



Liberté • Égalité • Fraternité

REPUBLIQUE FRANÇAISE

**MISSION PERMANENTE D'ÉVALUATION
DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE**

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES
N°

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
N°

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES
N°

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
N°

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DE
L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE
N°

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE
N° 007479-07

**LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE ET LA GESTION
DU PARC SOCIAL DE L'HABITAT**

RAPPORT

MAI 2012



Liberté • Égalité • Fraternité

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MISSION PERMANENTE D'ÉVALUATION
DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES
N°

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
N°

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES
N°

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
N°

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DE
L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE
N°

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE
N° 007479-07

**LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE ET LA GESTION
DU PARC SOCIAL DE L'HABITAT**

RAPPORT

Etabli par

Isabelle MASSIN, Inspectrice générale de l'administration du développement durable

Marc le DORH, Conseiller du Sénat, chargé de mission à l'Inspection générale de l'administration

Marie-Christine DEGRANDI, Inspecteur général adjoint des services judiciaires

Michel DESCHAMPS, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

MAI 2012

SOMMAIRE

INTRODUCTION	9
PREAMBULE : LA DIVERSITE DU PARC DE L'HABITAT SOCIAL ET DEFINITION DU PERIMETRE ETUDIE ET DE SES CARACTERISTIQUES	13
1. LE PÉRIMÈTRE DU CHAMP ÉTUDIÉ	13
2. LES CARACTÉRISTIQUES DU PATRIMOINE ÉTUDIÉ	13
<i>Poids dans le parc des logements</i>	13
<i>Les types de bâtiments</i>	13
<i>Distribution du parc HLM par taille et par type d'organisme</i>	14
3. LES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES DES LOCATAIRES ET ÉVOLUTION.....	14
4. HÉTÉROGÉNÉITÉ DU PARC HLM AU REGARD DES QUESTIONS DE SÉCURITÉ.....	15
I - LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE, UN ENJEU FORT POUR LES BAILLEURS SOCIAUX.....	17
I. 1 LES BAILLEURS ONT DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DE TRANQUILLITÉ RÉSIDEN­TIELLE.....	17
I. 2 MAIS, LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE EST SURTOUT INDISPENSABLE À L'EXERCICE DES MISSIONS DES BAILLEURS SOCIAUX... ..	18
I.2.1 La prévention de la délinquance est utile au plein exercice du rôle social du bailleur social.....	18
I.2.2 Dans cette perspective, l'instrument constitué par les conventions d'utilité sociale et leurs indicateurs de qualité de service peut jouer un rôle important	20
I.2.3 La prévention de la délinquance a une utilité financière pour l'organisme car elle contribue à son équilibre financier	21
I.2.3.1 Délinquance et incivilités : des coûts directs importants	21
I.2.3.2 Des coûts généralement mal connus	22
I.2.3.3 La prévention, un atout pour la réduction des coûts de maintenance	22
I.2.3.4 La prévention, un élément de réduction de la vacance	23
I. 3 LES INTERVENTIONS DES BAILLEURS SOCIAUX EN MATIÈRE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE SE HEURTENT NEANMOINS A DES DIFFICULTES ET ONT DES LIMITES.....	23
I.3.1 Problèmes de gestion des ressources humaines des bailleurs.....	23
I.3.1.1 Maintien dans les quartiers et lutte contre le <i>turn over</i>	24
I.3.1.2 La formation des personnels de proximité et de l'encadrement des organismes bailleurs.....	26
I.3.1.3 La protection du personnel de proximité doit être prise en compte au niveau de la direction des bailleurs sociaux.....	27
I.3.2 Problèmes financiers.....	28

I.3.2.1	La participation financière des organismes HLM à la prévention de la délinquance ne va pas de soi	28
I.3.2.2	Des besoins importants existent là où les moyens des organismes en place sont limités	29
I.3.3	Problèmes d'application des textes et évolutions nécessaires.....	29
I.3.3.1	Les outils juridiques à la disposition des bailleurs sont nombreux et d'application parfois difficile.....	29
I.3.3.2	Le délit d'empêchement d'accès ou de libre circulation est peu opérant	30
I.3.3.3	L'expulsion pour trouble de jouissance demande de tels délais que les habitants victimes des troubles, sont incités à quitter les lieux avant le fauteur de troubles, quand ils le peuvent	31
I.3.3.4	La priorité donnée aux personnes expulsées à cause de troubles de voisinage au titre du DALO mérite d'être encadrée.....	32
I.3.3.5	La lutte contre les squats doit être facilitée pour mieux accroître l'équité dans l'accès au logement social	33
I.3.4	La Gravité particulière de certaines des situations.....	34
II -	POUR UNE MEILLEURE CO-PRODUCTION DE LA TRANQUILLITE ET DE LA SECURITE DANS LES QUARTIERS D'HABITAT SOCIAL.....	37
II. 1	LES BAILLEURS DOIVENT SE Doter D'UNE STRATEGIE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE	38
II.1.1	Une stratégie pour la tranquillité résidentielle.....	38
II.1.2	Les actions qui peuvent relever de cette stratégie.....	39
II.1.2.1	L'observation des faits	39
	<i>Observatoire de l'USH et d'organismes divers</i>	39
	<i>Les observatoires de bailleurs</i>	40
	<i>La question de la qualité des données collectées</i>	40
II.1.2.2	Un positionnement clair des personnels de proximité	41
II.1.2.3	Des unités de surveillance des programmes immobiliers en dehors des heures de travail des gardiens	41
II.1.2.4	Le cas particulier des personnes ayant des problèmes psychiques	42
II.1.2.5	La prévention situationnelle.....	43
	<i>La résidentialisation</i>	43
	<i>Le contrôle des accès aux caves et parkings</i>	43
	<i>La vidéoprotection</i>	44
II.1.3	L'association des résidents à la démarche de prévention.....	46
II.1.3.1	La concertation locative.....	46
II.1.3.2	Les chartes de voisinage	46
II.1.3.3	Les correspondants d'immeubles	47
II.1.3.4	La responsabilité individuelle	48
II. 2	L'ACTION DES BAILLEURS SOCIAUX EST A INSCRIRE DANS UN PARTENARIAT TERRITORIAL RENFORCE.....	48
II.2.1	Le rôle des communes et intercommunalités.....	48

II.2.2 Les coopérations résidents/bailleurs avec la commune	49
II.2.2.1 L'accompagnement social des locataires et à la vie sociale dans les programmes HLM.	49
<i>Les conseillers en économie sociale et familiale</i>	49
<i>La médiation</i>	50
<i>Animation de la vie collective de la cité</i>	51
II.2.2.2 Le cas de la vidéoprotection sur la voie publique aux abords des immeubles.....	51
II.2.2.3 Les conventions de gestion urbaine de proximité (GUP)	52
II.2.3 La participation aux instances partenariales	53
II.2.3.1 Les conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD/CISPD).....	53
II.2.3.2 Les stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance	54
II.2.3.3 Groupes de travail thématiques avec les bailleurs sociaux	54
II.2.3.4 Les cellules de veille territoriale	55
II.2.3.5 Les conseils pour les droits et devoirs des familles (CDDF)	55
II.2.3.6 Un outil important de partenariat avec les bailleurs sociaux : les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)	56
II. 3 LE PARTENARIAT DES ACTEURS LOCAUX DOIT ETRE CONFORTE PAR L'ACTION COORDONNEE DES SERVICES DE L'ÉTAT	57
II.3.1 L'enjeu de la coordination des politiques publiques tant au niveau central qu'au niveau départemental	57
II.3.1.1 Une coordination qui gagnerait à être renforcée à l'échelon central	57
II.3.1.2 L'articulation locale de la politique de prévention, dans les quartiers d'habitat social avec les autres politiques publiques relatives à ces quartiers mérite une organisation clarifiée	58
II.3.2 Des interlocuteurs bien identifiés dans les services territorialisés de l'Etat	60
II.3.2.1 La nécessité d'un accès départemental aux services de l'Etat pour les bailleurs.....	60
II.3.2.2 Le contact avec les services de police.....	60
II.3.2.3 Un référent justice pour les bailleurs sociaux	62
II.3.3 La nécessaire prise en compte de la spécificité des quartiers d'habitat social	62
II.3.3.1 La question de la lutte contre les stupéfiants	62
II.3.3.2 Les programmes d'habitat social comme lieux d'accueil pour les alternatives aux poursuites et pour les travaux d'intérêt général.....	64
CONCLUSION	65
ANNEXES	67
Annexe 1 - Liste des personnes auditionnées hors déplacements en Province	69
Annexe 2 - Questionnaire préfets délégués.....	71
Annexe 3 - Questionnaire adressé en préfecture avant déplacements sur sites portant sur : Partenariat bailleurs-mairie-collectivités.....	75
Annexe 4 - Visites de terrain – Liste des personnes rencontrées	79

Annexe 5 - Évolution des caractéristiques socio-économiques des ménages logés dans le parc HLM	84
Annexe 6 - Schéma partenarial et des outils de gestion de l'Office Public de l'Habitat en matière de Tranquillité Publique Résidentielle	87
Annexe 7 - Article sur le prix du forum français sur la sécurité urbaine remis à Brest Habitat	89
Annexe 8 - Vidéoprotection – OPAC de l'Oise	91
Annexe 9 - Extraits de la stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance de Saint-Dizier et des communes associées	99
Annexe 10 - Glossaire des sigles et acronymes	103
Annexe 11 - Liste des recommandations	107

INTRODUCTION

La mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance dont les travaux sont coordonnés par M. Didier Chabrol, inspecteur général de l'administration, a décidé d'engager, au cours de l'année 2011, un programme d'évaluations thématiques, validé par le Premier ministre, au sein duquel figure le sujet de la prévention de la délinquance et la gestion du parc social de l'habitat.

Pour approfondir cette question, un groupe de travail a été constitué. Une note de cadrage définissant le champ de la mission, les axes et la méthode de travail de ce groupe ont été approuvés par la mission permanente. L'animation de ce groupe de travail a été confiée à Isabelle Massin inspectrice générale de l'environnement et du développement durable. Elle a été aidée dans sa tâche par Marc Le Dorh, conseiller des services du Sénat, chargé de mission à l'inspection générale de l'administration, co-animateur du groupe, par Marie-Christine Degrandi, inspecteur général adjoint des services judiciaires, et par Michel Deschamps, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts (conseil général de l'environnement et du développement durable).

La question de la prévention de la délinquance dans les quartiers d'habitat social se pose depuis plusieurs dizaines d'années, et n'a pas laissé indifférents les pouvoirs publics. Ainsi, dès 1995, les études de sécurité publiques étaient rendues obligatoires dans certains programmes de construction. En 2000, était signé un accord national entre le ministère de l'Intérieur et l'union des HLM. Cet accord visait notamment à renforcer le partenariat entre les bailleurs sociaux et les services de l'Etat et la coopération opérationnelle au service de la tranquillité publique.

Annoncé en octobre 2009, le plan national de prévention de la délinquance 2010-2012 comportait, quant à lui, quatre mesures concernant directement les bailleurs sociaux :

Mesure 6 : A l'issue du bilan « coûts - avantages » destiné à analyser l'intérêt, pour les bailleurs sociaux » de la mise en œuvre de systèmes de vidéo-protection, engager des expérimentations visant à mettre en œuvre des systèmes de vidéo-protection partagés permettant une mutualisation, entre bailleurs sociaux, des coûts et de la gestion de ces systèmes.

Mesure 12 : Prévoir, en tant que de besoin, dans les conventions d'utilité sociale qui seront signées entre chaque bailleur social et l'État avant le 31 décembre 2010, des dispositions complémentaires relatives aux questions de sécurité.

Mesure 13 : Intégrer, dans les formations nécessaires à la validation des CAP de gardiens d'immeuble, un module de formation lié à la sécurité (repérer les situations à risque, désamorcer les conflits, etc.).

Mesure 14 : Mettre en place un soutien personnalisé aux gardiens d'immeubles notamment à travers l'expérimentation d'équipes d'appui spécifiquement dédiées.

Cependant, force est de constater que la situation peut encore, en ce domaine, être améliorée et mérite d'être analysée. La mission a engagé son étude avec la double conviction que toutes les parties ont à gagner à une prise en compte efficace de la sécurité et de la prévention dans les quartiers d'habitat social et que seul un regard équilibré est susceptible de permettre cette prise de conscience.

D'un côté, les bailleurs sociaux sont directement concernés par la sécurité de leurs ensembles immobiliers. Ils doivent, selon les dispositions du code civil, du code de la construction et de

l'habitation et les textes réglementaires régissant les relations bailleurs-locataires, assurer la jouissance paisible du logement, remettre un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique, assurer le gardiennage ou la surveillance des immeubles et prendre les mesures permettant d'éviter les risques manifestes pour la tranquillité et la sécurité. De l'autre, ils ne peuvent pas régler seuls les problèmes de sécurité dans leurs ensembles immobiliers, mais devraient inscrire leur action dans les stratégies communales et intercommunales de prévention de la délinquance et devraient participer à la poursuite des objectifs de la politique de prévention de la délinquance :

- anticiper les risques de passage à l'acte de délinquance ou de réitération ;
- informer des obligations et des sanctions que la loi prévoit ;
- dissuader la commission de faits de délinquance »...¹

Leur engagement est d'autant plus nécessaire que les victimes de la délinquance dans les quartiers d'habitat social sont des ménages modestes qui, le plus souvent, ne disposent pas de la possibilité financière de s'extraire de leur environnement même dans les cas où il deviendrait difficilement supportable.

Si les bailleurs ont des obligations, l'État et les collectivités territoriales doivent de leur côté intervenir et assurer les missions qui sont les leurs. En particulier, l'Etat a pour mission de garantir une équité de traitement des citoyens eu égard aux problèmes de sécurité sur l'ensemble du territoire (zones urbaines sensibles (ZUS)/non ZUS, centres des villes/quartiers périphériques..) et, dans certains cas particulièrement dégradé son intervention est indispensable pour rétablir un socle nécessaire au retour de la tranquillité publique.

Pour réaliser son étude, la mission a procédé à l'examen des publications ayant trait au sujet et à de nombreux entretiens tant avec les représentants des administrations que de l'Union sociale de l'Habitat qu'avec des responsables d'organismes HLM et diverses personnalités qualifiées (cf. annexe 1).

Un questionnaire a été adressé aux préfets à l'égalité des chances et aux sous-préfets ville (cf. annexe 2).

La mission s'est rendue dans cinq sites très différents pour examiner la manière dont les bailleurs sociaux prenaient en compte dans leur gestion la prévention de la délinquance en partenariat avec les pouvoirs publics. Il s'agit d'Évry, Saint-Dizier, Chaumont, Beauvais et Lyon, tous situés en zone police. Les visites ont été précédées de l'envoi d'un questionnaire (cf. annexe 3).

Des rencontres ont systématiquement eu lieu avec le procureur, les bailleurs, les collectivités territoriales, les directions départementales et circonscriptions de sécurité publique, les représentants du corps préfectoral, (cf. liste des personnes rencontrées lors de ces visites en annexe 4).

A Lyon, une attention particulière a été portée sur les initiatives prises en matière de coopération inter-bailleurs pour la formation et le suivi des gardiens d'une part et pour la surveillance des programmes d'habitat social hors du temps de travail des gardiens d'autre part.

La médiation sociale dans les programmes de logement social sous ses différentes formes a été étudiée.

L'expérience parisienne du GPIS (Groupement parisien Inter-bailleurs de surveillance) a été analysée pour évaluer son intérêt et les conditions dans lesquelles le système mis en place, pourrait éventuellement être reproduit dans d'autres territoires.

¹ Introduction du Plan national de prévention de la délinquance.

Après avoir souligné l'hétérogénéité des situations, la mission s'est attachée à examiner l'action des bailleurs, l'action des services de l'État, l'association des habitants et de tous les acteurs, spécialement les communes, pour prévenir la délinquance et assurer la sécurité des programmes d'habitat social. Elle s'est efforcée d'observer les pratiques et de formuler une série de recommandations dans les divers champs d'actions des uns et des autres.

PREAMBULE : LA DIVERSITE DU PARC DE L'HABITAT SOCIAL ET DEFINITION DU PERIMETRE ETUDIE ET DE SES CARACTERISTIQUES

1. LE PERIMETRE DU CHAMP ETUDIE

Le terme « logement social » recouvre des réalités très différentes. A côté des 4,1 millions² de logements, propriétés des offices publics de l'habitat (OPH), des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) et des sociétés coopératives d'HLM regroupées dans l'union sociale de l'habitat (USH), 150 000 logements environ appartiennent à diverses associations œuvrant pour le logement de personnes en difficulté sociale, psychique... 550 000 appartiennent à des Sociétés d'économie mixte / Entreprises publiques locales (SEM/EPL) ou à des collectivités locales. Des bailleurs privés louent par ailleurs des logements dont l'accès est soumis à des conditions de ressources plus ou moins contraignantes (250 000 logements conventionnés ANAH et les logements dits Besson, Borloo, Scellier) ou dont les loyers sont encadrés (260 000 logements soumis à la loi de 1948).

La mission a limité ses réflexions au champ des organismes relevant de l'USH (le « parc HLM ») dont le « métier de base » est de construire, acheter, rénover et gérer des logements en vue de les louer à des familles de condition modeste.

Elle n'a pas traité le cas des logements privés conventionnés.

2. LES CARACTERISTIQUES DU PATRIMOINE ETUDIE

Poids dans le parc des logements

15 % des ménages environ sont logés dans le parc dit « parc HLM ».

La part de ces logements sociaux dans l'ensemble du parc de logements varie considérablement d'une région à l'autre. Dans quatre régions (Haute-Normandie, Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais et Ile-de-France), ces logements sociaux constituent plus de 20 % du parc. Dans six régions (Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Auvergne, Aquitaine, Poitou-Charentes), ils représentent 10 % et moins.

Les types de bâtiments

Les types de bâtiments composant le parc HLM ne sont pas homogènes : 32 % de l'ensemble du parc HLM est constitué de petits et moyens immeubles en ville (48 % pour les constructions récentes), 15 % de ce parc est constitué de maisons en ville ou en lotissements (35 % pour les constructions récentes), 10 % de ce parc est constitué de grands immeubles en ville (5 % pour les constructions récentes), 25 % de petits et moyens immeubles en périphérie (12 % pour les constructions récentes), 18 % de grands immeubles en zone périphérique (il n'y en a pas dans les constructions récentes). Ces derniers constituent ce qu'il est convenu d'appeler « les grands

² Dans ce préambule, les chiffres cités sont des chiffres tirés de « Données statistiques » publié par l'USH (sept. 2011) sauf mention spécifique différente.

ensembles ». Ce n'est donc qu'une partie du parc HLM alors qu'on a parfois tendance à assimiler « les grands ensembles » à la totalité de ce parc.

Distribution du parc HLM par taille et par type d'organisme

Tableau 1 :
Nombre d'organismes HLM possédant un parc locatif, selon la taille de ce parc

	Offices	ESH	Coopératives	Ensemble
Moins de 1 000 logements	3%	5%	2%	11%
1 000 à 1 999 logements	5%	6%	1%	12%
2 000 à 4 999 logements	14%	14%	0,2%	29%
5 000 à 9 999 logements	16%	13%		28%
10 000 à 19 999 logements	8%	5%		14%
20 000 à 99 999 logements	3%	3%		6%
100 000 logements et plus	0,2%	0,2%		0,18%
Ensemble	50%	46%	4%	100%
Nombre d'organismes	274	251	21	546

Tableau 2 :
Répartition du parc locatif HLM, selon la taille du parc de l'organisme propriétaire

	Offices	ESH	Coopératives	Ensemble
Moins de 1000 logements	0,3%	0,2%	0,1%	1%
1000 à 1999 logements	1%	1%	0,3%	2%
2000 à 4999 logements	7%	7%	0,1%	13%
5000 à 9999 logements	14%	12%		27%
10 000 à 19 999 logements	14%	10%		25%
20 000 à 99 999 logements	13%	13%		26%
100 000 logements et plus	3%	4%		7%
Ensemble	53%	47%	0,4%	100%
Nombre de logements	2 147 000	1 912 000	18 000	4 076 000

Source : EPLS au 01.01.2010, sur le seul champ des organismes HLM, France entière, hors Martinique et Guyane
NB : sont ici décrits les organismes HLM et non les groupes d'organismes.

3. LES CARACTERISTIQUES SOCIO-ECONOMIQUES DES LOCATAIRES ET EVOLUTION

L'écart entre le revenu moyen de l'ensemble des ménages et des locataires du parc HLM s'accroît. Alors que le revenu moyen de l'ensemble des ménages hors étudiants, d'après l'enquête nationale logement, est passé de 2280 euros à 2720 euros entre 1984 et 2006, celui des locataires du parc HLM a baissé et est passé de 1910 euros à 1800 euros pendant la même période. (cf. annexe 5 « Evolution des caractéristiques socio-économiques des ménages logés dans le parc HLM »).

De 1997 à 2009, la proportion des familles monoparentales est passée, selon le Credoc, de 15 à 19 % dans le parc social. Alors que 14 % des couples avec enfants vivent en logement HLM, c'est le cas de 38 % des femmes mères de famille monoparentales et de 24 % des pères. 42 % des logements habités par des familles monoparentales ont trop d'occupants contre 8 % pour les couples avec enfants. D'après les chiffres de l'INSEE en 2008, 30 % des personnes issues de familles monoparentales vivaient en dessous du seuil de pauvreté, soit une proportion deux fois plus forte que dans l'ensemble de la population. Les responsables de familles monoparentales sont seuls face aux difficultés du quotidien, avec parfois des horaires de travail décalés par rapport aux horaires des enfants et dans l'incapacité d'assumer des dépenses de garde d'enfants compte tenu de leurs niveaux de ressources, et les enfants sont de ce fait plus livrés à eux mêmes. Ils ont aussi parfois à gérer des conflits avec l'autre parent (non respect des pensions alimentaires ou des droits de visite...). Les mères de familles monoparentales sont à la fois, par ailleurs plus souvent au chômage, et lorsqu'elles travaillent, plus souvent à temps partiel.

4. HETEROGENEITE DU PARC HLM AU REGARD DES QUESTIONS DE SECURITE

S'il y a quelques tendances lourdes d'évolution de l'occupation du parc social (revenus plus faibles des ménages récemment emménagés, vieillissement de la population, part croissante de familles monoparentales, cf. supra), les problèmes de sécurité se posent dans des termes très différents d'un programme à l'autre dans le même organisme, d'un quartier d'habitat social à l'autre dans une même ville. Ce ne sont pas systématiquement dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et dans les tours que se concentrent les difficultés, même si, statistiquement, ce sont davantage dans les immeubles de ce type qu'en pavillon individuel qu'ils se posent.

Si la prévention de la délinquance concerne tout le territoire et donc tous les programmes des organismes HLM, les problèmes graves de sécurité ne touchent, il faut le rappeler, qu'une partie de leur patrimoine

Les programmes HLM sont souvent regroupés en quatre catégories : ceux où il n'y a pas de problème particulier de sécurité, ceux qui sont marqués par des faits d'incivilité, ceux où les trafics de divers ordres (prostitution, trafic...) sont très présents, ceux enfin où les risques encourus d'actes de violence sur les personnes conduisent les habitants à les contourner en se repliant dans leur logement.

Dans le rapport au congrès de l'USH de 2011 intitulé « *Les projets de rénovation urbaine. Les impacts sur les conditions de gestion de proximité et de sécurité dans les quartiers* », il était relevé :

- « *Les situations de départ au regard de la sécurité étaient extrêmement diverses dans les quartiers traités par le PNRU (Programme national de rénovation urbaine). Dans certains cas, l'acuité de ces problèmes constituait un handicap très lourd qui a pesé sur tout le processus d'élaboration et de mise en œuvre du PRU (Projet de rénovation urbaine)* ».
- « *Néanmoins, si l'insécurité réelle touchait à des degrés divers les quartiers du PNRU, l'insécurité ressentie tendait à se manifester sur l'ensemble des sites. Elle était aggravée ou générée par un sentiment d'abandon par les institutions et entretenue par un environnement quotidien généralement dégradé et fréquemment une situation de relégation au sein de la ville* »...
- « *Dans les sites touchés par les problèmes de trafic de drogue, les chantiers de rénovation urbaine sont venus perturber les appropriations déviantes des espaces, avec, dans certains cas, des situations de tensions qui ont exigé des mesures de sécurisation très coûteuses et une gestion de conflits violents autour de la maîtrise du fonctionnement du territoire* ».

- *« Dans ces quartiers, même si les projets parviennent à être menés à leur terme, les résultats sont très compromis. Ce constat amène certains opérateurs à s'interroger sur l'efficacité et l'utilité de leurs investissements en l'absence d'un traitement préalable des problèmes de délinquance visant à réintégrer ces sites dans le fonctionnement de la République. ».*
- *« Certains de ces sites connaissent un durcissement de la situation avec un changement de nature des phénomènes : amplification des trafics, réseaux de plus en plus organisés et structurés, usage d'armes de feu, dérives criminelles... ».*
- *« Les phénomènes se sont la plupart du temps déplacés dans les parties du quartier moins concernés par les opérations de transformation urbaine ou ont pu se diffuser dans des sites voisins ».*

Ces propos correspondent aux constats effectués par la mission lors des visites de terrain ou lors de ses entretiens. C'est du reste la situation rencontrée à de multiples reprises par la Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance (MPEPPD) lors de ses déplacements à l'occasion ses divers travaux d'évaluation.

