

**CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES**

Rapport n° 2002-0051-01

**Les obligations de gardiennage  
dans les ensembles locatifs HLM**

(Evaluation de la mise en œuvre du décret 2001-1561 du 28 décembre 2001)

établi par

André CHOGNOT  
conseiller d'administration de l'équipement

Jean-Pierre GRUNSPAN  
ingénieur général des ponts et chaussées

avec la participation de

Loïc GUINARD  
administrateur civil

**Destinataire**

Le Cabinet du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer

**Novembre 2002**

2002 - 0051-01

La Secrétaire d'Etat au Logement

- 7 MAR 2002

Monsieur le Vice-Président,

Je souhaite vous confier une mission d'inspection sur la façon dont sont aujourd'hui mises en œuvre par les organismes de logement social les dispositions relatives aux gardiens dans les ensembles immobiliers situés en zones urbaines sensibles.

Vous examinerez en particulier le respect sur le terrain du décret qui impose dès janvier 2002 dans ces zones le respect d'une norme d'un gardien pour 100 logements. Cet examen devra comporter des visites dans les ensembles immobiliers concernés par le texte.

Par ailleurs, vous vérifieriez la conformité des conventions d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties signées entre les préfets et les organismes avec les textes et la circulaire d'application. Enfin vous établirez s'il existe une cohérence dans la pratique entre les deux dispositifs.

Je ne verrais que des avantages à ce que la mission soit effectuée conjointement par deux personnes, l'une au titre du Conseil Général lui-même, l'autre au titre de la MILOS.

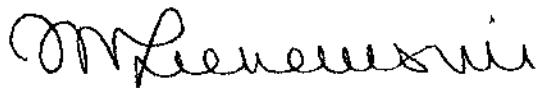
Je vous remercie de bien vouloir m'indiquer le nom des deux personnes retenues.

Je souhaite que les premières conclusions de cette inspection me soient rendues début juin 2002.

Je vous en remercie et vous prie d'agréer, Monsieur le Vice-Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Marie-Noëlle Lienemann

**Monsieur Georges MERCADAL**  
Conseil Général des Ponts et Chaussées  
Tour Pascal  
92055 LA DEFENSE



3, Place de Fontenoy - 75700 Paris - 01-44-49-80-00  
Adresse Postale : La Grande Arche - 92055 Paris la Défense - Cedex 04 - 01-40-81-21-22

## RESUME

La mission d'inspection confiée au Conseil Général des Ponts et Chaussées a porté sur la façon dont sont aujourd'hui mises en oeuvre par les organismes de logement social les dispositions relatives aux gardiens dans les ensembles immobiliers situés en zones urbaines sensibles. Il était demandé d'examiner en particulier le respect sur le terrain du décret qui impose dès janvier 2002 dans ces zones une norme d'un gardien pour 100 logements.

Le rapport constate que, compte-tenu de la multiplicité des situations, la fonction de gardiennage ne se prête pas aisément à un traitement «comptable» uniforme, d'où les difficultés d'application rencontrées par les bailleurs et par les DDE.

Les données et points de vue recueillis laissent à penser néanmoins que l'impact du décret serait positif en ce sens qu'il aurait **permis d'accélérer, de dynamiser un mouvement de réorganisation** au sein des bailleurs HLM en vue d'améliorer la gestion de proximité.

Cependant si le décret apparaît comme un instrument utile pour «traquer» les organismes déficients sous l'angle de la gestion de proximité et les contraindre à se renforcer, la satisfaction du ratio de 1/100 ne signifie pas toujours une gestion de proximité de qualité. Par ailleurs le décret gardiens ne constitue pas nécessairement un outil adapté aux organismes reconnus comme «performants».

En conclusion, le rapport propose notamment, non pas d'abroger le décret, (et la règle du 1 pour 100), mais de lui donner de la souplesse par rapport à une obligation quantitative rigide, d'alléger le travail de suivi des DDE, et de tenir compte et même d'encourager chez les bailleurs des démarches de performance du type «démarche qualité».

MOTS-CLES : DECRET, NORME, GARDIENNAGE, LOGEMENT, HLM, ZONE URBAINE SENSIBLE, GESTION DE PROXIMITE, DEMARCHE QUALITE, CGPC.

## **REMERCIEMENTS**

Nous exprimons ici notre vive gratitude envers tous ceux que nous avons sollicités et qui nous ont permis de rédiger ce rapport, notamment au sein du mouvement HLM (organismes bailleurs, Union Sociale pour l'Habitat), des représentants des usagers, et du ministère de l'équipement, du logement, des transports et de la mer (DDE, DGUHC et CGPC).

# Les obligations de gardiennage dans les ensembles locatifs HLM

## Sommaire

	page
Lettre de mission	3
Résumé	3
Remerciements	4
 INTRODUCTION ET SYNTHESE	 7
Présentation générale	7
Propositions	9
1) Remettre en chantier le décret "gardiens" et sa circulaire	9
2) Structurer un réseau de formation	11
3) Au-delà d'un bilan conjoint Etat-USH, poursuivre des actions de recherche	11
4 ) Remettre en chantier le décret charges	11
 RAPPORT DETAILLE	 13
 INTRODUCTION	 13
Mission confiée au CGPC	13
Méthode utilisée	13
 1ème partie : Les objectifs poursuivis et le contexte historique. Créer de la sécurité de proximité et du lien social	 15
1-1 Un contexte sécuritaire : assurer la tranquillité des lieux	15
1-2 Accroître le nombre de gardiens : une volonté affirmée déjà depuis plusieurs années	16
1-3 Personnels de proximité : un statut propre à chaque organisme	17
1-4 Une réflexion sur les métiers de la proximité consacrant les fonctions relationnelles et de médiation	17
1-5 Un texte "gardiens" empreint d'une certaine ambiguïté	18
 2ère partie : la mise en œuvre formelle du décret « gardiens » et de sa circulaire. La cohérence entre ce dispositif et celui des conventions d'exonération de TFPB	 19
2-1 Résultats bruts partiels de l'enquête DDE sur les emplois de proximité	19
2-2 La cohérence entre la mise en œuvre du décret gardiens et le dispositif des conventions d'exonération de TFPB	20
2-2-1 1 <sup>ère</sup> remarque préalable : le contrôle par les DDE des conventions TFPB a été dans la plupart des cas extrêmement formel	20
2-2-2 : 2 <sup>ème</sup> remarque préalable : Des engagements qui coûtent en moyenne plus cher que le bénéfice de l'exonération	20
2-2-3 Le financement des recrutements dans le cadre des conventions d'exonération de TFPB	21
 3 <sup>ème</sup> partie : Les difficultés d'application des textes	 23
3-1 : Les difficultés rencontrées pour prendre les mesures de la réalité sur le terrain. un concept à géométrie variable	23

3-1-1 Le découpage géographique	<b>23</b>
3-1-2 les métiers et fonctions à prendre en compte : les gardiens, certes , mais quels autres métiers ?	<b>23</b>
3-1-3 L'organisation de la gestion du parc immobilier : du gardien traditionnel au référent	<b>25</b>
3-1-4 Les difficultés de l'exercice de contrôle par les DDE : démultiplier les moyens, croiser l'appréciation normative par une analyse en profondeur	<b>26</b>
3 -2 : Les difficultés de mise en oeuvre	<b>27</b>
3-2-1 La contradiction entre le décret "gardiens" et le décret "charges".	<b>27</b>
3-2-2 Des obstacles peuvent provenir également des associations de locataires	<b>28</b>
3-2-3 Le calendrier de recrutement : jusqu'à 8 ou 10 mois pour embaucher un gardien	<b>28</b>
3-2-4 Cas particulier des organismes en difficulté	<b>30</b>
3-2-5 Des effets pervers	<b>31</b>
4 <sup>ème</sup> partie : Impact du décret: un décret pour « traquer » les déficiences et non juger ou garantir une qualité de service :	<b>33</b>
4-1 Un impact positif, malgré une appréciation négative du mouvement HLM au départ	<b>33</b>
4-2 L'approche quantitative prévalant dans le décret « gardiens » ne peut être suffisante	<b>34</b>
4-3- Un instrument utile pour « traquer » les organismes déficients	<b>36</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>39</b>
Propositions pour l'avenir	<b>40</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>45</b>
1a- DDE, organismes et autres personnalités rencontrés	<b>47</b>
1b- Compte-rendu de la réunion du 18 avril 2002 avec des responsables d'organismes HLM.	<b>49</b>
1c- Compte rendu de la réunion du 5 juin 2002 avec les DDE tests	<b>51</b>
2a- Bibliographie	<b>53</b>
2b- Incidences financières des recrutements pour le bailleur et pour le locataire	<b>55</b>
3a- Circulaire UHC/IUH 2/21 n° 2001-68 du 8 octobre 2001 relative à la signature d'une convention entre l'État et un organisme d'HLM ou une SEM, pour bénéficier d'un abattement de 30 % sur la base d'imposition des immeubles d'habitation à usage locatif, attribués sous condition de ressources et situés en ZUS	<b>57</b>
3b Décret n° 2001-1361 du 28 décembre 2001 relatif aux obligations de gardiennage ou de surveillance de certains immeubles d'habitation et modifiant le code de la construction et de l'habitation	<b>65</b>
3c Circulaire n° 2002-10 UHC/DH 2/2 du 1 <sup>er</sup> février 2002 relative aux obligations de gardiennage ou de surveillance de certains immeubles d'habitation	<b>67</b>
4a- Données extraites des conventions d'abattement de la TFPB.et des résultats bruts de l'enquête conduite par les DDE	<b>71</b>
4b- Création d'emplois de gardiens	<b>73</b>
4c- Synthèse des résultats d'une étude portant sur 24 départements tests	<b>75</b>

# Les obligations de gardiennage dans les ensembles locatifs HLM

***Évaluation de la mise en œuvre du décret 2001-1361 du 28 décembre 2001***

***Projet de rapport***

## INTRODUCTION ET SYNTHESE

### Présentation générale

Octobre 2000, l'OPIEVOY, une OPAC de vocation interdépartementale en Ile de France, reprend en gestion une SA HLM propriétaire d'un ensemble dégradé de 1200 logements à Clichy-sous-Bois et Montfermeil, dans un quartier très sensible de 4000 logements.

« Dans cet ensemble, 3 gardiens seulement ! C'est comme s'il n'y avait personne » raconte aujourd'hui la direction de l'organisme. Progressivement l'OPIEVOY implante une dizaine de gardiens sur le site. « Quand on est dix on constitue une équipe et on se soutient mutuellement. L'effet a été immédiat dans la tenue de l'immeuble et des halls en particulier. On a commencé à reconquérir le terrain et à redonner confiance aux locataires... ».

Cet exemple, très éloquent, pourrait justifier à lui seul le décret n° 2001-1361 du 28 décembre 2001 dit décret « gardiens ». Ce décret, commenté par la circulaire n° 2002-10 UHC/DH 2/2 du 1<sup>er</sup> février 2002 relative aux obligations de gardiennage ou de surveillance de certains immeubles d'habitation, impose à tous les bailleurs sociaux de disposer d'au moins un gardien- ou assimilé- par tranche de 100 logements dans les immeubles situés en ZUS, et ce dès 2002 pour les programmes pour lesquels a été conclue avec l'État une convention d'abattement de 30 % de la TFPB, et à partir de 2003 sur les autres programmes situés dans les ZUS, ainsi que dans les communes de plus de 25 000 habitants ou dans une commune comprise dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants comportant au moins une ou plusieurs communes de plus de 15 000 habitants..

Et pourtant l'accueil du mouvement HLM au décret gardiens a été particulièrement réservé. L'exemple de l'OPIEVOY appelle par ailleurs de multiples interrogations : notamment l'obligation « arithmétique » convient-elle à toutes les situations sur le terrain et à toutes les organisations chez les bailleurs ? L'injonction de l'Etat est-elle justifiée quand l'organisme prend spontanément les mesures nécessaires dans le cadre d'une politique de qualité?

Le présent rapport fait suite à une mission confiée en mars 2002 au CGPC par Mme Lienemann Secrétaire d'État au logement, et confirmée par le cabinet de monsieur de Robien, sur la façon dont sont mises en oeuvre par les organismes de logement social les dispositions relatives aux gardiens dans les ensembles immobiliers situés en zones urbaines sensibles.

Il examine essentiellement le respect sur le terrain du décret « gardiens » et la cohérence avec le dispositif conventionnel d'exonération partielle de la taxe foncière sur les propriétés bâties. A travers les constats opérés, il s'efforce notamment d'éclairer les questions énoncées plus haut. Il suggère en conclusion de reprendre le décret « gardiens » pour lui donner plus de souplesse et une meilleure adaptation au terrain.

Le rapport souligne tout d'abord une certaine ambiguïté du décret qui hésite entre un objectif sécuritaire et une volonté plus globale de renforcement de la qualité de service.

Il situe ce texte dans un contexte historique : Une période (années 70 et début des années 80), où la recherche d'économies après les chocs pétroliers et la mode du « management » conduisent à la suppression de très nombreux postes de gardiens. Puis le durcissement des situations sociales dans les quartiers qui appelle un renforcement des effectifs de proximité. D'où une reprise des recrutements qui s'amorce dès la fin des années 80, mais aussi le démarrage, chez un certain nombre d'organismes, d'un mouvement de réforme de leur organisation.

Le rapport note l'évolution du métier de gardien d'immeuble vers des fonctions plus polyvalentes et les progrès des modules de formation. Il rend hommage à la réflexion de fond qui s'est développée il y a quelques années au sein de l'Union HLM (devenue à présent "Union Sociale pour l'Habitat") au sujet des métiers d'employés d'immeubles, qui a débouché notamment sur la convention collective des personnels des sociétés anonymes et des fondations d'HLM signée le 27 avril 2000.

Il souligne ensuite les difficultés rencontrées au niveau de l'application du décret gardiens par les bailleurs et au niveau du contrôle et du suivi par les DDE. Ces difficultés sont liées :

- au mode de découpage du patrimoine, pour le calcul du nombre de gardiens par « groupe d'immeubles formant un ensemble » ;
- aux ambiguïtés afférentes aux métiers à prendre en compte pour effectuer ce calcul ;
- à l'émergence de formes d'organisation de la gestion de proximité sans gardiens ;
- aux moyens limités des services habitat des DDE en regard du nombre d'ensembles à traiter et d'un calendrier de mise en œuvre beaucoup trop court ;
- aux délais importants de recrutement et de formation des gardiens ;
- à certains effets pervers du décret.

Il constate en vérité, compte-tenu de la multiplicité de situations (la qualité du bâti et le mode de sécurisation passive, le type de peuplement, les réseaux d'influence éventuels, l'organisation de la gestion de proximité, la qualité du management et les caractéristiques des salariés, la culture et la mémoire, voire la santé financière de l'organisme), que la fonction de gardiennage ne se prête pas aisément à un traitement « comptable » uniforme. Le mouvement HLM n'a pas manqué de regretter cette rigidité du décret atténuée toutefois par une circulaire qui le rend plus souple et étend l'acception du terme de gardien, conseillant de "s'attacher au contenu réel des fonctions des personnes concernées"...

Le rapport observe à l'inverse que le suivi de la mise en œuvre du décret, en même temps que la négociation des conventions d'exonération de la TFPB, a constitué pour nombre de DDE une véritable révélation sur la façon dont les organismes travaillaient sur le terrain, et dont elles avaient en général une réelle méconnaissance.

Sous réserve d'un bilan exhaustif qui reste à faire, les données recueillies et surtout la relation des faits et les points de vue exprimés par les DDE et les bailleurs interrogés, laissent à penser que :

- malgré la rigidité du texte, l'impact en serait positif : Même si l'effet en terme de création d'emplois semble limité (probablement quelques centaines d'emplois en 2002 - prévisions datant du milieu de l'année-), le décret gardiens aurait constitué un "coup de fouet" auprès d'une partie des bailleurs en matière de gestion urbaine de proximité et **permis surtout d'accélérer, de dynamiser un mouvement de réorganisation** déjà engagé au niveau d'un certain nombre d'organismes HLM.
- la référence de 1 pour 100 logements ne paraît donc pas devoir être mise en cause. Elle constitue à la fois un affichage clair et une base d'évaluation indispensable.
- Si le décret apparaît comme un instrument utile pour « traquer » les organismes déficients sous l'angle de la gestion de proximité en les contraignant à se renforcer sur le terrain, l'approche quantitative ou « comptable » qui prévaut ne peut être cependant suffisante. La satisfaction du ratio de 1/100 ne signifie pas toujours une gestion de proximité de qualité.
- inversement certains bailleurs assurent une présence de proximité de qualité sans pour autant respecter strictement le ratio. Le décret gardiens ne constitue pas nécessairement un outil adapté aux organismes reconnus comme « performants »;

### **Propositions en ce qui concerne l'application du décret "gardiens"**

En conclusion, le rapport propose notamment, non pas d'abroger le décret, (et la référence au 1 pour 100), mais de lui donner de la souplesse par rapport à une obligation quantitative rigide, d'alléger le travail de suivi des DDE, et de tenir compte des démarches de performance engagées chez les bailleurs.

#### **1) Remettre en chantier le décret et sa circulaire**

*Doubler le contrôle « comptable » par une analyse qualitative. Impliquer les collectivités locales.*

Outre une clarification des objectifs recherchés et des précisions d'ordre sémantique<sup>1</sup>, il est proposé de souligner la nécessité de laisser aux préfets (DDE) une marge d'appréciation au niveau du contrôle de la mise en œuvre du décret :

- par un **croisement du contrôle normatif et d'une analyse qualitative** plus en profondeur, procédant par interview de gens de terrain (chefs de projet de la politique de la ville, associations). Cette solution permettrait simultanément de démultiplier les moyens des DDE. Il est suggéré par ailleurs de recueillir l'avis des collectivités locales concernées, même si l'État doit rester pilote de l'opération.

---

<sup>1</sup> Faut-il utiliser le terme de gardien ou désigner des fonctions au sein d'une pluralité de métiers d'employés d'immeubles (ou d'employés de la gestion quotidienne de la proximité) ?

- par le recours s'il y a lieu, à **un audit** (financé sur la ligne qualité de service ou le fonds d'intervention HLM) pour effectuer cette analyse.
- Cette responsabilisation au niveau local devrait permettre aux DDE d'accepter plus facilement, sous réserve de possibles contrôles a posteriori, les dispositions présentées par les organismes reconnus localement comme performants.

Faut-il aller plus loin et **décharger de l'obligation quantitative, par principe, les bailleurs ayant fait la preuve de la qualité de leur gestion**, notamment par une démarche qualité ayant abouti ou non à une certification? **Les rapporteurs sont partisans de laisser cette question en débat:**

Une telle mesure permettrait d'alléger les tâches de contrôle des DDE et d'encourager la conduite de démarches innovantes. La démarche qualité, appliquée à la gestion de proximité, facilite l'adaptation aux attentes des « clients », donc l'ajustement des effectifs aux spécificités du site. Elle est la moins contraignante du point de vue de l'évolution de l'organisation. Enfin, en dégageant des indicateurs de performance, elle ouvre la voie vers une contractualisation globale avec les organismes.

En revanche elle présente l'inconvénient de marquer comme « mauvais » aux yeux du public les bailleurs qui ne sont pas capables de faire la démonstration de la qualité de leur gestion, et d'ôter à la collectivité publique un moyen de traiter des situations à «problèmes», qui peuvent apparaître, y compris dans les organismes considérés comme performants, sans pour autant que cet allègement des tâches a priori les plus faciles décharge significativement les DDE.

***Dresser un bilan conjoint de l'expérience 2002, corriger des disparités d'interprétation de la circulaire***

Sur la base si possible d'un bilan conjoint (DGUHC/Union Sociale pour l'Habitat) de l'expérience 2002, obtenu par des remontées depuis les DDE et les associations régionales HLM, et peut-être un séminaire commun, **la future circulaire pourrait compléter**, s'il y a lieu, la circulaire actuelle sur certains points non traités et sources de divergences d'interprétation.

***Pour compléter ce bilan, demander à la MIILOS qu'elle examine le financement des recrutements de gardiens***

Dans le cadre de l'évaluation de la politique sociale du logement et de la gestion de proximité, la MIILOS pourrait, au titre de son programme de contrôle 2003, s'assurer que les charges récupérables, et tout particulièrement les dépenses salariales du personnel recruté, lorsqu'elles sont couvertes, dans le cadre d'une convention, par le produit de l'abattement TFPB, ne sont pas abusivement répercutées sur les locataires.

