des situations dans lesquelles ils agissent au quotidien ?

En résumé : gardiens et locataires correspondants d'immeuble sont les acteurs clés de base, sur lesquels il faut agir en priorité.

3.5. SUR LES MÉTHODES ET OUTILS

Pour donner une dynamique au dispositif TFPB, il est nécessaire pour les bailleurs de maîtriser les méthodologies de résolution de problèmes, et ce au niveau du terrain, car ce sont ces acteurs clés qui sont en prise quotidienne avec des problèmes récurrents. (Cf annexe 2).

Les bailleurs doivent préciser les critères et/ou indicateurs permettant de définir les effets attendus, mesurables par des indicateurs de performance, économiques, sociaux... Dans cette optique, les bailleurs pourront s'orienter vers des enquêtes qualitatives auprès des locataires. Des associations de quartier pourraient réaliser ces enquêtes et participer avec le bailleur à leur analyse. Cela permettrait de mieux mesurer les effets des actions liées aux thèmes de la tranquillité publique et du vivre ensemble.

On insiste sur la notion de grappes d'actions concourant toutes à l'obtention d'un résultat, par exemple :

- L'implication des locataires dans la vie quotidienne de leur immeuble ;
- L'accroissement des responsabilités des correspondants d'immeubles ;
- Les nouvelles qualifications des gardiens pour résoudre des problèmes liés aux incivilités, à la gestion des déchets, à la propreté, ...

4. LES ASPECTS FINANCIERS

4.1. ABATTEMENT ET ÉCONOMIE

Extrait de la circulaire UHC/IUH 2/21 n°2001-68 du 8 octobre 2001 :

« L'article 1388 bis du code général des impôts (CGI), issu de l'article 42 de la loi de finances pour 2001 (no 2000-1352 du 30 décembre 2000) prévoit l'application, pendant 6 ans, d'un abattement de 30 % sur la base d'imposition des immeubles d'habitation à usage locatif, attribués sous condition de ressources appartenant à un organisme d'HLM ou à une SEM et situés en ZUS, pour lesquels l'exonération de 15 ou 25 ans est arrivé à expiration. »

Il faut bien préciser qu'il s'agit d'un abattement de la base de calcul de la TFPB. Cette base sert de calcul à la TFPB qui est composée de taxes perçues au bénéfice de la région, des départements, des communes et des intercommunalités.

A noter que l'abattement de la base de calcul ne s'applique pas pour le calcul de la taxe d'ordures ménagère qui est de toute façon le seul élément récupérable auprès des locataires de la feuille d'imposition TFPB. L'abattement de cette base n'apporterait donc rien en termes d'amélioration de la gestion des sites.

La base est égale à 50% de la valeur locative calculée d'après les caractéristiques de l'immeuble. Cette base fait l'objet d'une revalorisation annuelle dont le coefficient est voté par le Parlement dans le cadre de la loi de finances.

Les collectivités locales déterminent leur taux d'appel chaque année en fonction de leur budget prévisionnel. Ces taux seront appliqués à la base d'imposition.

Les taux d'appels sont les suivants pour la région, le département et pour quelques communes à titre d'exemple :

COLLECTIVITE	TAUX D'APPEL		
	2007	2008	2009
REGION	3,70%	3,83%	3,82%
DEPARTEMENT	9,03%	9,51%	11,29%
TOTAL DEP + REGION	12,73%	13,34%	15,11%
DOUCHYLESMINES*	28,72%	28,72%	28,72%
LILLE	24,11%	23,63%	23,61%
MONS	17,43%	17,44%	17,45%
VALENCIENNES	30,27%	29,66%	29,89%
DENAIN *	27,03%	27,04%	27,21%
* PASD'APPEL DE TAXE D'ORDURE MENAGERE			

On peut constater des écarts importants entre les communes, ce qui induit à l'évidence des grandes différences d'économies d'impôts liées à l'abattement TFPB.

Par ailleurs, l'augmentation des taux d'appel, paradoxalement, améliore l'avantage fiscal à due proportion puisqu'il est calculé sur une base abattue.

De plus, l'avantage fiscal est d'autant plus important que le taux d'appel des communes est élevé.