La dernière remarque relative à au déplacement « opportuniste » de la délinquance, en particulier, a été formulée à plusieurs reprises aux membres de la mission tant par ses interlocuteurs du Logement français, bailleur important implanté à la fois dans des quartiers difficiles comme ceux d'Aulnay-sous-Bois et dans d'autres qualifiés parfois de « protégés », que par des organismes de taille moyenne comme EMMAÛS Habitat, ESH ayant un patrimoine de 12 000 logements environ implantés sur la région parisienne³ ou Plaine Commune Habitat, office regroupant les anciens offices de plusieurs communes de Seine-Saint-Denis et ayant un patrimoine de 17 000 logements environ⁴.

La polarisation de l'attention sur les quelques quartiers où le ou les bailleurs sociaux considèrent être totalement impuissants en dépit de leurs efforts et de leur engagement, compte tenu de la gravité de la situation, ne doit pas pour autant faire oublier que des situations difficiles ont été maîtrisées et les conditions de vie quotidienne pour les habitants considérablement améliorées dès lors qu'un partenariat étroit a pu fonctionner entre bailleurs, Etat et collectivités territoriales.

Il est donc nécessaire et légitime de s'interroger aujourd'hui sur les éléments qui contribuent à que des situations ne dégèrent pas ou s'améliorent.

³ 3 000 dans le Val-d'Oise, 4 100 en Seine-Saint-Denis, 1 500 en Val-de-Marne et autant dans les Yvelines, 440 à Paris, 1 200 en Essonne, 750 en Hauts-de-Seine.

⁴ Implantés sur les communes de Saint-Denis, Pierrefitte, La Courneuve et Villetaneuse.

I - LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE, UN ENJEU FORT POUR LES BAILLEURS SOCIAUX

Les pouvoirs publics se sont penchés sur la situation des quartiers d'habitat social au regard de la prévention de la délinquance depuis de nombreuses années.

En complément de dispositifs contractuels, comme les CUCS, qui ont permis dans certains cas de mobiliser les acteurs locaux autour de ce sujet -parmi d'autres- ils ont fixé, par voie législative et réglementaire, un socle de règles minimales qui s'imposent aux bailleurs sociaux.

Cependant, l'enjeu essentiel aujourd'hui, au-delà de ces obligations normatives, est la mise en œuvre, d'une politique locale de prévention de la délinquance avec une participation active des bailleurs qui leur permette d'exercer leur cœur de métier : loger dans de bonnes conditions les plus fragiles.

I. 1 LES BAILLEURS ONT DES OBLIGATIONS EN MATIERE DE PREVENTION DE TRANQUILLITE RESIDENTIELLE

Le code civil fixe les obligations du bailleur en matière de tranquillité résidentielle. Les modifications qui lui ont été apportées et de nombreux autres textes réglementaires donnent au bailleur le cadre de son intervention. Il s'agit en particulier de :

- L'article 1719 du code civil qui dispose notamment que le bailleur est obligé, par la nature du contrat, et sans qu'il soit besoin d'aucune stipulation particulière d'en faire jouir paisiblement le preneur pendant la durée du bail.
- L'article 6-1 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, modifiée par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, qui crée une obligation aux propriétaires des locaux à usage d'habitation, après mise en demeure dûment motivée, d'utiliser les droits dont ils disposent en propre afin de faire cesser les troubles de voisinage causés à des tiers par les personnes qui occupent ces locaux.
- L'article L. 127-1 du code de la construction et de l'habitation, modifié par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance qui impose aux bailleurs, lorsque l'importance de ces immeubles ou de ces locaux ou leur situation le justifient, d'assurer le gardiennage ou la surveillance de ceux-ci et de prendre les mesures permettant d'éviter les risques manifestes pour la sécurité et la tranquillité des locaux. L'article R. 127-1 du même code précise que cette obligation s'applique à tout bailleur dès lors qu'il gère cent logements locatifs ou plus dans un immeuble ou groupe d'immeubles collectifs formant un ensemble situé soit dans une zone urbaine sensible, soit dans une commune dont la population dépasse 25 000 habitants ou qui est comprise dans une aire urbaine d'un seul tenant regroupant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes comptent plus de 15 000 habitants.
- L'article R. 127-5 du même code qui fait obligation au bailleur, dans les conditions de l'article précédent :
 - d'installer et entretenir un « éclairage assurant une bonne visibilité de l'entrée des immeubles et de leurs parties communes, notamment des parcs de stationnement » ;

- d'installer et entretenir des systèmes limitant l'accès aux parties communes des immeubles aux résidents et aux personnes autorisées par les résidents ou habilités.

Plus généralement, le code de la construction et de l'habitation fixe comme mission aux bailleurs sociaux l'amélioration des « conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées » (Article L. 411). Parmi, les conditions d'habitat figure, bien sûr, la perception par les locataires de la sécurité et de la tranquillité de leur habitat.

I. 2 MAIS, LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE EST SURTOUT INDISPENSABLE A L'EXERCICE DES MISSIONS DES BAILLEURS SOCIAUX...

I.2.1 La prévention de la délinquance est utile au plein exercice du rôle social du bailleur social

Longtemps les bailleurs sociaux ont privilégié leur rôle de bâtisseur. Ils ont été les opérateurs des pouvoirs publics pour satisfaire les besoins de logements à un moment où la pénurie était forte et où les besoins liés à l'exode rural et au développement de l'industrie nécessitaient de faire face à une très forte demande de logements en ville. Les plafonds de ressources pour avoir accès à leur parc correspondaient à la volonté d'en faire des « généralistes de l'habitat » puisqu'ils ont été longtemps fixés à un niveau tel qu'ils couvraient potentiellement 80 % environ de la population.

Le développement de l'accession à la propriété et l'amélioration d'un habitat privé dégradé faisant longtemps fonction, pour partie, « d'habitat social de fait », avant sa réhabilitation, ont conduit la puissance publique à avoir de plus fortes exigences pour favoriser l'attribution des logements sociaux aux publics en difficulté, ne trouvant plus de solution alternative notamment dans le parc privé locatif privé.

Dès les années 1975 et les premières opérations HVS (habitat et vie sociale) la question de l'entretien du patrimoine, de sa gestion, de la mixité sociale, de la qualité de vie, dans les ensembles immobiliers composant le parc HLM, a été posée.

Aujourd'hui, ces questions sont considérées comme majeures par tous les bailleurs et le programme de l'ANRU (Agence nationale de renouvellement urbain) accélère l'évolution en cours du métier de bailleur. Les organismes doivent reloger les ménages touchés par les opérations ANRU dans leur patrimoine social et préserver les investissements collectifs réalisés dans ce cadre et celui des conventions signées pour leur réalisation.

Désormais, le rôle social de bâtisseur et de gestionnaire du bailleur, que personne ne conteste, est à conjuguer à une mission de préservation de la tranquillité publique qui, doit en être une partie intégrante. Cette conception ouverte et responsable est admise par la plupart des interlocuteurs de la mission. Le temps n'est plus de protester contre ce qui est demandé aux bailleurs mais de rechercher la manière dont on peut faire évoluer les métiers pour mieux répondre aux attentes et aux besoins qui nécessitent de nouvelles modalités d'action autour de projets collectifs communs impliquant, bailleurs, services de l'Etat, collectivités territoriales, habitants.

Cette conception renouvelée du rôle du bailleur social transparait du reste dans de nombreux documents qui attestent d'une forte évolution des conceptions des bailleurs eux-mêmes et de leurs représentants.

Ainsi, le rapport présenté au congrès de l'USH 2011, intitulé « *les projets de rénovation urbaine. Les impacts sur les conditions de gestion de proximité et de sécurité dans les quartiers* », déjà cité, relève : « *les projets de rénovation urbaine ont initié des modalités nouvelles de partenariat dans les quartiers. La définition d'un projet urbain, sa mise en œuvre selon un calendrier convenu ont*

rendu nécessaire une concertation entre les acteurs et une articulation des différentes interventions des maîtres d'ouvrages. Le dialogue permanent, ainsi initié, est un point fort de la rénovation urbaine qui a impulsé un véritable partenariat de projet (...). Le constat est aujourd'hui partagé qu'après la rénovation urbaine, la gestion urbaine de proximité sera un gage de pérennisation des investissements et qu'au delà du projet urbain, le projet de gestion sera essentiel au bon fonctionnement du quartier et au maintien de la qualité de vie ».

Autre exemple significatif : le 17 novembre 2011, l'USH, en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations, a organisé un colloque « *Rénover et gérer les quartiers – métiers HLM en évolution* ». La plaquette de présentation au programme était introduite par les propos suivants :

- « Depuis 2003, plus de 300 organismes sont impliqués, aux côtés des collectivités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine sur environ 500 quartiers.
- Ces projets articulent les interventions dans les différents champs de l'urbain, de l'aménagement et de l'habitat, imbriquent les différentes échelles de l'action, se mettent en œuvre dans un cadre contraint en termes de programme, de calendrier et de coût. Enfin, les projets doivent prendre en compte les dimensions humaines et sociales.
- Le caractère global de ces projets, leur complexité et leur ambition ont ainsi conduit les organismes HLM à adapter leur organisation, à développer de larges champs de compétences, à renforcer et enrichir « leur métier de base » et à développer de nouveaux partenariats.
- Il s'agit maintenant de capitaliser tous ces savoir-faire acquis pour les consolider dans l'objectif d'assurer le bon fonctionnement des quartiers rénovés et, plus globalement, de diffuser dans les organismes ces nouvelles cultures et compétences acquises. ».

Lors de ce colloque, l'intitulé d'une des tables rondes était « *Les métiers HLM de la proximité à mobiliser autour de projets de gestions partagés* ». Elle était particulièrement intéressante car elle portait sur les mutations des métiers de proximité et notamment le rôle du bailleur dans l'accompagnement social de ses locataires (attention à porter non seulement aux difficultés de paiement des loyers mais aussi du bon usage du logement et des parties communes comme aux problèmes liés à l'isolement ou au vieillissement d'une partie de la population logée....).

Aujourd'hui une mission claire est assignée au bailleur social : permettre à des ménages modestes d'occuper un logement de qualité à un prix compatible avec leurs ressources. **Le rôle du bailleur social, c'est d'assurer le bien-être dans le logement loué, ce qui suppose tranquillité résidentielle et qualité de service.**

Ceci signifie, au minimum, pour le logement : un chauffage en état de fonctionnement, des revêtements de sols et des murs convenables ; pour les parties communes, des escaliers et halls d'entrée propres, des boîtes aux lettres en bon état et accessibles à toutes heures de la journée ; pour les espaces collectifs de la résidence : absence de résidus au sol, espaces verts entretenus....

Mais ce premier niveau d'exigences doit être complété par un second niveau qui consiste pour le bailleur à ne pas laisser se créer des poches d'insécurité qui seraient ensuite beaucoup plus difficiles à traiter. Cela suppose que les bailleurs sociaux soient en relation avec les services compétents et avec les collectivités territoriales et mettent en œuvre, si nécessaire avec leur appui, des stratégies visant à éviter une dégradation de la situation dans certains quartiers.

En d'autres termes, le bailleur doit avoir une vision complète de son obligation d'assurer « la jouissance paisible du logement loué » :

- vision complète du point de vue fonctionnel puisqu'il s'agit d'assurer une qualité de service de base et, plus généralement, une tranquillité résidentielle de bon niveau ;
- vision complète dans l'espace puisque que « la jouissance paisible du logement loué » ne saurait se limiter au seul appartement mais concerne aussi les parties communes ainsi que les abords dans la limite de propriété et l'ensemble de la résidence.

I.2.2 Dans cette perspective, l'instrument constitué par les conventions d'utilité sociale et leurs indicateurs de qualité de service peut jouer un rôle important

Les conventions d'utilité sociale (CUS) prévues par l'article L. 445-1 du CCH⁵ déterminent le programme stratégique du bailleur social pour une période de 6 ans et constituent un véritable « projet d'entreprise ». La CUS définit ainsi :

- la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme, comprenant notamment le plan de mise en vente de logements ;
- la politique sociale de l'organisme, développée dans le cahier des charges de gestion sociale, comprenant notamment le plan d'actions pour l'accueil des populations sortant des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion ;
- la politique de l'organisme pour la qualité du service rendu aux locataires.

702 CUS doivent être conclus avec les Offices Publics de l'Habitat (OPH), les Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH), les Coopératives d'HLM, les Entreprises Publiques Locales (EPL), et les Unions d'Économie Sociale (UES, sociétés coopératives), pour l'ensemble de leur parc. Au 10 janvier 2012, 97 % des CUS étaient signés, témoignant d'une bonne appropriation de l'outil.

Chaque convention fixe des objectifs pour les différentes politiques qu'elle recouvre. Le respect des engagements et l'atteinte des objectifs sont évalués à l'aide des indicateurs définis à l'article R. 445-5 du CCH.

En ce qui concerne la qualité de service, quatre indicateurs ont été retenus :

- H.III : « Bon fonctionnement des ascenseurs et des chaudières collectives : nombre d'arrêts de plus de n heures par appareil et par an et typologie des causes d'arrêt (défaillances techniques, usage anormal, malveillance) » ;
- H.IV : « Bon fonctionnement des ascenseurs et des chaudières collectives : généralisation de l'engagement contractuel avec chaque prestataire d'un nombre de pannes annuel inférieur à 8 par appareil (hors cas d'usage anormal ou de malveillance) » ;
- H.V : « Nombre total de logements de l'organisme rapporté à l'effectif de personnel de gardiennage ou de surveillance, selon la définition de l'article R. 127-2 » ;
- H.VI : « Propreté des parties communes : valeur de l'indice de satisfaction des locataires, en zone urbaine sensible et hors zone urbaine sensible ».

⁵ Modifié par la loi 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Ces indicateurs obligatoires méritent une attention particulière dans la mesure où ils peuvent illustrer la démarche globale de l'organisme bailleur en matière de qualité de service et d'entretien de son patrimoine, approche qui forme le socle d'une politique efficace de prévention.

Toutefois, l'exercice des CUS semble assez rarement avoir été mis à profit pour aborder en tant que telles ces questions de tranquillité publique et de délinquance pourtant essentielles pour la qualité de vie des habitants. Quand cela a été le cas, c'est le plus souvent l'administration déconcentrée chargée du logement et/ou, le cas échéant, le préfet délégué à l'égalité des chances qui a été à la manœuvre avec un regard davantage tourné vers les politiques de cohésion sociale que vers les nécessités de la prévention, les unes et les autres se rencontrant fréquemment mais conservant des angles de vue distincts. En tout état de cause, les conventions consultées par la mission se révèlent généralement pauvres en la matière et à un double titre : d'abord parce que des objectifs facultatifs ou des axes stratégiques relatifs à la prévention n'ont été que très rarement élaborés, ensuite parce que, lorsque quelques éléments existent, ils ne sont pas mis en perspective et en cohérence dans le cadre d'une politique plus globale de prévention.

S'agissant d'un document qui, en principe, est au cœur du projet des organismes bailleurs, la mission regrette qu'il ne soit pas davantage utilisé pour préciser les stratégies mises en œuvre au profit des habitants en matière de tranquillité publique et de prévention ainsi que les partenariats à envisager entre bailleurs, Etat et collectivités territoriales. Même si la durée des conventions est de 6 ans, elle estime que l'évaluation bisannuelle des conventions pourrait être l'occasion d'évoquer le sujet. Dans tous les cas, le suivi des CUS doit faire l'objet d'un intérêt de la part des autorités de l'Etat responsables de la prévention de la délinquance, et en particulier du service de l'Etat chef de file en matière de prévention de la délinquance tel que défini plus loin.

RECOMMANDATION n° 1 : Assurer un suivi de la mise en œuvre des CUS, au regard des objectifs de prévention en y associant le service de l'Etat chef de file en matière de prévention de la délinquance et intégrer davantage, dès leur évaluation bisannuelle, des engagements pour la tranquillité publique et la prévention de la délinquance dans le cadre de partenariats Etat/Collectivités territoriales/bailleurs sociaux.

I.2.3 La prévention de la délinquance a une utilité financière pour l'organisme car elle contribue à son équilibre financier

Les bailleurs sociaux doivent veiller à leur équilibre financier. Or, de nombreux coûts, liés à la maintenance, et manques à gagner, résultant de la vacance, sont dus aux incivilités et à la dégradation de la sécurité dans leur patrimoine.

I.2.3.1 Délinquance et incivilités : des coûts directs importants

Les dégradations de toutes natures sur les extincteurs, les néons, les blocs autonomes d'éclairage secours, les serrures et dispositifs de fermeture automatique de portes, les tags, les incendies de poubelles, les épaves, etc.... affectent considérablement la gestion du bailleur. Les défauts de qualité se traduisent en manque à gagner qui peut-être mesuré par le taux de vacance de parkings ou de logements, par le taux de rotation des locataires, ou plus explicite encore, par le refus de logement (sous divers prétextes), malgré les tensions sur le marché de l'habitat social. Une partie des impayés est également imputable aux détériorations subies, car l'argument donné par certains « mauvais payeurs » est la mauvaise qualité de la prestation fournie en contrepartie du loyer réclamé.

Un logement vacant suppose également des frais de sécurisation (renforcement de la protection physique des accès) et de surveillance-gardiennage, afin d'éviter, autant que faire se peut, les occupations illégales (« squats ») et les vols d'équipement individuel du logement (chauffage, plomberie...) généralement en vue de la revente de métaux ou de pièces détachées.

Le budget de portes blindées communiqué par Plaine commune Habitat (17 000 logements), et victime de nombreuses occupations illégales, est ainsi de 600 000 € sur 4 ans.

Les incidences des dégradations ont aussi bien sûr un impact sur les coûts de maintenance.

I.2.3.2 Des coûts généralement mal connus

Le coût de la réparation dû aux dégradations n'est pas un élément couramment identifié et renseigné dans les comptes des organismes HLM. L'étude figurant dans le rapport ONDRP (Observatoire national de la délinquance et de la réparation pénale) de 2011 donne des éléments de chiffrages, à partir des informations recueillies par l'union sociale de l'habitat, mais ils ne sont manifestement pas exhaustifs⁶.

Les 304 organismes qui ont répondu à l'enquête représentent 2,7 millions logements (sur environ 4 millions au total). Mais seuls 202 d'entre eux disposent d'un système de chiffrage. 182 d'entre eux, représentant 1,8 millions logements, ont répondu plus précisément à l'évaluation des dégradations. Il en ressort que le coût total des dégradations hors remboursements par les assurances s'élève à plus de 19,2 millions € en 2010 alors qu'en 2003, le coût total des reprises de dégradations déclaré par les bailleurs ayant répondu à l'enquête était de 10,3 millions €. Le coût moyen 2010 par organisme est de 108.589 € avec de très grosses disparités puisque deux organismes déclarent plus de 1,2 millions € de dégradations quand 166 en signalent moins de 300 000 €. Le coût moyen par logement s'élève ainsi à 10,62 €. En 2009, ce coût s'élevait à 8.6 € par logement.

RECOMMANDATION n° 2 : Inciter les bailleurs à mieux mesurer le coût de l'insécurité et le manque à gagner engendré dans le cadre d'un dispositif homogène d'évaluation des coûts liés à l'insécurité.

Les efforts en matière de sécurité ont un impact sur les coûts de maintenance à résultat de qualité de service égale et sur les résultats du compte d'exploitation en participant à la réduction du taux de vacances, toutes choses égales par ailleurs.

I.2.3.3 La prévention, un atout pour la réduction des coûts de maintenance

Le directeur du développement social de l'OPAC de l'Oise, a indiqué à la mission que le coût des dégradations était pour son organisme de 1,3 M€ en 2001, pour environ 26 000 logements, soit 50 € par logement et par an, et que ce coût était de 0,4 M€ en 2010⁷, soit environ 16 € par logement et par an, ce qui démontre l'effet financier positif de la politique de prévention active mise en place par cet OPAC.

La politique de l'OPAC de l'Oise est de tenir une comptabilité analytique précise des coûts des incivilités et de la délinquance, ce qui est sans doute, au moins partiellement, l'explication du coût supérieur au logement par rapport à la moyenne figurant dans le rapport de l'ONDRP cité plus haut.

Si les données moyennes sont peu comparables d'un organisme à l'autre compte tenu des différences importantes des catégories de dépenses enregistrées, il est important de souligner qu'à l'OPAC de l'Oise, on considère que la politique de prévention de la délinquance mise en place est le facteur explicatif de la réduction des coûts de maintenance au logement entre 2001 et 2010.

⁶ « Les faits d'incivilité recensés dans le parc HLM par l'Union Sociale pour l'Habitat », *Rapport ONDRP 2011*, pp.767-768.

⁷ En 2008, le coût des dégradations indiqué par l'OPAC de l'Oise est de 462 616 €.

I.2.3.4 La prévention, un élément de réduction de la vacance

Le rapport sur l'occupation du parc social et son évolution, publié par le MEDDTL en juin 2010, fait état d'un taux de vacance de 3,8 % en France métropolitaine au sein des logements gérés par les HLM et les SEM. Cependant, ce chiffre recouvre de grandes disparités : un taux de 1,8 % sera aisément atteint dans une zone où le marché du logement présente de fortes tensions. A l'inverse, à Saint-Dizier, zone victime d'une forte déprise démographique, le taux de vacance monte à 11 %. Le rapport d'activités 2010 de 3F (190 000 logements, dont 120 000 en Ile-de-France) annonce un taux de vacance de 1,48 % en 2010.

Le taux de vacances de l'OPAC de l'Oise est de 1,29 % en 2008. Il figure donc parmi les taux les plus bas hors Ile-de-France. Selon l'organisme, cette évolution est directement liée à la politique de tranquillité résidentielle mise en œuvre depuis 12 ans.

Sur une zone particulièrement touchée par l'insécurité, telle que Nogent Ville-Verte (238 logements), le taux de vacance était de 25,21 % en 2002. Il a baissé régulièrement jusqu'à atteindre 1,19 % en 2011. Sur un ensemble également très difficile de 480 logements (Noyon Mont Saint Simeon), le taux de vacance se situait à 13,41 % en 2002, est monté à 18,33 % en 2003, et a fluctué en deçà de 5 % à partir de 2007. En 2011, il s'établissait à 3,13 %.

A Argenteuil-Bezons, AB Habitat a mis en place une politique stricte de tranquillité résidentielle (cf. annexe 6). Cet organisme indique un taux de vacances inférieur à la moyenne Ile-de-France et un taux de recouvrement des loyers de 98,5 %. Le directeur juridique rencontré lie aussi directement ce résultat à la politique mise en place.

ARRA-Habitat, union sociale de l'habitat Rhône-Alpes, a réalisé une enquête sur l'occupation du parc social 2009, qui a porté sur 377 206 logements locatifs sociaux, soit 97 % des logements offerts à la location. La vacance dans le parc locatif social est de 2,8 % hors ZUS et de 5,3 % en ZUS.

Tout en se méfiant de conclusions hâtives tant les situations sont diverses, il semble néanmoins possible d'affirmer que, **toutes choses égales par ailleurs, la tranquillité résidentielle perçue est un facteur de réduction du taux de vacance.**

I. 3 LES INTERVENTIONS DES BAILLEURS SOCIAUX EN MATIERE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE SE HEURTENT NEANMOINS A DES DIFFICULTES ET ONT DES LIMITES

L'action du bailleur dans le domaine de la prévention de la délinquance se heurte à des problèmes humains, financiers, à la réglementation et parfois à la gravité des situations.

I.3.1 Problèmes de gestion des ressources humaines des bailleurs

Le bailleur a le devoir de protéger son personnel de proximité, ce qui implique qu'il prenne en compte cette nécessité dans le cadre de son organisation.

Une série de motifs justifie la prise en compte de la protection des personnels de proximité dans la gestion des ressources humaines des bailleurs sociaux.

Le gardien est à la fois un pivot d'une politique de prévention efficace et le chaînon fragile du dispositif. Souvent assez isolé de ses collègues ou de sa hiérarchie, cumulant des tâches parfois assez peu compatibles entre elles -comme le fait de participer à une vigilance de premier niveau et de réaliser le nettoyage des locaux et l'évacuation des déchets- parfois menacé voire agressé verbalement ou physiquement, il peut néanmoins être l'intermédiaire utile entre le bailleur et les habitants, contribuer à dénouer des situations de différends de faible intensité. Surtout, dans bien

des cas, d'une part, il demeure le seul représentant « institutionnel » dans des quartiers enclavés ou isolés et d'autre part, il est le meilleur connaisseur du quartier.