### ***Susciter des réformes d'organisation en cas de carence même si le ratio est respecté***

La nouvelle circulaire pourrait inciter les préfets (DDE) à **exercer une pression sur les bailleurs présentant des carences manifestes** au plan du gardiennage même en cas de respect formel des normes du décret gardiens.

### ***Étaler dans le temps la seconde phase du décret***

Il s'agit de **reporter dans le temps la seconde phase de mise en œuvre du décret prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2003**, à l'exception d'une liste restreinte d'ensembles établie par le préfet en fonction du contexte local après consultation du CDH. Cette liste pourrait comprendre les ensembles liés à la géographie prioritaire du département, (y compris ceux situés hors ZUS en secteur GPV ou contrat de ville ou reconnus comme difficiles). Le maintien des dispositions actuelles risque de générer en effet un mouvement non négligeable de gardiens de ZUS vers des quartiers moins sensibles.

## **2) Structurer un réseau de formation**

L'insuffisance quantitative de l'offre de formation initiale conduit à préconiser un effort conjoint entre l'État (ministères en charge du logement et de l'éducation nationale), les collectivités locales et les fédérations professionnelles pour structurer et développer **un réseau de formation adapté aux métiers de la gestion quotidienne de proximité**.

## **3) Au-delà d'un bilan conjoint État -USH, poursuivre des actions de recherche**

Les recherches du CSTB révèlent clairement que les déficiences des systèmes de gestion urbaine participent au développement de la délinquance et que les modes de fonctionnement des organisations influencent les comportements des habitants et leurs relations. Il est suggéré **d'approfondir d'une part les études de l'impact de différentes formes de gardiennage et de formules sans gardiens sur la production de l'insécurité** et du sentiment d'insécurité et sur la perception de la qualité de service et d'analyser d'autre part **l'impact sur les organismes HLM du dispositif** constitué par la convention TFPB (levier financier) et le décret gardien (obligation de moyens).

## **4 ) Remettre en chantier le décret charges**

Il est suggéré la remise en chantier du décret n° 82-955 du 9 novembre 1982 pris en application de l'article 442-3 du CCH, fixant la liste des charges récupérables et disposant que les dépenses correspondant à la rémunération des gardiens ne sont récupérables qu'à concurrence des  $\frac{3}{4}$  et sous condition d'effectuer simultanément des tâches de nettoyage et de sortie de poubelles. **Ce décret apparaît en effet, en l'état et à la suite d'un arrêt récent de la cour de cassation, contradictoire avec les objectifs du décret gardiens** et risque par ailleurs de constituer un frein à l'évolution des organisations.

## RAPPORT DETAILLE

### **INTRODUCTION**

#### **Mission confiée au CGPC**

La mission confiée au Conseil Général des Ponts et Chaussées, par Mme Lienemann Secrétaire d'État au logement, et confirmée par le cabinet de monsieur de Robien, portait « sur la façon dont sont aujourd'hui mises en oeuvre par les organismes de logement social les dispositions relatives aux gardiens dans les ensembles immobiliers situés en zones urbaines sensibles. »

**Il était demandé en particulier d'examiner « le respect sur le terrain du décret qui impose dès janvier 2002 dans ces zones le respect d'une norme d'un gardien pour 100 logements. Cet examen devra comporter des visites dans les ensembles immobiliers concernés par le texte. »**

Il s'agit du décret n° 2001-1361 du 28 décembre 2001, commenté par la circulaire n° 2002-10 UHC/DH 2/2 du 1<sup>er</sup> février 2002 relative aux obligations de gardiennage ou de surveillance de certains immeubles d'habitation.

Ce décret impose à tous les bailleurs sociaux de disposer d'au moins un gardien- ou assimilé- par tranche de 100 logements dans les immeubles situés en ZUS, et ce dès 2002 pour les programmes pour lesquels a été conclue avec l'État une convention d'abattement de 30 % de la TFPB, et à partir de 2003 sur les autres programmes situés dans les ZUS ainsi que dans les communes de plus de 25 000 habitants ou dans une commune comprise dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants comportant au moins une ou plusieurs communes de plus de 15 000 habitants...

La mission comprenait également la vérification de « la conformité des conventions d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties signées entre les préfets et les organismes avec les textes et la circulaire d'application » et d'établir s'il existe une cohérence dans la pratique entre les deux dispositifs. »

#### **Méthode utilisée**

- Une analyse des documents suivants :

- les conventions d'abattement de 30 % de la TFBB pour 2002,
- les réponses des bailleurs (et notamment des perspectives fin 2002) à l'enquête engagée par les DDE auprès des organismes HLM sur leurs effectifs de gardiennage en application d'un point de la circulaire du 1<sup>er</sup> février 2002 découlant lui-même des obligations créées par l'article R\*127-4 institué par le décret.

Trois échantillons de départements ont été retenus pour engager ce travail : les 11 départements de province les plus urbanisés, 7 départements de province moins fortement urbanisés et 6 départements de l'Ile de France.

- Une exploitation des notes de réflexions et des documents fournis par des DDE et certains bailleurs
- Des interviews de responsables d'organismes HLM ou membres de l'Union, d'associations régionales, de représentants de locataires (une vingtaine), et plusieurs visites sur le terrain.

Cette étude pourrait être éclairée par la MIILOS dans le cadre des contrôles qu'elle aura à conduire au titre de l'exercice 2003 sous réserve de l'accord de son comité directeur (cf propositions page 44) :

- Pour vérifier (chapitre II.1.4 de la circulaire ci-dessus) que les différentes charges récupérables (dont les charges salariales du personnel recruté) couvertes, dans le cadre de la convention, par le produit de l'abattement TFPB, ne sont pas abusivement répercutées sur les locataires. Cette analyse ne pourrait intervenir qu'au 2<sup>ème</sup> semestre 2003 et ne serait donc sans doute achevée qu'en octobre ou au dernier trimestre 2003. En effet, les acomptes de charges versés mensuellement par les locataires au cours de l'exercice 2002 ne donneront lieu à régularisation qu'au cours de l'exercice 2003 et au plus tôt au cours du 2<sup>ème</sup> trimestre.
- Pour s'assurer de la conformité générale des conventions TFPB avec la circulaire UHC/IUH n°2001-68 du 8 octobre 2001, si cette demande est confirmée par la DGUHC à la suite des bilans de la fin d'année 2002. Cette question n'est pas abordée dans le cadre du présent rapport qui ne traite véritablement que de la cohérence entre les deux dispositifs et, très brièvement, du contrôle de ces conventions par les DDE.

L'échantillon étudié de 24<sup>2</sup> départements (sur 82 ayant signé des conventions) représente un peu plus de 600 000 logements en ZUS (sur près d'1 000 000 globalement concernés à l'échelle nationale) et un montant d'exonération de TFPB de 73 500 000 € (sur un montant d'abattement au plan national estimé à 168 millions d'euros). 940 conventions ont été étudiées sur un total de 1500 signées au niveau national).

**Il n'a pas été possible de faire un point complet à la fin du 1<sup>er</sup> semestre de 2002** comme le prescrivait la lettre de mission en raison notamment :

- de l'impossibilité (sauf exception) pour les DDE, soumis à l'étroitesse des délais en regard de l'ampleur de la tâche, de vérifier sérieusement les déclarations et engagements des organismes dans les conventions d'abattement de la TFPB signées pour 2002.
- des difficultés et des délais de recrutement et de formation du personnel de proximité par les bailleurs.

---

<sup>2</sup> les chiffres nationaux sont tirés de la lettre d'information « Espaces » n° 14 de juillet 2002

## **1ème partie : Les objectifs poursuivis et le contexte historique. *Créer de la sécurité de proximité et du lien social***

Les objectifs poursuivis par le gouvernement à travers le décret visent essentiellement à améliorer la gestion de proximité afin de créer de «la sécurité de proximité<sup>3</sup> » et du «lien social », (interview à Radio classique le 12/12/01, cité par l'ouvrage sur «les gardiens d'immeuble au cœur de la ville » « Figures, métamorphoses, et représentations », de Pierre SUDANT<sup>4</sup> et de Jean-Marc STEBE ).

### **1-1 Un contexte sécuritaire : assurer la tranquillité des lieux**

Le décret s'inscrit dans un contexte sécuritaire (voir note en bas de la page précédente, en effet, si le terme de sécurité n'est pas cité explicitement, l'objectif, tel que le précise la circulaire est bien «d'assurer... la tranquillité des lieux »). Par ailleurs le nouvel article L 126-2 du CCH créé par l'article 52 de la loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne conditionne au respect de l'article 127-1 et, par voie de conséquence, à la mise en œuvre du décret «gardiens », la possibilité donnée aux « propriétaires ou exploitants d'immeubles à usage d'habitation ou leurs représentants » de «faire appel à la police ou à la gendarmerie nationales pour rétablir la jouissance paisible de ces lieux » «en cas d'occupation des espaces communs du bâti par des personnes qui entravent l'accès et la libre circulation des locataires ou empêchent le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté ou nuisent à la tranquillité des lieux »,

---

<sup>3</sup> Le décret n° 2001-1361 du 28 décembre 2001 vise d'ailleurs à définir les conditions d'application de l'article L 127-1 du CCH créé lui-même par l'article 12 de la **loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995** dite loi Pasqua et complété **par l'article 52 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne**. Deux décrets étaient déjà parus en 1997 pour préciser les conditions de mise en œuvre de l'article L 127-1 dans les locaux autres que d'habitation. En 1996, un projet de décret relatif aux immeubles d'habitation n'a finalement pas été adopté.

L'intention du gouvernement était de mettre l'accent sur le lien social par le développement de la présence de proximité, élément susceptible pour le bailleur d'assurer son obligation de jouissance paisible au sens de l'article 1719 du code civil. Le Conseil d'Etat n'a pas souhaité de référence explicite à l'obligation de jouissance paisible, sans doute parce que la loi n'inscrit pas l'obligation de gardiennage dans les rapports locatifs. Cependant la circulaire du 1<sup>er</sup> février 2002 confirme bien l'obligation de gardiennage afin d'assurer la tranquillité.

Cette volonté sécuritaire est d'ailleurs à rapprocher du décret n°2002-824 du 3 mai 2002 pris un peu plus tard, pour l'application de l'article 52 de la loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne. Ce dernier porte sur l'obligation pour les bailleurs de "sécuriser les entrées et parties communes de leurs immeubles (éclairage et fermeture). Cette obligation doit entrer en vigueur au 1er janvier 2003.

<sup>4</sup> Collection les perspectives immobilières. Pierre SUDANT est conseiller en gestion des ressources humaines des entreprises sociales pour l'habitat. fédération des sociétés anonymes d'HLM,. Jean-Marc STEBE est sociologue, professeur à l'Université Nancy 2.

La circulaire, dont la tonalité qualitative tranche avec la rigueur comptable du décret, (elle insiste sur la présence, la production de lien social, la médiation) s'inscrit par ailleurs dans une volonté de contribuer à renforcer la qualité de la gestion urbaine de proximité<sup>5</sup> (dont le concept a été, comme on le sait, consacré en juin 1998 par le Comité Interministériel de la Ville (CIV)).

### **1-2 Accroître le nombre de gardiens : une volonté affirmée déjà depuis plusieurs années**

L'idée d'accroître en particulier le nombre de gardiens n'est pas nouvelle. Déjà le Pacte de relance pour la ville (1996) prévoyait notamment la création de gardiens-concierges (1000 postes par an).

Cette mesure avait un triple but : lutter contre le chômage, gérer les conflits de voisinage, prévenir les actes d'incivilité dans les quartiers sensibles. Un an plus tard, les mesures Aubry réaffirment le rôle des gardiens d'immeubles dans la prévention des conflits (extrait de l'ouvrage déjà cité sur « les gardiens d'immeuble au cœur de la ville »).

Cette volonté nouvelle se situe à l'inverse d'un mouvement qui a affecté les bailleurs sociaux, essentiellement les SA d'HLM, à partir du début des années 70. Si dans les années 50 les gardiens ont été embauchés en nombre, quand est survenu le premier choc pétrolier jusqu'au début des années 80, les SA principalement ont opéré de très nombreuses suppressions, pour faire des économies bien sûr, avec la conviction que, ne s'agissant que de faire de la présence, ces emplois pouvaient être automatisés, notamment par des dispositifs de digicode et de télésurveillance. Par ailleurs l'image des gardiens était particulièrement négative (des gens peu qualifiés). Ces mouvements ont été largement atténués dans les offices, les personnels étant protégés par le statut de la Fonction Publique.

A noter que le décret n° 82-955 du 9 novembre 1982 pris en application de l'article 442-3 du CCH, fixant la liste des charges récupérables de telle sorte que celles-ci ne comprennent les dépenses correspondant à la rémunération des gardiens qu'à concurrence des ¾ seulement de leur montant aurait eu, selon plusieurs bailleurs interrogés, un impact négatif sur le recrutement de gardiens.

Cependant, selon l'ouvrage cité ci-dessus, les SA d'HLM auraient recommencé à recruter à partir de la fin des années 80. En effet en 1983 on comptait (par extrapolation de mesures effectuées en 1988) dans l'ensemble des SA d'HLM, environ 5000 ETP. Ce chiffre est passé à 6500 en 2001, soit une progression de 30 %.

Cette relance des recrutements résulte évidemment du durcissement des situations sociales dans les quartiers et de la prise de conscience, au sein du mouvement HLM, de la nécessité de renforcer la gestion de proximité, de l'intérêt également, du point de vue de la qualité du service rendu au locataire (pour lutter contre la vacance et conserver une clientèle de salariés), d'un contact personnalisé avec le « client », justifiant le recrutement d'un personnel qualifié.

---

<sup>5</sup> Rappelons que le concept de gestion urbaine de proximité a lui-même son origine il y a une dizaine d'année, au sein d'organismes HLM précurseurs de l'agglomération lyonnaise, notamment à Vaulx en Velin dans le quartier des Minguettes et à Vénissieux. Il s'agissait de lutter contre la vacance dans les logements compte-tenu de l'impossibilité d'y parvenir malgré d'importants projets urbains, les départs étant liés essentiellement à l'insatisfaction des habitants du point de vue de la tranquillité et de la propreté des parties communes.

Ce mouvement est d'ailleurs lié à un processus de décentralisation « de deuxième génération » (la première remontant aux années 70 concernait la fonction technique) qui a porté celle-là sur la gestion locative, le peuplement, l'état des lieux ... afin de mieux répondre aux attentes et perceptions des « clients » et qui a fait émerger par ailleurs des emplois nouveaux de chargés de clientèle, chargés de gestion, régisseurs..

### **1-3 Personnels de proximité : Un statut propre à chaque type d'organisme**

Sur les 62 000 salariés que comprennent les trois principales catégories d'organismes HLM, environ la moitié se trouve sur le terrain, parmi lesquels de l'ordre de 20 à 25 000 agents de gardiennage. Dans les offices publics d'HLM (OPHLM), établissements publics à caractère administratif, une majorité de gardiens relèvent du statut de la fonction publique territoriale et particulièrement du cadre d'emploi de gardien créé il y a quelques années. Dans les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), établissements publics à caractère industriel et commercial, les emplois, sauf ceux de personnels anciens ayant gardé leur ancien statut, sont de statut privé et leur définition relève de chaque accord d'entreprise, le métier de gardien n'y est donc pas prévu systématiquement comme tel. Ainsi certains OPAC ne prévoient pas le métier de gardien, mais celui de correspondant. Enfin les sociétés anonymes d'HLM, aujourd'hui entreprises sociales pour l'habitat, disposent d'une convention collective de branche, comprenant notamment plusieurs niveaux de gardiens (voir plus loin).

### **1-4 Une réflexion sur les métiers de la proximité consacrant les fonctions relationnelles et de médiation**

Il y a une dizaine d'années s'est développée au sein de l'Union nationale HLM, (devenue à présent l'Union Sociale pour l'Habitat), une réflexion sur les métiers de proximité qui a abouti en septembre 1993, à un référentiel des métiers de gardiens. Ce référentiel distingue plusieurs types de métiers et des grands domaines d'activité. À côté des fonctions techniques (nettoyage, entretien, surveillance technique) et de la gestion locative, ce référentiel met déjà l'accent sur la gestion sociale et sur les fonctions relationnelles en particulier la médiation dans les conflits de voisinage.

Plusieurs années plus tard, cette réflexion trouve sa concrétisation à travers la version la plus récente de la convention collective des personnels des sociétés anonymes et des fondations d'HLM signée le 27 avril 2000.

Cette convention collective distingue une gamme de métiers d'employés d'immeubles parmi lesquels trois niveaux de métier de gardien et cinq grands domaines d'activité pour les fonctions exercées par les gardiens. Ces domaines couvrent l'entretien courant, la participation à la maintenance et à la gestion technique du patrimoine, la gestion locative, la gestion sociale et l'animation des personnels.

Les activités de gestion sociale s'étendent elles-mêmes notamment à **l'intervention de première nécessité avec médiation en cas de conflit de voisinage**, à l'orientation des locataires en difficulté vers les dispositifs d'aide sociale et la contribution au développement social des quartiers. Cette fonction de médiation entre locataires ou entre adultes et jeunes est évidemment essentielle pour contribuer à la « sécurité de proximité » et à la production de « lien social ».

On peut observer que ni le terme de surveillance, ni celui de sécurité n'apparaissent dans la description des activités couvertes par cette convention collective. Même si concrètement il peut y avoir au cas par cas une collaboration ponctuelle avec les forces de police, les bailleurs ne souhaitent pas l'intervention de leurs gardiens comme auxiliaires des fonctionnaires de sécurité. C'est, pour eux, par une démarche de médiation et une approche purement relationnelle que le décret "gardiens" vise à favoriser l'objectif de tranquillité souhaité par les locataires.

### **1-5 Un décret empreint d'une certaine ambiguïté**

Malgré toutes les précisions apportées par la circulaire, le décret « gardiens » est empreint **d'une certaine ambiguïté**, (en raison de cet objectif sécuritaire qu'on n'ose affirmer comme tel) qui peut donner à penser que le gardien est là pour contribuer à maintenir l'ordre.

**Les rapporteurs ont pu constater que cette interprétation rejoignait l'attente d'une partie des locataires, et qu'elle conduisait certains sous-préfets** sinon à considérer les gardiens comme des quasi-supplétifs potentiels des forces de police<sup>6</sup>, du moins **à penser que le pilotage du suivi du décret "gardiens" leur incombaît en direct au titre de la fonction régaliennes de sécurité.**

---

<sup>6</sup> Certains sous-préfets ont souhaité par exemple disposer des numéros de téléphone des gardiens.

**2<sup>ème</sup> partie : La mise en œuvre formelle du décret « gardiens » et de sa circulaire. La cohérence entre ce dispositif et celui des conventions d'exonération de TFPB**

### **2-1 Résultats bruts partiels de l'enquête DDE sur les emplois de proximité :**

Il s'agit des trois dernières colonnes du tableau de synthèse de l'annexe 4c. Les données sur les emplois de proximité figurant dans les colonnes 12 à 14, sont le résultat des réponses à l'enquête engagée dans le courant 2002 par les DDE auprès des organismes HLM sur leurs effectifs de gardiennage en application d'un point de la circulaire n° 2002-10 UHC/DH 2/2 du 1<sup>er</sup> février 2002 découlant de l'article R\*127-4 c réé par le décret.

Ces emplois de proximité sont comptabilisés en ETP. Ils correspondent respectivement à la situation au 30 juin de l'année, à la norme du décret "gardiens", et aux prévisions de fin d'année effectuées par les bailleurs..

**Seuls les résultats portant sur 16 départements** (sur un total de 24 ayant fait l'objet de l'étude) **ont été retenus et étudiés ici<sup>7</sup>**, les données concernant les autres départements étant partielles. Ces résultats sont synthétisés dans les tableaux des annexes 4a et 4b, dont il ressort, sous réserve d'une analyse plus approfondie, les conclusions suivantes : **20 % en moyenne des logements en ZUS disposeraient fin 2002 de moins de 1 gardien ou assimilé pour 100 logements<sup>8</sup>**.

- Sur 650 dossiers véritablement exploitables environ de notre échantillon, il y aurait 130 à 140 programmes (groupes de logement ayant donné lieu à convention TFPB), soit un peu plus de 20 %, qui selon les prévisions des bailleurs en juillet 2002, ne respecteraient pas le décret gardiens au 31 décembre 2002.
- Il y aurait 6 départements (sur les 16 pour lesquels des renseignements vérifiés, au moins en partie, ont été obtenus), qui ne respecteraient pas globalement le ratio au 31 12 2002 dont 3 où les organismes seraient particulièrement en retard dans la mise en œuvre d'une politique de proximité (soit un peu moins de 20 % des départements enquêtés).