A titre d'exemple sur 5 communes :

COMMUNE	SITE	ECONOMIE D'IMPÔT PAR LOGEMENT		
		2007	2008	2009
DOUCHY LES MINES	BD DE LA LIBERTÉ	116,87 €	119,68 €	128,00 €
LILLE	FAUBOURG DE BETHUNE	101,42 €	103,42 €	109,20 €
NOUVEAU MONS	MONS	72,10 €	74,76 €	79,29 €
VALENCIENNES	CHASSEROYALE	102,00 €	105,00 €	113,00 €
DENAIN	FAUBOURG DU CHÂTEAU	83,28 €	89,79 €	96,45 €

4.2. UTILISATION DES ÉCONOMIES

Extrait de la circulaire UHC/IUH 2/21 n°2001-68 du 8 octobre 2001 :

« L'organisme vous transmettra un bilan quantitatif et qualitatif sur la réalisation des actions prévues au programme annuel, avant le 31 janvier de chaque année. Le bilan fera apparaître les actions réalisées, l'impact des réalisations sur la vie des habitants, les modalités de leur association et, éventuellement, l'analyse des retards éventuels dans la programmation de certaines actions. Ce bilan pourra servir de support pour la définition des actions de l'année suivante, par voie d'avenant. »

La circulaire est à la fois très ouverte dans ses objectifs mais pas très claire dans les moyens à mettre en œuvre pour assurer le suivi des opérations prévues conventionnellement.

La plupart des actions ont du mal à être individualisées en termes de coût car, soit il s'agit d'une accélération ou intensification d'actions déjà menées dont il est difficile de mesurer le « delta » des dépenses, soit il s'agit d'actions nouvelles mais étendues à plusieurs sites et il est malaisé d'individualiser les dépenses.

La grande majorité des indications de coût par action sont donc des extractions comptables qui relèvent plus de statistiques que de données comptables. Une évaluation sérieuse relèverait d'un audit très complet comparable aux contrôles réalisés par la MILOS, ce qui n'est évidemment pas de notre ressort.

Il faut toutefois remarquer qu'il n'est pas contestable que les bailleurs ont des dépenses dans les ZUS qui excèdent largement leurs dépenses habituelles et dont les écarts sont certainement supérieurs aux économies d'impôts qui résultent de l'abattement de la base d'appel de la TFPB. Mais, compte tenu des difficultés de gestion des ZUS, il est possible que l'économie d'impôt ne soit pas le facteur déclenchant de la mise en œuvre d'actions sur leur patrimoine. Par contre les conventions doivent permettre à l'administration d'orienter les choix d'actions effectuées par les bailleurs.

4.3. RECHERCHE D'INDICATEURS

Nous avons donc cherché à établir des indicateurs objectifs pour mesurer les dépenses que les bailleurs consacraient à ces sites au delà de la moyenne de leur parc, soit en raison des conventions « TFPB » soit parce que les sites en question présentaient des caractéristiques de gestion plus lourdes que la moyenne des parcs.

Pour cela nous avons tenté d'évaluer la différence des coûts de petit entretien et de gros entretien dans les sites par rapport à la moyenne. Il s'agit là des dépenses de « classe 6 » soit des dépenses d'exploitation non récupérées sur les locataires et à l'exclusion des « Grosses Réparations » (ou renouvellement des composants selon la nouvelle terminologie) qui sont des dépenses d'investissement.

Cet indicateur est objectif car il repose sur la lecture des comptes comptables N°615101 et 615230. Cela est valable pour la totalité du patrimoine mais il faut que le bailleur prenne la peine d'avoir un sous-compte pour la ZUS. Même si ce n'est pas le cas actuellement, il semble que l'on peut le demander pour l'avenir et obtenir que cet indicateur soit comparable sur l'ensemble des sites.

A titre d'exemple :

montant annuel du poste entretien par logement								
2007			2008			2009		
ZUS 1	TOTAL PATRIMOINE	ECART	ZUS 1	TOTAL PATRIMOINE	ECART	ZUS 1	TOTAL PATRIMOINE	ECART
268,60 €	264,24 €	4,37 €	374,25 €	253,23 €	121,02 €	370,00 €	240,80 €	129,20 €
ZUS 2	TOTAL PATRIMOINE		ZUS 2	TOTAL PATRIMOINE		ZUS 2	TOTAL PATRIMOINE	
472,17 €	446,30 €	25,87 €	455,76 €	470,19 €	-14,43 €	394,58 €	472,40 €	-77,82 €
ZUS 3	TOTAL PATRIMOINE		ZUS 3	TOTAL PATRIMOINE		ZUS 3	TOTAL PATRIMOINE	
1 543,50 €	726,18 €	817,32 €	835,16 €	740,23 €	94,93 €	729,73 €	707,61 €	22,12 €
ZUS 4	TOTAL PATRIMOINE		ZUS 4	TOTAL PATRIMOINE		ZUS 4	TOTAL PATRIMOINE	
343,00 €	792,00 €	-449,00 €	537,00 €	766,00 €	-229,00 €	485,00 €	698,00 €	-213,00 €
ZUS 5	TOTAL PATRIMOINE		ZUS 5	TOTAL PATRIMOINE		ZUS 5	TOTAL PATRIMOINE	
328,00 €	343,07 €	-15,07 €	411,00 €	437,32 €	-26,32 €	402,00 €	431,14 €	-29,14 €

Note : les chiffres concernant la ZUS 2 concernent les années 2008-2009-2010

La lecture des chiffres comparatifs demande toutefois à être faite avec prudence car il peut y avoir des écarts importants dus par exemple à un important programme de travaux une année qui permet de réduire les dépenses les années suivantes (par exemple MONS). De plus il peut y avoir des travaux dont le financement soit considéré comme un investissement (avec imputation sur les provisions pour renouvellement des composants - ex-PGR) dont la répercussion comptable ne soit pas incluse dans les comptes retenus.