Face à la tentation d'éloigner les personnels de proximité du terrain lorsque celui-ci est dégradé, il apparaît important de prendre des dispositions pour leur maintien dans tous les quartiers d'habitat social et d'agir contre leur résignation pour que le bailleur social participe à la politique locale de prévention de la délinquance.

I.3.1.1 Maintien dans les quartiers et lutte contre le *turn over*

Tous les bailleurs rencontrés ont été unanimes sur la nécessité de soutenir les personnels de proximité et notamment les gardiens logés sur site, tant pour des raisons morales que par souci d'efficacité : un personnel démotivé ne pourra pas remplir sa fonction de manière satisfaisante et aura envie de changer d'emploi.

Dans ce cadre, l'expérience du centre de ressources pour les personnels de proximité de Vaulx-en-Velin et Vénissieux a retenu particulièrement l'attention de la mission. L'association des bailleurs et constructeurs HLM du Rhône (ABC HLM) est le support juridique du centre dont le coordonnateur est mis à disposition par l'Association régionale Rhône-Alpes (ARRA) HLM. Il sert à « créer du lien » entre les gardiens pour leur permettre de prendre du recul, en travaillant sur le thème de la peur par exemple et pour les soutenir en cas d'agression. Ils peuvent grâce à ce centre échanger entre eux et sortir de leur isolement.

De fait, les gardiens peuvent mieux contribuer à la tranquillité et à la sécurité en étant eux mêmes sécurisés : accompagnement en cas de difficultés, valorisation de leurs fonctions, clarification de la place qu'ils ont à occuper...

Le centre de ressources concerne 140 gardiens. Diverses formations y ont été organisées sur les questions de communication interpersonnelle, de gestions des conflits, du partenariat...

RECOMMANDATION n° 3 : Encourager les structures d'appui aux personnels de proximité du type de celles du Centre de Ressources pour les personnels de proximité ABC-HLM du Rhône.

Au delà de ces structures d'appui, il apparaît essentiel d'engager des actions destinées à lutter contre les phénomènes de résignation face à la violence, nettement perceptibles sur certains sites.

A titre d'exemple, le directeur du service « Tranquillité » de AB Habitat⁸ a témoigné de la détermination de son office à loger les gardiens sur site et à ne jamais renoncer à obtenir une condamnation en cas d'attaque verbale ou physique d'un gardien. Quatre ou cinq fois par an des agents de l'office subissent des agressions physiques. Le dépôt de plainte est systématique et, chaque fois que possible, une procédure d'expulsion pour trouble de jouissance est entamée. L'office n'a jamais eu à gérer le droit de retrait d'un gardien. Aux yeux du dirigeant de cet organisme, ceci n'a été rendu possible que parce que le rôle du gardien est clairement défini par l'organisme. Le gardien n'est pas un auxiliaire de police, ce qui rendrait sa situation et celle de sa famille intenable mais, en revanche, la hiérarchie du bailleur s'implique fortement à ses côtés en cas d'incidents.

L'interposition d'un tiers est indispensable vis-à-vis des auteurs de troubles, et vis-à-vis des services de police. Ce tiers peut être le directeur d'agence assumant une fonction d'exploitation et

⁸ Office HLM d'Argenteuil-Bezons, il gère 10 000 logements environ sur les communes de Bezons, Argenteuil et Montigny-Lès-Cormeilles.

une fonction tranquillité, un service spécifique de prévention et de sécurité, ou un service couvrant la politique sociale de l'organisme et la sécurité.

En ce qui concerne le dépôt de plainte, si tous les bailleurs se plaignent de la perte de temps, et souhaitent, pour certains, une pré-plainte en ligne, ils estiment en général nécessaire le contact personnel entre la personne agressée et un interlocuteur de police référent. Un responsable hiérarchique doit être présent pour confirmer l'implication de la direction. Les bailleurs soulignent cependant, dans certaines situations, le risque d'exposition à des représailles vis-à-vis de gardiens croisés dans le commissariat par des auteurs. Plusieurs témoignages indiquent également une difficulté à faire enregistrer les plaintes ou mains courantes par les forces de l'ordre quand les chances d'élucidation sont faibles, ce qui peut fausser les statistiques.

En tout état de cause, la faculté pour les personnels de proximité des bailleurs de déposer une plainte dans des conditions pratiques, avec une garantie de traitement rapide est une condition sine qua non du maintien de la confiance entre ces personnels et les institutions en matière d'exercice d'actions de prévention.

Le rapport de l'ONDRP déjà cité, met en parallèle le nombre des plaintes effectivement déposées et celui des plaintes que les bailleurs auraient souhaité déposer :

Nomenclature	Nombre de plaintes	Nombres d'organismes de référence
Nombre de plaintes enregistrées par la police	265	113
Nombre de plaintes que l'organisme aurait souhaité déposer	336	110
Nombre de mains courantes enregistrées par la police à la demande du personnel	109	108
Nombre de mains courantes que l'organisme aurait souhaité déposer suite à agression du personnel	32	108
Nombre de plaintes total	742	

Le chef de la mission sûreté du Logement francilien a indiqué à la mission disposer pour l'année 2010 de fiches de signalement de plus de 15 000 faits de dégradations, incendies....512 ont donné lieu à plainte.

Si le gardien considère que son action contre les incivilités et les renseignements qu'il fournit sur les trafics non seulement ne débouchent sur rien mais compromettent sa propre sécurité et celles des membres de la famille, il évitera d'être témoin de faits répréhensibles. Le gardien doit être protégé de deux manières : par des procédures évitant au personnel de se mettre en danger et par un accompagnement de sa hiérarchie.

RECOMMANDATION n° 4 : Pour les services de police et de gendarmerie , faciliter le dépôt de plaintes par les personnels de proximité accompagnés de leur hiérarchie : mise en place de dispositifs d'accueil spécifique et en accord avec le parquet d'une procédure simplifiée de plainte pour les infractions simples dont la commission est récurrente .

I.3.1.2 La formation des personnels de proximité et de l'encadrement des organismes bailleurs

Des formations sont dispensées aux gardiens d'immeubles pour les sensibiliser au droit pénal en identifiant les infractions auxquelles ils peuvent être confrontés dans le cadre de leur mission. Elles sont généralement précédées de la formation des encadrants des gardiens même si on peut regretter que cela ne soit pas systématique.

La mise en œuvre de la mesure 13 du plan national de prévention de la délinquance « *intégrer dans les formations nécessaires à la validation des CAP de gardiens d'immeubles un module de formation lié à la sécurité* » ne semble pas donner totale satisfaction dans la mesure où les questions de prévention et de sécurité y sont encore insuffisamment prises en compte. Les discussions sur le sujet mériteraient d'être reprises.

RECOMMANDATION n° 5 : Travailler, sous l'égide du secrétariat général du CIPD, avec toutes les parties concernées (USH, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Ecologie, du développement durable, des transports et du logement, ministère de l'Education nationale, ministère de la Justice), à l'intégration dans les formations nécessaires à la validation des CAP de gardiens d'immeuble d'un module de formation lié à la sécurité, conformément à la mesure 13 du plan national de prévention de la délinquance.

L'ARRA HLM a mis en place à partir de 2007, un dispositif régional de formation des personnels de proximité pour le personnel de tous les bailleurs sociaux de la région intitulé ECLOR : *Enrichir les compétences dans le logement social en Rhône-Alpes*.

Il comprend des modules destinés à aider les personnels de proximité à participer, dans le rôle qui est le leur, à la prévention de la délinquance : les bases de la communication, prévenir les situations délicates, vivre et gérer la diversité, le partenariat, les incivilités.

Plusieurs organismes se sont dotés d'outils pour aider leurs gardiens d'immeubles et leurs personnels de proximité à agir efficacement pour la sécurité et la tranquillité et lutter contre les dégradations. On peut citer à titre d'exemple, le livret gardien ABC-HLM du Rhône, celui de l'OPAC de l'Oise, ou le guide pratique démarche tranquillité « d'EMMAÜS Habitat ».

La mission considère que cette dynamique de formation mérite d'être considérablement développée. Selon les besoins, les services de police et de gendarmerie pourraient opportunément être invités à participer à ces formations.

RECOMMANDATION n° 6 : Inciter les associations régionales regroupant les bailleurs sociaux à proposer dans toutes les régions, des modules de formation permanente, en liaison avec les services de police et de gendarmerie, pour aider les personnels de proximité à tenir le rôle qui est le leur, pour la prévention de la délinquance.

Mais **ces formations ne doivent pas concerner que les seuls personnels de proximité**. Si l'on veut que leur lien avec la hiérarchie des organismes soit bien assuré en matière de prévention, **il faut aussi que ces formations bénéficient à l'encadrement** des différents échelons de ces organismes : chefs d'agences, directeurs territoriaux, responsable de gestion locative etc. Les trois niveaux de management définis par le *Référentiel du management* de l'USH sont potentiellement concernés : management territorial, management stratégique, dirigeants⁹. **L'enjeu est de développer, de manière systématique, une véritable culture de la prévention dans les métiers**

⁹ A cet égard, les fonctions du management dans les situations difficiles et de crise, développées dans le *Référentiel* devraient pouvoir être adossées à des formations systématiques. USH, *Référentiel du management*, pp.28-29.

de l'habitat social. Du reste, certains organismes comme les écoles de la rénovation urbaine et de la gestion des quartiers, dispensent des formations de grand intérêt¹⁰.

La mission a été particulièrement frappée du succès d'une journée organisée par un organisme privé de formation, sur le thème : « Prévention et sécurité dans le logement social » assidûment suivie par de nombreux salariés de bailleurs sociaux. Elle témoigne d'une attente manifeste et très forte, spécialement de la part d'organismes de petite et moyenne taille.

De fait, la mission a pu constater le désarroi d'organismes HLM se sentant démunis et impuissants face à la délinquance alors même que leur patrimoine est implanté à proximité de celui de bailleurs fortement engagés dans la prévention de la délinquance dont ils ignorent ce qu'ils font dans ce domaine. En la matière le partage des expériences fait sérieusement défaut et peut être significativement amélioré.

RECOMMANDATION n° 7 : Généraliser des formations systématiques relatives à la prévention de la délinquance au profit des différents échelons du management des bailleurs.

I.3.1.3 La protection du personnel de proximité doit être prise en compte au niveau de la direction des bailleurs sociaux

La volonté de la direction de s'impliquer sur le sujet est déterminante. Elle doit se traduire dans les faits par l'inscription de la problématique de la tranquillité résidentielle dans l'organisation administrative des bailleurs.

A titre d'exemple, 3 F, comme le Logement français se sont dotés d'un référent sécurité rattaché à la direction générale. Il s'agit souvent d'anciens hauts gradés de la police qui assurent le lien avec les directions départementales de la sécurité publique et appuient les chefs d'agence.

Dans des organismes de taille moyenne, quand cette fonction est clairement identifiée dans l'organigramme, ce sont des membres de la direction qui occupent cette responsabilité jumelée avec d'autres : le développement social des quartiers par exemple (cf. OPAC de l'Oise, Emmaüs habitat) ou les affaires juridiques (cf. Plaine commune habitat ou AB Habitat...).

La prise en compte de la sécurité résidentielle implique une attention particulière portée aux conditions de travail des personnels de proximité au sein de l'entreprise (horaires, logements), des coûts de formation, des coûts de réparation et de soutien en cas d'insultes ou d'agression physique.

Si les éléments de base –volonté de la direction, protection sans faille du personnel- ne dépendent pas de la taille de l'organisme, la capacité à suivre les dossiers judiciaires, à participer aux nombreuses réunions de coordination et d'échange dans le cadre de la gestion urbaine de proximité et du CLSPD, à monter des dossiers de financement de programmes de résidentialisation, à animer des programmes avec les locataires, etc., conduit à devoir disposer d'un cadre spécialisé, disposant impérativement de compétences juridiques aussi bien en droit civil qu'en droit pénal, difficile à financer dans de très petites structures. Des dispositifs mutualisés entre organismes de petite taille devraient alors être envisagés.

RECOMMANDATION n° 8 : Veiller à la prise en compte de la protection et l'appui aux personnels de proximité dans les organigrammes des bailleurs sociaux.

¹⁰ Comme, par exemple, un module « Conception et mise en œuvre d'une stratégie opérationnelle de sûreté sur un territoire ».

RECOMMANDATION n° 9 : Faciliter le recrutement d'un cadre tranquillité résidentielle par un GIE inter-bailleurs, dans le cas de petites structures.

I.3.2 Problèmes financiers

I.3.2.1 La participation financière des organismes HLM à la prévention de la délinquance ne va pas de soi

Dans un contexte de contraintes budgétaires importantes, la tranquillité n'est pas exclusivement un poste de coûts. Comme cela a été exposé, elle permet de réduire les manques à gagner et de diminuer le poids du poste maintenance. Elle est de plus en plus explicitement mentionnée dans les enquêtes de satisfaction mesurant la qualité de service. Pourtant dégager des budgets significatifs consacré à la tranquillité résidentielle est parfois difficile tant les sollicitations sont multiples à l'égard des bailleurs et dans la mesure où les ressources sont parfois limitées précisément là où les besoins sont les plus importants.

Les sollicitations diverses à l'égard des bailleurs sont multiples.

Il est demandé aujourd'hui aux bailleurs sociaux tant par les collectivités locales que par l'État de mieux entretenir leur patrimoine, de construire de nouveaux logements en zone tendue, de loger des publics aux très faibles ressources, d'accompagner socialement les ménages ayant des difficultés à vivre en collectivité... Les demandes et les priorités de leurs interlocuteurs dans les différents services de l'État, au niveau de l'administration centrale comme au niveau des services territoriaux de l'État, ne sont pas toujours les mêmes.

Le ministère de l'Environnement et du développement durable privilégie l'entretien du patrimoine, la construction en zone tendue et l'accueil des publics les plus démunis. Le ministère de l'Intérieur et les ministères sociaux, s'ils partagent la préoccupation de l'accueil des plus démunis : de la priorité à donner aux candidats à reloger au titre du DALO (droit au logement opposable), et à l'aval des structures d'hébergement..., souhaiteraient que les bailleurs sociaux investissent plus dans l'accompagnement social, la vie des quartiers, la prévention de la délinquance.

Il n'est plus possible de construire du logement social et *a fortiori* très social, dont la nécessité est reconnue par tous dans les zones tendues et particulièrement en région Ile-de-France, sans un apport conséquent de fonds propres de l'organisme.

Parallèlement, compte tenu de la part que représente pour les ménages le coût du loyer et pour la collectivité le coût des aides personnelles versées pour leur règlement, diverses mesures d'encadrement des hausses de loyers dans le patrimoine HLM sont prises. Les hausses sont généralement inférieures à l'évolution moyenne des coûts de gestion (personnel, services...) et les progrès de productivité des organismes sont absorbés par le différentiel entre l'évolution des loyers autorisée et celle des dépenses de gestion. Il en résulte une difficulté réelle à l'engagement de nouvelles catégories de dépenses.

Si tout le monde s'accorde à reconnaître aujourd'hui le rôle primordial que doivent jouer les organismes HLM dans l'accueil des plus démunis et la priorité qui doit leur être donnée dans les attributions de logement, il est également souhaité qu'elles ne contribuent pas à la constitution de ghettos ou à leur renforcement dans certains programmes immobiliers. En effet, **compte tenu de la forte concentration dans certaines communes ou parties de territoires de communes d'une partie du patrimoine des organismes HLM, il convient d'avoir des politiques différenciées d'attribution des logements prenant en compte l'intérêt d'une certaine mixité sociale pour lutter contre l'exclusion de certaines populations...**

Il faut donc impérativement dans certaines zones construire ou acquérir de nouveaux programmes pour en désenclaver d'autres. Pour cela, les organismes doivent y consacrer des fonds propres en cette période de contraintes budgétaires limitant les apports en subventions de l'État. Ces sommes affectées à la construction ou aux acquisitions ne peuvent simultanément être affectées à la vie des quartiers existants.

I.3.2.2 Des besoins importants existent là où les moyens des organismes en place sont limités

Certains organismes (spécialement quelques offices) ont la totalité de leur patrimoine sur une, deux ou trois communes. Pour une part d'entre eux, ils se situent dans des zones très défavorisées où les locataires ont en moyenne des ressources faibles et où les collectivités territoriales ont elles-mêmes des budgets très serrés.

Bien des débats ont eu lieu sur la « taille critique » ou « la taille optimale » des organismes HLM. Il ne s'agit pas ici de trancher le sujet. Si, sans doute, en effet, des absorptions ou des coopérations peuvent améliorer les performances de certains organismes, il ne faut pas pour autant nier la réalité : certains organismes, même s'ils le voulaient (ce qui n'est pas toujours le cas) n'ont pas la capacité financière de contribuer à la prévention de la délinquance au delà de leurs strictes obligations légales ou conventionnelles.

I.3.3 Problèmes d'application des textes et évolutions nécessaires

Les textes, très nombreux, ne permettent pas, loin s'en faut, de traiter toutes les difficultés.

I.3.3.1 Les outils juridiques à la disposition des bailleurs sont nombreux et d'application parfois difficile

Outre les obligations légales citées au paragraphe « les obligations du bailleur », de nombreux textes régissent les questions de prévention de la délinquance dans le logement social :

- L'article 23 de la loi du 6 juillet 1989 modifiée tendant à améliorer les rapports locatifs dispose que si la liste des charges récupérables est fixée par décret en conseil d'État « il peut y être dérogé par accords collectifs locaux portant sur l'amélioration de la sécurité ou la prise en compte du développement durable ».
- L'article L. 126-2 du code de la construction et de l'habitation permet aux bailleurs de faire appel à la police, à la gendarmerie ou à la police municipale 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, pour rétablir la jouissance paisible de ces lieux.
- L'article L. 126-3 du même code étend aux toits des immeubles les dispositions prises pour les autres parties communes : le fait d'occuper en réunion les espaces communs ou les toits des immeubles collectifs d'habitation en empêchant délibérément l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté est puni de deux mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende.
- L'article 62 de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, précise que si l'expulsion porte sur un local affecté à l'habitation principale de la personne expulsée ou de tout occupant de son chef, elle ne peut avoir lieu qu'à l'expiration d'un délai de deux mois qui suit le commandement. Toutefois, par décision spéciale et motivée, le juge peut, notamment lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait, réduire ou supprimer ce délai.

- En cas d'introduction et de maintien dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou de contrainte, le propriétaire ou le locataire du logement occupé peut demander au préfet de mettre en demeure l'occupant de quitter les lieux, après avoir déposé plainte, fait la preuve que le logement constitue son domicile et fait constater l'occupation illicite par un officier de police judiciaire. Il s'agit d'une procédure administrative théoriquement plus rapide. Les bailleurs font néanmoins état d'une grande difficulté pratique à établir le flagrant délit.
- L'article 433-3 du code pénal prévoit une peine de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende sanctionnant la menace de commettre un crime ou un délit contre les personnes ou les biens proférée à l'encontre [...], d'un gardien assermenté d'immeubles ou de groupes d'immeubles ou d'un agent exerçant pour le compte d'un bailleur des fonctions de gardiennage ou de surveillance des immeubles à usage d'habitation en application de l'article L. 127-1 du code de la construction et de l'habitation, dans l'exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de l'auteur. Ces dispositions sont également applicables en cas de menace proférée à l'encontre, et du fait de ces mêmes fonctions, du conjoint, des ascendants et des descendants en ligne directe de cette personne ou de toute autre personne vivant habituellement à son domicile. L'article 222-3 du même code prévoit une peine de vingt ans de réclusion (au lieu de quinze) en cas de torture ou actes de barbarie contre les mêmes personnes que celles citées à l'article 433-3 cité.
- Le décret n° 2011-1918 du 21 décembre 2011 relatif à l'armement des personnes chargées du gardiennage et de la surveillance de certains immeubles collectifs d'habitation, pris par le ministre de l'Intérieur alerté sur sa nécessité par des groupements de bailleurs, vise à ce que leurs agents de surveillance puissent disposer, après formation spécifique, de certaines armes de 6^{ème} catégorie (type « flash-ball ») et de bâtons de défense de type « tonfa ».

Un constat souvent rencontré par la mission est que cet arsenal de dispositions pour assurer la tranquillité publique se révèle en pratique souvent difficile à utiliser, surtout dans des situations tendues. Un des enjeux identifiés par la mission est donc de trouver les voies et moyens d'assurer l'application, certes équilibrée mais effective de ces dispositions. Les propositions qui suivent visent à constituer une boîte à outils dont l'objet est de ne pas laisser les bailleurs démunis face à des situations de crise, heureusement non généralisées, qui nuisent à l'immense majorité de leurs locataires. Ajoutons que ces outils n'ont pas vocation à toucher des effectifs considérables mais à s'inscrire dans une politique dissuasive, composante essentielle d'une politique de prévention efficace.

I.3.3.2 Le délit d'empêchement d'accès ou de libre circulation est peu opérant

La mission a constaté que le délit d'empêchement d'accès ou de libre circulation des personnes dans les halls d'immeubles et autres parties communes (article L. 126-3 du CCH cité) est difficile à établir compte tenu des contraintes tenant à la réunion des éléments constitutifs de l'infraction. Par ailleurs, certains parquets subordonnent la mise en mouvement de l'action publique à une répétition des faits. Ce texte a fait l'objet, au cours des dernières années de nombreuses réécritures au Parlement qui témoignent de la difficulté à en adopter une définition aisément mobilisable pour l'action publique. L'exigence d'une entrave délibérée notamment a été pointée par de nombreux acteurs, en particulier par le conseil national des villes, mais aussi par les interlocuteurs rencontrés par la mission, comme l'une des difficultés de sa mise en œuvre pratique.

Si l'article 495 du code de procédure pénale prévoit d'ores et déjà la possibilité de soumettre ce délit d'empêchement d'accès ou de libre circulation à la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale, cette procédure n'est pas applicable aux mineurs.

La mission recommande à propos de cette infraction, d'engager une réflexion sur l'applicabilité du régime de l'ordonnance pénale aux mineurs, tout en l'assortissant de garanties non encore prévues par la loi à leur profit (parents dûment avisés, avocat consulté, etc.).

Les faits d'entrave sont loin de relever exclusivement de mineurs mais concernent aussi très souvent des majeurs plus ou moins jeunes, il est nécessaire de s'interroger sur la notion d'intention délibérée à l'entrave à la libre circulation.

RECOMMANDATION n° 10 : Engager une réflexion interministérielle sur l'article L. 126-3 du CCH et les conditions pratiques de mise en œuvre des mesures de lutte contre l'empêchement d'accès ou la libre circulation des personnes.

I.3.3.3 L'expulsion pour trouble de jouissance demande de tels délais que les habitants victimes des troubles, sont incités à quitter les lieux avant le fauteur de troubles, quand ils le peuvent

La tranquillité publique n'est souvent troublée que par des groupes aux effectifs assez restreints dont plusieurs membres appartiennent à quelques familles seulement et auxquels viennent s'agréger, de manière opportuniste et plus ou moins organisée, des individus moins insérés dans la délinquance ou les incivilités. Dans bien des cas, la vie des habitants des quartiers d'habitat social est rendue impossible par des comportements qui sans être constitutifs de délits au sens de la loi pénale portent préjudice à ses habitants. Dans d'autres cas, ce sont les mêmes qui se rendent coupables de délits et qui, de surcroît, créent une ambiance délétère dans une cage d'escalier, un immeuble ou un quartier. Pour autant, même dans cette hypothèse, il est parfois difficile de voir sanctionnés les responsables rapidement par la voie pénale : les délais de traitement d'une affaire peuvent être longs, les tribunaux débordés, les procédures complexes.

Dans certains quartiers particulièrement difficiles, de tels problèmes ont pu être résolus de manière locale, ponctuelle et concertée, par la mise en place de groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD). Instrument privilégié de la mise en oeuvre d'une action publique temporairement intensifiée sur un territoire défini, ils permettent notamment d'identifier les personnes constituant le noyau dur de la délinquance sur une zone déterminée afin d'apporter une réponse ciblée et adaptée à leurs agissements. Selon la circulaire du Garde des Sceaux du 15 février 2011, cette structure créée et animée par le procureur de la République, doit permettre de :

- cibler pour une durée limitée un site d'action publique prioritaire ;
- associer les représentants locaux de la police, de la collectivité locale, éventuellement des bailleurs sociaux, à une réflexion sur l'analyse de la situation et les réponses à y apporter ;
- obtenir une meilleure visibilité et une coordination renforcée de l'action des services de police et de justice sur le terrain afin d'agir de façon plus efficace sur des cibles précises (réponse pénale précise concernant certains délinquants, traitement de contentieux particuliers, protection des lieux à risque).

Cet « outil », dont la mobilisation relève du parquet, est au surplus coûteux en termes de moyens humains et ne peut être généralisé à tous les quartiers qui le nécessiteraient. Des actions de prévention combinées des administrations de l'Etat et de la collectivité territoriale peuvent parallèlement être envisagées dans le cadre du CLSPD permettant d'en renforcer l'efficacité pour combattre efficacement ces troubles de jouissance.