- A l'inverse, seuls deux départements (tous deux départements de provinces moyennement urbanisés), respecteraient le ratio du décret « gardiens » Zus par Zus.

**Peut-on cependant considérer que 80 % des organismes et 80 % des programmes seraient en accord avec les obligations du décret d'ici fin 2002 ?** Ne faut-il pas admettre au contraire que ces données quantitatives doivent être fortement relativisées en raison des difficultés rencontrées pour les obtenir et les vérifier (difficultés explicitées en 3<sup>ème</sup> partie) ?

### ***Un réel effort de la part des organismes dès cette année 2002 :***

- L'enquête conduite par les DDE révèle également (cf annexes 4a et 4b) que les organismes HLM interrogés ont prévu, au cours de l'année 2002, des créations de postes de gardiens ou assimilés (au sens de la circulaire du 1<sup>er</sup> février 2002) à hauteur de **5 %** des effectifs totaux du début de l'année, sur la base de l'ensemble des ZUS de notre échantillon.

---

<sup>7</sup> ces 16 départements représentent un peu moins de 450 000 logements faisant l'objet d'une convention TFPB.

<sup>8</sup> Compte tenu de l'incertitude des chiffres, ce calcul n'a retenu que les programmes ne respectant pas un ratio de 1 gardien pour 115 logements environ.

Le même calcul effectué sur la base des seuls ensembles immobiliers qui ne respectaient pas à la mi-2002 les normes du décret, conduirait à un taux moyen **de 15 %.** Toutefois au cours des six derniers mois de l'année, le nombre d'ensembles ne respectant pas rigoureusement le décret ne diminuerait que de 20 %.

En tout état de cause seuls les bilans réalisés en fin d'année, qui seront probablement globalisés et exploités au plan national par la DGUHC d'ici le printemps 2003, devraient permettre une appréciation objective de la situation, sous réserve, à notre avis, d'être réalisés conjointement avec le mouvement HLM.

**A ce stade, les chiffres visés ci-dessus sont à examiner avec la plus grande prudence. Il s'agit d'informations brutes qui n'ont pas donné lieu à discussion entre les bailleurs et les DDE.**

## **2-2 La cohérence entre la mise en œuvre du décret gardiens et le dispositif des conventions d'exonération de TFPB**

### ***2-2-1 1<sup>ère</sup> remarque préalable : le contrôle par les DDE des conventions TFPB a été dans la plupart des cas extrêmement formel***

Sauf exception, les DDE par manque de temps et d'effectifs disponibles ont surtout veillé à ce que les conventions soient signées avant le 31 décembre 2001, et n'ont pas vérifié la réalité des informations indiquées, ni le réalisme des propositions faites par les organismes. La principale intervention des DDE qui ont pu rentrer un peu dans les conventions a été de limiter les propositions en pourcentage, dans le cas général 40% pour les actions reconduites, 40% pour les actions nouvelles en fonctionnement et 20% pour les actions nouvelles en investissement, avec de nombreuses situations particulières entre les organismes déjà très impliquées dans la gestion urbaine de proximité et à l'inverse ceux qui étaient en fort déficit de gardiens, ou encore le cas particulier des organismes en CGLS. Cette négociation avec les organismes HLM a souvent été difficile.

De leur côté les bailleurs, dont le champ d'intervention s'étend sur plusieurs départements, se plaignent du manque de cohérence des exigences des différentes DDE.

### ***2-2-2 : 2<sup>ème</sup> remarque préalable : Des engagements qui coûtent en moyenne plus cher que le bénéfice de l'exonération***

Les données synthétiques du tableau de l'annexe 4c (sauf en ce qui concerne les 3 dernières colonnes) ont été obtenues par exploitation des dossiers joints aux conventions d'exonération de TFPB sur l'ensemble des 24 départements étudiés.

Le détail des calculs, qui ne figure pas ici compte tenu des incertitudes observées, fait apparaître, en prenant en compte les seules déclarations des organismes par le canal des conventions d'abattement de la TFPB, que :

- les sommes mises en jeu par les organismes pour les actions nouvelles, en échange de l'exonération partielle de la TFPB, apparaissent globalement **largement supérieures pour une petite moitié des départements, à l'exonération elle-même** (surtout pour les départements d'Ile de France et les plus urbanisés de province, et particulièrement pour trois d'entre eux).
- il y a équilibre entre les dépenses nouvelles affichées, y compris le coût du renforcement des moyens en personnel de proximité, et l'exonération en ce qui concerne l'échantillon des départements moyennement urbanisés

Ces chiffres sont naturellement à examiner avec réserve. En effet, si ces prévisions résultant des conventions d'exonération de la TFPB devaient se réaliser, les mesures nouvelles se traduiraient pour une partie des départements étudiés par une hausse globale du loyer + charges.

### **2-2-3 Le financement des recrutements dans le cadre des conventions d'exonération de TFPB : *Trois attitudes ont été observées.***

a) Le cas le plus souvent noté par les rapporteurs à travers leurs contacts avec les bailleurs ou par le canal des DDE est l'inclusion dans la convention TFPB au titre des actions nouvelles de la part non récupérable du traitement des gardiens recrutés (ou agents d'entretien reconvertis) soit 25 % + la charge liée à la mise à disposition gratuite d'un logement (et de la loge attenante). Deux dirigeants d'OPAC importants de l'Ile de France ont précisé que les 75 autres %, en ce qui les concernait, ne coûtaient quasiment rien aux locataires car ils étaient compensés par la diminution des prestations confiées à l'entreprise.

L'exemple de l'OPIEVOY à la Grande Borne est particulièrement intéressant : ce bailleur gère environ 3 800 logements. Dans le cadre de sa politique de recrutement (indépendamment de l'incidence du décret gardiens), il est passé de 14 à 36 gardiens. Du point de vue du locataire, l'opération a été équilibrée par la suppression de marchés d'entreprises. Résultat, chaque locataire a vu ses charges augmenter de 5 F (0,76 €) seulement par mois, la qualité de service a été améliorée de façon considérable.

b) Dans un certain nombre de cas, 100 % de l'accroissement des dépenses salariales lié au recrutement sont comptabilisées au titre de la convention TFPB, sur la base de l'hypothèse selon laquelle l'amélioration de la qualité de la gestion, permettra d'en faire accepter les conséquences aux locataires à l'expiration de la convention. D'autres ont exprimé des inquiétudes sur le financement des recrutements à l'issue de la période des conventions, soit 5 ans.

Une étude plus précise des financements des conséquences du décret pourrait être réalisée dans le courant du second semestre 2003 par la MIILOS, comme indiqué précédemment. Par ailleurs une telle étude pourrait constituer l'un des axes du bilan conjoint DGUHC/ USH que ce rapport suggère de faire réaliser (cf propositions).

c) Plusieurs organismes n'ont rien prévu au titre de la convention TFPB par suite du décalage dans le temps de la sortie des textes. Certains des bailleurs rencontrés ont délibérément refusé d'inscrire dans les conventions TFPB les dépenses liées au recrutement des gardiens, compte tenu de l'incertitude de ce financement dans la durée.

Il faut enfin noter pour être complet, que certains organismes, selon les propos rapportés par une DDE affirment qu'il existe déjà une contrepartie aux conventions TFPB, à savoir le gel des loyers dans un certain nombre de cas ou que l'exonération de la TFPB est une mesure de justice sociale, donc à caractère redistributif, au bénéfice des plus pauvres, qu'elle n'appelle donc aucune contrepartie et qu'au demeurant, cette mesure ne fait que compenser des coûts de maintenance plus élevés qu'ailleurs.

Ces différentes attitudes des organismes bailleurs démontrent que beaucoup y compris parmi ceux qui ont utilisé les exonérations de TFPB pour leur recrutement de gardiens, émettent des doutes sur la pertinence de lier une action de long terme (engagement de gardiens) à un financement privilégié, dont la durée dans le temps n'est pas assurée.

Remarque : On trouvera en annexe 2b une note sur les incidences financières des recrutements pour le bailleur et pour le locataire.

## **3<sup>ème</sup> partie : Les difficultés d'application des textes**

### **3 – 1 : Les difficultés rencontrées pour prendre les mesures de la réalité sur le terrain.**

***un concept à géométrie variable***

La définition du ratio de nombre de gardiens est un concept à géométrie variable lié en vérité au mode de découpage géographique, au type de métier ou de fonction de personnel à prendre en compte, et à l'organisation adoptée par le bailleur.

#### **3-1-1 Le découpage géographique**

Certains organismes ont proposé un découpage de leur patrimoine sur le quartier de telle sorte que le décret soit respecté, alors qu'un calcul global ferait apparaître un déficit quantitatif important. En effet d'après le décret, le ratio doit être analysé par « groupe d'immeubles collectifs formant un ensemble ».

Ce terme, précisé par la circulaire du 1er février 2002 est, comme le note la DDE de Seine-Saint-Denis, assez vague pour permettre, soit une analyse globale à l'échelle macroscopique de l'ensemble de la ZUS, soit une analyse à l'échelle de l'opération de construction.

Selon le zoom adopté pour l'analyse, les résultats peuvent différer sensiblement. Par exemple deux ensembles contigüs de 160 et 150 logements chacun, conduisent à adopter le chiffre de 2 ou de 3 gardiens selon l'échelle où on se situe. A l'inverse l'intérêt de cette définition est qu'elle laisse à la DDE une large marge d'interprétation.

L'un des cas observés en Ile de France comprend des tours d'une capacité comprise entre 100 et 120 logements, ayant chacune un gardien logé sur place. Dans ce cas, la DDE a considéré que l'organisme respectait le décret sauf à intégrer, dans le total des personnels de proximité des emplois fonctionnels (ex agents de médiation).

#### **3-1-2 Les métiers et fonctions à prendre en compte : *les gardiens, certes, mais quels autres métiers ?***

Sous le vocable de «gardien» la circulaire n° 2002-10 UHC/DH 2/2 du 1<sup>er</sup> février 2002, englobe les gardiens d'immeuble et de façon plus large les «agents de proximité ou de médiation, de jour comme de nuit» en insistant sur leur fonction relationnelle. Ils exercent en particulier une «mission de contact avec les habitants correspondant à l'objectif de civilité et de tranquillité».

Dans la pratique, le terme «d'employé d'immeuble à usage d'habitation» mentionné par le décret est suffisamment imprécis pour permettre à nombre de bailleurs consultés par les DDE, de comptabiliser du personnel d'entretien ou des prestataires de régies de quartier pour satisfaire le ratio de 1 pour 100, pour le motif que ce personnel ou ces prestataires produisent du lien social, alors que la circulaire écarte par ailleurs les agents d'entretien tout comme les chargés de clientèle et les conseillers sociaux.

Là réside l'une des ambiguïtés de la circulaire, car en réalité, ces emplois (personnel d'entretien, prestataires de régies de quartier) contribuent effectivement à améliorer le lien social, à prévenir la dégradation des lieux et donc, indirectement, à favoriser la tranquillité des habitants.

On peut ajouter que «la réparation rapide des dégradations, une maintenance régulière, le maintien de la propreté des espaces collectifs ont aussi une signification symbolique, celle de la soumission du territoire à la règle, à la loi, celle de son contrôle par les institutions, et ont de fait un effet positif réel sur la sécurité. Au contraire, laisser les choses aller à vau-l'eau, c'est ne pas opposer de résistance aux rapports de force, permettre aux jeunes les moins civiques de prendre le pouvoir, favoriser les incivilités, susciter la délinquance<sup>9</sup> », comme le montrent bien les recherches du CSTB, ce que tous les bailleurs vérifient sur le terrain.

Mais à quelle hauteur prendre en compte ces emplois s'interrogent les DDE, à 10 % ? à 25 % de l'équivalent temps plein (d'autant que lorsque les prestations sont sous-traitées, une bonne partie des personnes employées, n'a aucune aptitude relationnelle) ? On peut d'ailleurs observer qu'à l'inverse, les gardiens d'immeuble sont souvent d'anciens ouvriers ou agents de maintenance ayant peu d'aptitude aux fonctions relationnelles<sup>10</sup>. Les rapporteurs ont pu eux-mêmes constater que certains bailleurs désignent sous le nom de gardiens, des agents qui, en réalité, ne font effectivement que du travail de ménage.

Inversement on peut citer l'exemple d'un OPAC du Nord de la France qui désigne sous l'appellation de chargés d'entretien et de maintenance, des salariés qui font du nettoyage, de l'entretien, sortent les poubelles, et contribuent à l'observatoire des incivilités. Ils ne reçoivent pas les locataires, fonction dévolue à leur supérieur, mais les rencontrent à l'occasion de leur travail et assurent un premier niveau de médiation.

L'une des difficultés observées concerne la comptabilisation ou non des emplois dits de « chargés de clientèle ». Ne font-ils que de la gestion, et sont-ils donc à écarter comme l'affirme la circulaire du 1<sup>er</sup> février 2002 ?

La DDE 69 répond à cette difficulté en exigeant des bailleurs une analyse des détails des missions et activités recouvertes par ces postes et la part relative de chacune d'elles, et en calculant, en concertation avec le bailleur, le pourcentage strictement consacré aux activités relationnelles et de médiation, par une interprétation de l'esprit du décret « gardiens et de sa circulaire » qui vise à créer de la tranquillité et de la sécurité par une production de lien social. La circulaire permet d'ailleurs d'ajouter des temps partiels pour atteindre 1 ETP.

Une autre DDE estime que sur ce type d'emploi (chargés de clientèle), il faut comptabiliser le temps de présence effective sur le site, c'est à dire prendre en compte les moments où ils sont effectivement visibles par les locataires (et contribuent ainsi à combattre notamment ou du moins à ne pas faire naître un sentiment d'abandon).

---

<sup>9</sup> Les Cahiers du Conseil (CGPC), numéro 5, février 2002

<sup>10</sup> noter également que le fait de sortir les poubelles à 6 h 30 du matin pour certains conduit à une fin d'activité en début ou au milieu de l'après-midi et à réduire l'activité relationnelle.

Mais comment prendre en compte le cas des Responsables Commerciaux de Site (CES) de l'OPAC déjà cité qui, chargés d'un patrimoine de 500 logements environ, encadrent des gardiens (appelés Chargés d'Entretien et de Maintenance ou CEM), reçoivent les clients (locataires), viennent à la rescoufle des CEM pour effectuer de la médiation dans les cas difficiles, animent un réseau de clients relais, avertissent en tant que de besoin les partenaires, et pour le reste assurent de la gestion locative ?

Certains bailleurs se demandent si, dans un objectif de sécurité et de tranquillité publique, il ne convient pas de comptabiliser d'autres types de métier tels les maîtres chiens, à titre d'exemple, pour la surveillance des parkings et des parties communes. La DDE confrontée à ce problème se montre réticente et entend plutôt valoriser l'amélioration du lien social.

Cette question de la comptabilisation ou non de certains métiers peut conduire à des contestations au plan syndical. A titre d'exemple on a pu relever ainsi le cas d'un syndicat du personnel d'un office rattaché à une centrale syndicale, qui s'est ému de la proposition présentée par la direction tendant à comptabiliser comme gardiens des personnels d'entretien.

### **3-1-3 L'organisation de la gestion du parc immobilier: *du gardien traditionnel au référent.***

Un certain nombre de bailleurs sociaux, dans le but d'améliorer la gestion de leur entreprise, ont mis en place une organisation au sein de laquelle le contact avec les habitants n'est plus assuré par le gardien traditionnel mais par des techniciens et des technico-commerciaux qui jouent le rôle de référent des locataires, avec l'externalisation d'une part importante de la gestion de proximité (nettoyage, entretien et sortie des poubelles).

A la suite du décret gardiens, trois attitudes possibles leur étaient offertes pour renforcer leur présence et améliorer la qualité de service, ou bien reprendre complètement leur gestion de proximité et engager un mouvement de recrutement systématique de gardiens ou bien redéployer leurs moyens internes vers le relationnel et la médiation et accentuer encore la sous-traitance en confiant à l'entreprise de nouvelles missions d'entretien et de surveillance voire de tenue de la main courante, ou encore recruter ponctuellement des gardiens là où le rapport gardiens/logements est insuffisant sans modifier l'organisation.

Ainsi telle SA d'HLM du Nord de la France a implanté trois agences de 12 personnes chacune pour traiter son parc, avec dans chaque agence, un directeur, des agents spécialisés (1 resp commercial, 1 agent social, 1 agent chargé du suivi administratif et budgétaire, un animateur du réseau de proximité et 4 technico-commerciaux, chacun étant le référent des locataires d'un ensemble de 450 logements, (et notamment d'un locataire relais dit responsable d'entrée), ayant le pouvoir d'engager le bailleur sur certaines dépenses. Les fonctions de nettoyage et de sortie des poubelles sont sous-traitées. La société estime qu'assurer ces fonctions en interne risquerait de décrédibiliser le correspondant du bailleur auprès des locataires.

Pour répondre aux impératifs du décret «gardiens» les contrats avec les entreprises vont être revus en y adjoignant une fonction de surveillance (y compris le relevé de la main courante, l'enregistrement des dégradations et des incivilités). Par ailleurs les moyens internes du bailleur se concentreront davantage encore sur les fonctions relationnelles.

Comment comptabiliser les moyens mis en œuvre par le bailleur dans la seconde variante, que ces moyens soient internes ou externalisés ? Il semble que seule convient la méthode d'analyse des détails des missions et activités déjà citée et décrite ci-dessus, avec discussion au cas par cas. Comment prendre en compte en tout cas les technico-commerciaux qui font du porte à porte, entrent chez les gens, et feraient selon le bailleur véritablement de la proximité ?

Une SA HLM du sud-ouest de la France a fait un choix différent. Elle disposait autrefois de gardiens. Suite à un plan de redressement elle a dû se séparer de ceux-ci et réorganiser sa gestion de proximité autour d'agences décentralisées, où le contact avec le locataire est assuré par un « super gardien » appelé correspondant technique de gestion (chargé d'environ 500 logements) et par un gestionnaire qui se partagent les tâches de médiation, le chef d'agence étant également à la disposition des locataires. Un effort particulier a été consacré aux parties communes, en particulier les dégradations sur ces espaces sont réparées très rapidement en interne par une équipe spécialisée de l'agence. Le nettoyage et la sortie de poubelles sont externalisés, notamment auprès de régies de quartier. L'entreprise a par ailleurs mis en œuvre une action importante et visible de sécurisation passive et de résidentialisation. Résultat : la vacance est quasiment nulle, et le niveau d'impayés spécialement bas. Mais il est vrai que sa politique de peuplement est particulièrement maîtrisée.

Suite au décret gardiens elle a décidé de ne pas modifier son organisation de proximité mais de procéder à un recrutement très localisé de gardiens ou de recourir ponctuellement à des régies de quartiers.

En conclusion, compte-tenu de la diversité des situations sur le site, des organisations internes et des cultures au sein des bailleurs, des moyens externes financés dans le cadre de la politique de la ville, des modes de collaboration avec les mouvements associatifs pour créer une « **chaîne de la tranquillité** » (selon l'expression d'un bailleur du nord-est de la France), il n'est pas simple de se limiter à une approche normative (ou comptable) pour juger de la qualité de la gestion des services quotidiens de la proximité.

### **3-1-4 Les difficultés de l'exercice de contrôle par les DDE : *démultiplier les moyens, croiser l'appréciation normative par une analyse en profondeur***

La plupart des DDE ont interrogé les bailleurs de leur zone de compétence selon les instructions de la circulaire du 2 février 2002 et généralement organisé des réunions de travail et de concertation avec les associations départementales ou régionales HLM, et souvent des réunions avec chacun des bailleurs concernés.

Dans cet exercice l'ensemble des services a hésité entre une approche purement comptable et une démarche pragmatique et qualitative.

Cependant beaucoup se sont heurtés à l'insuffisance des moyens en personnel (et peut-être parfois de compétence technique ?) qui a contraint certains services à reprendre, sans à peine les discuter, les tableaux déclaratifs établis par les bailleurs, et à entériner de fait le travail d'habillage auquel ont pu procéder certains bailleurs pour paraître satisfaire aux exigences du décret.

Une vérification des déclarations par les DDE est pourtant nécessaire. Mais il est difficile, par exemple, de définir les immeubles ou groupes d'immeubles totalisant plus de 100 logements en l'absence de cartographie détaillée des sites concernés. Par ailleurs, une analyse précise de la situation de chaque organisme nécessiterait probablement autant de demandes d'informations complémentaires, de visites sur le site qu'il y a d'ensemble HLM, de réunions de travail, ce qui n'est pas réalisable pour la plus grande partie des DDE compte tenu de leurs moyens.