L'intérêt des tableaux comparatifs est de repérer les écarts à la moyenne qui permettent de poser les bonnes questions à l'organisme identifié, et de prendre des mesures adaptées à l'occasion de la négociation de son nouveau programme d'actions.

Par ailleurs, il serait intéressant de mesurer le nombre d'ETP pour 100 logements dans le site par rapport à la totalité du parc, afin de connaître l'effort spécifique en termes de recrutement. Bien sûr cet indicateur serait à prendre avec prudence car il faudrait comparer non pas exclusivement le personnel de gestion de proximité, mais aussi une imputation des personnel administratifs, comptable, RH, direction etc. Cela suppose la mise en place d'une comptabilité analytique ce qui n'est pas (pas encore ?) le cas de tous les bailleurs sociaux.

En revanche, il semble possible de comparer le nombre de gardiens pour 100 logements en ZUS avec la moyenne du parc de chaque organisme, afin de mesurer le niveau de présence humaine dans les quartiers.

Enfin, il est important de mesurer les impayés provisionnés et ceux passés en non valeur.

Le tableau d'indicateurs proposé sera donc :

Code comptable		année n-...	
		total patrimoine	ZUS
		montants en € pour 100 logements	
6151...	<i>Entretien et réparation courants sur biens immobiliers</i>		
6152...	<i>Gros entretien sur biens immobiliers</i>		
654...	<i>Pertes sur créances irrécouvrables</i>		
681...	<i>Provisions pour créances locatives douteuses</i>		
	<i>Nombre de gardiens pour 100 logements</i>		

Il est fondamental de suivre l'évolution de ces indicateurs dans le temps.

5. ANNEXE : GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

Afin d'aider les bailleurs à construire des programmes d'actions adaptés à chaque site et à en faire le bilan, nous proposons quelques éléments de méthodologie qui pourront être mobilisés de façon efficace.

La méthodologie qui sous-tend l'approche proposée est centrée sur la résolution de problèmes concrets rencontrés par les bailleurs dans les sites.

La programmation et l'évaluation des actions éligibles au dispositif de l'abattement TFPB doivent pouvoir être facilitées par l'identification des résultats attendus, mesurables par des indicateurs de performance, économiques, sociaux...

La méthodologie proposée tient compte de l'état actuel peu formalisé de l'élaboration des actions et de l'évaluation de la programmation relevant du dispositif de l'abattement TFPB. Le guide proposé est facile d'utilisation et s'appuie sur l'utilisation d'outils reconnus pour leur efficacité et largement utilisés dans d'autres domaines.

5.1. MÉTHODOLOGIE POUR CONSTRUIRE LE PROGRAMME D' ACTIONS

La méthodologie est construite autour de 4 phases

a) le diagnostic et la définition des objectifs

On utilisera les questionnements classiques du QQQQCP : Quoi ? Quand ? Où ? Qui ? Combien ? Pourquoi ?

La méthode QQQQCP permet d'avoir sur toutes les dimensions d'un problème, des informations élémentaires suffisantes pour identifier ses aspects essentiels. Elle adopte une démarche d'analyse critique constructive basée sur le questionnement systématique.

Il s'agit de poser les questions de façon systématique afin de n'oublier aucune information connue :

Quoi ? Description de l'activité ou de la tâche ou du problème :

Questions

De quoi s'agit-il ?

Quel est l'état de la situation ?

Quelles sont les caractéristiques ?

Quelles sont les conséquences ?

Quel est le risque ?

Cibles

Actions, procédés, objet, méthode, opération...

Qui ? Description des exécutants, acteurs ou personnes concernées :

Questions

Qui est concerné ?

Qui a le problème ?

Qui est intéressé par le résultat ?

Qui est concerné par la mise en œuvre ?

Cibles

Responsable, victime, acteur.....

Unités de production, services, clients, opérateurs, fournisseurs,

compétence, qualification ...

Où ? Description des lieux :

Questions

Où cela se produit-il et s'applique-t-il ?

Où le problème apparaît-il ?

Dans quel lieu ?

Sur quelle machine ?

Cibles

Lieux, local, distance, service, atelier, poste, machine...