Or, la mission a recueilli de nombreux témoignages de bailleurs sociaux ou d'élus locaux soulignant que les difficultés d'un quartier s'étaient pratiquement résorbées ou, à l'inverse, avaient explosé en fonction du départ ou de l'arrivée d'une ou deux familles ou de quelques individus.

Dans cette perspective, **elle considère qu'il serait très opportun de pouvoir éloigner des quartiers en question les personnes concernées dans des délais assez brefs, avant que la situation ne dégénère et ne rende impossible la mise en œuvre d'une véritable action de prévention.** Du reste, la seule existence de cette possibilité aurait probablement, dans certains cas, un rôle dissuasif.

Aux dires des bailleurs ce caractère dissuasif, perceptible lorsque sont transmises des lettres d'avertissement ou de mise en demeure aux locataires irrespectueux de la tranquillité du quartier, se révèle parfois de peu d'effet et, lorsqu'il existe, présente le défaut de ne pas être durable. Aussi faut-il que les bailleurs envisagent de ne le mettre en œuvre que dans les occasions qui le méritent. Toutefois ceux-ci, de manière unanime, évoquent des durées de procédure exceptionnellement longues, de l'ordre de deux à trois ans, si bien que lorsqu'éloignement il y a, il concerne non le fauteur de troubles mais les victimes qui prennent la décision de quitter le quartier. Il est dès lors essentiel de faciliter l'expulsion pour troubles de jouissance.

A cet égard, le prononcé de la résiliation du bail pour non-respect de l'obligation d'user paisiblement des locaux loués relève de l'appréciation exclusive des juges du fond et de la nécessaire constatation par la juridiction de la nature et de la réalité des troubles de voisinage. Ce n'est ensuite qu'en vertu de la décision de justice passée en force de chose jugée que le bailleur pourra solliciter et obtenir l'expulsion du locataire devenu occupant sans droit ni titre du fait de la résiliation du bail.

Cependant, les bailleurs sociaux notent tous que le recueil des éléments de preuve indispensables au soutien d'une action en résiliation du bail n'est pas aisé dès lors que résidents et gardiens témoins directs des faits de nuisance renoncent souvent à témoigner. De plus, la faculté de recourir à un huissier de justice aux fins de constat des troubles semble très peu pratiquée. L'intervention d'un huissier de justice peut au demeurant être rendue difficile par les circonstances elles-mêmes, en cas de nuisances nocturnes par exemple. Aussi, paraît-il souhaitable qu'une réflexion interministérielle puisse être engagée avec les bailleurs sociaux de nature à permettre des constats efficaces, rapides et probants en matière de troubles de jouissance. Cette réflexion pourrait notamment impliquer la chambre nationale des huissiers de justice de façon à faciliter l'intervention de ses membres, mais pourrait aussi **explorer d'autres pistes comme, par exemple, l'intervention des élus dans les situations dégradées aux fins de constatations et de recueils d'éléments probants.**

RECOMMANDATION n° 11 : Engager une concertation interministérielle sur la réalisation des constats en matière de troubles de jouissance dans les immeubles d'habitat social.

I.3.3.4 La priorité donnée aux personnes expulsées à cause de troubles de voisinage au titre du DALO mérite d'être encadrée.

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale permet à toute personne qui a effectué une demande de logement et qui n'a pas reçu de proposition adaptée à sa demande, c'est-à-dire tenant compte de ses besoins et capacités, de saisir une commission de médiation dans son département, puis exercer, dans certains cas, un recours devant le tribunal administratif au titre du droit au logement opposable.

Dans ce cadre, sont prioritaires pour bénéficier d'un logement les personnes qui sont :

- soit dépourvues de logement, c'est-à-dire sans domicile fixe ou hébergées par une autre personne, soit menacées d'expulsion sans possibilité de relogement ;
- soit hébergées dans une structure d'hébergement ou logées de manière temporaire dans un logement ou un logement-foyer, en attendant un logement définitif ;
- soit logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- soit logées dans un local manifestement sur-occupé ou non décent à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter elle-même un handicap ;
- soit en attente d'un logement locatif social depuis un délai supérieur au délai « anormalement long ».

Ce souci du législateur de prioriser l'accès du parc social aux personnes dans les situations énoncées ci-dessus peut néanmoins se heurter à la préoccupation de préserver la sécurité et la tranquillité de ses locataires des programmes d'habitat social. En effet, une personne expulsée pour troubles de jouissance peut devenir prioritaire au titre de la loi DALO.

Certes, ce type de situation difficile à dénombrer est probablement rare. Les commissions de médiation chargées d'examiner le caractère prioritaire des demandes jouent le rôle de filtre. Néanmoins, il existe et a été cité par des bailleurs. Un ancien locataire ayant troublé la tranquillité publique voire commis des actes de délinquance dans un quartier d'habitat social peut introduire un recours pour irrespect du droit au logement opposable contre la décision de la commission de médiation ou contre le représentant de l'Etat dans le département, en cas de reconnaissance du caractère prioritaire de la demande de logement par la commission de médiation parce qu'il ne lui a pas été proposé de solution de relogement.

Tout en étant convaincue que cette mesure ne concernerait qu'un nombre très limité de personnes, **la mission considère qu'il serait opportun d'engager la réflexion sur la mise en œuvre d'une exception à la priorité donnée aux personnes expulsées pour trouble de jouissance, non seulement afin d'éviter de recréer dans certains quartiers des situations difficiles mais aussi en termes de signal de la puissance publique.** Cette exception, qu'il conviendrait de définir avec précision, pourrait, par exemple, concerner les anciens locataires ayant déjà fait l'objet d'une expulsion pour troubles de jouissance pendant un délai à fixer (un an, trois ans ?) avant leur saisine d'une commission de médiation.

Cette mesure ne pourrait être disjointe d'une approche globale des situations des individus ou familles concernées, grâce à un partenariat local ambitieux entre bailleurs et puissance publique, qui du reste existe déjà sur de nombreux sites, et visant à assurer un relogement susceptible tout à la fois de donner des chances de réinsertion sociale aux intéressés et de ne pas bouleverser l'équilibre des sites d'accueil.

I.3.3.5 La lutte contre les squats doit être facilitée pour mieux accroître l'équité dans l'accès au logement social

Les squats dans le parc social posent de douloureux problèmes. Certes, ils sont souvent le fait de personnes en grande difficulté mais ils constituent pour le logement social un grave problème pour au moins deux raisons : en premier lieu, derrière des situations difficiles du point de vue humain, se cachent aussi, des réseaux et des filières spécialisées dans le squat. Des individus repèrent et identifient les logements vacants et organisent leur squat, rarement par simple philanthropie. En

second lieu, les squats ont un effet très déstabilisateur sur les quartiers dans lesquels ils s'implantent. Ils tendent à briser la confiance entre bailleurs et locataires réguliers et s'accompagnent parfois de troubles à la tranquillité publique, voire de faits de délinquance. **En tout état de cause, ils s'opposent frontalement à l'idée de justice dans l'attribution des logements sociaux puisqu'en l'espèce l'attribution est opérée par la force.**

La loi DALO, à son article 38, a entendu faciliter la lutte contre les squats en intégrant, sur la base d'un amendement sénatorial, une disposition permettant au propriétaire ou au locataire d'un logement squatté de demander au préfet de mettre en demeure l'occupant sans droit ni titre de quitter les lieux, après avoir déposé plainte, fait la preuve que le logement constitue son domicile et fait constater l'occupation illicite par un officier de police judiciaire. Cette mise en demeure est assortie d'un délai d'exécution qui ne peut être inférieur à vingt-quatre heures. Elle est notifiée aux occupants et publiée sous forme d'affichage en mairie et sur les lieux. Le cas échéant, elle est notifiée au propriétaire ou au locataire. Lorsque la mise en demeure de quitter les lieux n'a pas été suivie d'effet dans le délai fixé, le préfet doit procéder à l'évacuation forcée du logement, sauf opposition du propriétaire ou du locataire dans le délai fixé pour l'exécution de la mise en demeure.

Si cette disposition est importante, il semble qu'elle soit encore méconnue, en particulier des bailleurs, et peu utilisée. Dans les départements visités, les préfetures ne paraissent avoir été saisies que très rarement ou pas du tout de telles demandes.

De la même façon, la disposition du code pénal¹¹ sanctionnant le squat d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende semble assez mal connue.

RECOMMANDATION n° 12 : Mieux informer les bailleurs sur les modalités pratiques d'application des dispositions du code pénal permettant de lutter contre les squats et faciliter la mise en oeuvre de ces dispositions.

I.3.4 La Gravité particulière de certaines des situations

La sécurité et la tranquillité résidentielle ne dépendent pas du bailleur seul. Le bailleur est impuissant dans les quartiers où l'insécurité est grave. Le bailleur ne peut gérer seul les relations avec certains résidents, lorsque le niveau de conflits excède ses capacités de médiation, ou de dissuasion, même s'il dispose d'agents de surveillance et de gardiennage. Il ne peut gérer seul les intrusions, les délits d'empêchement d'accès et de libre circulation, ou les occupations illégales. Il ne peut faire face seul à la dictature des trafiquants violents qui investissent les lieux publics, les cages d'escalier...et vont parfois jusqu'à contrôler les horaires et modalités d'accès aux immeubles et aux logements. Si certains bailleurs ont pris toute la mesure des difficultés et ont engagé des politiques spécifiques, en partenariat avec les services compétents, d'autres, moins expérimentés moins préparés dans leur organisation et leurs procédures, plus isolés, peuvent être dans un véritable désarroi, comme la mission a pu le constater.

En tout état de cause, il serait utile qu'un diagnostic objectif puisse être posé sur les différents quartiers et éléments de patrimoine des bailleurs, de façon à pouvoir prioriser et hiérarchiser le degré d'engagement des forces de l'ordre sur davantage que des perceptions subjectives. Dans cette perspective, certains bailleurs ont établi des méthodes pour apprécier l'état de leur patrimoine au regard des conditions de sécurité.

¹¹ Article 226-4 du code pénal : « L'introduction ou le maintien dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte, hors les cas où la loi le permet, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende ».

Le système de cotation mis en place par Emmaüs-Habitat en est un exemple. Il concerne trois types de faits : les atteintes aux biens, aux personnes et à la vie sociale. Au total, 24 types de faits font l'objet d'une cotation :

- 0 point Absence de fait déclaré ;
- 10 points Atteintes aux biens mineurs ;
- 20 points Atteintes aux biens plus importants et/ou fréquents ;
- 50 points Activités de trafic et Atteintes aux personnes ;
- 100 points Trafic criminel : drogues dures, armes et prostitution.

La situation est dite « d'insécurité » au-delà de 320 points. Le nombre de points « obtenus » permet de codifier la situation dans l'une des quatre catégories indiquées dans le préambule.

Un des programmes de ce bailleur atteint 1 080 points, dans une commune réputée pour ses difficultés alors que d'autres programmes du même organisme ne posent pas de difficulté majeure. De telles situations ne peuvent à l'évidence être traitées par les seules forces des bailleurs mais impliquent évidemment une action spécifique des services de l'État. Dans cette perspective, une priorisation du traitement des situations locales est nécessaire. Elle devrait pouvoir s'appuyer sur une méthode d'évaluation fiable et partagée.

II - POUR UNE MEILLEURE CO-PRODUCTION DE LA TRANQUILLITE ET DE LA SECURITE DANS LES QUARTIERS D'HABITAT SOCIAL

Si les bailleurs sociaux ont un rôle essentiel à jouer, seuls dans le cadre de leur mission de garantie de jouissance paisible des locaux loués, et en partenariat, dans le cadre des politiques locales de prévention de la délinquance conçues et mises en œuvre par les collectivités locales, ils ne pourront l'assumer que s'ils sentent l'Etat et ses services attentifs à leur situation, notamment dans les zones difficiles.

A cet égard, la mission estime que le rôle des bailleurs sociaux en matière de prévention s'inscrit dans un ensemble de politiques publiques et n'est pas détachable de l'action de l'Etat.

Il est important de s'interroger sur la répartition des rôles des différents acteurs pour obtenir tranquillité et sécurité dans les quartiers d'habitat social sur les partenariats à construire comme sur les coopérations à établir type d'acteurs par type d'acteurs. Mais il est encore plus essentiel que se développent des stratégies locales partagées de prévention de la délinquance qui s'appuient sur trois niveaux d'actions :

- le premier niveau est celui du bailleur qui ne peut plus faire l'économie de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une stratégie de tranquillité résidentielle qui lui soit propre et qui puisse, à ce niveau, être partagée avec d'autres bailleurs ;
- le deuxième niveau est celui des partenariats de tranquillité publique avec les acteurs locaux, les communes au premier chef ;
- le troisième niveau est celui de l'action coordonnée avec les services de l'Etat.

En la matière, la mission s'est efforcée de dégager des pistes d'améliorations de la situation avec trois principes de base. Le premier, général, est que le contexte des finances publiques exige le réalisme des propositions et de donner la priorité à ce qui peut être fait rapidement et à un coût maîtrisé.

Le deuxième principe est que le parc social a pour vocation de loger et d'abriter certaines des catégories de la population parmi les plus fragiles. Il peut en résulter une exigence particulière en matière de préservation de la tranquillité publique.

Le troisième principe est qu'il n'existe pas de fatalité à un accroissement de la délinquance dans les quartiers d'habitat social. Il résulte de ces deux derniers principes que l'on ne peut se satisfaire de la situation actuelle de certaines zones d'habitat social et qu'il importe de trouver des solutions aux difficultés qui y existent ainsi que de répondre au sentiment des populations, unanimement perçu par la mission dans chacun de ses déplacements, que leur sécurité n'est pas suffisamment prise en compte.

II. 1 LES BAILLEURS DOIVENT SE DOTER D'UNE STRATEGIE DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE

II.1.1 Une stratégie pour la tranquillité résidentielle

Les bailleurs sont parfois en quête de « recettes » transposables, alors qu'il convient, à partir d'un diagnostic fin des situations, d'établir un plan global d'actions combinées correspondant à plusieurs formes d'interventions (animation, médiation, rappel à l'ordre en cas de non respect du règlement intérieur, prévention situationnelle...).

Il est en effet illusoire de penser pouvoir préserver un quartier de la délinquance sans une stratégie adéquate. Cette stratégie propre à chaque bailleur doit avoir pour axe central « la tranquillité résidentielle », c'est-à-dire tout ce qui garantit qu'il fasse « bon vivre » sur le patrimoine du bailleur.

Le contenu formel d'une stratégie de tranquillité résidentielle :

Une telle stratégie repose en premier lieu sur un **diagnostic précis** de la situation du patrimoine du bailleur en matière de délinquance et de tranquillité résidentielle. Le diagnostic devra s'appuyer sur une analyse contextuelle de l'évolution de chaque quartier, et implique de collecter régulièrement et de manière continue les données ayant trait aux dégradations, incivilités commises dans les programmes immobiliers dont le bailleur social assure la gestion (caractéristiques et origines). A cet égard, la constitution d'observatoires de la tranquillité propres aux bailleurs serait opportune (cf. recommandation 15).

Ce diagnostic, dans bien des cas, exigera la prise en compte de la situation du patrimoine d'autres bailleurs dont les résidences sont proches, ce qui doit encourager au rapprochement entre les bailleurs et au partage des informations et des expériences entre eux. En d'autres termes, **la stratégie de tranquillité résidentielle de chaque bailleur doit s'articuler dans la stratégie de tranquillité publique du quartier. En la matière, l'USH, les associations régionales de bailleurs, voire, en cas de difficultés persistantes, le représentant de l'Etat dans le département, peuvent encourager ces rapprochements entre bailleurs.**

Une fois le diagnostic établi, un ensemble d'objectifs et un programme d'actions qui en découlent logiquement doit être mis en place.

Parmi les actions du bailleur pour la « tranquillité résidentielle » peuvent figurer, à titre d'exemples :

- la mise en place de mesures permettant de régler les conflits de voisinage ;
- la présence continue d'agents de proximité pour un bon entretien et la surveillance des parties communes ;
- les travaux d'aménagement contribuant à sécuriser l'accès des bâtiments et des logements.

Parmi les actions coordonnées au sein de la stratégie de tranquillité publique, peuvent figurer :

- l'animation de la vie sociale (fêtes de quartier, fête des voisins, mise à disposition de locaux pour des actions collectives...);
- l'organisation quartier par quartier du dialogue avec les habitants.

La mission tient à souligner, dans ce cadre, l'intérêt du règlement intérieur, comme outil important, mais non exclusif, de la stratégie de tranquillité résidentielle.

Le règlement intérieur à respecter par les locataires, doit traiter en détail des conditions d'accès à l'immeuble. Ce document est la base juridique rendant possible l'intervention des personnels du bailleur chargés de faire respecter la tranquillité résidentielle. En effet, le règlement intérieur a pour fonction de rappeler aux locataires les règles nécessaires à la bonne tenue de la résidence qu'ils occupent et le respect des usages en matière d'hygiène et de sécurité. Il est souhaitable que le règlement, dûment détaillé, présentant les droits et devoirs de chacun et expliqué oralement aux locataires, soit annexé au contrat de location et paraphé par toutes les parties. Dans ce cas, il a une valeur contractuelle, et le bailleur peut invoquer son non-respect aux fins d'obtenir la résiliation du bail.

RECOMMANDATION n° 13 : Inciter les bailleurs à se doter d'une stratégie de tranquillité résidentielle.

RECOMMANDATION n° 14 : Dans le cadre de cette stratégie, renforcer notamment, la prise en compte de la tranquillité résidentielle dans l'élaboration des règlements intérieurs des immeubles d'habitat social et veiller à le faire connaître par les locataires (en les annexant aux contrats de bail, en les affichant clairement, en les expliquant lors de l'entrée dans les lieux...).

II.1.2 Les actions qui peuvent relever de cette stratégie

Les bailleurs sociaux remplissent leurs obligations de tranquillité résidentielle et contribuent à la tranquillité publique et la prévention de la délinquance de multiples manières mais de façon très inégale. La mission a pu relever certaines initiatives ci-après exposées.

II.1.2.1 L'observation des faits

Pour agir efficacement en matière de prévention de la délinquance, il est important que le bailleur opère un repérage précis de l'importance et des caractéristiques des incivilités, des dégradations et des actes délictueux commis dans son patrimoine.

Observatoire de l'USH et d'organismes divers

Comme ceci a déjà été indiqué, l'Union sociale de l'habitat participe aux travaux de l'observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale et a mis en place, dès 2002, son propre observatoire national des faits d'insécurité.

Les faits constatés sont classés suivant les grandes catégories suivantes :

- Agressions :
 - physiques (avec arrêt de travail, incapacité temporaire de travail, hospitalisation...);
 - verbales.
- Dégradations (vandalismes, tags, graffitis...).
- Incendies volontaires (poubelles, boîtes aux lettres...).

- Troubles de voisinage (dont rassemblement dans les halls avec drogue et alcool...).
- Squats et tentatives de squats.

Suivant les facteurs locaux, ces grandes catégories sont déclinées par chaque bailleur qui le souhaite, en faits plus ou moins facilement agréables au niveau national.

Les observatoires de bailleurs

Le témoignage du chef de la mission sûreté du Logement francilien confirme que l'alimentation en données homogènes faciles à utiliser pour les divers acteurs est un travail de longue haleine. L'observatoire mis en place par le Logement francilien concerne, à mi-2011, 40 % de son patrimoine (ZUS et sites sensibles), soit environ 12 000 logements. Soixante mille faits ont été recensés en 2010. La nomenclature de données est cohérente avec l'état 4001, en ce qui concerne les atteintes aux personnes (36 en 2010). Elle est également cohérente dans le cas des atteintes aux biens ayant conduit à dépôt de plainte (512 sur l'ensemble du parc en 2010). Deux critères ont été retenus pour déposer plainte : soit le montant des dégâts est supérieur à la franchise prévue dans le contrat d'assurance, soit l'auteur est connu ou susceptible d'être identifié. La cohérence avec l'état 4001 n'est pas acquise en ce qui concerne les autres faits non signalés aux services de police (15 000 dégradations / incendies de conteneurs poubelle, etc. en 2010).

Cependant, d'autres bailleurs n'ont aujourd'hui qu'une vision parcellaire de la situation de leur parc en termes d'insécurité. Ils gagneraient à organiser la collecte et l'analyse de données, de façon homogène ; pourquoi pas sous l'égide méthodologique de l'USH et des associations régionales HLM. Ils pourraient aussi se rapprocher des communes et des intercommunalités qui mettent en place des observatoires locaux de la tranquillité publique pour partager les informations pertinentes et, ici encore des éléments de méthodologie.

RECOMMANDATION n° 15 : Inciter les bailleurs qui ne l'auraient pas déjà fait à mettre en place et à renseigner dans la durée un observatoire des incivilités et de la délinquance.

La question de la qualité des données collectées

La qualité des données collectées est essentielle à l'utilité pratique des observatoires. Elle dépend de deux facteurs : la progression de la culture de la mesure, liée à la mise en place d'une politique de qualité de service dont la tranquillité est un des éléments, d'une part, et la mise en place d'un dispositif de gestion de la tranquillité résidentielle, d'autre part. Le retour que le bailleur peut attendre de la mise en place de cet observatoire concerne à la fois une meilleure évaluation de l'efficacité de son dispositif de prévention, et une meilleure sensibilisation des locataires aux coûts des dégradations et à leur impact sur les charges.

Les fiches d'incident doivent comporter au minimum une localisation précise de l'incident (adresse, numéro de cage d'escalier, étage...), une description de la nature de l'incident (atteinte aux personnes, atteinte aux biens, trouble de voisinage), la cause principale du déclenchement de l'agression en cas d'atteinte aux personnes. Elles doivent pouvoir être aisément rendues anonymes pour faciliter l'échange d'informations avec des partenaires. Il faut qu'elles soient homogénéisées d'un organisme à l'autre afin de pouvoir établir des analyses comparatives d'un lieu à l'autre.

Tous les organismes peuvent ne pas renseigner la totalité des éléments, mais il conviendrait de disposer d'un socle commun de base, quitte à ce que chaque organisme collecte des données qui lui soient spécifiques en plus.

RECOMMANDATION n° 16 : Veiller à homogénéiser, d'un organisme à l'autre, la collecte des données pour permettre les comparaisons dans l'espace, en s'assurant de la bonne articulation avec les statistiques des services de l'Etat relatives à la délinquance.

II.1.2.2 Un positionnement clair des personnels de proximité

La fonction de gardien dans un programme d'habitat social est une fonction éminemment importante pour la vie du programme immobilier, et donc du quartier. Tous en conviennent. Les associations de locataires l'ont souligné à de multiples reprises, notamment lors des discussions sur la révision du décret sur les charges récupérables auprès des locataires en matière de gardiennage. Elles ne veulent pas pour autant que le salaire du gardien n'effectuant pas l'entretien des parties communes leur soit imputé au titre des charges récupérables. Si tel n'est pas le cas, il doit, à leur sens, être pris en compte dans le loyer. Les bailleurs, pour leur part, considèrent qu'il s'agit là, d'un frein à l'évolution du rôle des gardiens (cf. infra II.1.3.1).

On peut s'interroger sur la possibilité pour les gardiens d'assumer de réelles missions en matière de sécurité dès lors qu'ils restent très orientés sur les questions de propreté et d'évacuation des déchets. A tout le moins, ce positionnement professionnel, qui peut fragiliser leur situation notamment vis-à-vis d'individus peu enclins au respect, exige-t-il un très fort soutien par la hiérarchie des organismes HLM pour les aider à prendre en charge des missions liées à la prévention (signalements, ouverture-fermeture des caves...). Au-delà, dans certains quartiers, ne faudrait-il pas viser des profils différents de postes de gardiens, et s'assurer de la possibilité de recruter effectivement des personnels en adéquation avec le profil de poste élaboré ?

Cette fonction est difficile à exercer surtout dans les quartiers où les trafics sont importants. Ces difficultés ont conduit dans certains cas extrêmes à l'exercice du droit de retrait des gardiens. Sans nier la complexité des situations, la mission tient à souligner la nécessité impérieuse de maintenir une présence physique des personnels des bailleurs dans les quartiers.

Certains organismes regroupent plusieurs gardiens dans une même loge ou organisent leur travail en binôme avec ou sans logement dans le quartier. Ce mouvement de regroupement des gardiens dans les loges collectives se comprend aisément et est motivé par la volonté de l'organisme de protéger son personnel. Toutefois, l'objectif de protection des gardiens peut ici entrer en contradiction avec celui de maillage fin des patrimoines les plus difficiles. Il peut induire un renforcement du sentiment d'abandon des habitants qui, sont, en quelque sorte, laissés en face à face avec les individus susceptibles de troubler la tranquillité du quartier.

RECOMMANDATION n° 17 : Sans préconiser telle ou telle organisation qui relève de la responsabilité du bailleur, veiller à la présence physique de gardiens dans tous les programmes d'habitat social.

RECOMMANDATION n° 18 : Engager une réflexion USH-ministères concernés sur le positionnement des gardiens dans les quartiers les plus difficiles.