Plusieurs DDE ont fort opportunément su démultiplier leur action en consultant les chefs de projet de la politique de la ville et membres d'associations qui, de surcroît, leur ont apporté un avis, indépendant, en profondeur, sur la qualité du gardiennage et de la gestion de proximité des différents bailleurs.

Pour l'avenir notons aussi que l'extension du champ d'application de la circulaire, dès janvier 2003, inquiète particulièrement certains. Les moyens internes aux DDE sont déjà insuffisants pour traiter la première phase. Or la seconde peut signifier un volume d'ensembles à prendre en compte, donc de négociations à engager, beaucoup plus important encore (de l'ordre de trois fois plus selon l'une des DDE interrogées).

Soulignons enfin que le suivi du décret gardiens, associé à la négociation des conventions d'exonération partielle de la TFPB, a constitué pour nombre de DDE une véritable révélation sur la façon dont les organismes travaillaient sur le terrain, et dont elles avaient une réelle méconnaissance. Elles ont pu constater les difficultés pratiques des organismes face à l'exercice de leur métier dans les quartiers sensibles. De ce point de vue on peut se demander si le décret gardiens ne leur a pas apporté davantage que les outils de la politique de la ville telle la mise en œuvre des conventions de gestion urbaine de proximité.

### **3-2 : Les difficultés de mise en oeuvre**

#### **3-2-1 La contradiction entre le décret "gardiens" et le décret "charges".**

Faut-il maintenir en l'état le décret n° 82-955 du 9 novembre 1982 pris en application de l'article 442-3 du CCH et fixant la liste des charges récupérables, et disposant que celles-ci ne comprennent les dépenses correspondant à la rémunération des gardiens qu'à concurrence des  $\frac{3}{4}$  seulement ?

Un arrêt<sup>11</sup> récent de la Cour de Cassation ( 7 mai 2002), interprétant l'article 2d de ce décret, dispose que « les dépenses correspondant à la rémunération des gardiens ne sont exigibles au titre des charges récupérables à concurrence des  $\frac{3}{4}$  de leur montant que lorsque l'entretien des parties communes et l'élimination des rejets sont assurés cumulativement par celui-ci ».

Or, suite au décret « gardiens », et de façon plus générale aux mesures mises en œuvre en faveur d'un renforcement de la qualité de la gestion de proximité, le rôle des gardiens est appelé à évoluer vers plus de relationnel et de médiation, plus de surveillance également et donc vers une réduction de la part des missions plus traditionnelles liées à la propreté, qui pourraient, soit être externalisées, soit être confiées en interne à d'autres types de personnel. Cette évolution est susceptible de faire perdre au bailleur le bénéfice de la récupération des  $\frac{3}{4}$  de la charge salariale en application du décret charges interprété par la Cour de cassation.

Dans un esprit comparable, un organisme du Sud-Est de la France signale le cas d'un ensemble immobilier appartenant à son patrimoine et hébergeant des gitans. Pour des raisons culturelles, la sortie des poubelles ne peut être réalisée par le gardien sous peine d'une perte de crédibilité vis à vis des habitants.

**Il y a donc, d'une certaine manière, une contradiction entre les deux décrets.**

---

<sup>11</sup> cet arrêt a pour origine un contentieux entre l'office public du Tarn et l'un de ses locataires,

Retrouver un effet incitatif en faveur du recrutement de gardiens par le moyen d'un décret charges modifié aurait d'autant plus d'intérêt que la durée d'application limitée de la convention d'exonération de la TFPB (jusqu'au 31 décembre 2006) jouerait négativement, selon certains bailleurs, sous l'angle des embauches de gardiens.

A noter que la CNL, qui a toujours été hostile à la récupération des salaires des gardiens, déplore la situation actuelle où le locataire, dans de nombreux cas, « paie deux fois le nettoyage et la sortie des poubelles » (il s'agit des cas où ces tâches sont externalisées, mais pour partie seulement).

### **3-2-2 Des obstacles peuvent provenir également des associations de locataires**

Les associations de locataires, consultées dans le cadre des conseils de concertation locative, peuvent évidemment s'opposer au recrutement de gardiens, soit que ce recrutement implique un accroissement immédiat des charges (dans l'hypothèse où seule la part non récupérable de la dépense salariale est répercutée sur la convention TFPB), soit que ce recrutement n'indue cet accroissement des charges qu'au terme de la convention TFPB (au cas où les 100 % de cette dépense est financée dans le cadre de la convention).

Le cas d'un ensemble géré par un office municipal est signalé par une DDE : sur les deux créations de poste correspondant à l'application du décret "gardiens", un seul a été accepté par les représentants des locataires, compte-tenu du contexte : un ensemble relativement « calme ». Dans le cas d'espèce, les locataires ont arbitré eux-mêmes entre le renforcement du gardiennage et l'accroissement des charges locatives.

A noter que le délégué Ile de France de la Confédération Nationale du Logement, interrogé, considère au nom de la CNL que le décret "gardiens" est une bonne mesure, mais déplore le contrôle insuffisant des préfets et des DDE, et estime que 2002 sera une année perdue. Il craint également les effets à terme (à l'expiration des conventions TFPB) sur les loyers.

### **3-2-3 Le calendrier de recrutement : jusqu'à 8 ou 10 mois pour embaucher un gardien**

Le recrutement de personnes qualifiées est difficile, comme le soulignent beaucoup de bailleurs, et ce malgré le recours à des cabinets spécialisés et même en cas de niveau de rémunération corrects. Un organisme avoue avoir mis 7 mois pour recruter 1 gardien! Les raisons invoquées sont l'absence d'un vivier de personnes déjà formées, la mauvaise image de certains quartiers qui conduit les candidats à renoncer au poste.

Certains gardiens recrutés ne restent d'ailleurs que quelques jours devant les difficultés de la tâche et la modestie de la rémunération (notamment dans les offices municipaux, liés au statut de la fonction publique territoriale). Plus grave encore, on rencontre des difficultés à maintenir les agents embauchés et formés en place, sur les quartiers les plus difficiles en raison des pressions subies et de l'usure qui en résulte

A noter un exemple intéressant d'une SA du midi de la France, qui sur l'un de ses quartiers, rencontrant de graves problèmes de recrutement, a embauché un médiateur en emploi-jeune opérant sur un autre quartier de la ville.

En Ile de France selon le spécialiste de l'Union HLM, il faudrait essayer en moyenne quatre candidats avant d'en recruter un bon. Le recrutement s'étale donc jusqu'à dix mois, ce qui fait courir un risque réel au bailleur.

Outre ces difficultés de recrutement, il faut effectivement souligner qu'il faut plusieurs mois pour former un gardien aux qualifications exigées aujourd'hui : qualités relationnelles et de médiation, aptitude à repérer les données d'un client sur micro-ordinateur...

En la matière, tous les organismes n'en sont pas au même point. Plusieurs organismes rencontrés sont très en avance en ce qui concerne la formation de leurs gardiens (et semblent avoir moins de mal qu'ailleurs de les recruter). On peut souligner plusieurs exemples :

- LOGIREP a créé avec les Charbonnages de France un centre de formation (« Franchir ») qu'elle utilise pour son usage propre, mais qui est largement utilisé par d'autres bailleurs de l'ensemble de l'hexagone.(ex " Habitat Marseille Provence").

- En 1998, sur l'impulsion de leurs gardiens eux-mêmes, quelques organismes HLM intervenant à Vaulx-en-Velin , ont souhaité apporter un soutien à leur personnel de proximité. Ils ont engagé ensemble un processus de formation sur la médiation sociale et la régulation des conflits de la vie quotidienne ; Ils sont 15 aujourd'hui dans l'association "HLM Vaulx-en-Velin " ; ils ont recruté un coordonnateur à temps plein. Ce dernier a créé un centre de ressources qui va d'ailleurs bien au delà de la simple formation mais accompagne les gardiens d'immeubles (80 pour 9000 logements actuellement) de façon continue et personnelle.

C'est en effet un lieu de formation à travers de multiples séminaires comme une formation de base dite "passerelle" de 11 jours en 3 sessions ou encore une formation sur la mobilisation des ressources personnelles et relationnelles (2 jours tous les trimestres) à laquelle 70 gardiens ont déjà participé. C'est aussi un lieu d'échange avec la création d'un véritable réseau, permettant d'optimiser les savoirs-faire, de nourrir une plus grande solidarité entre gardiens d'organismes différents travaillant sur un même quartier, de favoriser la reconnaissance du métier par leurs responsables, le personnel des organismes, les locataires, les habitants ; un lieu de soutien (le centre de ressources est à écoute de leurs interrogations et propose un appui en cas de difficultés) ; un lieu d'actions : les groupes de travail analysent les problèmes et formalisent des solutions (par exemple élaboration d'une fiche de relevé d'incidents).

- Trois régions : Aquitaine, Lorraine et Poitou-Charentes se sont engagées dans une démarche collective de recrutement et de qualification des gardiens. A titre d'exemple, ARELOR (Association régionale des organismes HLM de Lorraine), a estimé pour la région lorraine à 90 (dont 50 pour les seules houillères du bassin de lorraine (HBL) non concernées par les obligations au titre de 2002) le nombre de recrutements de gardiens nécessaires (inscription à un cycle de formation avant embauche définitive organisé par la cellule formation de la chambre de commerce de Metz), et à 110 le nombre des personnels déjà en place, qu'il faudra redéployer en interne, et former par modules adaptés aux besoins de chacun. Mise en œuvre à partir de septembre ou octobre 2002, cette procédure devrait permettre aux organismes de la région de respecter le décret, mais pas avant la fin de l'année 2003.

A noter, par comparaison que le nombre moyen d'embauche sur une année, tous agents confondus, est environ de 200 pour les organismes lorrains).

Le CREPAH lui-même propose des formations dont une trentaine d'organismes ont pu déjà profiter.

### ***Une offre de formation initiale quantitativement insuffisante***

Mais nonobstant ces exemples particulièrement encourageants, malgré les progrès opérés depuis une quinzaine d'années, l'offre de formation reste globalement insuffisante comme l'observe le directeur de l'emploi, de la formation et des ressources humaines à l'Union HLM).

En matière de formation initiale au métier de gardien, les organismes délivrant un titre homologué restent en effet peu nombreux : les GRETA du ministère de l'éducation nationale préparant au CAP de gardien d'immeuble, l'AFPOLS une filiale de l'Union Sociale pour l'Habitat (c'est au plan historique le premier dispositif de formation initiale. Il prépare en 400 heures environ), et l'AREP, s'inscrivant dans le cadre d'un enseignement en alternance, faisant donc connaître les réalités du métier, ne forment que **quelques centaines de personnes par an** alors que le simple besoin de renouvellement de gardiens (donc indépendamment des effets du décret) représente, dans le seul secteur HLM, de l'ordre de **2500 personnes chaque année** ! Cette situation est regrettable car sur un plan macro-économique, il serait moins coûteux de disposer d'un réseau performant de formation initiale que le système actuel dans lequel les bailleurs généralement recrutent d'abord et qualifient ensuite. Elle est sans doute due pour une part à un effort de communication insuffisant des fédérations professionnelles et du service public de formation initiale sur les métiers d'employés d'immeubles.

Bref on comprend que nombre d'organismes étaient encore sur « la ligne de départ » plusieurs mois après la sortie du décret. Parmi elles, à titre d'exemple, une SA HLM très importante et reconnue comme performante, menait encore fin avril 2002 une double réflexion : revoir l'organisation pour atteindre la norme ou s'en rapprocher, définir un nouveau profil des gardiens et la formation nécessaire.

Il était donc en tout cas impossible, compte tenu de la date de sortie des textes, que les organismes en décalage par rapport au ratio de 1/100 soient en mesure de respecter les exigences du décret dès le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Les difficultés rapportées ci-dessus ne permettent même pas d'espérer un calage d'ici la fin de l'année 2002 pour les départements qui possèdent les ZUS les plus importantes.

### **3-2-4 cas particulier des organismes en difficulté**

Ces cas n'ont guère été analysés dans le cadre de cette évaluation et mériteraient un inventaire particulier en regard du contexte de la gestion de proximité. A titre d'exemple une DDE signale le cas d'un organisme ayant fait l'objet d'un redressement, dont les difficultés avaient notamment pour origine des charges salariales excessives au sein du siège, avec des moyens clairement insuffisants sur le terrain.

Certaines DDE sont partisans d'assouplir pour ces organismes l'obligation du décret. A titre d'exemple, un organisme rencontré, qui vient de soutenir un effort de redressement avec le concours de la CGLLS, et se trouve par ailleurs en décalage manifeste par rapport aux normes du décret «gardiens », a pu obtenir de la part de la DDE un étalement sur deux ou trois années des recrutements pour assurer la mise aux normes.

D'autres DDE font du respect des obligations de gardiennage un préalable à l'élaboration du plan CGLLS. La simulation servant de base au plan de redressement doit nécessairement prendre en compte selon elles un nombre de gardiens répondant aux normes du décret si ces normes ne sont pas satisfaites. Il faut éviter en effet que le bailleur ne prétende ensuite que le calcul a été effectué à nombre de gardiens constant.

### **3-2-5 Des effets pervers**

La DDE 92 comme ARELOR, constatent que certains organismes, qui externalisaient leurs travaux d'entretien, recrutent désormais du personnel pour effectuer ces tâches et opérer simultanément un peu de surveillance afin de mieux répondre aux obligations du décret.

Résultat selon nos interlocuteurs :

- 1) Lorsque les travaux externalisés étaient auparavant confiés à des régies de quartier ou à des entreprises d'insertion, celles-ci se sont trouvées mises en difficulté et on observe dans tous les cas une perte d'emploi pour un personnel très peu qualifié.
- 2) La stratégie hautement souhaitable d'amélioration de la qualification des gardiens régresse car ces derniers ne peuvent plus se consacrer exclusivement aux fonctions relationnelles (accueil et surveillance notamment), il faut sans doute par ailleurs renforcer l'encadrement.

Il faudrait vérifier que ces effets pervers sont bien de caractère ponctuel et ne relèvent pas d'un certain systématisme. Dans l'exemple de la SA HLM évoqué plus haut, loin de revenir sur l'externalisation, le bailleur a pris le parti, dans le cadre d'une nouvelle consultation d'entreprises, de regrouper les prestations d'entretien et de nettoyage externalisées avec des missions de surveillance.

**4<sup>ème</sup> partie : Impact du décret: *un décret pour « traquer » les déficiences et non juger ou garantir une qualité de service :***

**4-1 Un impact positif, malgré une appréciation négative du mouvement HLM au départ.**

Malgré les difficultés diverses mentionnées ci-dessus, et comme le laissent penser les chiffres cités plus haut, non seulement le bilan quantitatif (postes créés) serait positif, mais de l'avis de nombre de DDE, le décret gardiens aurait eu des incidences très favorables sur la qualité de la gestion de proximité assurée par les bailleurs.

Même si la manière envisagée par le bailleur pour atteindre le ratio a pu dans un certain nombre de cas être discutée, contestée par la DDE, le sentiment des rapporteurs est qu'un effort réel a le plus souvent été consenti.

Selon les déclarations de certains bailleurs et DDE, le décret aurait soutenu dans leur choix les organismes qui avaient soit conservé leurs gardiens, soit déjà lancé une action de recrutement, ou marqué d'une manière ou d'une autre leur volonté de renforcer leur présence sur le terrain.

Le décret « a agi comme un coup de fouet » note la DDE du Rhône qui peut être considérée assurément, (avec les bailleurs de la région Rhône-Alpe), comme l'un des pionniers et l'un des principaux inspirateurs du concept de gestion urbaine de proximité. Elle note que certains organismes ont fait des efforts "désespérés" pour se mettre aux normes avant fin 2002.

Certaines DDE ont le sentiment qu'il existait chez les bailleurs, avant la publication du décret gardiens, un double mouvement : une tendance des uns à se replier, à se retirer du terrain en sous-traitant la gestion de proximité, et chez d'autres au contraire un mouvement de reconquête. Le décret "gardiens" a selon elles probablement porté un coup d'arrêt à la première tendance

Indépendamment du risque de sanctions et de la pression exercée par les DDE on peut s'interroger sur les raisons de cet impact réel du décret "gardiens" sur les bailleurs malgré l'opinion réservée du monde HLM. Une DDE fait observer que l'article 52 de la loi sur la sécurité quotidienne du 15 novembre 2001, est peut-être l'un des principaux facteurs explicatifs en soumettant à la condition de mise en œuvre de ce décret ainsi qu'à la sécurisation passive des espaces collectifs (cf décret "sécurité" du 3 mai 2002), la possibilité de faire appel à la police pour intervenir sur les espaces communs bâtis.

La mise en œuvre effective du décret peut-il s'expliquer également **par sa popularité réelle observée auprès de certains élus quelle que soit leur sensibilité politique**, comme le rapportent un directeur d'OPAC et une DDE ? ou simplement par un réflexe légaliste, pour être « en règle », en quelque sorte sans être nécessairement convaincu de la pertinence de la mesure

Un responsable d'organisme, reconnu comme performant, affirme avoir mis en œuvre les dispositions du décret sans avoir fait l'objet d'une pression quelconque des élus ou avoir été influencé par l'article 52 de la loi du 15 novembre 2001.

Mais ce même responsable précise qu'en ce qui le concerne, ce recrutement s'est inscrit dans le cadre d'une ligne directrice engagée depuis plusieurs années, conduisant à réinternaliser des fonctions sous-traitées jusqu'alors à l'entreprise pour les confier à des gardiens.

Mais l'impact du décret (et de la mesure d'exonération partielle de la TFPB qui a permis de le « financer ») n'est-il que d'ordre arithmétique ? La DDE du Rhône déjà citée qui, tout en se concertant avec les bailleurs et leur association départementale, n'hésite pas à croiser le fer avec certains d'entre eux, confirme, avec des groupes de travail qu'il anime (comprenant des gens de terrain, chefs de projet de la politique de la ville, représentants d'associations) qu'il existe une corrélation positive entre le nombre de gardiens par logement et le degré de satisfaction des clients.

C'est également ce qu'observe une OPAC importante de l'Ile de France et à vocation régionale, suite à une enquête de satisfaction réalisée auprès de ses locataires, mais qui déplore cependant que la rigidité du décret ne lui ait pas permis de répartir librement en fonction des situations réelles observées une enveloppe globale certes imposée. **Le décret aurait donc, malgré sa rigidité actuelle, des effets positifs sur la qualité du service perçu par le monde des locataires.**

Certes il existe des « résistances » parmi les bailleurs se situant loin de la norme sur certains ensembles, et n'entendant pas modifier leur pratique ou convaincus, par leur propre habillage, que la norme est satisfaite. Certaines DDE estiment en conséquence qu'à regret il leur faudra recourir ponctuellement à la sanction de la résiliation de la convention TFPB, condition de l'efficacité de l'ensemble du dispositif.

Mais l'impact le plus tangible du décret "gardiens" se situe peut-être ailleurs. Une DDE constate en effet que le décret a agi auprès de certains bailleurs comme un «révélateur des nécessités de revoir l'organisation de la gestion ».

Que le décret ait joué ce rôle de révélateur, ou qu'il ait encouragé, voire stimulé, les organismes les plus volontaristes, il nous semble qu'il a permis **d'accélérer, de dynamiser un mouvement de réorganisation au sein des bailleurs tendant à renforcer la qualité de leur gestion de proximité.**

Il paraîtrait donc **contre-productif**, du point de vue des rapporteurs, **de revenir sur ces orientations**, compte tenu des efforts entrepris et des impacts tout à fait positifs déjà obtenus.

#### **4-2 L'approche quantitative prévalant dans le décret « gardiens » ne peut être suffisante.**

Elle ne peut en effet à elle- seule ni juger ni garantir la qualité de la gestion de proximité assurée par le bailleur. Tel est le point de vue exprimé par les DDE des départements constituant les trois échantillons de l'étude, réunis le 5 juin 2002 sous l'égide du CGPC. Ils observent tout d'abord que le décret ne prend pas en compte la situation hors des heures ouvrables, en particulier les week-end et jours fériés, il ne fait pas la différence par exemple entre gardiens logés sur place ou non, ne tient pas compte des dispositifs d'astreinte de nuit, les numéros verts d'appel nocturnes, les équipes de surveillance de nuit...