Quand ? Description des temps :

Questions

Depuis quand vous avez ce problème ?

Quand cela apparaît-il ?

Quand le problème a-t-il découvert ?

Quelle est sa fréquence ?

Quand se produit le risque ?

Cibles

Mois, jour, heure,

Moments, périodicité, fréquence, prévisibilité

Durée, planning, délais, ...

Comment ? Description de la manière ou de la méthode :

Questions

Comment se produit le problème ?

De quelle manière ?

Dans quelles conditions ou circonstances ?

Comment procède-t-on ?

Avec quelles méthodes, quels moyens, ... ?

Comment mettre en œuvre les moyens nécessaires ?

Avec quelles procédures ?

Cibles

méthode, modes opératoires, organisation du travail,

procédures, règlements, consignes,

équipements, matière première.

Pourquoi ?

Cette question peut se poser à la suite des autres questions mais il convient aussi de la poser pour toutes les questions Quoi ? Qui ? Où ? Quand ? Comment ?

Pour mener une analyse critique, à chaque question se demander Pourquoi ?

Ces questionnements permettront d'élaborer le diagramme causes effet, qui permet à la fois :

- d'identifier l'ensemble des causes d'un problème et donc d'élargir les problématiques ;
- de constituer une représentation commune et partagée de l'ensemble des acteurs.

b) la recherche des solutions

Cette étape permet de définir le contenu des actions. La solution proposée n'est donc plus uniquement l'application d'un dispositif ou d'une idée préconçue, mais bien une adaptation réaliste aux problèmes rencontrés.

De plus, la recherche de solutions utilise le « brain-storming » propre à développer des solutions nouvelles, qui aujourd'hui semblent un peu en panne, vu le taux important de reconduction des actions.

c) les résultats attendus

Leur formulation est grandement facilitée par les deux étapes précédentes.

Elle est cruciale pour le suivi de l'action et son ajustement en cours d'exercice (Année N) et en cas de reconduction (Année N+1) tenant compte des enseignements.

On s'attachera à associer à ce travail l'ensemble des acteurs locaux institutionnels notamment à travers le Comité Local TFPB (voir le livret bailleurs).

Selon les cas, on pourra préciser les effets sur les coûts cachés.

d) élaboration du programme d'actions

Cette étape constitue une synthèse des trois premières, et définit d'autres paramètres relatifs au pilotage. Le programme d'actions est présenté sous un modèle standardisé pour le département du Nord (voir le livret bailleurs).

5.2. LE PROCESSUS D'ÉLABORATION ET D'ÉVALUATION DU PROGRAMME D'ACTIONS

Ce processus s'inspire et rejoint des méthodes classiques telles que la roue de Deming : le PDCA. La méthode PDCA est une démarche cyclique d'amélioration qui consiste, à la fin de chaque cycle, à remettre en question toutes les actions précédemment menées afin de les améliorer. PDCA tire son origine des premières lettres des mots qui la composent : Plan-Do-Check-Act.

Ces derniers peuvent être interprétés tel qu'il suit :

- Plan : Préparer, Planifier ;
- Do : Développer, réaliser, mettre en œuvre ;
- Check : Contrôler, vérifier ;
- Act (ou Adjust): Agir, ajuster, réagir.

Modélisée sous forme de roue, elle compte 4 étapes :



Planifier / Plan

Planifier signifie avoir une logique pour anticiper et maîtriser les évolutions de l'organisme. C'est ce que nous voulons obtenir (les objectifs et respecter les exigences) et comment faire pour l'obtenir (processus / activités / ressources). C'est après la mise en œuvre d'une analyse globale des risques de dysfonctionnement, définir les réponses pour éviter leur apparition. Quels objectifs, Quoi faire, Qui fait, quand, avec quoi, quelles compétences, quels documents, et quelles mesures ?

Agir / Do

C'est faire, réaliser, exécuter les tâches prévues.

Contrôler / Check

On contrôle et vérifie les résultats et si le niveau de qualité effectivement atteint correspond ou non aux attentes formulées.

Améliorer / Act

On recherche les dysfonctionnements et les pistes d'amélioration suite aux actions menées sur la période précédente. L'intérêt est d'analyser les mesures et de s'interroger sur les causes des écarts pour agir et s'approcher ensuite des résultats attendus...

...En définissant de nouveaux objectifs nous sommes à nouveau à l'étape 1.

**Direction Départementale des Territoires et de la Mer
Service Aménagement, Ville et Renouvellement Urbain
Service Habitat**

☎ 03 28 03 83 00

✉ ddtm@nord.gouv.fr

📍 62, boulevard de Belfort - BP 289 – 59 019 Lille Cedex

@ <http://www.nord.equipement-agriculture.gouv.fr/>