II.1.2.3 Des unités de surveillance des programmes immobiliers en dehors des heures de travail des gardiens

A la fin de la journée du travail des gardiens, se pose la question de la surveillance des halls et des espaces communs. Certains organismes ont mis en place des dispositifs de surveillance qui peuvent

prendre des formes différentes. Ils peuvent avoir recours, y compris par le biais de structures communes, à des prestataires de services pour la sécurité.

Le Groupement Parisien Inter-bailleurs de Surveillance (GPIS) a été créé en 2004 par les principaux bailleurs sociaux de la capitale avec un appui financier conséquent de la Ville de Paris. Aujourd'hui, d'autres bailleurs implantés à Paris, souhaitent bénéficier de ses interventions, du fait de leur efficacité pour lutter contre les squats de halls. Le problème se déplace souvent dans les immeubles voisins qui peuvent appartenir à un bailleur non couvert par le GPIS. Un poste de commande opérationnel assure la coordination des équipes et gère les appels de locataires. Les patrouilles d'intervention se tiennent prêtes à répondre aux appels. Elles sont composées de personnels formés, contrôlés par des chefs de groupe qui fonctionnent sur un modèle proche de celui des vigiles, mais la rémunération supérieure de 25 % environ à la moyenne des agents de sécurité est attractive et permet de sélectionner les candidats.

Les locataires ont une opinion positive de ce groupement d'intérêt économique dont l'objet est d'assurer la nuit la tranquillité des locataires de ses adhérents. Le modèle est néanmoins difficilement transposable à l'identique en dehors de Paris, d'une part en raison de son coût, d'autre part parce que son efficacité est liée à la topographie de la capitale et des quartiers considérés, à la forte présence policière à Paris et à l'intervention rapide des forces de l'ordre en cas de troubles de voisinage excédant la capacité du GPIS.

Dans l'Essonne, la mise en place d'un dispositif inspiré du GPIS, a été étudiée par la DDSP, mais n'a pas vu le jour pour l'instant, en raison notamment de son coût.

A Beauvais, lors d'une réunion avec la mission, les principaux bailleurs sociaux ont indiqué que la création d'une « *unité de prévention et de sécurité mutualisée n'était plus un sujet tabou* », mais « *sans partenaires les bailleurs ne peuvent rien* ». Ils ont précisé craindre « un retrait supplémentaire des forces de l'ordre », si, eux-mêmes, font la démonstration de leur efficacité dans des domaines qui sont à la limite de leurs compétences.

II.1.2.4 Le cas particulier des personnes ayant des problèmes psychiques

Tous les bailleurs rencontrés ont évoqué les nombreux incidents, et les difficultés de gestion dus aux troubles psychiques de résidents dont le nombre parmi les locataires semble augmenter de manière inquiétante ; certains provoquant tension, troubles de voisinage et pouvant conduire parfois à des agressions.

Le rapport d'activité 2009 de la société dauphinoise pour l'habitat (SDH)¹², indique, parmi divers partenariats, celui qu'elle a noué avec les services de santé mentale et ajoute qu'il convient de noter que les troubles du comportement sont en hausse. De son côté, le centre de ressources de l'association ARRA HLM à Lyon a ouvert un chantier « santé mentale et logement ».

Le rapport thématique de la cour des Comptes de décembre 2011 « organisation des soins psychiatriques ; les effets du plan psychiatrie et santé mentale 2005-2010 », « *souligne que les actions concrètes dans le domaine du logement ou de l'hébergement sont demeurées extrêmement modestes alors même qu'il s'agit d'une dimension essentielle pour une prise en charge extra-hospitalière. Les besoins de logement des personnes souffrant de troubles psychiques devaient être inclus dans les financements associés, notamment aux plans d'action pour le logement des personnes défavorisées. Cette problématique bien identifiée n'a pas réellement évolué, même si spontanément plusieurs départements ont pris en compte ce sujet* ».

¹² Cité par les cahiers de l'USH, n° 142, la médiation dans une politique de tranquillité résidentielle.

RECOMMANDATION n° 19 : Veiller à ce que dans les plans départementaux d'accès au logement des plus démunis et dans les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion soient négociés la création de structures adaptées à la prise en charge des personnes ayant des problèmes psychiatriques ne relevant pas ou plus de l'hospitalisation et le suivi médical de celles qui peuvent être maintenues dans leurs logements.

II.1.2.5 La prévention situationnelle

La prévention situationnelle est l'un des axes forts de l'action de certains bailleurs sociaux. Elle peut comporter divers volets : résidentialisation, contrôle des accès, usage de la vidéoprotection...

La résidentialisation

Le souci de mieux identifier ce qui correspond aux espaces collectifs ouverts au public et de différencier ceux réservés aux habitants d'un immeuble ou d'un groupe d'immeubles, la volonté de mieux contrôler l'usage des parties communes, comme celle de supprimer les recoins sombres et les impasses s'est souvent traduit par l'implantation de clôtures et d'obstacles matériels à la libre circulation.

Force est de constater l'efficacité de ces dispositifs qui permettent généralement une baisse du niveau de gravité de la délinquance¹³. Toutefois, depuis, plusieurs années, certains urbanistes affirment que la reconquête se fait au prix du « vivre-ensemble » que l'on veut protéger, les locataires étant dorénavant enfermés.

La directrice de Plaine Commune Habitat comme les membres du conseil social de l'habitat, réunis informellement à la demande de la mission, ont également insisté sur les effets pervers de la résidentialisation quand elle isole trop.

Les aménagements opérés doivent prendre en compte un double souci, celui de la sécurité d'une part et celui de la convivialité d'autre part.

Le programme « qualité et sûreté des espaces urbains » du plan urbanisme construction architecture (PUCA) du ministère en charge du logement (MEDDTL), tente de répondre à cette question en recherchant si les formes actuelles d'urbanisme « défensif » peuvent être dépassées – à efficacité égale- par un aménagement et une gestion d'espaces publics plus ouverts, équilibrant l'intégration aux flux pour désenclaver le quartier, tout en protégeant « l'entre-soi » par le contrôle d'accès. Les travaux de l'architecte Paul Landauer sont souvent cités. Il a particulièrement réfléchi à la manière de traiter les halls d'immeubles, à utiliser les flux piétonniers importants pour organiser « une surveillance naturelle » de certains espaces... (cf. annexe 7 : l'article sur le prix du forum français sur la sécurité urbaine remis à Brest-Habitat).

RECOMMANDATION n° 20 : Poursuivre et diffuser les études permettant de concilier résidentialisation des programmes et maintien du lien social.

Le contrôle des accès aux caves et parkings

La reconquête des caves, parkings, halls d'immeuble, et cages d'escalier impose souvent la mise en place de contrôles d'accès.

¹³ Le nombre de faits rapportés ne diminue pas, mais la gravité diminue. Le fait que les locataires signalent une gêne est signe qu'ils pensent qu'une action aura lieu pour y mettre fin, et constitue un gage de l'efficacité de la politique suivie.

Murer l'accès aux caves ne garantit pas nécessairement que l'accès illicite – et les trafics associés – cesse. Il arrive que des « travaux » clandestins permettent de contourner la condamnation apparente de l'accès. Un autre choix, plus lourd en personnel, consiste à n'autoriser l'accès par un locataire à sa cave qu'aux heures de présence du gardien, sur rendez-vous. Cela a été la voie choisie avec succès par l'OPAC de l'Oise.

Contrôler l'accès des immeubles et par le fait même celui des halls d'immeubles et cages d'escalier grâce à l'installation de Digicode est souvent opéré dans le cadre des résidentialisations. Cela ne suffit pas parfois à empêcher les occupations illicites mais, dans bon nombre de cas, cela a permis de nettes améliorations.

RECOMMANDATION n° 21 : Sécuriser les caves et les parcs de stationnement quitte à en limiter les heures d'ouverture.

La vidéoprotection

La vidéoprotection a suscité des craintes chez les bailleurs, redoutant des contentieux tant avec les personnels qu'avec les locataires.

Le titre du document produit par l'union sociale de l'habitat (n° 141 des cahiers de l'habitat) est révélateur : « guide pratique et déontologique¹⁴ de la vidéoprotection à l'usage des bailleurs sociaux ».

Toutefois le nombre d'implantations de dispositifs de vidéoprotection dans le parc des bailleurs sociaux est en forte croissance.

Il est possible que les possibilités de subventions par le Fonds interministériel de prévention de la délinquance aient un effet sur ce développement. La circulaire 2012 du secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance¹⁵ précise que les bailleurs sociaux, (pour les sites considérés comme particulièrement sensibles), figurent parmi les porteurs de projets éligibles.

Un emploi limité mais précis

L'outil vidéo semble avoir pour les bailleurs sociaux quatre usages distincts :

- a) Les relations avec les résidents. Il permet d'apporter des éléments indiscutables en cas d'infraction aux règles du vivre-ensemble.
L'OPAC de l'Oise a donné à la mission un exemple typique d'emploi d'images enregistrées concernant un vandalisme de boîtes aux lettres commis par deux enfants de locataires.
Les salariés étaient réticents au départ (peur du « flicage »). A l'expérience, ils sont maintenant tout à fait demandeurs car les images peuvent les aider dans leurs démarches auprès des locataires.
- b) La contribution à la prévention situationnelle, notamment dans les parkings et les caves.
Il s'agit de diminuer le sentiment d'insécurité (cas de l'OPH de Drancy et du Logement francilien cités par l'USH dans le guide évoqué ci-dessus).
- c) L'amélioration de la location des places de parking (raison citée par Plaine-Commune-Habitat comme motif de son équipement).

¹⁴ Souligné par la mission.

¹⁵ Circulaire d'orientation pour l'emploi des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance du 30 janvier 2012 NOR/IOC/K/12/01692/C/.

d) Le suivi de l'occupation des halls.

Cet objectif est beaucoup plus difficile à atteindre compte tenu, notamment, des risques de dégradations récurrentes des matériels.

Selon les bailleurs interrogés, le vandalisme est globalement très faible, sauf lorsque les images obtenues gênent le « business ». Dans ce cas, il peut être systématique.

Quel que soit l'usage, le dispositif de vidéoprotection n'est que rarement exploité en temps réel. Quand c'est le cas, l'immeuble comprend généralement des commerces et la télésurveillance est confiée à une entreprise spécialisée.

Exemples de modes d'exploitation des images

Les trois exemples ci-dessous illustrent divers types d'exploitation (images enregistrées et exploitées en temps réel) :

- L'OPAC de l'Oise dispose de 700 caméras environ. Les images sont exploitées à peu près exclusivement en horaire de bureau pour extraire des informations utiles aux fins d'enquête. Cette exploitation, réalisée par deux agents du bailleur conduit à une trentaine de procédures judiciaires par an. L'investissement est de l'ordre de 350 K€ par an ;
- L'OPH Habitat 76, qui gère 28 000 logements, utilise la vidéoprotection pour la protection des locaux de travail contenant des marchandises diverses, pour lutter contre le vol et les intrusions, ainsi que pour la protection des halls d'immeubles. Comme l'OPAC de l'Oise, les caméras ne sont pas utilisées seules, mais en complément d'autres dispositifs de sécurisation. Les images enregistrées au sein de chaque groupe d'immeubles, ne sont regardées que par des gardes particuliers assermentés (article 29-1 du CPP), suite à incident, incluant le vandalisme, mais sont utilisées également pour le suivi auprès des compagnies d'assurances en cas de chute d'un locataire dans les escaliers. Le bailleur a constaté une baisse significative du vandalisme le conduisant à augmenter ses investissements en matière de vidéoprotection. Les investissements de sécurité passive de ce bailleur, incluant la vidéoprotection, ont doublé entre 2010 et 2011 ;
- A Villeneuve-la-Garenne, l'Office public départemental de l'habitat des Hauts-de-Seine, participe à un dispositif spécifique dans le quartier de la Caravelle en liaison avec les autres bailleurs de la cité (SAGECO et l'OGIF). 300 caméras assurent la surveillance de 60 halls et de 11 parkings dont 7 souterrains. Ces caméras sont toutes reliées à un PC central de sécurité qui contrôle 24 h/24 les 1 500 logements de la cité (halls, parkings souterrains et extérieurs) sous la responsabilité de l'AFUL, gestionnaire de la copropriété des trois bailleurs¹⁶.

L'OPAC de l'Oise a présenté ses raisons de l'usage de la vidéoprotection au congrès 2009 de l'USH à Toulouse (cf. annexe 8). Il en ressort que cet usage a été un élément d'une politique d'ensemble de prévention de la délinquance et que cela a nécessité la mise en place d'une équipe dédiée à l'exploitation des images aux fins voulues par l'organisme. Son efficacité a été réelle sans qu'il soit pour autant aisé d'imputer le résultat à telle ou telle des diverses dispositions prises, par ce bailleur, en matière de prévention de la délinquance.

RECOMMANDATION n° 22 : Mieux faire connaître l'intérêt pour les bailleurs sociaux de l'usage de la vidéoprotection dans le cadre d'une stratégie d'ensemble s'inspirant des bonnes pratiques de la profession.

¹⁶ Déclaration de M. Christian Dupuy, président de l'OPDH92, maire de Suresnes, à la lettre « Vidéosurveillance infos ».

L'article L. 126-1-1 du CCH permet la transmission aux services chargés du maintien de l'ordre des images réalisées en vue de la protection des parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation lors de circonstances faisant redouter la commission imminente d'une atteinte grave aux biens ou aux personnes. Cet encadrement strict des possibilités de transmission tient compte de la décision 2010-604 du conseil constitutionnel du 25 février 2010 concernant une disposition ayant le même objet que l'article 5 de la loi du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.

Ces dispositions, complexes à mettre en œuvre, sont aujourd'hui peu utilisées.

II.1.3 L'association des résidents à la démarche de prévention

Il est important aussi de rappeler que la tranquillité et la sécurité sont l'affaire de tous. De même qu'on peut observer ici et là des gardiens résignés, on constate que des habitants préfèrent ne pas voir ce qui se passe dans leur quartier. Cela se comprend aisément et il s'agit nullement de critiquer cette attitude tant on connaît la dureté de ce que vivent certains ménages confrontés quotidiennement aux risques de représailles quand ils collaborent avec les pouvoirs publics mais il s'agit de s'interroger sur la manière dont, collectivement, il est possible de soutenir ceux qui veulent briser la chape du silence.

Faire participer à la tranquillité résidentielle les habitants est une ambition nécessaire qui suppose l'engagement des bailleurs.

Plusieurs pistes peuvent être utilisées. Seront examinées successivement la concertation locale, l'élaboration de chartes de voisinage, la mise en place de correspondants d'immeubles, la responsabilisation individuelle.

II.1.3.1 La concertation locale

Il existe des instances représentatives des locataires avec lesquelles les bailleurs sociaux doivent négocier obligatoirement les programmes lourds de réhabilitation, le conventionnement... Des élus représentant les locataires participent aux conseils d'administration des organismes HLM. Ces instances semblent assez peu utilisées pour évoquer les engagements que pourraient prendre des bailleurs pour prévenir la délinquance en dehors de la prévention situationnelle.

Les organismes bailleurs redoutent, en effet, parfois de se voir reprocher par les associations de locataires, d'accepter des transferts de charges de la puissance publique et de leur faire subir pour cette raison, des augmentations de loyers trop importantes.

La possibilité offerte par la loi de négocier des accords collectifs locaux portant sur l'amélioration de la sécurité est assez peu utilisée.

Les dirigeants nationaux des grandes associations de locataires y sont peu favorables redoutant que l'association locale de locataires, accepte des dérogations non justifiées au décret fixant la liste des charges récupérables pour des prestations ou services que le propriétaire bailleur devrait fournir normalement au titre de la « jouissance paisible du bien loué » due au titre de l'article 1712 du code civil.

La mission estime néanmoins que, sur certains sites, l'association des habitants via de tels accords pourrait être susceptible de permettre l'émergence de dynamiques en faveur de la tranquillité publique.

II.1.3.2 Les chartes de voisinage

Les « chartes de voisinage » sont encouragées par l'USH depuis le début des années 2000. Selon Paul-Louis MARTY, ancien délégué général de l'USH : « *Les chartes de voisinage (...) définissent*

les droits et devoirs des locataires et des bailleurs et leurs engagements respectifs dans la relation locative.... La question des rapports de voisinage est centrale dans nos métiers.... La charte doit impérativement être adaptée au contexte local. Elle est un cadre de références fait d'engagements réciproques du bailleur et du locataire »¹⁷.

De nombreux organismes, comme par exemple L'OPAC de l'Ain, ont développé les chartes de voisinage à l'intérieur de son plan de concertation locative.

La « charte de voisinage » comme le règlement intérieur peuvent utilement être négociés dans les instances de concertation bailleurs / locataires.

II.1.3.3 Les correspondants d'immeubles

Certains bailleurs sociaux ont identifié des relais, parfois appelés « résidents référents » ou « correspondants d'immeubles », par cage d'escalier, par immeuble, par site immobilier. Quand ils existent, ces référents sont souvent incités à le devenir par le bailleur qui cherche à établir des liens avec les habitants

Leur rôle est généralement de suggérer des améliorations, d'informer de difficultés et de faciliter le lien avec les personnels de proximité et leurs encadrants.

La SEM Béarnaise Habitat, (3.600 logements) définit le rôle du locataire référent, volontaire et bénévole, « *comme celui de recueillir les attentes de ses voisins sur les différents aspects de la vie de la résidence et de renforcer le dialogue avec leur propriétaire en jouant le rôle d'interface avec le bailleur social. Ils se positionnent en relais, font remonter l'information et désamorcent les conflits naissants* ». C'est avec eux que la Béarnaise Habitat a élaboré un règlement intérieur et une charte qualité.

Dans les quartiers du Meulenhoff et de la Gare, à Grande-Synthe, les correspondants d'entrée, mis en place par Habitat du Nord dès 1997, recueillent des informations sur les conditions de vie, mais aussi « responsabilisent » les locataires, assurent l'accueil des nouveaux arrivants, ils sont « médiateurs du quotidien » Ils sont sélectionnés par le bailleur, qui valorise leur rôle (journée annuelle, signature de convention en présence de la presse locale, etc.).

Ces échanges, peu formalisés, sont parfois contestés par les associations de locataires, plus structurées, désireuses d'agir dans le cadre d'actions de plus long terme et de stratégies dépassant le cadre de l'immeuble.

L'usage du nouveau dispositif dit de « participation citoyenne », visant à une coopération plus forte entre habitants et forces de l'ordre¹⁸, s'il n'a pas au départ été conçu pour les quartiers d'habitat social, pourrait néanmoins être mis en place sur certains sites, au moins à titre expérimental.

RECOMMANDATION n° 23 : Encourager les bailleurs à solliciter des relais parmi les locataires de chaque ensemble immobilier pour entretenir de manière continue des échanges d'informations avec l'ensemble des parties prenantes à la politique de prévention de la délinquance, au plus près des préoccupations quotidiennes des résidents, sans négliger pour autant les représentants des locataires dans les instances de concertation locative régies par les textes définissant les obligations des bailleurs dans ce domaine. A cet égard, expérimenter le dispositif « participation citoyenne » dans certains quartiers d'habitat social.

¹⁷ Préface à *Actualités habitat* de décembre 2003, consacré à ces chartes.

¹⁸ Cf. rapport de la MEPPD, « Implication de la police et de la gendarmerie dans la prévention de la délinquance » février 2012.

II.1.3.4 La responsabilité individuelle

L'OPAC de l'Oise a responsabilisé les locataires en ce qui concerne l'accès des visiteurs à la cage d'escalier et à l'ascenseur. Il a ainsi installé des dispositifs de badges magnétiques permettant au locataire d'ouvrir la porte de l'immeuble, ainsi que la porte intérieure donnant accès à la cage d'escalier, et de commander l'étage de destination dans l'ascenseur.

Le dispositif de badges magnétiques mis en place, permet d'identifier le locataire qui a autorisé l'accès au hall, puis à l'ascenseur à une heure donnée, un jour donné.

On peut également citer dans ce registre la transmission formalisée aux parents de fiches d'incidents rendant compte, par témoignage visuel ou images de caméras, des dégradations opérées par leurs enfants (cf. supra, la vidéoprotection).

II. 2 L'ACTION DES BAILLEURS SOCIAUX EST A INSCRIRE DANS UN PARTENARIAT TERRITORIAL RENFORCE

Les bailleurs doivent pouvoir inscrire leur action dans le cadre des stratégies globales mises en place par les instances territoriales.

II.2.1 Le rôle des communes et intercommunalités

La loi de 2007 n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance fait du maire le pivot de l'organisation de la prévention de la délinquance sur son territoire.

Le plan gouvernemental de prévention de la délinquance adopté en octobre 2009, pour la période 2010-2012, met en exergue la nécessité des partenariats locaux en faisant du maire son pivot. Néanmoins, « *Le maire ne peut ni ne doit agir seul* »¹⁹.

Il peut ordonner un accompagnement parental, prononcer un rappel à l'ordre si les atteintes à la sécurité ne constituent pas un crime ou un délit, saisir des autorités partenaires en matière d'action sociale et éducative (président du conseil général et juge d'enfants).

Selon les articles 44-1 et R. 15-33-61 et suivants du Code de procédure pénale « *le maire peut tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement proposer au contrevenant une transaction consistant en la réparation de ce préjudice. La transaction peut également consister en l'exécution au profit de la commune d'un travail non rémunéré pendant une durée maximale de trente heures* »

La transaction s'applique à des faits contraventionnels ayant causé un préjudice à la commune quand ils ne sont pas trop graves (dégradations de biens, abandon d'épaves ou de déchets sur la voie publique...). La transaction doit être acceptée par le contrevenant et elle ne peut concerner qu'un contrevenant majeur.

Responsable de la tranquillité publique dans sa commune, le maire peut par ailleurs s'appuyer sur sa police municipale, en particulier pour les difficultés d'une faible gravité. La mission a pu constater qu'une réflexion sur la complémentarité entre police nationale et police municipale pouvait être très utile. La police municipale est alors généralement chargée des différends interpersonnels, des petites nuisances, des situations d'incivilités qui n'ont pas encore débouché sur des infractions pénales caractérisées, la police nationale demeurant mobilisée sur les infractions pénales ou les situations complexes – où, du reste, elle peut recevoir un utile appui de second niveau de la police municipale : sécurisation de certains lieux ou véhicules. Ce partage des tâches a de multiples avantages : en particulier, la démarche particulière d'une police municipale très ancrée sur le territoire, sous l'autorité d'élus locaux connus et respectés peut permettre de résoudre bien

¹⁹ 3ème édition du Livret de prévention du maire édité par le SG-CIPD – Page 7.

des différends sans risque d'une montée conflictuelle inutile. Il permet par ailleurs d'éviter de mobiliser la police nationale sur des faits sans gravité mais qui la distraient d'autres situations plus complexes. A l'inverse, l'existence d'un échelon d'intervention « de proximité » doit engager la police nationale à une grande réactivité lorsque cet échelon se révèle ne pas être en mesure de maîtriser la situation.

Dans cette perspective, quand une police municipale existe, une convention entre la ville et les bailleurs sociaux peut utilement prévoir les conditions d'appels et d'intervention de la police municipale, en cas par exemple de tapages nocturnes, de mauvais usage des caves ou des garages, d'immobilisations d'épaves... Par ailleurs, la convention de coordination²⁰ entre les forces de sécurité de l'Etat et la police municipale, signée par le préfet et le maire peut utilement comporter des éléments sur les modalités respectives d'engagement de la police nationale (ou de la gendarmerie nationale) et de la police municipale, selon les spécificités des quartiers de la commune.

RECOMMANDATION n° 24 : Engager une réflexion dans les communes qui disposent d'une police municipale avec les services de la sécurité publique pour assurer une complémentarité des actions notamment dans les quartiers d'habitat social.

Le maire dispose à la fois d'informations et d'outils qui lui permettent d'intervenir dans les quartiers où des problèmes se posent que ce soit à la demande de la population ou à la demande des bailleurs sociaux.

Plus généralement, la situation d'un quartier d'habitat social, fut-il séparé physiquement du reste de la commune, ne peut plus s'envisager de manière séparée. Elle doit s'inscrire dans la stratégie territoriale de prévention, à l'échelle communale et intercommunale (cf. II.2.3). En effet, au-delà des responsabilités que lui confient les lois, et en particulier la loi de 2007, le maire – mais aussi à ses côtés l'administration communale- constitue, dans bien des cas un pôle de stabilité qui permet d'envisager des politiques qui dépassent le court terme. Il dispose par ailleurs d'une connaissance du terrain, d'une vision globale et d'une légitimité qui peuvent faire de lui l'élément moteur de ces politiques.

II.2.2 Les coopérations résidents/bailleurs avec la commune

La commune a la responsabilité de la tranquillité publique et intervient dans plusieurs registres en coopération avec les bailleurs sociaux : accompagnement social des locataires, médiation, animation sociale des quartiers, vidéoprotection.

II.2.2.1 L'accompagnement social des locataires et à la vie sociale dans les programmes HLM.