Ils constatent ensuite que certains bailleurs, sans respecter le ratio de 1 gardien pour 100 logements du décret, assurent une excellente qualité de gestion de proximité y compris en dehors des jours ouvrables, si l'on en juge selon des points de vue convergents de responsables municipaux, de la DDE, ou de chefs de projet de la politique de la ville.

Ils remarquent qu'à l'inverse d'autres bailleurs satisfont aux obligations théoriques tout en étant jugés localement de performances faibles au plan de la gestion de proximité.

Ainsi les organismes de Vaulx-en-Velin par exemple, qui ont manifesté concrètement leur volonté de travailler ensemble (gardiens d'immeubles, chefs d'agence, ressources humaines dans les organismes bailleurs, intervenants extérieurs...chacun dans son rôle, avec son regard, ses attentes, ses compétences, pour faire face aux réalités de leurs environnement, mais qui n'ont que 80 gardiens pour 9000 logements, ne peuvent pas être jugés à la même aune que ceux qui se seraient contentés de respecter la norme, sans se préoccuper de formation ni d'encadrement.

Dans le même ordre d'idée, le décret ne peut répondre à court terme au phénomène d'absentéisme ou de présence de durée réduite qui affecte une partie des employés d'immeubles chez une partie des bailleurs sociaux, phénomène doublé d'une insuffisance de contrôle de la part des échelons plus élevés de la hiérarchie. En appelant l'attention sur l'organisation de la gestion de proximité, on peut penser cependant que le décret contribuera à faire évoluer la culture d'entreprise qui ne peut se transformer que lentement.

Selon Michel Bonetti du CSTB, dans les cas où le critère quantitatif est satisfait, et indépendamment de cas exceptionnels de clientélisme politique local ayant conduit à des embauches pléthoriques ou à des recrutements discutables, les déficiences peuvent avoir trois origines possibles 1) d'éventuelles dispositions du contrat qui lie le salarié à son employeur en application desquelles un gardien pourrait par exemple refuser de changer une ampoule 2) des qualités relationnelles insuffisantes liées au mode de recrutement, un bon nombre de gardiens étant issus de régies techniques, 3) un encadrement insuffisant alors qu'il est hautement nécessaire ; d'où l'accent qui devrait être mis à la fois sur la requalification des gardiens -notamment par la formation- pour qu'ils soient aptes notamment à opérer de la régulation sociale et sur la qualité de l'encadrement.

Il note que dans certains cas une situation désastreuse peut cependant basculer grâce au renouvellement très partiel des effectifs sur un site (ex deux gardiens qualifiés sur un effectif d'une dizaine) complété s'il y a lieu par le recrutement d'un cadre performant.

En vérité, le niveau de qualification des gardiens -un bon gardien peut contribuer à transformer l'ambiance d'un quartier- **la qualité de leur encadrement**, et plus globalement les modes d'organisation de la gestion de proximité (notamment constitution d'un pool de gardiens pour élargir la plage de présence, pause plus longue en milieu de journée pour plus de présence le soir, mutualisation des moyens entre bailleurs pour permettre une présence le week-end, structuration et qualité de l'unité de gestion), ont des incidences certaines sur le niveau du service rendu.

Toutes choses égales par ailleurs (les spécificités du bâti et l'occupation sociale) la qualité de la gestion quotidienne de la proximité ne se réduit pas à une question quantitative mais résulte également du mode d'organisation de cette gestion, de la qualification des employés d'immeubles<sup>12</sup>, et de la compétence de leur encadrement.

---

<sup>12</sup> Pierre SUDANT de la fédération des SA d'HLM fait d'ailleurs observer qui si le gardien d'immeuble a succédé au concierge du XIXème et de la 1<sup>re</sup> moitié du XXème siècle, on évolue actuellement vers une pluralité de métiers d'employés d'immeubles.

#### **4-3 Un instrument utile pour « traquer » les organismes déficients**

Les DDE s'accordent pour estimer que le décret « gardiens » est un instrument utile pour « traquer » les organismes déficients, sous l'angle de la gestion de proximité en les contraignant à se renforcer sur le terrain.

La finalité du décret est de mettre en évidence les cas d'insuffisances manifestes d'effectifs de gardiennage, qui indique très clairement que l'organisme d'HLM n'est pas en mesure, compte tenu de la faiblesse de sa politique de proximité, d'effectuer son métier de base.

**Au contraire, sanctionner les bailleurs performants s'ils respectent l'esprit du décret, sa finalité mais non sa lettre, est donc inutile et contre-productif .**

Il est donc indispensable d'être à même de juger de la qualité de la gestion de proximité en se fiant au minimum aux points de vue des responsables sur le terrain de la politique de la ville, des élus, ou en interrogeant les groupes de pression que constituent les conseils de concertation locative institués par la loi SRU.

On peut se demander toutefois si cette évaluation de la qualité du gardiennage et plus largement de la qualité de la gestion de proximité ne justifierait pas la réalisation d'audits par des bureaux d'études dont le financement devrait être recherché (fonds d'intervention HLM et autres crédits du ministère du logement déconcentrés, autres crédits de la politique de la ville, co-financement local). Peut-être au minimum serait-il intéressant comme le suggère la DDE des Hauts de Seine d'étudier avec des bailleurs un questionnaire et une grille d'analyse adaptés.

#### ***Obligation de moyens ou démarche qualité sur la gestion de proximité?***

Cette interrogation renvoie évidemment, aux limites du champ d'action de l'Etat, et hors de la logique de l'obligation de moyens, à l'idée d'attacher à la gestion de proximité **une certification de qualité de service**, du moins pour ce qui relève de la contribution du bailleur.

En effet le ministère du logement et le mouvement HLM recherchent méthodiquement à améliorer la qualité du logement depuis au moins 50 ans. Cette politique fondée sur des normes et des labels attachés au produit physique « logement » a incontestablement porté ses fruits. Mais aujourd'hui le logement doit être conçu comme un service intégré.

Comme le suggère le numéro des cahiers du CGPC<sup>13</sup> consacré à la gestion urbaine de proximité le mouvement HLM pourrait s'engager dans une voie de progrès fondée sur une certification de la qualité de service qui pourrait notamment s'étendre à la gestion sociale.

L'un des bailleurs contactés, opérant dans le nord-est de la France et reconnu comme performant, a conduit une telle démarche jusqu'au stade de la certification pour sa gestion locative incluant la gestion quotidienne de proximité.

---

<sup>13</sup> Les Cahiers du Conseil, numéro 5, février 2002. La gestion urbaine de proximité, quel rôle pour l'Equipement ?

Il estime que les contraintes découlant de la mise en œuvre du décret "gardiens" sont peu compatibles avec les procédures liées à la certification. Cette démarche a entraîné sa société à s'adapter au cas par cas aux situations locales rencontrés et à déployer beaucoup plus de gardiens là où la situation est tendue.

Un OPAC de l'Ile de France, premier office à s'engager sur la démarche qualité pour l'ensemble de ses missions, dont la démarche de certification a abouti en 2000 (après trois ans d'audit de préparation, puis un audit d'examen avant la certification) et qui a engagé, depuis, une amélioration de ses procédures confirme que c'est cette démarche qui l'a conduit à recruter ses gardiens, et non pas l'injonction de l'État. Cette démarche par la prise en compte des besoins réels des clients lui a permis d'adapter les recrutements de façon beaucoup plus fine au terrain.

## **CONCLUSION**

Il est difficile de faire un point exhaustif ou du moins d'émettre un jugement totalement pertinent sur la mise en œuvre du décret "gardiens" en cette fin 2002.

En revanche, on peut opérer des premiers constats :

- Nombre d'organismes n'ont pas attendu le décret pour se renforcer, dans le but notamment de faire diminuer significativement les impayés et la vacance, le renforcement des missions de gardiennage et de proximité générant de la sorte une réelle valeur ajoutée à leur patrimoine, même si cela les a entraînés à renoncer à une partie des charges récupérables (75 % pour un gardien au lieu de 100 % pour un agent d'entretien).
- Quoiqu'il en soit, , le décret a constitué un "coup de fouet" en matière de gestion urbaine de proximité, peut être moins dans la logique des conventions d'exonération que d'une manière très complémentaire des actions menées dans le cadre de la politique de la ville (et peut-être de façon plus efficace ?), en ce sens qu'il a accéléré, dynamisé un mouvement de réorganisation des organismes déjà engagé au niveau d'un certain nombre de bailleurs HLM.
- Cet effort en matière de réorganisation s'est traduit par des requalifications et des redéploiements d'emplois accompagnés de mutations internes, des actions de formation. Mais il n'est pas certain qu'elle ait conduit à des résultats quantitatifs importants en termes de créations d'emplois et de recrutements nets (probablement quelques centaines d'emplois créés en 2002 sur la base d'une enquête quantitative de la fin du 1<sup>r</sup> semestre 2002 dont il est difficile de mesurer la fiabilité)<sup>14</sup>.
- Si les conventions d'exonérations présentent, en tant que levier financier, un grand intérêt pour l'ensemble des organismes, le décret « gardiens » est un instrument utile pour « traquer » les organismes déficients sous l'angle de la gestion de proximité en les contrignant à se renforcer sur le terrain. Cependant la satisfaction du ratio de 1/100 ne signifie pas toujours une gestion de proximité de qualité, ni dans un sens ni dans l'autre.
- Certains organismes sont réputés pour la qualité de leur gestion de proximité, l'efficacité de leur présence tant durant les heures ouvrables, que le week-end et la nuit, leur volonté d'innovation, tout en demeurant en deçà du ratio. D'autres y satisfont, sans pour autant se classer parmi les « bons » et se contentent d'une présence le jour, en semaine.

---

<sup>14</sup> Comme le prévoit d'ailleurs l'ouvrage de Pierre SUDANT<sup>14</sup> et de Jean-Marc STEBE déjà cité.

- est-il même indispensable d'exercer un contrôle (au moins a priori) sur les organismes ayant fait la preuve de la qualité de leur gestion, par exemple par la conduite d'une démarche qualité ?
- Le décret et sa circulaire, pas plus que le dispositif des conventions TFPB, n'impliquent les collectivités locales (sauf indirectement en ce qui concerne les offices) dans le processus de suivi des organismes.

Force est de remarquer qu'on ne contribue pas ainsi à faire jouer aux communes et aux communautés qu'elles constituent, le rôle moteur qu'on souhaiterait qu'elles exercent en matière de gestion urbaine de proximité (à l'exception bien entendu de nombreux cas particuliers, l'exemple le plus souvent cité étant celui de l'agglomération lyonnaise, elles sont en majorité peu mobilisées, qu'il s'agisse des conventions de GUP ou des contrats locaux de sécurité).

- Du point de vue de l'exercice de la tutelle, c'est à dire du travail de suivi et de contrôle des DDE, il convient de leur recommander si possible un croisement de l'approche « comptable » avec une démarche d'appréciation qualitative<sup>15</sup> initiée avec des gens de terrain.
- Les DDE ont constaté par elles-mêmes qu'elles ne peuvent se fier à des intitulés de métier fournis par les bailleurs sociaux (y compris en ce qui concerne la dénomination gardien) et qu'elles doivent tenter d'obtenir systématiquement des fiches de poste et prendre le temps d'aller sur le terrain pour opérer les vérifications nécessaires, au moins par sondage. En cas d'insuffisance de moyens, elles devront se concentrer sur les cas les plus patents de déficiences en regard de la norme.

### **Propositions pour l'avenir :**

**Le principe même d'encourager les organismes à renforcer les missions de gardiennage sur le terrain, et la référence de 1 pour 100 logements ne nous paraît pas devoir être mise en cause. Elle constitue à la fois un affichage clair et une base d'évaluation indispensable** qui ne semble d'ailleurs pas être contestée, du moins tant qu'on reste sur le plan théorique (cf annexe 1b).

En réponse aux difficultés nombreuses pour comptabiliser les gardiens, soulignées dans ce rapport, doit-on solliciter du niveau central des prescriptions plus précises que celles figurant au décret et dans sa circulaire d'application ? Du débat qui s'est développé sur ce sujet lors d'une réunion de travail le 5 juin 2002,(annexe 1c) il résulte que certes, plusieurs zones d'ombre devraient être éclaircies, mais que l'essentiel était d'afficher, pour l'appréciation de la situation par rapport à la "norme", **une réelle et complète prise de décision au niveau des services déconcentrés de l'État mieux à même d'apprécier la situation des quartiers, dans le contexte de leur environnement et des politiques menées par les organismes et l'ensemble des acteurs du terrain pour assurer une meilleure présence de proximité.**<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Ce rapport plaide pour que les DDE se fassent aussi leur opinion par des contacts avec les gens de terrain. Notons que la connaissance du nombre de réclamations reçues par la DDE d'une part, et des taux de vacance d'autre part, permet de se faire une première opinion.

<sup>16</sup> Cette autonomie du niveau départemental présente l'inconvénient, comme le signale un des bailleurs

S'agissant du rôle des DDE, il leur revient d'utiliser les marges de manœuvre qu'elles réclament et que les rapporteurs souhaitent également pour elles, pour s'assurer que le ratio est respecté sans artifice, c'est à dire en recensant des salariés qui contribuent effectivement à l'objectif du décret ( intégrer la sécurité et la tranquillité des lieux, la génération de lien social dans la qualité du service rendu aux locataires).

Cette proposition suppose bien entendu que les services de l'État prennent appui sur l'ensemble des acteurs locaux (chefs de projet de la politique de la ville, collectivités locales, associations locales concernées ...) pour disposer d'une appréciation de fond d'ordre qualitatif complétant l'approche normative et qu'elles aient les moyens d'exploiter ces informations. La DGUHC reste naturellement un recours pour aider les DDE qui en exprimeraient le besoin, à apprécier la situation qui leur est présentée..

L'élaboration des avenants aux conventions TFPB 2002 ou les négociations pour les exonérations au titre de l'année 2003, devraient être en tout état de cause pour les DDE l'occasion de manifester une exigence plus importante vis-à-vis de ceux des bailleurs qui sont en véritable décalage par rapport aux obligations du décret.

**Pour rendre plus efficace le dispositif, les rapporteurs croient donc devoir proposer les pistes de réflexion suivantes :**

- a) **Clarifier les objectifs recherchés** (et préciser peut-être les termes utilisés), afin de lever toute ambiguïté entre ce qui relève de l'action régaliennne de l'État en matière de sécurité et les obligations du propriétaire qui relèvent du décret "gardiens".
- b) laisser aux DDE, sous l'égide des préfets, **une marge d'appréciation** facilitée par :
  - **un croisement de l'approche normative du décret, et une analyse qualitative** plus en profondeur, procédant par interview de gens de terrain (chefs de projet de la politique de la ville, associations) et le **recueil de l'avis des collectivités locales concernées** (il paraît en effet singulier que les collectivités locales de proximité, commune ou agglomération, si cette dernière dispose de la compétence « habitat », ne soient pas déjà au minimum consultées sur l'atteinte des objectifs impartis par le décret « gardiens », on observera par ailleurs que ces collectivités locales disposent de plus de moyens de suivi que les DDE), indépendamment de la consultation des conseils de concertation locative prévue par le décret, Cette responsabilisation au niveau local devrait permettre aux DDE d'accepter plus facilement la comptabilisation faites de leurs personnels de proximité répondant aux objectifs de la circulaire, par les organismes ayant engagé des démarches de qualité dans leur gestion et / ou des partenariats locaux.
  - **un soutien financier** (ligne qualité de service, fonds d'intervention HLM) du recours à l'audit s'il y a lieu pour effectuer cette analyse,

**Faut-il aller plus loin et décharger de l'obligation quantitative, par principe, les bailleurs ayant fait la preuve de la qualité de leur gestion, notamment par une démarche qualité ayant abouti ou non à une certification?**

Une telle mesure, permettrait à la fois d'alléger les tâches de contrôle des DDE et d'encourager la conduite de démarches innovantes.

La démarche qualité, appliquée à la gestion de proximité (voire plus globalement à la gestion locative), facilite en effet l'adaptation aux attentes des «clients», donc l'ajustement des effectifs aux spécificités du site. En dégageant des indicateurs de performance, c'est l'approche qui ouvre probablement le mieux la voie vers une contractualisation globale avec les organismes. Elle est la plus porteuse d'avenir, la moins contraignante aussi du point de vue de l'évolution de l'organisation. Mais elle ne correspond pour l'heure qu'à la frange la plus volontariste et la plus performante des bailleurs.

En revanche, cette mesure présente de graves inconvénients, dont le moindre n'est pas d'afficher, au niveau local la liste des organismes performants et ainsi de marquer aux yeux du public en général et des locataires en particulier, de marquer comme «mauvais» aux yeux du public les bailleurs qui ne sont pas capables de faire la démonstration de la qualité de leur gestion. Elle ôte aux préfets (DDE) l'un des moyens de traiter les situations «à problèmes» dans la mesure où, même chez les bailleurs les plus performants, les DDE nous ont signalé des ensembles «sous-encadrés» et présentant quelques déficiences du point de vue de la gestion de proximité.

Les rapporteurs sont partisans de laisser **cette question en débat:**

Toutefois, comme il a déjà été dit plus haut, les DDE, peuvent très largement alléger le contrôle a priori pour les organismes dont elles connaissent la qualité et accepter, sous réserve de contrôles a posteriori, leur comptabilité des agents de proximité.

remarque : une effort de coordination des DDE au plan régional serait sans doute utile, pour éviter le manque de cohérence observé par les bailleurs dont le champ d'intervention est interdépartemental (cette remarque vaut surtout pour les conventions TFPB et en particulier pour le financement des recrutements de gardiens).

c) éclairer, s'il y a lieu, à partir d'un bilan conjoint (Equipement/mouvement HLM) certains points non traités par la circulaire du 1<sup>er</sup> février 2002, sources de diversité d'interprétation, par exemple :

- l'opportunité de prendre en compte la présence de proximité en dehors des heures ouvrables et en week-end (pour rétablir dans le cadre du décret une présence humaine dans les plages horaires où elle se trouve absente),
- l'utilisation de la résiliation de la convention TFPB comme moyen de sanction en cas de manquement grave au décret gardiens,
- la question du taux de prise en charge au titre de la convention TFPB des dépenses salariales de gardiens nouvellement recrutés (25 % en général, mais éventuellement 100 % dans des cas très difficiles),

- le cas particulier des organismes faisant ou devant faire l'objet d'un plan de redressement en CGLLS, (cette Caisse pouvant partager le cas échéant avec la commune et la convention TFPB, les dépenses salariales mentionnées ci-dessus);
- d) aller **au delà du respect formel** d'une norme et donner aux préfets (DDE) les moyens d'exercer une pression sur les bailleurs en cas de carences manifestes au plan de la gestion de proximité. La méthode la plus efficace serait le lancement d'audits financés comme indiqué ci-dessus ;
- e) **reporter d'un an la seconde phase de mise en œuvre** du décret prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2003, à l'**exception d'une liste restreinte d'ensembles qui serait établie par le préfet en fonction du contexte local après consultation du CDH** (par exemple les ensembles qui sont liés à la géographie prioritaire du département, à priori les ensembles en ZUS n'ayant pas fait l'objet de convention TFPB, et les ensembles hors ZUS posant le plus de problèmes- ceux qui sont situés par exemple en secteur GPV) et, éventuellement,

Un tel parti permettrait de répondre pour partie aux problèmes de moyens rencontrés par les DDE, et d'éviter le risque de décrédibiliser le décret "gardiens" par une carence au niveau du suivi par l'administration de l'État.

Cette solution permettrait également de répondre à une remarque de l'Union Sociale pour l'Habitat (ex Union Nationale HLM) qui évoque « l'appel d'air » que constituerait pour les gardiens travaillant en ZUS, une vague de recrutement de gardiens hors quartiers sensibles et qui risquerait d'entraîner de démissions ou des demandes de mutation en chaîne au profit de ces nouveaux emplois offerts.

La formule proposée laisserait le temps de parachever la première phase, qui pour de nombreux bailleurs s'étalera sur deux ans, d'en dégager un bilan, sans pour autant briser une dynamique.

Cette solution, si elle est retenue, nécessiterait une modification du décret. Ce décret et la circulaire d'accompagnement pourraient reprendre tout ou partie des propositions ci-dessus.

- f) La nouvelle circulaire gagnerait naturellement à s'appuyer sur un bilan conjoint entre les services de l'État et le mouvement HLM, si celui-ci pouvait être réalisé rapidement, sous la forme :
- d'une évaluation si possible conjointe DDE / association départementale ou régionale HLM ;
  - d'un séminaire DGUHC / Union Sociale pour l'Habitat.

Ce bilan devrait s'opérer sur au moins cinq critères :

1. le critère arithmétique ;
2. le financement de « la mise aux normes »

3. l'impact sur le mode d'organisation, ce qui permettrait de vérifier l'hypothèse formulée ici à savoir que le décret a accéléré, dynamisé un mouvement de réorganisation au sein des bailleurs ;
4. l'impact sur le service rendu, c'est à dire sur la qualité de la gestion de proximité.
5. La satisfaction des exigences de formation

- g) **remettre en chantier le décret «charges»** (décret n° 82-955 du 9 novembre 1982 pris en application de l'article 442-3 du CCH et fixant la liste des charges récupérables, et disposant que celles-ci ne comprennent les dépenses correspondant à la rémunération des gardiens qu'à concurrence des  $\frac{3}{4}$  seulement) : ce décret semble en première analyse, en partie contradictoire avec les objectifs du décret « gardiens »
- h) prendre toutes initiatives utiles pour structurer et développer **un réseau de formation adapté** aux métiers de la gestion quotidienne de proximité par un effort conjoint entre l'État (ministères en charge du logement et de l'éducation nationale), les collectivités locales et les fédérations professionnelles.
- i) Au delà d'un bilan conjoint État -USH, favoriser le lancement d'actions de recherche. Les recherches du CSTB révèlent clairement que les déficiences des systèmes de gestion urbaine participent au développement de la délinquance et que les modes de fonctionnement des organisations influencent les comportements des habitants et leurs relations. On pourrait approfondir, pour une composition sociale de la population et une organisation du bâti déterminées, l'impact de différentes formes de gardiennage et de formules sans gardiens sur la production de l'insécurité et du sentiment d'insécurité (nombre et gravité des incivilités) et sur la perception de la qualité de service.
- j) Il est proposé enfin au directeur général de la DGUHC, Président du comité directeur de la MIILOS, de soumettre à ce comité directeur, au titre de l'exercice 2003, la vérification par la Mission Interministérielle de la cohérence entre les deux dispositifs (abattement partiel TFPB et financement du décret gardiens). Plus précisément il s'agit de s'assurer que les différentes charges récupérables (et particulièrement les charges salariales du personnel recruté) couvertes, dans le cadre de la convention, par le produit de l'abattement TFPB, ne sont pas abusivement répercutées sur les locataires.

On notera que toutes les réflexions et propositions qui précèdent, s'inscrivant dans une logique de court terme, ne tiennent pas compte des perspectives de la décentralisation. Elles vont cependant dans le sens d'une co-responsabilisation des collectivités locales de proximité largement impliquées dans l'ensemble des problématiques qui ont été développées dans le présent rapport et disposent de moyens propres de suivi.

## ANNEXES

## ANNEXE 1 a

### DDE et organismes rencontrés

#### 1) DDE

Bouches du Rhône  
 Gironde  
 Hauts de Seine  
 Moselle  
 Nord  
 Rhône  
 Seine- Saint-Denis

#### 2) Organismes et structures professionnelles HLM

OPD des Hauts de Seine  
 OPAC de Metz  
 OPAC du Val de Marne  
 OPAC des Vosges  
 OPIEVOY  
 OPAC du Nord (Partenord Habitat)  
 SA LOGIREP  
 SA Batigère Nord Est  
 SA Habitat Marseille Provence  
 SA HLM du Nord  
 SA La Lutece et SA AOTEP  
 SA Logis Métropole  
 SA La Maison Girondine

ARELOR (association régionale de Lorraine)  
 Association HLM Vaulx-en-Velin  
 Union Sociale pour l'Habitat (ex Union HLM) :  
 M. Frédéric Paul, Mme Véronique Momal, M. Croguennoc  
 Les Entreprises Sociales pour l'Habitat (ex Fédération des SA HLM) :  
 M. Pierre Sudant

#### 3) représentation des locataires

Une association de locataires ( le Frais Vallon HMP) relevant de la CNL Marseille  
 Le délégué Ile de France de la CNL

#### 4) établissement de recherche

le CSTB (M. Michel Bonetti)

## ANNEXE 1b

Compte-rendu d'une réunion de travail avec des responsables d'organismes d'HLM sur la mise en œuvre du décret « gardiens ».

**Il apparaît clairement que les situations dans les quartiers sont très variées, et toujours complexes** ; chaque organisme à déjà commencé à mettre en place des solutions adaptées, différentes dans leur présentation, mais toutes allant dans le sens d'une plus grande présence sur le terrain (décentralisation des agences, partenariat avec d'autres autorités...). Cette stratégie "entrepreneuriale" va dans l'intérêt des organismes pour rendre ou garder leur patrimoine attractifs et lutter contre la vacance. Au contraire, l'application de normes générales pousse à la tricherie.

- Les problèmes ne se posent pas seulement dans les ZUS reconnues ; il y a des quartiers difficiles ailleurs.
- Le problème ne peut être envisagé que comme global : A quoi cela sert d'encourager par exemple des gardiens d'HLM à habiter sur place, alors que les services publics s'en vont et les logements d'instituteurs restent vides ?
- Les marges de manœuvre des organismes sont différentes s'ils ont peu de logements en ZUS ou au contraire si cela représente la majorité de leur patrimoine, si ce sont des SA ou des organismes municipaux. Il n'y a pas que le montant de l'exonération à considérer.
- Les organismes en plan de redressement peuvent se retrouver dans une situation contradictoire, en cas de nécessité de recrutement pour respecter les normes du décret par exemple .

**Beaucoup d'initiatives ont été décrites, des exemples concrets donnés** pour trouver des réponses à cette nécessité d'une plus grande présence sur le terrain :

- Un organisme de la région parisienne (40% de logements en ZUS) qui a toujours conservé ses gardiens, notamment dans ses quartiers les moins attractifs, n'a aucun problème pour respecter formellement la circulaire. 250 terminaux d'ordinateurs relient les gardiens et le siège. Ce même organisme entretient une école de gardiens depuis 10 ans.  
Des expériences antérieures l'ont amené à renoncer aux correspondants de nuit, en raisons des problèmes rencontrés.
- Un autre organisme a mis en place une assistance psychologique 24h/24 pour les gardiens logeant sur place qui sentent monter une certaine angoisse Ces gardiens qui acceptent de loger sur place sont mieux payés.

- Certains organismes distinguent nettement les actions de surveillance qu'ils sous traitent à des sociétés spécialisées, de la prévention qu'ils réservent aux correspondants de terrain qu'ils ont mis en place. D'un autre côté, assurer une présence permanente ne peut se faire que par le biais de prestations extérieures.

- Sur la solution de sous-traitance, les avis sont partagés en fonction des expériences vécues :

L'utilisation de personnels extérieurs n'est pas toujours une bonne solution car pas toujours de bonne qualité ; il y a un marché en expansion de la sécurité et toutes les entreprises ne sont pas sérieuses.

Certains songent au contraire à élargir les missions des sociétés de service intervenant déjà sur le terrain à des tâches de gardiennage. Cette solution a déjà été évaluée par une société à 40€ par logement.

- Plusieurs organismes ont décrit leur difficulté pour recruter des gardiens (7 mois pour l'un, sans compter le temps de la formation)

- Il a été souligné aussi que les associations de locataires étaient très attentives à la répercussion éventuelle des recrutements sur les charges récupérables.

**Pour les participants à la réunion, l'application du décret va entraîner une refonte complète** de l'organisation des organismes sur le terrain et un changement significatif des métiers :

- il faudra redéfinir le métier de gardien (le nom même de gardien n'est plus adapté) qui qui est appelé à évoluer et devenir de plus en plus celui de médiateur, de conseiller social et familial et certainement pas un "petit soldat" (problème de ses relations avec la police, image de délateur...). Le métier de correspondant de nuit relève-t-il vraiment de la responsabilité d'un propriétaire de logement social ?

- Les modes de recrutement, la formation, les salaires versés devront être revus  
- Quid de l'organisation actuelle en agence ? quid des régies ? si on ne considère plus comme personnel de proximité que ceux qui ont certains types de rapport et de contacts précisément décrits, avec les locataires

Ce tour de table confirme les entretiens qu'A Chognot avait pu avoir avec plusieurs directeurs d'organismes en préparation de cette réunion

**Aucune réticence sur le bien fondé** de tout ce qui peut améliorer et renforcer la présence sur le terrain des organismes, y compris dans les quartiers les plus sensibles.

Cette logique a d'ailleurs alimenté les conventions d'exonération de TFPB signées fin 2001, avant la parution du décret gardien.

**Mais tous plaident pour que les conditions d'application du décret et de la circulaire soient réellement décentralisées** avec un pouvoir d'arbitrage complet de la part du préfet.

Il apparaît à l'évidence par exemple, que dans certains quartiers non sensibles, la proportion de 1 pour 100 ne reposait sur aucune nécessité. Dans certains quartiers, il faudrait peut-être arriver au contraire à 1 pour 70 par exemple.

Il n'y a en effet qu'au niveau local que l'État pourra réellement apprécier la conformité de l'organisation sur le terrain **avec les objectifs affichés par les textes** : appréciation sur les secteurs géographiques concernés et contenu des emplois en concertation avec les partenaires concernés..

## ANNEXE 1c

**Loic Guinard**

**01 40 81 21 38** **MISSION INTERMINISTERIELLE D'INSPECTION DU LOGEMENT SOCIAL**

La Défense, le 6 juin 2002

Compte rendu sommaire de la réunion avec les DDE du 5 juin 2002 pour l'évaluation des nouvelles obligations de gardiennage en ZUS

Cette réunion, organisée par MM. Jean Pierre GRUNSPAN et André CHOGNOT et à laquelle ont participé une vingtaine de DDE et la DGUHC, a permis un large tour de table.

- 1) M. CHOGNOT demande aux DDE de lui transmettre d'ici le 30 juin les éléments du bilan qu'elles ont demandé à chaque bailleur, en corigeant et complétant les réponses déjà apportées et en précisant le ratio au 30 juin et le ratio prévisionnel au 31 décembre 2002.
- 2) M. GUINARD présente les principaux points du bilan des contrôle de la MIILoS à ce sujet. Il proposera à la MIILoS que l'examen du respect du décret soit prolongé dans les contrôles jusqu'à la fin de l'année 2002.
- 3) M. GRUNSPAN procède au tour de table dont ressortent les principaux points suivants :
  - la pertinence du ratio d'un gardien ou équivalent pour 100 logements n'est pas contestée par les bailleurs sociaux.
  - Les conventions d'abattement de la TFPB ont été conclues avant la parution du décret sur les obligations sur le gardiennage, souvent à la hâte. Elles ont été élaborées dans l'optique de la gestion de proximité (entretien, participation des habitants à la vie du quartier, etc...) plus que celui d'assurer la sécurité, ce qui explique que souvent les conventions prévoient peu d'engagements sur le gardiennage proprement dit. Des avenants dès 2002 ne sont pas exclus pour préciser les obligations des bailleurs en matière de recrutements. En revanche une dénonciation des conventions pure et simple est peu envisageable vis à vis du Préfet et des élus locaux. En tout cas ce sont bien les dépenses de fonctionnement nouvelles qui devront être privilégiées en 2003.

- Les DDE ont souvent dû amener les organismes à restreindre le champ des emplois comptés par eux pour satisfaire le ratio, notamment en excluant les agents d'entretien quand ceux-ci étaient comptés sans aucune contrepartie nouvelle susceptible de contribuer à la sécurité et la tranquillité. Cependant la principale ambiguïté reste bien que ces emplois contribuent à améliorer le lien social, à prévenir la dégradation des lieux et donc, indirectement, à la tranquillité des lieux.

- En pratique un compromis sera souvent trouvé entre redéploiement des effectifs – à condition qu'il y ait des actions de formation et une modification des fiches de poste-et recrutements de nouveaux gardiens quand le ratio calculé sans compter les agents d'entretien est très loin d'être atteint. ( Nord, Moselle notamment).

- La DGUHC, priée de préciser les dispositions du décret quant aux emplois susceptibles d'être retenus, rappelle qu'une marge de manœuvre est nécessaire pour apprécier la diversité des situations sur le terrain. Elle préconise que les situations soient examinées au cas par cas par les DDE, pour s'assurer que les emplois comptés contribuent bien à l'objectif du décret, quelle que soit la diversité des appellations.

- La DGUGC rappelle que le principal but du décret est de mettre en évidence les cas d'insuffisance d'effectifs criants et de mauvaise volonté évidente des organismes. Vis à vis des autres, les DDE peuvent se montrer plus conciliantes dans la nature des emplois pris en compte.

- L'organisation mise en place doit également être prise en compte pour appréhender les efforts des bailleurs et l'efficacité de leur dispositif de gardiennage. Plusieurs DDE soulignent, de concert avec la DGUHC, qu'il n'y a pas forcément de lien mécanique entre le nombre de gardiens, la qualité du gardiennage et celle de la gestion de proximité. ( cas type de Immobilière3F qui apparemment ne respecte pas le ratio gardiens sur certains grands ensembles de Garge les Gonnesse hors agents de développement et de médiation, mais a une bonne gestion de proximité, à l'inverse de SCIC Habitat.

- L'important est aussi de s'assurer qu'une dynamique a été créée à l'occasion du décret là où les organismes n'avaient pas anticipé une politique de renforcement de la présence sur le terrain. ( DDE 92 et DGUHC).

- Les organismes ont exprimé des inquiétudes sur le financement des recrutements à l'issue de la période des conventions -5 ans- Quant aux organismes en redressement- cas de la DDE 93- la DDE fait du respect des obligations de gardiennage un préalable à l'élaboration du plan CGLLS.

## ANNEXE 2a

### Bibliographie

Les références citées proviennent pour la plupart de l'ouvrage de Pierre SUDANT et Jean-Marc STEBE (2002) : « les gardiens d'immeuble au cœur de la ville »

#### **OUVRAGES**

BRONNER G. et STEBE Jean-Marc (2000), *Figures et métamorphoses des concierges*, les annales de la recherche urbaine, n°88, 0180-930-XII-00/88/ p95-104

BRONNER G. et STEBE Jean-Marc (2001), *de la concierge au digicode, du gardien au médiateur*. Approches socio-ethnographique d'un métier en mutation ; Rapport intermédiaire. Paris, Fédération des SAHLM/LASTES-Université Nancy 2

DEAUCOURT JL (1992) *Premières loges ; Paris et ses concierges au XIX ème siècle*. Ed Aubier.

GUILLAUME-HOFNÜNG M. (1995), *La médiation*, Paris, PUF.

MANSUY M. (1984) *Les gardiens d'HLM à Nantes : du gardien surveillant à l'agent d'accueil*, université de Nantes, mémoire de maîtrise

MARCHAL. H. (2000), *Le soi professionnel des gardiens-concierges. Des sujets pluriels face à une réalité pluridimensionnelle*, mémoire de DEA, sc dir. de J.-M. STÉSÉ, Université Nancy 2.

MEYZER M. (1983), *Rapport sur la fonction de gardiennage des immeubles à usage de de logements*, Paris, Ministère du Logement.

PEILLON A. (1989), *De la « bignole » à la gardienne*, in *Le Monde* du 25 mai

RÉTO N. (2000), *Les agents de proximité HLM*. Enjeux sociaux et institutionnels de la construction d'une profession, thèse de doctorat, Université de Rennes II, sous la dir. A. Huet.

SUDANT Pierre et STEBE Jean-Marc (2002) : *les gardiens d'immeuble au cœur de la ville : Figures, métamorphoses, et représentations* (l'ouvrage consacre en particulier une de ses trois parties à nos voisins européens)

VAYSSE F. (1992), *Mode d'emploi logement: Concierge, espèce menacée* in *Le Monde* du 26 mai.

#### **REVUES**

*Les cahiers du Conseil* consacrés à la gestion urbaine de proximité : quel rôle pour l'Equipement ? numéro 5 de février 2002 édité par le conseil général des Ponts et Chaussées

De multiples cahiers de la collection « Actualités HLM » et notamment le cahier n° 16 (1993) « **référentiel des métiers de gardiens** »

## **ARTICLES**

- ALLAIRE J. (1976), *Les gardiens d'immeubles ont aussi droit à la formation*, Revue H, n° 14, p. 43.
- MOUILLART ; ROTILLON G. (1987), *Déséquilibres de gestion et entretien du parc HLM*, Revue d'économie Régionale et Urbaine, n° 4, pp. 599-618.
- SEYRIG A. (1994), *Offices HLM: la priorité à la formation des personnels*, La Gazette des communes, n° 1267/25, pp. 16-21.
- WARIN P. (1994), *Du locataire au client, HLM aujourd'hui*, n° 33, pp. 47-49.

## **RAPPORTS**

- Cahiers du projet HLM (1981), *Quels gardiens pour quelles tâches ?*, décembre 1981, Paris, Union Nationale des HLM.
- Conseil National de l'Habitat (1986), *Le métier de gardien d'immeuble*, sous la présidence de G. Thorel.

## **PUBLICATIONS PROFESSIONNELLES**

- Analyses et statistiques, SA d'HLM (2000), Fédération Nationales de SA d'HLM et Fondations, Paris.
- Convention collective du personnel des sociétés anonymes et fondations d'HLM 2000, Fédération des SA d'HLM.

& &

Voir de façon plus générale les très nombreux ouvrages, articles et revues consacrées à la **gestion urbaine de proximité** dans le cadre de la collections Actualités HLM, des travaux du GIE « Villes et quartiers », et bien évidemment la Note de cadrage ; Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Délégation Interministérielle à la Ville, Union des Fédérations d'Organismes HL A noter au plan de la recherche :

- CSTB 1998 : *Diversité des modes d'habiter et appréciation de la gestion dans neuf quartiers d'habitat social* ;
- CSTB Michel Bonetti : Septembre 1994 *La gestion urbaine des quartiers d'habitat social et la construction des relations sociales*. Communication au colloque de l'ENHR. Glasgow .
- CSTB Michel Bonetti et Barbara Allen. Mars 1998 : *Stratégies d'investissement et d'entretien continu du patrimoine. Stratégie de requalification d'un site de France Habitation fondée sur un investissement progressif*.

## ANNEXE 2b

### **INCIDENCES FINANCIERES DES RECRUTEMENTS POUR LE BAILLEUR ET POUR LE LOCATAIRE**

A titre d'exemple imaginons un ensemble de 1050 logements avec 8 gardiens ou gardiennes assimilés au sens de la circulaire. Le bailleur doit recruter 2 gardiens pour se mettre aux normes.

**1-** Sur la base des salaires pratiqués, le coût d'un gardien (salaires et charges) de statut de droit privé<sup>17</sup>, peut être estimé à 30 000 €/an. Les 75 % de cette dépense sont récupérables. Admettons que les 25 % restants soient répercutés sur la convention TFPB. Admettons également que la charge liée à la mise à disposition d'un logement et de la loge attenante se chiffre à 400 €/mois et qu'elle se répercute en totalité sur la convention TFPB (à noter le montant des investissements nécessaires qui comprend le coût des travaux d'aménagement d'un espace loge attenant à un logement en principe de type IV en rez-de-chaussée d'une part et les frais de déménagement de locataires nécessaires à la libération des lieux, d'autre part : au total 20 à 30 k€). Enfin, troisième hypothèse, admettons que le recrutement des gardiens ne permette par ailleurs aucune économie.

Le calcul donne pour le recrutement de ces deux gardiens :

- 43€/an de charges supplémentaires pour chaque locataire
- 23 €/an et par logement financés par le propriétaire (et imputés selon nos hypothèses sur la convention TFPB).

remarque : il y a de très nombreux cas où les 100 % de la dépense salariale du gardien recruté sont répercutés sur la convention TFPB. Dans cette hypothèse, et pour reprendre l'étude de cas ci-dessus, il n'y a aucune charge supplémentaire pour le locataire et le bailleur supporte de son côté 66 €/logement qu'il finance intégralement sur la convention TFPB.

**2-** Si le recrutement des gardiens permet de réduire le montant d'un marché avec une entreprise de nettoyage, la charge supplémentaire pour le locataire sera fortement réduite voire annulée. C'est le cas cité par l'OPIEVOY pour la Grande Borne. C'est évidemment encore plus vrai lorsque les 100 % de la dépense salariale du gardien recruté sont répercutés sur la convention TFPB.

**3-** hypothèse où il n'y a pas de recrutement mais reconversion et requalification d'agents d'entretien en gardien.

---

<sup>17</sup> un gardien relevant de la fonction publique territoriale, classé au 5 ème échelon (indice 278), coûte moins cher : 22 500 €/an en salaires + charges. Dans ce cas l'incidence financière pour le locataire est à minorer de 25 % ; celle du bailleur, répercutée sur la convention TFPB, diminue de 15 %.