Les conseillers en économie sociale et familiale

Beaucoup d'organismes HLM mais aussi de communes comptent aujourd'hui dans leur personnel des conseillers en économie sociale et familiale. Ils interviennent d'abord en cas d'impayés de loyers pour enrayer une spirale qui peut vite devenir infernale et aider les familles à s'engager dans un plan d'apurement des dettes afin d'éviter leur expulsion.

Dans un certain nombre de cas, ces conseillers en économie sociale et familiale aident également les familles à bien s'approprier leur logement, à découvrir les services collectifs existants, les associations sportives ou d'éducation populaire auxquels les enfants peuvent s'inscrire.

²⁰ Voir le décret n° 2012-2 du 2 janvier 2012 relatif aux conventions types de coordination en matière de police municipale.

L'intervention de ces conseillers en économie sociale et familiale est alors utile pour prévenir des conflits de voisinage ou les dégradations des espaces collectifs.

La mise en réseau et l'accompagnement de ces conseillers, dans le cadre de la stratégie territoriale de prévention de la délinquance pourrait, dans bien des cas, se révéler opportune.

RECOMMANDATION n° 25 : Intégrer l'action des conseillers en économie sociale et familiale au sein des stratégies territoriales de prévention de la délinquance.

La médiation

La définition donnée de manière consensuelle lors d'une rencontre à Créteil en 2001 entre médiateurs, collectivités locales et chercheurs réunis pour mieux délimiter les contours de la médiation sert encore aujourd'hui de référence :

« Process de création, de réparation du lien social, et de règlement des conflits de la vie quotidienne dans lesquels un tiers impartial et indépendant tente à travers l'organisation d'échanges entre les personnes, entre les personnes et les institutions, de les aider à améliorer une relation ou à régler les conflits qui les opposent ».

Ce mode d'intervention recouvre trois aspects : la gestion des bonnes relations quotidiennes, leur rétablissement en cas de difficulté, la gestion des conflits.

Il s'agit autant d'agir en amont des conflits que de contribuer à résoudre des différends, y compris avec le bailleur et dans le cadre de conflits de voisinage. La médiation peut viser aussi à soutenir des victimes et rétablir le dialogue entre les protagonistes de heurts plus ou moins violents.

Le médiateur agit à différents moments, pour prévenir les difficultés, pendant ces difficultés pour régler les tensions à l'amiable et après le conflit pour rétablir un dialogue serein.

Certains bailleurs ont des médiateurs dans leurs effectifs. C'est le cas par exemple dans les sites visités de l'OPAC de Saint-Dizier.

Lors du forum des locataires de 2003 organisé par Lille Métropole Habitat, une demande forte de médiateurs s'est exprimée. Après avoir expérimenté le système dans quelques agences, Lille Métropole Habitat a généralisé ce dispositif.

D'autres bailleurs se sont regroupés et participent à des associations spécialisées regroupant généralement en plus d'eux-mêmes, les collectivités territoriales, les transporteurs. Ils co-financent alors souvent leurs activités avec l'aide de l'État²¹.

C'est le cas à Lyon avec l'Association Lyonnaise pour la Tranquillité et la Médiation (ALTM) qui, avec 16 médiateurs sociaux, a assuré en 2010 26 000 heures de présence active de proximité « afin de rassurer les habitants, de dissuader d'éventuels actes de délinquance, d'apaiser les tensions et contribuer ainsi à la prévention et à la cohésion sociale. »²².

Les bailleurs, sans être eux-mêmes membres d'associations de médiation, peuvent avoir recours à elles en tant que prestataires de service.

²¹ Soit au titre de la politique de la ville, soit au titre de la prévention de la délinquance.

²² Extrait du rapport d'activités 2010 de l'ALTM.

Plaine-Commune Habitat par exemple a choisi cette formule. Elle fait intervenir deux associations différentes, sollicitées selon les cas en fonction de leurs spécialités. Préalablement à l'intervention, il faut qu'il y ait un courrier d'un locataire et que le référent sécurité de l'office ne soit pas parvenu à régler le conflit.

Dans d'autres cas, c'est la municipalité – ou l'intercommunalité – qui prend en charge la médiation, à charge pour elle de coordonner ses efforts avec ceux du bailleur social. Les points essentiels en la matière sont, d'une part, de garantir la professionnalisation, donc la mise en place de parcours de carrière, pour les médiateurs, à l'instar de l'expérience d'ALTM, et de façon à ne plus commettre les erreurs du passé du type embauche des « grands frères », et, d'autre part, de conserver le positionnement spécifique des médiateurs. N'étant pas personnels de sécurité, ils n'ont pas à apparaître comme tels, mais exerçant dans le cadre d'une stratégie plus globale de prévention, ils doivent, avec toutes les précautions utiles, rester en lien avec les acteurs locaux et délivrer toutes les informations nécessaires à l'objectif de préservation de la paix publique.

Animation de la vie collective de la cité

Les bailleurs s'impliquent souvent dans l'animation du quartier, soit seuls, soit le plus souvent en relation avec d'autres partenaires. Cette animation est généralement confiée à des associations spécialisées, qui interviennent notamment dans les champs de la citoyenneté, de la culture, de l'environnement, des loisirs, de la santé et dans le domaine social. Outre le financement des associations, l'action du bailleur pourra comporter la mise à disposition des associations et des résidents, de locaux, voire d'un appartement pédagogique.

La mission a pris connaissance d'une initiative qu'elle a jugé intéressante celle du « club de l'habitat » d'Emmaüs Habitat dont l'objectif est défini de la manière suivante « *faciliter l'intégration dans le quartier, s'approprier positivement son logement et améliorer la relation bailleur-locataire* ».

Le « club de l'habitat » propose un accompagnement collectif qui pourra déboucher pour certains modules sur un accompagnement individuel s'il est souhaité par le locataire.

Dans les thématiques retenues, il y a celle du « *vivre en collectivité. Les règles du vivre ensemble* » le contenu de ce module porte « *sur la propreté des espaces communs, les boîtes aux lettres, les locaux poussettes, vélos, les aires de jeux, le fonctionnement du stationnement, la mécanique sauvage, l'appropriation de la résidentialisation, les règles de bon voisinage...* ». Les outils utilisés sont notamment ceux du théâtre humoristique.

Une autre initiative intéressante consiste en une pièce de théâtre de 45 minutes appelée « cabaret pour s'entendre » dont le sujet est « le respect du règlement intérieur d'immeubles » et qui sert de support à l'organisation de débats avec les locataires de Plaine commune habitat.

Ces deux initiatives sont citées à titre d'exemples, mais bien d'autres pourraient l'être également. Les interventions dans ce registre sont multiples et très diverses.

RECOMMANDATION n° 26 : Isoler dans les frais de gestion du bailleur social les dépenses correspondant à la médiation sociale, à la concertation locative et à l'accompagnement social afin que les efforts de baisse des frais de gestion de l'organisme ne portent pas sur ces postes.
--

II.2.2.2 Le cas de la vidéoprotection sur la voie publique aux abords des immeubles

Certains bailleurs sociaux équipent eux-mêmes leurs halls de systèmes de vidéoprotection pour assurer la tranquillité résidentielle de leurs immeubles et attendent de la collectivité locale que

l'espace public y adossé dispose également de systèmes de surveillance pour permettre à ses locataires de bénéficier d'une certaine protection d'accès à l'ensemble résidentiel.

Ici encore une stratégie globale s'impose, en termes d'emplacement, et d'utilisation des matériels, qui peut faire l'objet d'un dialogue au sein des instances territoriales.

II.2.2.3 Les conventions de gestion urbaine de proximité (GUP)

Dans les conventions signées avec l'Agence nationale de rénovation urbaine pour le renouvellement des quartiers en difficulté, il est demandé d'établir une convention de gestion urbaine de proximité (GUP) dans les six mois qui suivent la signature de la convention ANRU qui en fixe le programme pluriannuel.

Quatre champs d'action doivent être traités :

- la gestion locative et la qualité de service (relations bailleurs/locataires) ;
- la propreté des immeubles et des espaces urbains ;
- la tranquillité et la sécurité ;
- les services collectifs aux habitants.

Pour les logements situés en ZUS, il est prévu un abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dans le cadre d'une convention signée entre le bailleur et le préfet du département, pour améliorer la qualité du service rendu aux locataires²³.

L'USH note que ce mécanisme a permis, dans les quartiers considérés :

- « le développement de la présence de proximité, l'accompagnement et l'encadrement des agents des organismes, pour contribuer à une plus grande tranquillité dans les quartiers ;
- l'amélioration de l'entretien du patrimoine, de son environnement et des espaces de proximité appartenant aux bailleurs ;
- le développement des démarches participatives et le renforcement de la vie sociale et associative, en partenariat avec les habitants. ».

Les conventions GUP tirent leur efficacité de la coordination des actions du bailleur avec les services de la ville (propreté, enlèvement des ordures, enlèvement des épaves, entretien coordonné des abords des immeubles et des espaces communs relevant de la commune ou du bailleur...).

Une circulaire du 26 octobre 2011 signée du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et du secrétaire général du comité interministériel des villes, vise à encourager les collectivités locales, les bailleurs avec l'appui du préfet à signer des conventions GUP là où elles sont nécessaires sans se limiter aux quartiers ANRU.

La circulaire évoque l'organisation des services de l'Etat en matière de suivi de la GUP et identifie les services dont elle relève en mentionnant directions départementales des territoires (DDT), directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France (DRIHL-IF) et directions départementales de la cohésion sociale (DDCS). Il eut été utile d'articuler, d'une manière ou d'une autre cette cartographie administrative avec les dispositions de la circulaire interministérielle du 8 juillet 2011 relative aux orientations de la politique de prévention de la délinquance qui fait du directeur de cabinet du préfet ou, le cas échéant, du préfet délégué pour la

²³ Circulaire du 8 octobre 2001.

sécurité et la défense, le pivot de la déclinaison départementale de la politique de prévention pour l'Etat.

Si bailleurs, résidents, commune, Etat ont un rôle propre à jouer pour assurer la tranquillité et la sécurité dans les quartiers d'habitat social, la démarche partenariale est une caractéristique essentielle de la politique de la prévention de la délinquance et la condition nécessaire de son succès. Les progrès de la prévention dans les quartiers d'habitat social exigent donc une action menée de front, en commun et en bonne intelligence des acteurs concernés.

Des instances existent, elles déterminent des stratégies et des outils spécifiques sont mis en place pour assurer une bonne coopération.

II.2.3 La participation aux instances partenariales

Le constat partagé par tous est que les bailleurs ne peuvent pas agir seuls. Or, le paradoxe constaté par la mission est que leur association aux instances territoriales de prévention comporte, c'est un euphémisme, de sérieuses marges de progression. A la vérité, il revient tant aux bailleurs qu'aux élus locaux, et si nécessaire aux représentants de l'Etat, d'encourager systématiquement cette association.

II.2.3.1 Les conseils locaux et intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD/CISPD)

L'article D. 2211-1- alinéa 1 du code général des collectivités territoriales définit le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance comme « *le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et la prévention de la délinquance dans les communes* ».

« Il favorise l'échange d'informations entre les responsables des institutions et organismes publics et privés concernés, et peut définir des objectifs communs pour la préservation de la sécurité et de la tranquillité publique. ;

Il assure l'animation et le suivi du contrat local de sécurité lorsque le maire et le préfet, après consultation du procureur de la République et avis du conseil, ont estimé que l'intensité des problèmes de délinquance sur le territoire de la commune justifiait sa conclusion ;

Il est consulté sur la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de prévention de la délinquance prévues dans le cadre de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville. » (art. D. 2211-1 alinéas 2 à 4 du Code général des collectivités territoriales).

Le CLSPD a pour objet de coordonner les actions de prévention de la délinquance au plus près des besoins, avec la police nationale ou la gendarmerie, les différents services de la justice, les services de l'éducation nationale, les travailleurs sociaux, la police municipale lorsqu'elle existe²⁴.

La participation active des bailleurs sociaux au CLSPD est nécessaire pour coordonner leur action avec celle des autres partenaires, mais aussi que leurs préoccupations soient dûment prises en compte.

²⁴ Voir le plan d'action national pour la prévention de la délinquance présenté en octobre 2009, déjà cité à plusieurs reprises et notamment le chapitre consacré à la coordination des acteurs locaux de la prévention autour du maire, centre du dispositif. Voir également l'annexe 5 « rénovation urbaine » du plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes.

II.2.3.2 Les stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance

Le plan national de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes 2010-2012 déjà cité à plusieurs reprises, a demandé que les CLSPD remettent à plat leurs approches de la prévention et définissent des stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance, se substituant aux contrats locaux de sécurité et s'appuyant sur des diagnostics de terrain partagés entre tous les acteurs.

L'exemple de la stratégie territoriale de Saint-Dizier qui intègre clairement la problématique des bailleurs sociaux (cf. annexe 9) est à cet égard intéressant. Plus généralement, la prise en compte spécifique des quartiers d'habitat social doit être encouragée dans le cadre de ces stratégies.

Le Maire, président du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance peut désigner pour y participer des représentants d'organismes œuvrant dans le domaine du logement, dont les bailleurs sociaux ayant du patrimoine sur le territoire de la commune. C'est parfois le cas, particulièrement lorsqu'il s'agit d'offices publics, mais c'est toutefois loin d'être systématique.

Les quartiers d'habitat social ne doivent pas être seulement considérés comme une thématique parmi bien d'autres à examiner une fois l'an par les CLSPD. Leur insertion efficace dans la stratégie territoriale de prévention exige au contraire qu'ils soient des partenaires à part entière, ce qui suppose qu'ils participent pleinement à l'élaboration de cette stratégie, à sa mise en œuvre, mais aussi à son évaluation régulière. A l'inverse, les bailleurs doivent jouer le jeu des partenariats territoriaux et s'y impliquer, ce qui n'est pas toujours le cas.

RECOMMANDATION n° 27 : Encourager les CLSPD/CISPD à intégrer la problématique des quartiers d'habitat social dans la stratégie territoriale de prévention.

RECOMMANDATION n° 28 : Encourager les CLSPD/CISPD à associer systématiquement les bailleurs de façon à ce qu'ils puissent se positionner à part entière en partenaire de la mise en oeuvre de la stratégie territoriale de prévention.

II.2.3.3 Groupes de travail thématiques avec les bailleurs sociaux

L'article L. 2211-5 du code général des collectivités territoriales offre la possibilité de constituer au sein du CLSPD des groupes de travail d'échanges d'informations à vocation territoriale ou thématique et d'y échanger des faits et informations à caractère confidentiel.

Les groupes de travail de ce type ont été mis en place dans un certain nombre de communes avec les bailleurs sociaux. Au sein de ces groupes peuvent être échangées des informations sur des familles causant des troubles de voisinage comme sur des problèmes émergents. Au sein de ces mêmes groupes peuvent être décidés des programmes collectifs d'action.

La participation des bailleurs sociaux à un groupe thématique spécialisé « bailleurs sociaux » ne doit pas être une alternative à la participation des bailleurs sociaux au CLSPD en formation plénière car c'est dans cette formation plénière que des coopérations utiles peuvent aussi se nouer mais ils permettent d'aller plus au fond des choses sur des problématiques spécifiques et s'avèrent pouvoir être des structures efficaces pour développer le dialogue et le partenariat entre la collectivité locale, les services de l'Etat et les bailleurs sociaux sur les questions de prévention de la délinquance les concernant plus directement.

RECOMMANDATION n° 29 : Examiner au sein des CLSPD/CISPD la mise en place de groupes thématiques « bailleurs » quand ils n'existent pas.

II.2.3.4 Les cellules de veille territoriale

Les cellules de veille territoriales ont été mises en place dans bon nombre des communes visitées. Elles permettent généralement, sous la responsabilité du maire ou son représentant, des échanges sur la vie d'un quartier avec les représentants des bailleurs sociaux, des services sociaux, des établissements scolaires, des services municipaux et départementaux, de la police municipale et de la police nationale. On y définit les priorités d'action pour le quartier, des mesures spécifiques pour telle ou telle famille, pour tel ou tel jeune posant problème en utilisant toute la gamme des outils existants (mesures socio-éducatives, soutien scolaire, réorientation, rappel à l'ordre...).

Dans ces cellules de veille, les bailleurs sociaux peuvent jouer un rôle important car ils collectent beaucoup d'informations et peuvent opérer des signalements utiles de situations inquiétantes ou en cours de dégradation. Leur intérêt comme celui de la collectivité est d'intervenir le plus tôt possible pour enrayer les processus de détérioration très difficiles à interrompre.

II.2.3.5 Les conseils pour les droits et devoirs des familles (CDDF)

Les CDDF ont été créés par l'article 9 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. Ils sont facultatifs pour les communes de moins de 50 000 habitants mais obligatoires pour celles de plus de 50 000 habitants (article 46 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure).

Les textes laissent au moins une large marge de manœuvre pour y associer outre les représentants de l'Etat et des collectivités territoriales, des personnes œuvrant pour la prévention de la délinquance.

Les CDDF ne fonctionnent pas tous sur le même modèle et ne privilégient pas tous le traitement du même type d'affaires. Ils ont pour objet d'accompagner les familles dans leur responsabilité parentale, de faire des recommandations, de saisir éventuellement d'autres autorités (président du conseil général ou juge des enfants). Le maire peut prononcer à l'issue d'un passage en CDDF un rappel à l'ordre.

Certains CDDF (celui de Chatenay-Malabry par exemple) traitent des problèmes intervenus dans le logement social. D'autres envisagent de le faire (cas de Nice notamment). Mais le fait est que la mission a ressenti une tentation de mise en retrait de certains bailleurs face à des outils de prévention comme les CDDF. Il y a sans doute là une part de méconnaissance d'un dispositif que peu d'acteurs locaux se sont véritablement appropriés. Pourtant, l'approche globale qui doit être celle d'un CDDF et qui porte sur tous les aspects des difficultés d'une famille justifierait que les bailleurs s'engagent plus dans ce dispositif qui est davantage un élément d'accompagnement que de répression. Maires et représentants de l'Etat devraient, dans ce cadre, résolument encourager les bailleurs à participer aux CDDF. Cette participation peut être de trois types :

- une participation physique qui illustre le front commun des acteurs institutionnels pour prendre en charge en partenariat les situations difficiles et qui permet la prise en compte du regard du bailleur ;
- une démarche du bailleur à envisager, dans les cas pertinents, de proposer le passage en CDDF de certains locataires ;
- la participation, ex post, du bailleur à la mise en œuvre des mesures arrêtées en CDDF (stages, chantiers d'insertion...)

RECOMMANDATION n° 30 : Encourager résolument la participation des bailleurs aux CDDE.

II.2.3.6 Un outil important de partenariat avec les bailleurs sociaux : les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)

Une attention particulière doit être portée sur l'utilisation qui peut être faite des CUCS.

Même si, dans la pratique, les collectivités territoriales sont largement maîtresses d'œuvre des CUCS, les services de l'Etat doivent veiller à ce que leur composante prévention de la délinquance ne soit pas délaissée et soit cohérente avec les objectifs nationaux de cette politique publique. En particulier, si elle doit inclure des volets qui touchent à la prévention dite sociale (soutien à la parentalité, prévention spécialisée accès à la culture et aux sports...), elle n'a pas vocation à s'y cantonner et mérite d'être intégrée dans un panel d'actions beaucoup plus large qui va de l'activité des services de police et de la justice à la prévention des violences intrafamiliales en passant par la prévention situationnelle.

A cet égard, la circulaire des ministres de la Justice et de l'Intérieur du 8 juillet 2011 relative aux orientations de la politique de prévention de la délinquance rappelle opportunément combien le champ de cette politique s'est élargi bien au-delà de l'approche exclusivement socio-éducative des débuts. Or, les investigations de la mission n'ont pu que confirmer un constat déjà fait, à savoir que les CUCS sont marqués par « une absence préjudiciable du domaine de la sécurité »²⁵.

L'élargissement de la vision de la politique de prévention de la délinquance doit se traduire dans le volet prévention de la délinquance des CUCS. Il est vrai que les collectivités hésitent parfois à se saisir de certains instruments de cette politique. Il revient aux autorités préfectorales de les encourager en la matière, de porter à leur connaissance les dispositifs pertinents et de les accompagner, le cas échéant, dans leur démarche. Il leur revient aussi de suivre la mise en œuvre de ces actions de prévention ainsi définies.

Cette prise en compte de l'intégralité du volet prévention de la délinquance peut trouver une importance accrue dans le cadre de l'expérimentation des nouveaux CUCS²⁶ qui vise notamment à mieux associer les différents ministères et à davantage mobiliser leurs moyens dits « de droit commun » dans les quartiers CUCS. Dans le domaine de la prévention et de la tranquillité publique, comme dans les autres, le CUCS doit être à même de renforcer la cohérence de l'action publique. De fortes marges de progression semblent exister en la matière²⁷.

RECOMMANDATION n° 31 : Assurer un suivi, au sein des services de l'Etat, du volet prévention des CUCS par le chef de file départemental prévention de la délinquance.

²⁵ Voir à cet égard « Analyse du volet prévention de la délinquance et citoyenneté des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) », rapport final d'une mission pour le compte du ministère du Logement et de la ville, Secrétariat général du comité interministériel des villes, Althing, synthèse, p.6, 2009 : « (les CUCS) rechignent à aborder au sein des volets Prévention-Citoyenneté des projets dont la connotation serait trop sécuritaire, et en réservent le montage et le pilotage des CLS qui associent l'Etat local (Préfecture) et la Justice (Parquet). A titre d'exemple, les orientations visant à la sécurisation technique ou au traitement direct de la délinquance sont ainsi très peu représentées dans les volets Prévention-Citoyenneté. ».

²⁶ Cf. Circulaire du Premier ministre 5528/SG en date du 27 avril 2011 sur la mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) expérimentaux.

²⁷ « Seul un quart des instances d'évaluation estime satisfaisant le fonctionnement du CUCS en regard des enjeux de mise en cohérence des interventions publiques ». S'agissant de la composante prévention-tranquillité, on relève que les services de police ou de gendarmerie ne sont associés au suivi opérationnel des CUCS que dans 41,5 % des cas, SG-CIV, Enquête sur le pilotage de la politique de la ville dans le cadre des CUCS, pp.18-19.

RECOMMANDATION n° 32 : Saisir l'occasion du processus d'expérimentation des CUCS engagé par la circulaire du Premier ministre 5528/SG du 27 avril 2011 sur la mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) expérimentaux pour approfondir la composante prévention de la délinquance des CUCS et sa mise en cohérence avec la politique globale de prévention sur le territoire communal ou intercommunal.

II. 3 LE PARTENARIAT DES ACTEURS LOCAUX DOIT ETRE CONFORTE PAR L'ACTION COORDONNEE DES SERVICES DE L'ÉTAT

La coordination des politiques publiques est un sujet récurrent et primordial dans le cadre d'une société complexe comme la nôtre. **Sa nécessité ne se limite bien sûr pas à la politique de prévention de la délinquance dans les quartiers d'habitat social. Mais les exigences en ce domaine y sont particulièrement évidentes dans la mesure où ces quartiers ont besoin d'une action résolue et claire de l'Etat, au côté des partenaires de la prévention et, au premier chef, des bailleurs.**

De ses investigations sur le terrain, la mission tire la conviction que cette articulation semble perfectible au niveau central et local.

II.3.1 L'enjeu de la coordination des politiques publiques tant au niveau central qu'au niveau départemental

II.3.1.1 Une coordination qui gagnerait à être renforcée à l'échelon central

En matière de prévention dans les quartiers d'habitat social, nombreux sont les services de l'Etat mobilisés. La police²⁸ comme la justice -dans le respect de leurs attributions respectives- doivent y jouer un rôle éminent, non seulement parce qu'elles ont toutes deux une mission préventive forte, mais aussi parce qu'elles connaissent bien le terrain de la délinquance. L'éducation nationale, les services sociaux, qui accueillent des publics vulnérables ou potentiellement concernés par le risque délinquant, ont aussi une place essentielle à tenir. Il faut y ajouter les compétences des services du ministère de l'Ecologie, du développement durable, des transports et du logement. Ces dernières, déjà mobilisées autour des questions de prévention situationnelle ou de délinquance dans les transports, prennent par ailleurs une importance déterminante s'agissant de la mise en œuvre de la politique de prévention dans le parc des bailleurs sociaux dans la mesure où non seulement la réglementation desdits bailleurs relève de ces services, mais aussi de larges pans de la politique de la ville ainsi que, bien sûr, la politique de rénovation urbaine.

D'un point de vue interministériel, deux organismes sont appelés à jouer un rôle particulier.

Le comité interministériel de prévention de la délinquance²⁹, présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance et de la tranquillité publique et veille à leur mise en œuvre. Il coordonne l'action des ministères et l'utilisation des moyens budgétaires dédiés à la politique de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes. Le Document de politique transversale « Prévention de la délinquance » rappelle le rôle du CIPD en matière de pilotage de cette politique interministérielle.

²⁸ Sans nier le rôle de la gendarmerie dans le parc social qui s'exprime tant par le rôle des unités permanentes de l'Arme dans les communes de sa zone comprenant une ZUS que dans le déploiement, plus ponctuel, d'escadrons de gendarmerie mobile, la mission s'est concentrée sur le rôle de la police qui a en charge environ 90 % des ZUS sur le territoire national.