L'opération est probablement d'un coût identique au cas précédent pour le bailleur. En effet alors qu'auparavant la totalité de la dépense salariale de l'ex agent d'entretien était récupérée sur le locataire, le salaire et les charges du nouveau gardien ne sont récupérés qu'à hauteur de 75 % (le bailleur peut toutefois, comme précédemment, proposer d'imputer la part non récupérable de la dépense salariale de l'agent requalifié sur la convention TFPB).

Il n'y a probablement pas de gain pour le locataire par rapport à sa situation antérieure. Les nouveaux gardiens assureront en effet quelques tâches administratives, en principe au moins 25 % de leur temps. Si donc auparavant ils consacraient 100 % de leur temps à faire du nettoyage, il faudra bien compléter leur action ménagère par le recours à une société extérieure pour les 25 % de tâches de nettoyage qu'ils ne réalisent plus. Le prix de revient de ces prestations externalisées est au reste peut-être plus élevé que le montant des 25 % de dépenses salariales de l'ex agent d'entretien désormais affectées à d'autres fins.

## ANNEXE 3a

**Circulaire UHC/IUH 2/21 n° 2001-68 du 8 octobre 2001 relative à la signature d'une convention entre l'État et un organisme d'HLM ou une SEM, pour bénéficier d'un abattement de 30 % sur la base d'imposition des immeubles d'habitation à usage locatif, attribués sous condition de ressources et situés en ZUS**

NOR : EQUU0110194C

Textes sources : article 1388 bis du code général des impôts, issu de l'article 42 de la loi de finance pour 2001 (n° 2000-135 du 30 décembre 2000) ;Mots clés : convention TFPB, gestion urbaine ;

Publication : B.O. La secrétaire d'Etat au logement à Mesdames et Messieurs les préfets de région, Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux de l'équipement (direction départementale de l'équipement, direction régionale de l'équipement, centre d'études techniques de l'équipement, direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département, Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de l'équipement (centres interrégionaux de formation professionnelle, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction, centre scientifique et technique du bâtiment, direction des affaires financières et de l'administration centrale, direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques, CGPC, Mission interministérielle d'inspection du logement social).

L'article 1388 bis du code général des impôts (CGI), issu de l'article 42 de la loi de finances pour 2001 (n° 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 arrivée à expiration.

En application du II de l'article 1388 bis du CGI, l'abattement a été réservé, en 2001, aux logements appartenant à des organismes d'HLM ou à des SEM qui ont fait l'objet d'un plan de redressement ou qui ont procédé au gel des loyers.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, cet abattement sera réservé aux logements faisant l'objet d'une convention passée entre le propriétaire et le représentant de l'Etat dans le département relative à l'entretien et à la gestion du parc ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires.

La présente circulaire rappelle les objectifs qui sont attachés à la signature de cette convention, indique le contenu des actions prévues en contrepartie de l'abattement et donne des précisions sur les conditions et les modalités de mise en œuvre de ces conventions.

## I. - CONTEXTE ET OBJECTIFS

Un abattement de 30 % de la TFPB va être accordé aux organismes de logement social au titre du patrimoine qu'ils possèdent en ZUS et signataires d'une convention par laquelle ils s'engagent sur des actions en contrepartie de cet allègement fiscal.

Cette mesure représente un effort global pour l'Etat de 800 MF par an pendant cinq ans et dégage, sans délais, des disponibilités financières directes aux organismes bailleurs concernés (organismes d'HLM et SEM). Elle favorise le démarrage ou le renforcement d'actions concrètes au bénéfice des habitants, en particulier l'amélioration de l'entretien et de la sécurisation du bâti passant notamment par une meilleure présence humaine.

Cette mesure fiscale s'inscrit dans le prolongement de démarches déjà engagées : la politique de la ville a, depuis 1998, mis l'accent sur ces préoccupations, par l'obligation de formaliser dans les contrats de ville des conventions de gestion urbaine de proximité (GUP). Le ministère de l'équipement a, pour sa part, augmenté les crédits budgétaires de la ligne « qualité de service » afin d'apporter une aide financière aux organismes qui s'engageraient dans ces démarches, notamment dans le cadre d'un protocole d'accord (ou convention) signé par le bailleur concerné, la collectivité territoriale et le représentant de l'Etat. Ce protocole est une préfiguration des conventions GUP.

Vous veillerez à ce que la convention relative à la TFPB s'articule avec les autres démarches en cours. Pour cela, la convention a vocation à susciter la généralisation de démarches de gestion urbaine de proximité auprès des organismes bailleurs en contribuant à la pérennisation des actions de ceux qui se sont fortement mobilisés sur l'amélioration de la gestion urbaine de proximité, en privilégiant la mise en cohérence des actions entre organismes et en développant l'action de ceux qui sont insuffisamment mobilisés sur cette question.

L'estimation du montant de l'abattement vous permettra de mettre en rapport l'avantage fiscal dont bénéficie l'organisme et le programme d'action proposé.

## II. - CONTENU

Seules les actions prévues en contrepartie de l'abattement de TFPB font l'objet de la convention. L'Etat ne s'engage en aucun cas sur des actions relevant d'autres financements.

**II.1. La convention, selon les termes de la loi de finances pour 2001**, est relative à l'entretien et à la gestion du parc et a pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires. Elle porte donc principalement sur des actions de fonctionnement, notamment pour améliorer la présence humaine sur ces quartiers. Il s'agit d'apporter aux organismes bailleurs une aide fiscale leur permettant de faire face, pendant la durée de la convention, aux actions sur lesquelles ils s'engagent. Les axes à mettre en œuvre sont les suivants :

**II.1.1. Actions d'accompagnement de la sécurisation du bâti, qui permettent de lutter contre le sentiment d'insécurité**

La convention pourra comporter des actions ayant trait à la sécurité, la tranquillité (jouissance paisible des lieux, gardiens et personnel de proximité, surveillance, médiation). A titre d'exemple, il s'agira notamment de préconiser l'augmentation de la « présence humaine », en mettant l'accent sur le rôle particulier qui sera demandé aux nouvelles équipes, leur formation initiale et leur « management »; la mise en œuvre d'actions de sensibilisation/formation des gardiens pour assurer des fonctions d'accueil, d'écoute des habitants et d'interface avec l'organisme; les actions visant à territorialiser la présence de l'organisme (organisation d'antennes de gestion, coordination des équipes pour assurer une présence plus importante).

J'attire votre attention sur la mise en application dès janvier 2002 d'un projet de décret, en cours d'élaboration, relatif « aux obligations de gardiennage ou surveillance des immeubles d'habitation ». Ce projet prévoit notamment une obligation de gardiennage ou de surveillance dans les immeubles ou groupes d'immeubles situés dans une ZUS (une personne par tranche de 100 logements) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002. Cette obligation est assurée par des personnes employées par le bailleur, aux fonctions de concierges, gardiens, employés d'immeubles à usage d'habitation et, pour partie, agents de proximité ou correspondants de nuit, logées ou non dans l'immeuble ou le groupe d'immeubles. Elle peut également être assurée par un organisme prestataire de services pour le compte du bailleur social. Vous vérifierez que ces dispositions sont bien prévues lors de la signature de la convention.

#### II.1.2. Actions en matière de gestion urbaine de proximité, notamment celles visant l'amélioration de l'entretien

La convention pourra prendre en compte des actions portant sur l'environnement du logement, la qualité de la propreté et de la maintenance des espaces de proximité (maintenance, entretien, nettoyage des espaces collectifs, des annexes, des stationnements, des voiries résidentielles, des espaces verts, organisation du recueil des déchets ou du tri sélectif au sein des résidences).

Pourraient être développées à cette occasion les actions suivantes: actions destinées à développer un entretien cohérent des espaces collectifs (inter-bailleurs, bailleurs-ville); programme visant à coordonner l'action de différents organismes d'HLM sur un même site, notamment dans les domaines de la présence, de la maintenance ou de l'entretien.

#### II.1.3. Actions visant à développer des démarches participatives et à recréer du lien social

La convention pourra comporter des actions relatives à l'accompagnement social (prévention, suivi des difficultés des locataires, gestion sociale personnalisée, interface avec les services sociaux), la remise à disposition d'équipements collectifs (soutien aux actions associatives, appui aux initiatives des habitants) ou le renforcement de services au public (renforcement de la présence des personnels de proximité, accompagnement de l'implantation ou du renforcement de commerces, de services ou d'activités économiques, pôles de services publics). Seront notamment recherchées les actions relatives à la remise à disposition de locaux communs résidentiels (LCR) à destination des habitants avec organisation d'un planning d'utilisation des salles, géré par l'organisme; l'organisation de la participation des habitants aux réflexions relatives à la gestion des espaces collectifs privés (entretien des espaces, plantations, organisation de réunions conviviales).

#### II.1.4. Reconductibilité d'actions déjà engagées par le bailleur en matière de gestion urbaine de proximité

Les actions à prendre en compte sont des actions nouvelles. Toutefois, lorsque l'organisme satisfait à ses obligations en matière de gardiennage et atteint un bon niveau d'entretien et de gestion, vous pourrez prendre en compte, dans la limite de 40 % de l'abattement TFPB, les actions déjà mises en œuvre que l'organisme s'engage à reconduire.

Le financement de la reconduction d'actions pourra être porté à 60 %, pour les organismes ayant par ailleurs déjà signé une convention de gestion urbaine de proximité dans laquelle ils s'engagent à des efforts très importants en matière de gestion urbaine de proximité.

## **II.2. Par exception, vous pourrez toutefois envisager quelques actions en investissement dans le cadre de la convention TFPB**

Organisme en CGLLS : dans ce cas, toute action visant l'amélioration du cadre de vie des habitants doit être envisagée. La convention ne doit pas créer d'obligations supplémentaires au-delà de ce que prévoit le protocole de redressement, qui ne seraient pas compensées.

Organisme visé au II.1.4. Dans ce cas, des actions d'investissement pourront être inscrites à la convention dans la limite de 20 % de l'abattement. Ce taux pourra être porté à 30 % pour les organismes visés au 2<sup>e</sup> alinéa du II.1.4.

En tout état de cause, les actions d'investissement prévues doivent être accompagnées de mesures en termes d'organisation, en interne ou avec d'autres acteurs concernés.

Quelles que soient les actions retenues et bénéficiant de subventions (État, région, département, commune, ...), vous veillerez à ne prendre en compte que les montants restant à la charge de l'organisme.

## **III. - CONDITIONS**

Le coût de l'amélioration de la gestion urbaine de proximité ne doit pas être répercuté deux fois : sur l'État, au titre de l'exonération, sur les locataires par la quittance. Les actions, contrepartie de l'abattement de 30 % de la TFPB, ne doivent pas conduire à augmenter le loyer ou les charges. Au contraire, doivent être privilégiées celles visant la réduction, à terme, des charges locatives (renégociation de contrats d'entretien, réorganisation du service rendu).

Les embauches supplémentaires de gardiens, pris en compte dans la convention TFPB, ne peuvent donner lieu à répercussion de charges pour la part couverte par le fruit de l'abattement de la TFPB.

En toute hypothèse, il convient d'examiner avec l'organisme comment obtenir que le quittancement global (loyer + charges) sur la ZUS ne subisse pas d'augmentation, ce qui n'interdit pas que, le cas échéant, une répartition plus équitable des charges puisse être recherchée entre les différents locataires.

La convention TFPB doit s'articuler avec les documents contractuels existants ou à élaborer (conventions thématiques de gestion urbaine de proximité des contrats de ville, contrats locaux de sécurité ou protocoles CGLLS). Selon les cas, elle constitue donc une déclinaison des documents existants ou elle a vocation à jouer un rôle de levier pour l'élaboration de tels documents. Pour cela, vous veillerez à associer les collectivités locales concernées à la préparation des principaux éléments de ces conventions, et, dans la mesure du possible, dans le cadre des comités de pilotage des contrats de ville ou des contrats locaux de sécurité. Par ailleurs, elles seront rendues destinataires des conventions signées, accompagnées des fiches détaillées de ZUS (cf. modèles joints).

L'amélioration du service rendu aux habitants ne peut pas être envisagée sans leur participation active. Vous serez particulièrement garant du respect des points suivants; les actions envisagées doivent répondre aux attentes des habitants concernés; la mesure de la satisfaction des habitants doit être effectuée de façon régulière par la mise en place de dispositifs ad hoc.

A ce titre, il est rappelé que la loi SRU prévoit la mise en place d'un plan de concertation locative pour chaque bailleur, suivi par l'installation de conseils de concertation locative, consultés notamment pour les différents aspects de la gestion d'un immeuble ou d'un ensemble immobilier. A cette occasion, le bailleur pourra présenter les modalités retenues pour ne pas majorer les charges des locataires.

#### **IV. - MISE EN ŒUVRE**

Le cadre de cette convention a fait l'objet d'une formalisation nécessaire s'agissant d'une mesure fiscale.

##### **IV.1. Modèle de convention**

Pour pouvoir bénéficier de cet abattement, l'organisme d'HLM ou la SEM passera, avec le représentant de l'Etat dans le département, une convention par ZUS concernée. Vous trouverez en annexe I un modèle de la convention type.

Je vous rappelle que cet abattement s'applique au titre des impositions établies de 2002 à 2006, à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant la signature de la convention. Toutefois, les actions qui feront l'objet de la convention pourront être revues sur la base d'un bilan, dressé chaque année, des actions - réalisées ou non - afin de déterminer, par avenir, les actions des années suivantes.

Pour en bénéficier au titre de 2002, la convention doit être signée et transmise avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

L'organisme adressera chaque convention signée aux services des impôts, accompagnée, d'une part, si cela n'a pas été le cas en 2001, de la déclaration comportant tous les éléments d'identification des biens, selon le modèle établi par l'administration fiscale (imprimé 6668-D-SD) et, d'autre part, de tout élément permettant de répertorier les logements en ZUS.

Dans les mêmes conditions, les modifications ultérieures apportées à la liste des logements admis au bénéfice de la mesure devront être portées à la connaissance de l'administration fiscale, soit par le bailleur, en cas de nouvelle convention, soit par le représentant local de l'Etat, s'il y a résiliation de la convention.

Les imprimés fiscaux sont disponibles dans les centres des impôts fonciers ou sur le site du MINEFI dans la rubrique « contribuable », « déclarer », puis « fiscalité directe locale ».

Vous me ferez parvenir une copie des conventions signées sous le timbre DGUHC/IUH2.

##### **IV.2. Éléments de connaissance sur chaque site**

Un état des lieux partagé entre l'organisme et l'Etat est obligatoire, préalablement à la définition des actions qui seront retenues en contrepartie de l'abattement de TFPB. Selon le contexte local, le site en ZUS peut avoir déjà fait l'objet de plusieurs actions visant à l'amélioration de la gestion urbaine, soit par l'organisme seul, soit en partenariat avec la commune et/ou d'autres partenaires.

Vous trouverez en annexe II, la grille descriptive relative à l'état des lieux de chaque ZUS. Il ne s'agit pas de refaire une étude lourde, mais, par une description rapide, de vous permettre, ainsi qu'à l'organisme, d'apprécier et d'évaluer la situation de chacun des sites, pour en dégager les actions nécessaires.

Pour cela, vous prendrez appui, parmi vos services déconcentrés, auprès des personnes ayant en charge la politique de la ville et les relations avec les organismes bailleurs, afin de disposer de tous les éléments de contexte nécessaires.

Vous pourrez utiliser également les diagnostics réalisés à l'occasion de la signature des contrats de ville, ORU ou GPV, ainsi que les réflexions en cours concernant la gestion urbaine de proximité.

Par ailleurs, le bailleur social vous fournira le montant de la TFPB sur le site considéré, calculé à partir du dernier avis d'imposition connu.

#### **IV.3. Définition du programme d'action**

Les actions à mettre en œuvre dans le cadre de la convention devront avoir fait l'objet d'une discussion à partir de l'état des lieux. Pour cela, une grille, présentée en annexe III, vous aidera à faire l'analyse des dysfonctionnements qui semblent les plus urgents à traiter, et pourra vous servir de tableau de bord du suivi qualitatif des actions engagées. Vous veillerez dans ce cadre, à aider les propriétaires bailleurs qui ont déjà fait de nombreux efforts sur leur parc à pérenniser leurs actions, et à obtenir des engagements significatifs de la part de ceux qui présentent un certain retard dans l'entretien de leur patrimoine.

Afin de juger de la politique d'entretien des bailleurs sociaux, vous trouverez ci-après les ratios moyens nationaux de dépenses par logement en matière d'entretien courant, de gros entretien et de grosses réparations, pour ce qui concerne, d'une part, les OPHLM et OPAC, d'autre part, les SA d'HLM. Du fait de la grande variabilité de ces ratios d'un organisme à l'autre, ils vous sont donnés à titre indicatif. Il s'agit ici de moyennes nationales, qui ne prennent pas en compte le besoin éventuel d'une politique d'entretien renforcé dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

#### **Ratios de l'exercice 1999**

KF/LOGEMENT	OPHLM ET OPAC	SA D'HLM
Entretien courant	0,96	0,89
Gros entretien	0,93	1,09
Grosses réparations	1,21	1,26

#### **IV.4. Modalités d'évaluation des actions**

Des modalités de suivi et d'évaluation de la convention sont à prévoir entre l'organisme et l'État afin de permettre un échange régulier à propos des difficultés rencontrées par les organismes en matière de gestion urbaine de proximité, et de leurs attentes éventuelles vis à vis de l'État. Une présentation périodique devant les structures partenariales déjà existantes (contrat de ville, contrat local de sécurité, groupe de suivi de la convention gestion urbaine) est particulièrement souhaitable afin de s'assurer de la cohérence des actions entreprises entre tous les acteurs.

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.

Pour vous permettre d'apprecier l'amélioration du service rendu aux habitants, vous regarderez notamment dans quelles conditions le programme d'action et son évaluation auront été débattus avec les habitants du site concerné.

Au vu de ce bilan et en cas de non respect des engagements prévus par la présente convention, il vous appartiendra de la dénoncer et d'aviser les services fiscaux en vue du rétablissement de la TFPB.

Vous voudrez bien me tenir informé des difficultés que vous pourriez rencontrer pour l'application du présent texte sous le timbre DGUHC/IUH2.

Pour le secrétaire d'État au logement :  
Le directeur général de l'urbanisme,  
de l'habitat et de la construction,  
F. Delarue

#### LISTE DES ANNEXES

- Annexe I. - Convention type « abattement TFPB ».
- Annexe II. - Fiche détaillée de ZUS - état des lieux.
- Annexe III. - Outil d'analyse des services rendus aux habitants.

## ANNEXE 3b

### **Décret n° 2001-1361 du 28 décembre 2001**

**Décret relatif aux obligations de gardiennage ou de surveillance de certains immeubles d'habitation et modifiant le code de la construction et de l'habitation.**

NOR:EQUU0111838D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, des transports et du logement,

Vu le code civil, notamment son article 1719 ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment son article L. 127-1 ;

Vu le code général des impôts, notamment son article 1388 bis ;

Vu la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 modifiée tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, notamment son article 44 ter ;

Vu la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à l'amélioration des rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, notamment son article 6 (b) ;

Vu la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, notamment ses articles 23 et 42 ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

### Article 1, 2

[\*article(s) modificateur(s)\*]

### Article 3

Les dispositions du présent décret sont applicables à compter du 1er janvier 2002 aux logements situés en zone urbaine sensible détenus par les bailleurs définis à l'article R. 127-1 du code de la construction et de l'habitation et remplissant les conditions prévues aux I et II de l'article 1388 bis du code général des impôts et à compter du 1er janvier 2003 aux autres logements détenus par les bailleurs définis au même article R. 127-1.

## ANNEXE 3c

### **Circulaire n° 2002-10 UHC/DH 2/2 du 1<sup>er</sup> février 2002 relative aux obligations de gardiennage ou de surveillance de certains immeubles d'habitation**

NOR : EQUU0210016C

Références : Articles R. 127-1 à R. 127-4 et R. 152-7 du code de la construction et de l'habitation.

Publication : Bulletin officiel

La secrétaire d'État au logement à Mesdames et Messieurs les préfets de région (direction régionale de l'équipement [pour attribution]) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (direction départementale de l'équipement [pour information]) ; direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, mission interministérielle d'inspection du logement social (pour attribution) ; centres interrégionaux de formation professionnelle, direction du personnel et des services, conseil général des ponts et chaussées (pour information).