²⁹ Créé par le décret n°2006-52 du 17 janvier 2006. Il dispose pour mener à bien sa mission d'un secrétariat général composé, autour d'un secrétaire général, d'une équipe de 8 chargés de mission issus de différents ministères.

Le comité interministériel des villes³⁰, de son côté, est chargé de « définir, animer, coordonner et évaluer les actions de l'Etat dans le cadre de la politique de la ville, avec le concours du Conseil national des villes ». Cette politique de la ville est elle-même comprise de façon large puisque le décret fixant les compétences du CIV renvoie à l'article 1er de la loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine pour la définir. Autour de l'objectif central de réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les territoires, l'article en question intègre de nombreuses composantes à la politique de la ville dont le « rétablissement de la tranquillité et de la sécurité publiques ». En ce sens, et dans le cadre territorial qui lui est propre, la politique de la ville concourt donc à la politique de prévention de la délinquance³¹. La mission doit relever que la complémentarité et la coopération entre le CIPD et le CIV ont été heureusement illustrées par la publication d'une circulaire commune du 20 mars 2012 relative à la prévention de la délinquance dans les quartiers de la politique de la ville.

Il importe que l'articulation entre ces différents ministères et instances interministérielles soit aboutie, pour des raisons d'efficacité, mais aussi pour que chaque service de l'Etat se considère coresponsable de la même politique de prévention en direction des quartiers d'habitat social. A cet égard, la mission estime que les différents départements ministériels doivent veiller au respect d'une concertation interministérielle particulièrement étroite, sous l'égide du CIPD, sur les projets de textes relatifs à la prévention de la délinquance qui touchent, à titre exclusif ou non, les quartiers d'habitat social.

II.3.1.2 L'articulation locale de la politique de prévention, dans les quartiers d'habitat social avec les autres politiques publiques relatives à ces quartiers mérite une organisation clarifiée

Les difficultés d'articulation perçues par la mission au niveau national semblent exister aussi à l'échelon local, qu'il soit départemental ou infra-départemental, ainsi que la mission a pu le constater.

Le préfet de département est l'animateur de la politique de prévention de la délinquance³². Plus généralement, le préfet est le pivot de l'action interministérielle de l'Etat.

³⁰ Décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville. Présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre chargé de la politique de la ville, le comité interministériel des villes est composé du ministre chargé de la politique de la ville, ainsi que des ministres chargés de l'éducation nationale, de l'économie, de l'environnement, de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du logement, de la justice, de la défense, de l'intérieur, des collectivités territoriales, de l'immigration, de l'intégration, du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, de la fonction publique, de la culture, de l'outre-mer, des affaires sociales, de la famille, de la santé, du budget, du commerce et de l'artisanat, de la jeunesse et des sports.

³¹ Article 1er : « En vue de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs élaborent et mettent en œuvre, par décisions concertées ou par voie de conventions, des programmes d'action dans les zones urbaines sensibles définies au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Lors de l'élaboration de ces programmes d'action, sont consultés, à leur demande, un représentant des organismes visés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et un représentant des sociétés d'économie mixte intéressées. Les objectifs à atteindre au niveau national sont définis par l'annexe 1 de la présente loi. Ces programmes d'action, qui tiennent compte du programme local de l'habitat s'il existe, fixent, pour chaque zone et sur une période de cinq ans, des objectifs de résultats chiffrés relatifs à la réduction du chômage, au développement économique, à la diversification et à l'amélioration de l'habitat, à la restructuration ou à la réhabilitation des espaces et équipements collectifs, à la restructuration des espaces commerciaux, au renforcement des services publics, à l'amélioration de l'accès au système de santé s'appuyant sur l'hôpital public, à l'amélioration du système d'éducation et de la formation professionnelle, de l'accompagnement social et au rétablissement de la tranquillité et de la sécurité publiques. L'exécution des programmes fait l'objet d'évaluations périodiques sur la base des indicateurs figurant à l'annexe 1 de la présente loi. ».

³² Comme le souligne, par exemple, le fait qu'il préside le conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes ou qu'il arrête le plan départemental de prévention de la délinquance.

La mission relève l'importance d'assurer une étroite coordination des membres du corps préfectoral autour de la question de la délinquance dans les quartiers d'habitat social lorsqu'il existe dans le département une pluralité de préfets aux attributions variées. On pense, notamment, aux départements dotés d'un préfet territorial, d'un préfet délégué pour la sécurité et la défense et d'un préfet délégué à l'égalité des chances. La convergence imparfaite éventuelle entre ces trois autorités en la matière, qui a pu être rapportée à la mission à plusieurs reprises présente le risque d'être une source d'incompréhension et de démobilisation des acteurs locaux, et de décrédibilisation de l'Etat. A cet égard, la mission relève l'institution d'une réunion quotidienne des trois préfets dans le département du Rhône.

Au-delà du cas particulier d'une pluralité de préfets dans le département, chacun sait que l'interministérialité départementale est chaque jour à construire. Pour n'évoquer que les services placés sous l'autorité directe du préfet, en particulier les directions départementales interministérielles³³ et les directions départementales de la sécurité publique³⁴ (DDSP), la coordination peut parfois se révéler malaisée. Dans le domaine de la prévention de la délinquance, la situation est en effet rendue complexe par une forte identification, issue de l'histoire et des pratiques professionnelles très enracinées, entre certains volets de cette politique de prévention de la délinquance et plusieurs services territoriaux de l'Etat. Ainsi sa composante « politique de la ville », pour le bâti, comme la prévention situationnelle ou l'articulation rénovation urbaine-reconquête de la tranquillité publique des quartiers, est-elle largement associée aux directions départementales des territoires (DDT). Sa dimension sociale est, quant à elle, traditionnellement considérée comme relevant des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS). Quant à l'implication de la police en matière de prévention, elle est du ressort de la DDSP.

Si délégation d'attributions il y a de la part du préfet, il importe qu'elle puisse s'appuyer sur la plus grande interministérialité possible. Il ne semble pas souhaitable à la mission qu'elle conduise à remettre en cause, dans le domaine des relations avec les bailleurs sociaux, cette interministérialité indispensable au succès de la prévention, par une reconstitution plus ou moins rigide, nette et explicite des cloisonnements administratifs centraux. Ainsi, par exemple, une délégation au préfet délégué à l'égalité des chances ne doit pas aboutir à une hypertrophie de la composante « politique de la ville » de la politique départementale de prévention de la délinquance ou à une séparation stricte de cette composante du reste de la politique publique globale considérée. On pourrait aller plus loin et s'interroger sur la pertinence de délégations éclatant le domaine de la prévention entre, par exemple, d'une part, les dispositifs partenariaux de prévention (CLSPD, CISPD...) qui seraient suivis par le cabinet du préfet ou le bureau « sécurité-prévention » de la préfecture et, d'autre part, la prévention contre la délinquance dans le cadre de la politique de la ville qui reviendrait, elle, à la DDCS. A tout le moins, si ce type d'organisation devait être choisi faudrait-il le doubler d'une étroite coordination des services concernés. La mission relève à cet égard qu'un département comme l'Essonne a mis en place, depuis janvier 2011, un groupe de travail interministériel sous l'autorité du préfet délégué à l'égalité des chances³⁵.

³³ Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, article 1er.

³⁴ Décret n° 2008-633 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation déconcentrée de la direction centrale de la sécurité publique, article 1er.

³⁵ Ce groupe de travail, se réunit tous les 3 à 4 mois. Y sont conviés : le directeur du cabinet du préfet ou son représentant, la sous-préfecture d'Etampes, la sous-préfecture de Palaiseau, les directions départementales de la cohésion sociale, de la sécurité publique, et des territoires, la déléguée en charge de la problématique délinquance, le groupement de gendarmerie départementale, le service départemental d'incendie et de secours, l'inspection académique, le service de probation et d'insertion pénitentiaire (SPIP), la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). D'autres acteurs peuvent être invités en fonction des sujets abordés : le groupe La Poste, les transporteurs, les bailleurs sociaux. En 2011, ont notamment été abordées par ce groupe de travail : le suivi de la GUP et des CLSPD, la sécurité dans les transports, la desserte des quartiers par le Groupe la Poste, la sécurité dans les établissements d'enseignement, le bilan du FIPD 2011, la prévention de la délinquance par les bailleurs sociaux, l'apport des délégués du Préfet dans le cursus de formation des policiers.

RECOMMANDATION n° 33 : Garantir la plus grande interministérialité dans la conception et la mise en œuvre de la politique départementale de prévention de la délinquance en direction des quartiers d'habitat social, avec, lorsqu'une répartition des attributions relatives à cette compétence a paru indispensable, des instruments adéquats : réunions régulières autour du chef de file, onglet spécifique partagé sur le site intranet de la préfecture.

II.3.2 Des interlocuteurs bien identifiés dans les services territorialisés de l'Etat

II.3.2.1 La nécessité d'un accès départemental aux services de l'Etat pour les bailleurs

Rien n'empêche, selon les cas, le préfet de région, préfet de zone ou le préfet de département de charger l'un des préfets délégués de suivre certains volets de la politique de prévention³⁶ ou le préfet de département de confier cette tâche à son cabinet, voire à la DDT et/ou à la DDCS.

La pratique des délégations est assez répandue en la matière selon des modalités cependant assez diverses. Dans les Bouches-du-Rhône, la délégation générale des attributions en matière de prévention de la délinquance au préfet délégué pour la sécurité est traditionnelle. Dans le Rhône, en revanche, deux arrêtés d'avril 2011 délèguent la compétence relative à la prévention, d'une part, au préfet délégué pour la sécurité pour la prévention en général³⁷, mais aussi, d'autre part, au préfet délégué à l'égalité des chances pour « *la prévention contre la délinquance dans le cadre de la politique de la ville* ». Dans l'Essonne, c'est le préfet délégué à l'égalité des chances qui est notamment chargé du suivi du FIPD, du financement des éléments de prévention de la récidive avec l'ACSE, de la supervision des CUCS et des conventions GUP.

L'important est, aux yeux de la mission, qu'un chef de file départemental de la prévention de la délinquance au sein des services de l'Etat soit désigné et clairement mis en position d'exercer son rôle de porte d'entrée globale pour les bailleurs sociaux. La prise en compte de la globalité de la question de la prévention de la délinquance dans les quartiers d'habitat social peut militer pour que ce chef de file soit placé au plus près du préfet, par exemple à son cabinet³⁸.

RECOMMANDATION n° 34 : Désigner au sein des services de l'Etat au niveau départemental un interlocuteur pour les bailleurs sociaux, coordonnateur unique pour la prévention.

II.3.2.2 Le contact avec les services de police

S'agissant de l'action à mener dans les quartiers, des bailleurs, il paraît nécessaire d'accompagner les bailleurs sociaux dans leur démarche de prise en compte de la prévention qui, en tout état de cause, est toujours complexe. Il est en effet indispensable de les sortir du sentiment de solitude souvent exprimé face à des problèmes qui peuvent leur donner l'impression de les dépasser par leur

³⁶ D'un point de vue strictement juridique, on relève que cette délégation est aisée pour ce qui concerne les préfets délégués pour l'égalité des chances puisqu'elle est prévue en termes très généraux à l'article 2 du décret n°2005-1621 du 22 décembre 2005 relatif aux préfets délégués pour l'égalité des chances. Elle pourrait sembler plus complexe pour les préfets délégués pour la sécurité dans la mesure où les textes réglementaires ne l'ont pas prévue en ce domaine (cf. article R1311-15 et suivants du code de la défense.). Dans la pratique, cependant, la délégation au préfet délégué pour la sécurité est fréquente -mais pas généralisée- et se justifie pleinement.

³⁷ Arrêté préfectoral n° 2011-2575 du 18 avril 2011, « article 3 : Dans le département du Rhône, délégation de signature est en outre donnée à M. (le préfet délégué pour la sécurité) dans les matières et les actes relatifs à la prévention de la délinquance ».

³⁸ Comme le suggère la circulaire des ministres de la Justice et de l'Intérieur du 8 juillet 2011 relative aux orientations de la politique de prévention de la délinquance.

ampleur. **Ainsi, la désignation de correspondants dans les services de l'Etat, notamment au sein des services de police et de gendarmerie, apparaît indispensable à la mission.**

Ces correspondants doivent avoir, selon leur positionnement, un triple rôle :

- recueillir les observations et demandes des bailleurs relatives à la situation de leur parc, de façon notamment à ce que soit correctement orientée l'action des services de l'Etat ;
- leur délivrer des conseils sur les stratégies à mettre en œuvre et les conduites à tenir en matière de prévention ;
- assurer un échange d'informations qui permette aux uns et aux autres d'exercer leurs missions dans les meilleures conditions.

Le positionnement de ces correspondants doit être mûrement réfléchi. Le besoin des bailleurs sociaux est de disposer de partenaires en capacité de répondre rapidement et efficacement à leurs préoccupations, y compris en termes opérationnels. Ainsi peut-il apparaître opportun que certains de ces correspondants-bailleurs soient, par leur positionnement hiérarchique et fonctionnel, en capacité d'orienter l'action des services pour une bonne prise en compte des préoccupations des bailleurs.

A titre d'exemple, la mission considère comme une bonne pratique que, dans la circonscription de sécurité publique de Saint-Dizier, le chef de circonscription, commandant fonctionnel, soit le correspondant bailleur pour la police. Ce type de dispositif exige toutefois de la part du chef de service une forte réactivité et disponibilité et ne doit pas exclure que les personnels de proximité des bailleurs puissent avoir un contact direct et très régulier avec des personnels de police moins gradés.

Il y a en effet place pour en fait trois niveaux de référents ou correspondants, qui n'ont pas nécessairement vocation à être spécialisés dans les relations avec les bailleurs, mais plutôt à être chargés de l'ensemble des partenariats liés à la prévention de la délinquance³⁹ :

- un référent au niveau départemental, à la DDSP et au groupement de gendarmerie ;
- un référent au niveau de la circonscription de sécurité publique, pour la police, de la compagnie ou de la communauté de brigades pour la gendarmerie ;
- lorsque cela est pertinent, un correspondant « du quotidien », en lien notamment avec les personnels de proximité, par exemple au niveau des unités de sécurité de proximité.

Au sein de la DDSP du Rhône, chaque division de la circonscription de Lyon dispose en principe d'un référent bailleur, généralement le chef de l'unité de sécurité de proximité (USP). Il s'agit, en effet, de faire en sorte que ce référent dispose d'un grade suffisant pour pouvoir donner des instructions aux personnels et aux patrouilles. Le correspondant bailleur local dispose le plus généralement au minimum du grade de capitaine de police. Par ailleurs, la DDSP dispose d'un correspondant-bailleur en la personne de son chef d'état-major, commissaire divisionnaire.

Dans l'Essonne, le choix a été différent puisque la DDSP a demandé à chaque chef de circonscription de désigner parmi ses officiers ou ses gradés un « correspondant sûreté prévention et partenariat »⁴⁰.

³⁹ Voir Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, *Rapport sur l'implication de la police et de la gendarmerie dans la prévention de la délinquance*, février 2012.

Dans la Sarthe, en zone gendarmerie, les commandants des communautés de brigades de gendarmerie ou leurs adjoints sont, aux termes de la convention de partenariat entre le groupement de gendarmerie départementale et les bailleurs sociaux, les correspondants des bailleurs sociaux.

RECOMMANDATION n° 35 : S'agissant des forces de l'ordre, positionner un référent au niveau de la circonscription de sécurité publique en zone police nonobstant la possibilité de désigner, en fonction des besoins, des correspondants au sein d'un commissariat de secteur. En zone gendarmerie, privilégier l'échelon de la compagnie ou de la communauté de brigades.

II.3.2.3 Un référent justice pour les bailleurs sociaux

Tous les interlocuteurs ont exprimé leur profond besoin de contact et de relations avec la justice et leur désarroi face à ce qu'ils ressentent parfois comme une absence de conscience de la gravité des difficultés des quartiers d'habitat social. Il serait sans doute opportun que l'action de la justice et les contraintes de sa mise en œuvre soient mieux portées à la connaissance des habitants de ces quartiers et des bailleurs sociaux. Une telle information permettrait de mettre en exergue son action, les suites données aux procédures et ses investissements, notamment de manière temporaire et ciblée à travers les groupes locaux de traitement de la délinquance (GLTD), créés et animés par le procureur de la République ou son représentant, qui constituent un lieu d'échange privilégié sur la vie du quartier.

En tout état de cause, comme pour la police, il est important que puisse être identifié par les bailleurs sociaux un correspondant dans les services de justice. Un tel dispositif a d'ailleurs déjà été mis en place dans quelques juridictions. Ainsi, au TGI de Beauvais, pour permettre par une implication forte du parquet et des bailleurs sociaux, une gestion plus affinée de ce contentieux un substitut a été chargé des liens avec les bailleurs. Dans le cadre de cette expérience une procédure de signalement rapide par fax des incidents et de suivi des affaires a été instaurée et des places de travaux d'intérêt général (TIG) ont été assurées par les bailleurs.

RECOMMANDATION n° 36 : Assurer l'existence auprès du parquet d'un correspondant avec les bailleurs chargé de suivre les problématiques liées aux quartiers d'habitat social.

II.3.3 La nécessaire pris en compte de la spécificité des quartiers d'habitat social

II.3.3.1 La question de la lutte contre les stupéfiants

Les quartiers d'habitat social ne sont pas tous dans une situation dramatique, loin s'en faut, mais l'équilibre y est fragile dans un grand nombre d'entre eux. **Cet équilibre est, en particulier, directement menacé par le développement des trafics de stupéfiants.**

Ces trafics, qui mobilisent de trop nombreux mineurs ou jeunes majeurs, sont particulièrement délétères pour au moins trois raisons :

- les flux financiers qu'ils génèrent détournent trop de jeunes de la formation ou d'autres activités légales et il est souvent difficile de réintégrer les intéressés dans des cursus plus classiques une fois qu'ils ont goûté à l'argent facile ;

⁴⁰ Sur les dispositifs de partenariats dans l'Essonne, voir Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance, Rapport sur l'implication de la police et de la gendarmerie dans la prévention de la délinquance, février 2012.

- le modèle qu'ils mettent en valeur est celui du petit caïd qui a « réussi » sans passer par l'école et qui « fait la loi » dans le quartier ;
- la persistance de ces trafics difficiles à éradiquer sur le moyen et long terme décourage les habitants des quartiers et les rend défiants à l'égard des autorités publiques jugées soit impuissantes soit indifférentes, mais elle plonge aussi dans le désarroi certains acteurs locaux et, en premier lieu les bailleurs sociaux.

L'enjeu en la matière est essentiel : il ne s'agit rien moins que de préserver le socle minimal permettant la mise en œuvre d'une politique de prévention de la délinquance crédible. Les partenaires de cette politique, bailleurs, collectivités, habitants expriment souvent leur désarroi⁴¹, déjà signalé par le Livre blanc sur la sécurité publique, face à la persistance de trafics qui gangrènent les quartiers, y rendent la vie des habitants insupportables et constituent, pour les jeunes de ces quartiers, les contre-modèles les plus aboutis en matière de prévention de la délinquance. Le risque est grand que face à cette situation les énergies se démobilisent et qu'un fatalisme inacceptable ne s'installe.

Sans entrer dans une analyse de la stratégie nationale de lutte contre les stupéfiants et de ses déclinaisons locales, qui n'est pas l'objet de ce rapport, la mission en relève l'importance primordiale pour les quartiers d'habitat social. Les plus hautes autorités de l'Etat ont insisté sur la nécessité de donner la priorité à la lutte contre ces trafics et contre leur corollaire, l'économie souterraine. Un plan national de lutte contre les stupéfiants, décliné en plan départementaux, a été engagé par le ministère de l'intérieur⁴². A Paris, un ambitieux « Plan stups » a été mis en œuvre, à la demande du préfet de police, dont le cœur consiste à assurer une action coordonnée des directions du renseignement, de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne et de la police judiciaire pour résorber les trafics locaux et améliorer la physionomie des quartiers de la capitale les plus touchés par ce phénomène.

Il convient de rappeler que la lutte contre les « petits » trafics, si elle n'est pas totalement détachable de celle qui vise les grands trafics et qui relève, elle, davantage des sûretés départementales ou de la police judiciaire, en coopération avec les services locaux, est particulièrement importante pour la vie quotidienne des habitants des quartiers d'habitat social. Elle implique une action continue, notamment des services locaux de sécurité publique, qui doivent disposer, à cet effet, de moyens d'enquêtes judiciaires adaptés à l'ampleur des trafics. Or, l'impression que la mission a retirée de ses entretiens et visites, et qui mériterait des investigations complémentaires, est mitigée : tout se passe comme si les trafics du quotidien constituaient une priorité des services sans pour autant que les moyens ou l'organisation soient toujours adaptés.

La mission estime donc utile qu'un dialogue étroit soit noué avec les bailleurs sociaux sur la question de la stratégie locale des pouvoirs publics en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants qui gangrènent les quartiers et que soit engagée une réflexion sur les moyens à mettre en œuvre en la matière, notamment au sein de la sécurité publique.

Plus généralement, la crédibilité de la politique de prévention de la délinquance repose sur un lien de confiance étroit entre personnels des bailleurs sociaux et services de police. Or, la mission relève que, lors de ses déplacements, elle a été très souvent confrontée à des critiques et remarques

⁴¹ « Alors que les habitants ont souvent une perception positive de leur police municipale, proche d'eux, elle peut être beaucoup plus critique à l'encontre des fonctionnaires de la police nationale, qui, s'ils sont avertis des problèmes rencontrés, ne répondent pas immédiatement aux sollicitations des riverains (exemple des appels 17 pour des tapages ou encore des quartiers sensibles, où la présence de trafics de stupéfiants est connue de tous, mais ne donne pas lieu pour autant à des actions visibles immédiates) ». Livre blanc sur la sécurité publique, p.48.

⁴² Voir notamment les circulaires ministérielles, 2010, 2011 et 2012 relatives aux objectifs annuels de la politique de sécurité.

des bailleurs, des gardiens ou des élus locaux qui correspondent au discours fréquemment entendu selon lequel les quartiers d'habitat social seraient insuffisamment pris en compte par les services de l'Etat et, notamment, par la police nationale.

Par ailleurs, elle constate que l'implication des habitants en matière de prévention ou de relations avec les services compétents semble très réduite dans les quartiers où la situation est la plus difficile, alors même qu'elle pourrait constituer une base pour une prévention efficace.

II.3.3.2 Les programmes d'habitat social comme lieux d'accueil pour les alternatives aux poursuites et pour les travaux d'intérêt général.

Les détériorations de l'habitat social (boîtes aux lettres cassées, graffitis...) perturbent la vie quotidienne des habitants de ces quartiers et contraignent le personnel de proximité à des réparations souvent éphémères. Les bailleurs sociaux pourraient proposer ces réparations au titre des travaux d'intérêt général.

Pour ce faire, il est nécessaire que la personne condamnée à effectuer un travail d'intérêt général (TIG) ou une peine alternative soit suivie par les bailleurs sociaux, que des tuteurs soient formés, accompagnés, et que leurs échanges d'expériences soient facilités.

A cet égard, une journée a été organisée dans tous les départements, le 11 octobre 2011, à la demande du Garde des sceaux pour encourager l'accueil de TIG dans les collectivités locales et les associations. Une expérience du Val d'Oise a été relatée. Ainsi l'organisme AB Habitat pratique depuis de nombreuses années l'accueil de personnes soumises à des peines alternatives aux poursuites ou condamnées à des TIG. Cette pratique est jugée très positive tant par les personnels de proximité que par les habitants. Certains jeunes ont pris conscience à cette occasion et grâce aux échanges qu'ils ont eus avec les gardiens des conséquences de leurs actes et de la lourdeur des réparations occasionnées par leurs infractions.

Les bailleurs pourraient aussi accueillir davantage de mesures de travail non rémunéré dans le cadre d'une composition pénale.

<p>RECOMMANDATION n° 37 : S'appuyer sur les expériences positives d'organismes HLM ayant offert des postes pour des TIG ou des mesures alternatives aux poursuites pour développer cette pratique chez les bailleurs sociaux.</p>
--

CONCLUSION

A l'issue de ce travail d'analyse, il est apparu à la mission, que de multiples initiatives très positives ont été prises par certains bailleurs sociaux, seuls ou en partenariat avec le maire et les services de l'État qui, pour certains, ont innové et modifié largement leurs pratiques habituelles, pour prévenir la délinquance dans le parc social de l'habitat.

Les bailleurs sociaux ont un rôle autonome important à jouer en ce domaine, facilité par la diffusion entre eux des bonnes pratiques et renforcé par la coopération avec d'autres acteurs.

Les services de l'Etat pour leur part doivent sur ces sujets mieux se coordonner et mieux articuler leur action avec leurs partenaires. Il est essentiel d'établir des stratégies de reconquête des quartiers où les trafics sont installés et interdisent une « jouissance paisible du bien loué ».