Le décret n° 2001-1361 du 28 décembre 2001 pris en application de l'article L. 127-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) crée une obligation pour les bailleurs d'affecter un effectif minimum de personnes aux fonctions de gardiennage ou de surveillance dans les ensembles d'immobilier locatifs.

L'objectif de ce décret est de garantir une présence humaine effective sur le terrain, en la développant lorsque cela est nécessaire, afin d'assurer, par le lien social avec les habitants, la tranquillité des lieux.

Vous serez chargé dans un premier temps de suivre la mise en œuvre de ce décret dans les zones urbaines sensibles, dans le cadre des conventions relatives à l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) avec les bailleurs sociaux (dispositif expliqué dans la circulaire n° 2001-68/UHC/IUH2/21 du 8 octobre 2001), conventions dont la mise en place de personnel assurant le gardiennage ou la surveillance en nombre suffisant constitue un des éléments significatifs. S'agissant des autres bailleurs et des logements non concernés par les conventions TFPB des bailleurs sociaux, vous aurez la possibilité de vous faire indiquer par les bailleurs les mesures qu'ils auront prises pour assurer l'application de ce décret. En cas d'inapplication, le décret prévoit la possibilité de sanctions (contraventions).

#### **I. - CHAMP D'APPLICATION**

L'obligation créée par le décret s'applique à tous les bailleurs, quel que soit leur statut juridique, dès lors qu'ils gèrent cent logements locatifs ou davantage.

Ces logements doivent se situer soit dans un même immeuble, soit dans un groupe d'immeubles collectifs formant un ensemble qui présente une certaine unité. Cette unité est à apprécier au cas par cas, compte-tenu de la configuration des lieux et pour assurer la fonctionnalité du travail de gardiennage ou surveillance. Il faut que la proximité permette d'assurer ces fonctions, ce qui exclut de regrouper artificiellement des immeubles situés dans différents quartiers de la ville. Dans la plupart des cas, il s'agira des immeubles construits sur une même emprise foncière ou d'une même « opération » au sens du financement du logement social (éventuellement financée en plusieurs tranches).

Les immeubles auxquels s'applique le décret sont ceux situés en ZUS, quelle que soit la taille de la commune, ainsi que ceux situés dans une commune de plus de 25 000 habitants, ou dans une commune comprise dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants comportant au moins une commune de plus de 15 000 habitants (notion plus large que les agglomérations de l'article 55 de la loi SRU ; en outre, toutes les communes de l'aire urbaine sont concernées).

Les logements individuels, en diffus ou en lotissement, sont exclus

Les logements sous statut de copropriété sont également en principe exclus, les procédures de décision étant différentes dans ces ensembles. Cependant, il peut y avoir, dans une copropriété de 200 logements par exemple, un propriétaire bailleur de 150 logements qui est, lui, concerné par l'obligation - sous réserve de l'accord de l'assemblée générale de la copropriété. C'est en particulier le cas des immeubles de logements sociaux dans lesquels une partie des logements ont été vendus à leurs locataires, l'ensemble devenant une copropriété.

L'obligation de gardiennage pèse sur le bailleur. Lorsqu'un immeuble est géré par un tiers dans le cadre d'un mandat de gestion, l'obligation de gardiennage pèse sur le bailleur et non sur le mandataire, gestionnaire ou gérant, qui agit au nom du bailleur. Dans le cadre de ce mandat, il est, bien entendu, possible de prévoir la mise en œuvre de ces dispositions par le mandataire.

Lorsqu'il y a sous-location (en particulier dans le cas des logements-foyers), l'obligation pèse non sur le bailleur principal, mais sur le locataire principal, en sa qualité de bailleur louant dans le cadre du sous-bail.

## II. - LA MESURE

Elle consiste en l'obligation d'affecter aux fonctions de gardiennage ou surveillance au moins une personne équivalent temps plein par tranche de cent logements sur l'ensemble de l'année.

Les tranches de 100 logements s'analysent comme suit :

- de 0 à 99 logements : pas d'obligation ;
- de 100 à 199 logements : une personne ;
- de 200 à 299 logements : deux personnes ;
- etc.

L'équivalent temps plein (ou «temps complet» dans certaines conventions collectives) peut être assuré par plusieurs personnes travaillant à temps partiel. Cela ne signifie pas qu'une personne par tranche de 100 logements doive être présente 24 heures sur 24, nuit, samedi et dimanche compris, mais qu'une personne assurant un temps de travail normal soit présente. Ce temps de travail est de 1 600 heures annuelles si la personne se situe dans le cadre d'un contrat de travail de 35 heures hebdomadaires, mais la situation est variable et souvent dérogatoire selon les statuts d'emploi pour les gardiens ou employés d'immeubles.

La fonction doit être assurée sur l'ensemble de l'année, ce qui implique le remplacement des agents concernés pendant leurs congés payés annuels.

### III. - LA NATURE DES EMPLOIS PERMETTANT DE RÉPONDRE À L'OBLIGATION

Le décret énumère cinq types d'emplois : concierge, gardien, employé d'immeuble à usage d'habitation, agent de prévention et de médiation, correspondant de nuit, étant précisé que les deux derniers types d'emploi pourront seulement répondre en complément à l'obligation de 1 personne par tranche de 100 logements. Cette dernière orientation ne fait pas obstacle à ce que chaque agent de médiation ou correspondant de nuit employé à temps plein soit comptabilisé pour 1 dans le décompte, mais elle implique que les agents de prévention ou de médiation ainsi que les correspondants de nuit représentent ensemble une part minoritaire des agents remplissant l'obligation.

A titre d'exemple, si dans un ensemble immobilier de 350 logements, 3 employés sont nécessaires pour répondre à l'obligation du décret, le décompte du bailleur ne pourra retenir qu'un agent de prévention ou de médiation à temps plein ou un correspondant de nuit à temps plein ou un agent de médiation à mi-temps et un correspondant de nuit à mi-temps.

Cette énumération d'emplois a été rendue nécessaire par les différentes appellations en vigueur selon les catégories de bailleurs, et au sein même des organismes HLM, selon le statut juridique des organismes.

Elle montre qu'on peut comptabiliser bien sûr le « gardien d'immeuble » au sens traditionnel, mais de façon plus large les fonctions d'« agent de proximité » ou de médiation, de jour comme de nuit, qui se sont développées récemment dans le cadre de la politique de la ville pour assurer le contact avec les habitants, même si ces emplois ne font pas encore l'objet de conventions collectives précises.

Pour les autres emplois, il conviendra de s'attacher au contenu réel des fonctions des personnes concernées, les emplois comptabilisés devant s'inscrire dans le cadre général qui est celui de l'obligation de gardiennage ou surveillance afin d'assurer la tranquillité. Ainsi, peuvent être comptabilisés les emplois effectivement exercés par certaines catégories de personnel qui comprendraient contractuellement une mission de contact avec les habitants correspondant à l'objectif rappelé plus haut de civilité et de tranquillité. A contrario, tous les emplois présents sur le terrain ne peuvent pas être comptabilisés : agent d'entretien qui n'effectue que des travaux, jardinier, « chargés de clientèle » qui ne font que de la gestion ou conseillers sociaux, par exemple. Vous inviterez les bailleurs à vous rendre compte de leur organisation de terrain, des fonctions effectives et de la localisation de leurs personnels interlocuteurs des locataires sur les questions relatives au gardiennage et à la tranquillité des lieux.

Le décret ouvre la faculté de recourir à du personnel de prestataire de services (entreprise, mais aussi association, régie de quartier, etc.) en lieu et place du personnel employé directement par le bailleur.

Au total, les catégories d'emplois à retenir, sont à la fois plus larges que les gardiens traditionnels et moins larges que l'ensemble des personnels des organismes présents sur le terrain. L'objectif du décret est bien de développer la présence humaine, ce qui implique des créations d'emplois là où cette présence est actuellement insuffisante. Vous y serez particulièrement attentifs dans la négociation des conventions TFPB, même si, pour la première année d'application et compte tenu des délais impartis, une certaine marge d'appréciation est possible.

#### IV. - LA CONCERTATION LOCATIVE ET LA RÉCUPÉRATION DES CHARGES

La nature de ces mesures se situe directement dans le champ d'application de la concertation locative développée par l'article 44 ter de la loi du 23 décembre 1986, dans sa rédaction issue de l'article 193 de la loi SRU. Vous veillerez à ce que le ou les conseils de concertation locative, dont il est souhaitable qu'ils soient créés au niveau local à l'échelle des immeubles ou groupes d'immeubles concernés, soient saisis par le bailleur des dispositions qu'il entend prendre en matière de gardiennage ou surveillance.

Ce dialogue avec les locataires paraît d'autant plus souhaitable que, s'agissant du financement des mesures à prendre, mis à part le cas des immeubles en ZUS avec convention TFPB, les règles générales de récupération des charges auprès des locataires s'appliquent sans modification. Ainsi, quel que soit le statut du bailleur, lorsque le gardien assure l'entretien des parties communes et l'élimination des rejets, 75 % des charges correspondant à sa rémunération et aux charges sociales et fiscales y afférentes sont récupérables sur les locataires. S'agissant des immeubles en ZUS avec convention TFPB la circulaire n° 2001-68/UHC/IUH2/21 du 8 octobre 2001 précise (au III - conditions) que les embauches supplémentaires de gardiens pris en compte dans la convention TFPB, ne peuvent donner lieu à répercussion de charges pour la part couverte par le fruit de l'abattement de la TFPB. En toute hypothèse, il convient d'examiner avec l'organisme comment obtenir que le quittancement global (loyer + charges) sur la ZUS ne subisse pas d'augmentation.

#### V. - LE CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE ET LE CONTRÔLE

L'obligation s'applique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 aux logements sociaux situés en ZUS et faisant l'objet d'une convention entre l'Etat et le bailleur ouvrant le bénéfice de l'abattement de 30 % de TFPB, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 pour les autres logements.

Ce calendrier est compatible avec la mise en œuvre des mesures prévues dans le cadre des conventions TFPB, qui comportent parmi les actions prioritaires le renforcement des personnels affectés au gardiennage ou à la surveillance dans le sens du présent décret. Pour les autres logements, il laisse un délai raisonnable d'adaptation.

Le décret prévoit un dispositif d'information du préfet, à sa demande, par les bailleurs, sur les mesures prises.

Enfin, il crée un dispositif de sanctions (contraventions) pour les bailleurs qui n'auraient pas rempli leurs obligations de mise en place des personnes assurant le gardiennage ou la surveillance ou qui n'auraient pas transmis au préfet les informations demandées.

Vous devrez procéder à un bilan de l'application de ces dispositions. Pour les logements sociaux en ZUS s'inscrivant dans le dispositif d'évaluation des conventions TFPB prévu par la circulaire du 8 octobre 2001, il vous appartiendra de faire le point une première fois à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2002, et une deuxième fois à la fin de l'année 2002. Par ailleurs, un suivi de l'application du décret sera effectué au niveau national entre le secrétariat d'Etat au logement et l'Union HLM pendant les premiers mois de 2002. Pour les autres logements, un premier point devra être effectué à la fin du premier trimestre 2003, et un deuxième point à la fin de l'année 2003.

Vous voudrez bien me tenir informée des difficultés que vous pourriez rencontrer pour l'application du présent texte sous le timbre DGUHC/DH 2.

M.-N. Lienemann

## ANNEXE 4a

Données extraites des conventions d'abattement de la TFPB et des résultats bruts de l'enquête conduite par les DDE (**situation en juillet 2002**)

### **Présentation synthétique pour les 16 départements dont les données sont complètement exploitables**

		<b>rapport global du nb actuel de gardiens/ obligation théorique</b>	<b>prévision au 31 12 02/ du rapport global du nb de gardiens obligation théorique (chiffres provisoires)</b>	<b>% d'augmentation entre le 30 06 et le 31 12 2002</b>	<b>Programmes ne satisfaisant pas le ratio au 31 12 02</b>
<b>13</b>	Bouches-du-Rhône	107 %	112 %	4.24%	7 programmes (sur un total de 69 dossiers exploitables sur 72) ne respectent pas le ratio dont 1 à 50 %
<b>31</b>	Haute-Garonne	73 %	79 %	8.19%	2 programmes (sur un total de 8) ne respectent pas le ratio dont 2 à 50 %. <b>Ce département sinistré (AZF) est un cas particulier</b>
<b>33</b>	Gironde	79 %	81 %	2.61	13 programmes (sur un total de 36 dossiers exploitables sur 41) ne respectent pas le ratio dont 9 à 50 % voire plus <b>retard important</b>
<b>34</b>	Hérault	75 %	83 %	10.71	Pas d'informations par opérations. 3 organismes (sur 7) ne respectent pas le ratio dans des proportions significatives <b>retard important</b>
<b>35</b>	Ille et Vilaine	95 %	97 %	2.56%	2 programmes (sur un total de 18) ne respectent pas le ratio <b>Ne respecterait pas le ratio au 31 12</b>
<b>38</b>	Isère	60 %	105 %	11.41%	1 programme (sur un total de 25) ne respecte pas le ratio
<b>52</b>	Haute-Marne	149 %	149 %	0%	Les deux sites respectent le ratio
<b>57</b>	Moselle	125%	132%	6%	2 programmes (sur un total de 26) ne respecteraient pas le ratio
<b>59</b>	Nord	90.5 %	106 %	16.9%	Résultat global donné par le service. Sur 70 dossiers exploitables (sur 100) au moins 15 opérations ne respecteraient pas le ratio dont 5 se situant autour de 50 % voire moins
<b>67</b>	Bas-Rhin	116 %	116.5 %	0.45%	2 opérations (sur un total de 24) ne respectent pas le ratio
<b>68</b>	Haut-Rhin	119 %	119 %	0%	Pas d'information par site. Les 5 organismes respecteraient le ratio, l'un d'eux fait cependant l'objet d'une demande complémentaire d'information

<b>69</b>	Rhône	98 %	105 %	6.78%	Sur la base des informations figurant dans les conventions TFPB, 15 programmes (sur un total de 61 dossiers exploitables sur 62) ne respecteraient pas le ratio (dont 9 se situeraient autour de 50 % voire moins)
<b>91</b>	Essonne	98 %	104 %	6.01%	14 programmes (sur un total de 73 dossiers exploitables sur 79 ) ne respectent pas le ratio dont 3 autour de 50 % voire moins)
<b>92</b>	Hauts-de-Seine	75%	78 %	3.71%	21 programmes (sur un total de 52) ne respectent pas le ratio dont 10 autour de 50 % voire moins) <b>retard important</b>
<b>93</b>	Seine-Saint-Denis	90	95 %	4.97%	33 programmes (sur un total de 107 conventions signées) ne respectent pas le ratio ; 16 se situeraient autour de 50 % voire moins ne respecterait pas le ratio au 31 12
<b>95</b>	Val-d'Oise	98 %	101 %	3.37%	14 programmes (sur un total de 66) ne respectent pas le ratio dont 1 en dessous de 50 %

Remarque : compte tenu de l'incertitude des chiffres, ce tableau, dans sa colonne de droite, ne comptabilise pas les programmes proches du ratio (à 15% près environ). Compte tenu de cette restriction, on peut établir que le pourcentage de créations de gardiens prévu au cours de l'année 2002, rapporté au total constaté à la mi-année serait de 5%

Les calculs font apparaître que 20 % en moyenne des logements en ZUS disposeraient fin 2002 de moins de 1 gardien ou assimilé pour 115 logements, ce pourcentage passant à 24 % en moyenne pour les logements en ZUS fin 2002 ne respectant pas rigoureusement le ratio de 1 gardien pour 100 logements. Compte-tenu de l'incertitude des chiffres et de la tolérance éventuelle des DDE, le texte du rapport a retenu le taux de 20 %.

## ANNEXE 4 b

Données extraites des conventions d'abattement de la TFPB et des résultats bruts de l'enquête conduite par les DDE (**situation en juillet 2002**)

### Seuls ensembles ne respectant pas le décret gardiens

organisme	patrimoine en Zus (nb logements)	état du respect du décret gardiens		
		nb gardiens constat au 30 06 02	nb gardiens décret	prévu existant fin 2002

### A

#### Dépts de province les plus urbanisés

total 13	13222	73	100	82
total 31	10213	52	82	58
total 33	15928	93	152	97
total 57	1553	12	14	22
Total 59	19225			+ 53
total 67	7478	70	73	70
total 69	21892	149	198	176
total	89511	449	619	558

### B

#### Dépts Ile de France

Total 91	15881	99	145	110,4
Total 92	24710	146	237	154
Total 93	35034	226	322	248
total 95	18643	145	177	153
total	94268	616	881	665,4

### C

#### Dpts province moyennement urbanisés

total 34	6077	76	104	85
total 35	3998	18	37	21
total 38	3938	19	28	29
total 52	0	0	0	0
total 68	1170	8	11	8
total	15183	121	180	143

total des 3 groupes	198962	1186	1680	1366,4
créations prévues en 2002				180,4
% créations prévues en 2002 rapportées au total du début de l'année				15,2%

## ANNEXE 4c

### **SYNTHESE DE L'ETUDE PORTANT SUR LES DEPARTEMENTS TESTS**

Données obtenues à partir des conventions d'exonération à 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (de fin 2001) et d'une enquête des DDE conduite auprès des bailleurs dans le cadre du décret « gardiens »

Les données figurant dans le tableau ci-dessous sont rassemblées sur 14 colonnes :

- 1) Les chiffres contenus dans les colonnes 1 à 11 des tableaux (principalement des données financières ) ont été obtenus par exploitation des dossiers joints aux conventions d'exonération de la TFPB pour l'ensemble des 24 départements retenus au départ
- 2) Les données sur les emplois de proximité figurant dans les colonnes 12 à 14, sont le résultat des réponses à l'enquête engagée dans le courant 2002 par les DDE auprès des organismes HLM sur leurs effectifs de gardiennage en application d'un point de la circulaire n° 2002-10 UHC/DH 2/2 du 1<sup>er</sup> février 2002 découlant de l'article R\*127-4 créé par le décret.

Ces emplois de proximité sont comptabilisés en ETP. Ils correspondent respectivement à la situation au 30 juin de l'année (colonne 12), à la norme du décret gardiens (colonne 13), et aux prévisions de fin d'année effectuées par les bailleurs (colonne 14).

Compte tenu cependant de la difficulté d'obtenir ces renseignements avec suffisamment de précision, les données sur les emplois de proximité **n'ont pu être exploitées que sur 16 départements (cf annexes 4a et 4b)**:

<b>Synthèse des résultats de l'enquête auprès des départements tests</b>													
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6 €</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>
organisme	patrimoine en Zus (nb logements)			personnel de proximité (ETP) au 31 12 01	montant annuel attendu de l'abattement	actions nouvelles en fonctionnement (2002)	actions reconduites(2002 )	actions nouvelles en investissement (2002)	total actions	différence abattement - (actions nouvelles + investissement)	état du respect du décret gardiens		
<b>RECAPITULATION</b>													
<b>total province urbanisée</b>	<b>437</b>		<b>298 577</b>	<b>2 327</b>	<b>30 665 823 €</b>	<b>26 358 887 €</b>	<b>26 770 157 €</b>	<b>20 504 885 €</b>	<b>73 633 929 €</b>	<b>-16 197 949 €</b>	<b>2 308</b>	<b>2 223</b>	<b>2 439</b>
<b>Total IdF</b>	<b>395</b>		<b>237 520</b>	<b>1 631</b>	<b>32 160 042 €</b>	<b>25 157 557 €</b>	<b>19 330 960 €</b>	<b>77 730 330 €</b>	<b>122 218 847 €</b>	<b>-70 727 845 €</b>	<b>1 313</b>	<b>1 460</b>	<b>1 374</b>
<b>total province mixtes</b>	<b>106</b>		<b>77 299</b>	<b>469</b>	<b>10 697 839 €</b>	<b>4 419 968 €</b>	<b>5 650 017 €</b>	<b>4 635 307 €</b>		<b>14 705 292 €</b>	<b>1 642 564 €</b>		
<b>total étude</b>	<b>938</b>		<b>613 396</b>	<b>4 427</b>	<b>73 523 704 €</b>	<b>55 936 412 €</b>	<b>51 751 134 €</b>	<b>102 870 522 €</b>	<b>210 558 068 €</b>	<b>-85 283 230 €</b>	<b>4 152</b>	<b>4 190</b>	<b>4 363</b>
rapport global du nombre actuel de gardiens /obligation théorique :													
rapport global du nombre de gardiens au 31 12 02 /obligation théorique :													
pourcentage d'augmentation entre le 30 juin et le 31 décembre 2002													