Le maire est au centre du dispositif de la prévention de la délinquance mais il a à la fois besoin de partenaires locaux (associations, bailleurs sociaux...) et d'un engagement fort des services de l'Etat.

Seuls des diagnostics quartier par quartier, à partir de la collecte de données réalisée de manière continue et dans la durée permettront de progresser. Les problèmes à régler sont complexes, multiformes, il n'y a pas de solution unique. Pour progresser la confiance réciproque entre les bailleurs sociaux et les pouvoirs publics est indispensable.

Dans les situations les plus critiques, les sanctions pénales sont indispensables pour mettre fin à l'insécurité et au sentiment d'abandon des résidents.

Ce rapport a été établi par le groupe de travail composé de :

Isabelle MASSIN

Marc le DORH

Inspectrice générale de l'administration du
développement durable

Conseiller du Sénat, chargé de mission à
l'Inspection générale de l'administration

Marie-Christine DEGRANDI

Michel DESCHAMPS

Inspecteur général adjoint des services
judiciaires

Ingénieur général des ponts, des eaux et des
forêts

Et approuvé par :

Didier CHABROL

Inspecteur général de l'administration
Coordonnateur de la Mission permanente d'évaluation
de la politique de prévention de la délinquance

Catherine HESSE

Didier JOUAULT

Inspectrice générale des affaires sociales

Inspecteur général de l'éducation nationale

Bruno LAFFARGUE

Hervé MECHERI

Inspecteur général de l'administration

Inspecteur général de l'administration de
l'éducation nationale

Bernard MESSIAS

Jean-Luc MIRAUX

Inspecteur des services judiciaires

Inspecteur général de l'éducation nationale

Magali INGALL-MONTAGNIER

Alain TAUPIN

Inspectrice générale adjoint des services
judiciaires

Inspecteur général de l'administration de
l'éducation nationale

ANNEXES

ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES HORS DEPLACEMENTS EN PROVINCE

ADMINISTRATION CENTRALE

Ministère de l'intérieur

Françoise LARROQUE	Commissaire divisionnaire, chef de Cabinet de la DGPN
Françoise GOUIN	Commandant de Police
Philippe PAYN	Capitaine de Police
Emmanuel MORIN	Commissaire divisionnaire, chef de la division des activités judiciaires à la DCSP
Stéphanie BOISNARD	Commissaire, chef de la division prévention & partenariats à la DCSP
Pierre-Henri MACHET	Commissaire divisionnaire, chef de la division des systèmes d'information opérationnelle à la DCSP
Pierre MAILLARD	Commandant de Police, adjoint au chef de la division d'information opérationnelle à la DCSP

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Marie-Laure BRUNERIE	Chargée de projet CUS
Dominique PIERROUX	Chef du bureau du suivi des organismes constructeurs
Jean-Pierre SIMONET	Adjoint à la sous-direction de la législation de l'habitat et organismes constructeurs de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages – chef de projet CUS

USH

Béatrix MORA	Directrice du service des politiques urbaines de l'USH
Claire THIEFFRY	Conseillère technique Prévention de la malveillance - Sécurité
Luc LEGRAS	Chargé de mission auprès du délégué
Patrick KAMOUN	Conseiller l'Union sociale pour l'habitat

Représentants syndicaux au conseil social de l'habitat de l'USH

Diego ALARCON	CFE/CGC
Jean de MATHAN	CFTC
Alain MISSE	AFOC
Henri ZETLAOUI	CFTC

Organismes HLM (avec fonctions au moment des entretiens)

Stéphane DAMBRINE	DG de Valophis, président de la commission « quartiers » mise en place par le comité exécutif de l'USH
-------------------	--

Delphine DEPAIX	Directrice des politiques sociales et urbaines d'Emmaüs habitat
Martine FLAMANT	DG de Plaine commune habitat (93)
Jean-François LEONTE	Directeur du département politiques sociales et juridiques de Plaine commune habitat
Jean-Luc SIDOT	Responsable sûreté du logement français
Brahim TERKI	Directeur délégué Tranquillité publique et affaires juridiques AB Habitat (95)

Personnalités qualifiées

Barbara ALLEN	Psycho-sociologue au CSTB
Jean-Paul BENAS	Directeur du Groupement Parisien Inter-bailleurs de Surveillance (GPIS)
Églantine COINTREAU	Directeur opérationnel adjoint au GPIS
Marie-Aude CORBILLE	Chargée d'études au point d'appui national sûreté, sécurité urbaine au CETE de Lyon
Pascal-Martin GOUSSET	DGA ANRU
Philippe LEMAIRE	Ancien procureur de Lille
Éric LENOIR	Directeur de la prévention de la délinquance et de l'habitat à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.
Fabrice PEIGNEY	Secrétaire général du comité d'évaluation ANRU
Bertrand VALLET	Responsable du programme « qualité et sûreté des espaces urbains » au PUCA
Didier VANONI	Directeur de FORs - Recherche Sociale
François WELLHOFF	Pilote du groupe « L'aménageur et la sécurité » au club « Ville aménagement »

ANNEXE 2 - QUESTIONNAIRE PREFETS DELEGUES



Liberté • Egalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MISSION PERMANENTE D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES
INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET
DE LA RECHERCHE
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

ROLE DES BAILLEURS SOCIAUX EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

Questionnaire aux préfets délégués à l'égalité des chances

Rapport n°007479-07

La prévention de la délinquance et la gestion du parc social de l'habitat
Page 11/Erreur : source de la référence non trouvée

[Retour au sommaire](#)

Dans le cadre de ses travaux sur le rôle des bailleurs sociaux en matière de prévention de la délinquance, la Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance (MPEPPD) souhaite recueillir des éléments relatifs à l'action des bailleurs sociaux. A cet effet, nous vous serions reconnaissants de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

Nom :
Préfecture :

1°) Pouvez-vous identifier des lieux (niveau communal ou infra-communal) dans lesquels la mise en œuvre des dispositions de la loi de 2007 relative à la prévention de la délinquance qui peuvent concerner les bailleurs a donné des résultats positifs en matière de délinquance et/ou de sentiment d'insécurité ?

Si, oui, pouvez-vous préciser les lieux en question, les bailleurs intéressés et les dispositions concernées, par exemple :

- travail partenarial dans le cadre d'un CLSPD/CISPD,
- échanges d'informations et veille dans le cadre d'une « cellule de veille » (sous ce nom ou sous un autre),
- sanction des occupations de halls,
- dispositions relatives aux rapports locatifs (résiliation de plein droit, obligation pour le propriétaire de faire cesser les troubles de voisinage...),
- vidéo-protection...

2°) Pouvez-vous identifier des organismes HLM dont les pratiques, propres ou établies en lien avec les services de l'État, en matière de prévention vous paraissent innovantes ou qui ont donné des résultats probants (horaires réservés pour dépôt de plainte, renforcement du rôle des gardiens, résiliations de baux...)?

Si oui, pouvez-vous préciser brièvement quelles sont les pratiques en question selon les lieux envisagés ?

3°) Pouvez-vous identifier des lieux (niveau communal ou infra-communal) dans lesquels la mise en œuvre effective des dispositions de la loi de 2007 relative à la prévention de la délinquance qui peuvent concerner les bailleurs n'a pas

Rapport n°007479-07

La prévention de la délinquance et la gestion du parc social de l'habitat

Page 12/Erreur : source de la référence non trouvée

[Retour au sommaire](#)

permis d'améliorer la situation en termes de délinquance et/ou de sentiment d'insécurité ou ne semble pas suffisante pour y faire face ?

Si oui, pouvez-vous présenter succinctement la situation locale ? (merci d'identifier les bailleurs concernés)

4°) Pouvez-vous identifier des lieux (niveau communal ou infra-communal) dans lesquels la les dispositions de la loi de 2007 relative à la prévention de la délinquance qui peuvent concerner les bailleurs et qui n'ont pas encore été mise en œuvre ne vous semblent pas de nature à pas à améliorer significativement la situation en termes de délinquance et/ou de sentiment d'insécurité? (merci d'identifier les bailleurs concernés)

Si oui, pourquoi ?

Observations que vous souhaitez porter à la connaissance de la Mission Permanente

Réponse à faire parvenir à Marc Le Dorh, Inspection générale de l'administration avant le **30 août 2011**, de préférence par courriel (marc.ledorh@interieur.gouv.fr) ou par voie postale : Marc Le Dorh, Inspection générale de l'administration, Place Beauvau, 75800 Paris Cedex 08.

ANNEXE 3 - QUESTIONNAIRE ADRESSE EN PREFECTURE AVANT DEPLACEMENTS SUR SITES PORTANT SUR : PARTENARIAT BAILLEURS-MAIRIE-COLLECTIVITES

1. Les bailleurs participe-t-il aux CLSPD/CISPD ?

1.2 Le CLSPD/CISPD comporte-t-il un groupe restreint « bailleurs sociaux » ou un groupe spécifique qui permette de traiter des questions relatives aux bailleurs sociaux (par exemple « logement ») ?

1.3 La stratégie territoriale de prévention (ou le CLS) comporte-t-elle des axes/objectifs/actions/fiches actions relatifs aux bailleurs sociaux ?

1.4 Existe-t-il des éléments formalisés voire contractualisés de coopération/coordination entre bailleurs et mairie/intercommunalité ?

1.5 Comment est administrativement prise en charge la relation avec les bailleurs par la mairie et avec la mairie par les bailleurs (type de service, effectif, rattachement...) ?

1.6 Des conventions GUP ont-elles été signées ? Donnent-elles satisfaction ? Comment est organisé leur suivi concret ? Les quartiers concernés bénéficient-ils de l'existence d'une instance dédiée à la GUP et/ou d'un chargé de mission GUP ?

1.7 Ces conventions ont-elles pris en compte le volet tranquillité publique ? Comment ?

2. Partenariat bailleurs-forces de l'ordre

2.1 Quel est le niveau des relations bailleurs sociaux-forces de l'ordre ? :

Bailleurs		Forces de l'ordre	
direction		DDSP/GGN	
Agence locale		CSP/Cie	
Personnels de proximité		Unités territoriales (commissariat/brigade s/communauté de brigades)	
Correspondants spécialisés		Correspondants spécialisés	

2.2 Les relations bailleurs-forces de l'ordre ont-elles été formalisées, voire « contractualisées » :

- en général,
- en matière d'informations/renseignement

Rapport n°007479-07

La prévention de la délinquance et la gestion du parc social de l'habitat

Page 14/Erreur : source de la référence non trouvée

[Retour au sommaire](#)

- en matière d'alerte/intervention
- en matière de dépôt de plainte
- en matière de suivi des procédures

2.3 Quelles sont les modalités du dépôt de plainte des bailleurs : RDV, lettre-plainte, plaintes groupées... ?

2.4 Le bailleur a-t-il accordé à la police ou à la gendarmerie nationales ainsi, le cas échéant, qu'à la police municipale une autorisation permanente de pénétrer dans les parties communes de ses immeubles. Sous quelle forme ?

2.5 La sécurisation des accès des parties communes des bailleurs a-t-elle gêné l'action des forces de l'ordre ? Si oui, des mesures ont-elles été prise pour y remédier ?

2.6 Quelle procédure a été mise en place pour l'intervention dans les halls d'immeubles ?

3. Partenariat bailleurs-justice

3.1 Des GLTD ont-ils été mis en place dans certains quartiers ?

3.2 Des échanges ont-ils eu lieu entre le bailleur social, le Parquet et les services de police, permettant de situer les faits de regroupements dans les halls d'immeubles dans le contexte du quartier et d'avoir un traitement pénal réactif ?

3.3 Des procédures ont-elles été engagées sur le fondement de l'article L126-3 du CCH? Combien ont abouti ? A quels types de peines ?

3.4 Un travail commun Parquet-Bailleur en matière de procédures civiles d'expulsion pour nuisances de voisinage et comportant, par exemple, l'information en amont du Parquet par le bailleur de l'imminence de la procédure puis une intervention du Parquet comme partie jointe, a-t-il eu lieu ? Si oui, quels ont été ses effets ?

3.5 Des dispositifs territorialisés de traitement judiciaire en temps réel des petites infractions dans les quartiers d'habitat social existent-ils sur certains ressorts du département (par exemple, les personnels des bailleurs sociaux établissent un compte-rendu d'évènement transmis au siège du bailleur lequel opère un 1^{er} tri des procédures entre celles

relevant d'un traitement interne -rappel aux obligations des locataires- et celles relevant d'un traitement judiciaire classique ou alternatif. Ces dernières sont ensuite envoyées au Parquet qui, via notamment les délégués du procureur traitent les cas présentés)? Cf. *Circulaire de la DACG n° CRIM 08-04/E5 du 6 février 2008 relative au rôle de l'institution judiciaire en matière de prévention de la délinquance sur l'efficacité des dispositifs qui tendent à l'exécution effective et rapide des décisions de justice comme « l'un des fers de lance de la politique judiciaire de prévention »*

3.6 Des procédures spécifiques relatives à la protection des gardiens ont-elles été mises en place (signalement direct au Parquet, recours privilégié à un audiencement rapide par convocation par officier de police judiciaire ou dans le cadre de la comparution immédiate...)?

3.7 Les dispositions du CPP relatives à la protection des témoins ont-elles été mises en œuvre pour préserver l'anonymat de gardien ou d'habitant des quartiers ? Avec quel effet ?

3.8 Quelles relations existent entre bailleurs et PJJ notamment en matière de prise en charge des mineurs en milieu ouvert ?

3.9 Même question s'agissant des relations bailleurs-SPIP ?

4. Le rôle de l'État

4.1 Qui suit la prévention de la délinquance au sein des services de l'Etat (cabinet du préfet, DDCS...) ? Comment est articulée la répartition des attributions ?

4.2 Comment est assurée la coordination entre les orientations de la prévention de la délinquance au sens de la *circulaire du 8 juillet 2011 sur les orientations de la politique de prévention de la délinquance* et la politique relative à l'habitat social (GUP notamment, et rôle de la DDT) ?

ANNEXE 4 - VISITES DE TERRAIN – LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

EVRY : 17 octobre 2011

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
LAMBERT	Pierre	Préfecture	Préfet à l'égalité des chances
LE QUEAU	Marie-Suzanne	Tribunal de Grande Instance	Procureure
FLEUTIAUX	Claude	Préfecture	Directeur de Cabinet
MAZAUD	Christine	Préfecture de l'Essonne	Cabinet du Préfet
ESCOBAR	Corine	Préfecture	Déléguée du Préfet
MERRIEN	Joseph	DDSP	Chef du district de sécurité publique d'Évry
MATHE	Thierry	DDSP	Chef du district de sécurité publique de Juvisy/Orge
GUYARDEAU	Jean-Claude	Mairie d'Évry	Adjoint chargé des travaux et de la gestion urbaine de proximité
GRAVEL	Christian	Mairie d'Évry	Directeur cabinet maire Évry
BUSTO	Marie-Hélène	Mairie d'Évry	Chef de service gestion urbaine et sociale de proximité
POUPEAU	Philippe	Mairie d'Évry	Directeur de la police municipale d'Évry
SMEUZYNSKI	Francine	OPIEVOY	DGA OPIEVOY
AIT-YEKOUB	Fatima	OPIEVOY	Chef d'Agence Grigny
FOUCHER	Pierre	Agence Grigny-OPIEVOY	Adjoint chef d'Agence
PIGNOL	Éric	Transports Daniel-Meyer	Adjoint directeur d'exploitation transports Daniel-Meyer

SAINT-DIZIER - CHAUMONT : 21 novembre 2011

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
MOREL	Claude	Préfecture	Préfet
FRELOT	François	Tribunal de Grande Instance	Procureur
BONNEAU	Michel	Cour d'appel de Dijon	Avocat général

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
CORNUT-GENTILLE	François	Mairie Saint-Didier	Député-maire de Saint-Dizier
VARNIER	Corine	Préfecture	Déléguée du Préfet
GARNIER	Arnaud	DDSP	Directeur départemental de la sécurité publique
POUILLY	Wilfrid	Commissariat de Saint-Dizier	Chef de la circonscription de sécurité publique de Saint-Dizier
DAOUZE	Yves	OPH	Directeur général
HURET	Patrice	OPH	Responsable de service Cadre de vie/environnement
BLANC	Rachel	OPH	
LERMINIAUX	Joël	Agence Effort-Rémois de Saint-Dizier	Responsable d'Agence
DALLOZ	Catherine	Agence Effort-Rémois de Saint-Dizier	Adjointe au Responsable d'Agence
FABER	Christophe	Foyer Rémois	Directeur de la Clientèle
COGNON	Didier	Mairie Chaumont/Chaumont Habitat	Maire-adjoint et vice-président de Chaumont Habitat (en mairie)
VUITTENEZ	Marie-Laure	Chaumont Habitat	Directrice générale
VALTENAIRE	Sabrina	SPIP	Directrice pénitentiaire d'insertion et de probation de Chaumont
TOUVEREY	Christophe	SPIP	Conseiller d'insertion et de probation de Chaumont

BEAUVAIS : 28 novembre 2011

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
DESFORGES	Nicolas	Préfecture	Préfet
VICENTINI	Jean-Philippe	Tribunal de Grande Instance	Procureur
RECIO	Rémi	Préfecture	Directeur de Cabinet du Préfet
AUDORIN	Mathieu	Préfecture	Cabinet du Préfet
LHERMITTE	Xavier	DDSP	Commissaire, directeur départemental adjoint de la sécurité publique

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
CHAÏB	Nadine	Justice	DTPJJ Oise
FRAILLON	Lionel	DDT 60	DDT adjoint
MARTINEZ		DDCS	Directeur
LUBART	Vincent	DDCS	Chef du pôle hébergement – Accès au logement social
DEBLOCK	Michel	OPAC	Directeur clientèle
BURGER	Agnès	OPAC	Directrice des Ressources Humaines
DIAZ	Jean	OPAC	Directeur du développement social et de la sécurité
TAVEUX	Pascal	Picardie-Habitat	Directeur adjoint
DARGUESSE	Xavier	Picardie-Habitat	Responsable d'Agence
LAVERDURE		Picardie-Habitat	Responsable antenne St Lucien
LE CADRE		Picardie-Habitat	Gardiennne à St Lucien
LENGLET	Josiane	Picardie-Habitat	Gardiennne à St Lucien
OLIVIER	Claire	SA HLM Beauvais	DG
DE SAINTE MARIE	Lorraine	SA HLM Beauvais	Responsable patrimoine et clientèle
CAFFIN	Sylvaine	SA HLM Beauvais	Responsable secteur St Jean

LYON : 14 décembre 2011 et 7 décembre 2011 visio conférence avec M. Desert

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
DESERT	Marc	Tribunal de Grande Instance	Procureur de la République près du Tribunal de Grande Instance de Lyon
ROUVEURE	Gilles	Préfecture	Directeur de cabinet du Préfet pour la défense et la sécurité
HYP	Laurent	Préfecture	Conseiller technique au bureau prévention de la délinquance au cabinet du Préfet délégué,
ROY	Gérard	Préfecture	Bureau d'Analyse et de Prévention, de la Délinquance au cabinet du préfet délégué pour la défense et la sécurité

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
PAREJA	Philippe	Préfecture	Chef du Bureau prévention de la délinquance au cabinet du Préfet délégué, commandant de police
REVOL	Maryline	DTT 69	Chargée mission à la DTT
MAGNIN	Hervé	DTPJJ	Responsable des politiques institutionnelles à la DTPJJ
HELLER	Éveline	DDSP	Commandant, chef de service commissariat Caluire et Cuire
PERNETTE-TIXIER	Christophe	DDSP	Commissaire divisionnaire – chef d'état major de la DDSP 69
LORCY	Michel	DTPJJ	DTPJJ
DELORME	Didier	Mairie Lyon	Directeur cabinet
PASINI	Georges	Mairie Lyon	Directeur sécurité Prévention
EMIN COUTINNO	Laurence	Mairie Lyon	Coordonnatrice pôle prévention de la délinquance
DEMESTER	Philippe	ABC HLM	Directeur général
DUCARRE-DUBOUIS	Mireille	ABC HLM	Directrice service aux clients
NAQUIN	Céline	ABC HLM	Responsable tranquillité
GALIPOT	Florence	ABC HLM	
CHAZEL	Isabelle	Mairie de Rillieux-La-Pape	Directrice mairie « citoyenneté »
MELLIER	Violaine	Mairie Rillieux-La-Pape	Coordonnatrice CLSPD
CHAUX	David	Mairie Saint-Priest	Coordonnateur CLSPD
FLACHER	Anne	Mairie Givors	Coordonnatrice CLSPD
ROUX		Mairie Meyzieu	Coordonnatrice CLSPD
CALLY	Jean-Pierre	Mairie Villefranche-sur-Saône	Directeur Sécurité Urbaine
BOULOIR	Cyndie	Mairie Villefranche-sur-Saône	Coordonnatrice CLSPD
CHAPTAL-EUDES	Nathalie	Mairie Villeurbanne	Chargée de mission prévention sécurité
ROCHEFORT	Xavier	ALTM	Directeur/ALTM

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
BRUSSON	Philippe	ARRA	Responsable du Centre de Ressources personnel de proximité

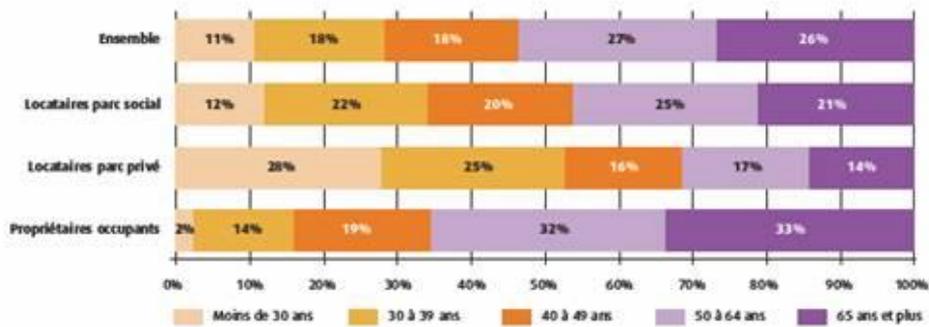
ANNEXE 5 - ÉVOLUTION DES CARACTERISTIQUES SOCIO-ECONOMIQUES DES MENAGES LOGES DANS LE PARC HLM



Caractéristiques des ménages

Âge des chefs de ménage

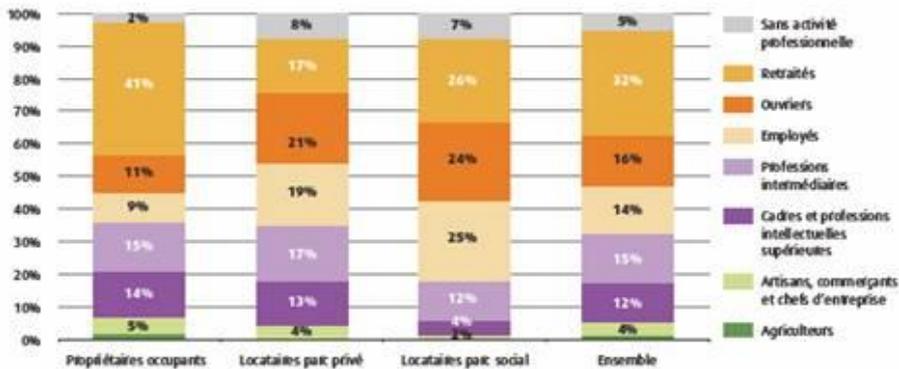
ENL 2006, France métropolitaine



Les propriétaires occupants se caractérisent par une sur représentation des plus de 50 ans, le parc locatif privé par une sur représentation des moins de 30 ans. Le parc social se révèle comme étant plus proche de la répartition moyenne de la population.

Catégorie socio-professionnelle des chefs de ménage

ENL 2006, France métropolitaine



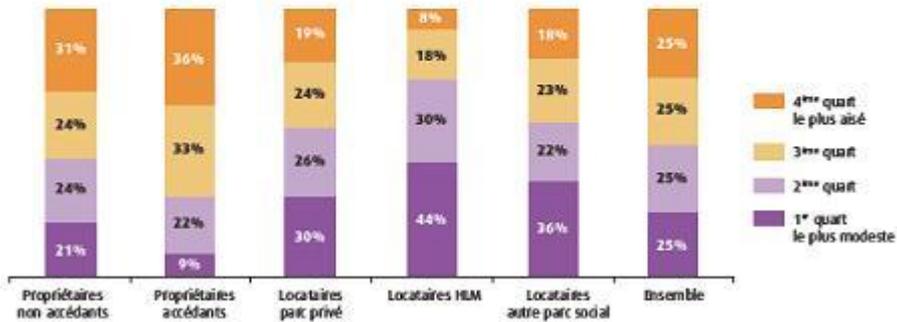
Les employés et les ouvriers sont sur représentés dans le parc social (près de 50% contre 30% dans l'ensemble). Le quart des chefs de ménage locataires d'un logement social est retraité.



Revenus et niveaux de vie

Statut d'occupation et niveau de vie

ENL 2006, France métropolitaine hors étudiants

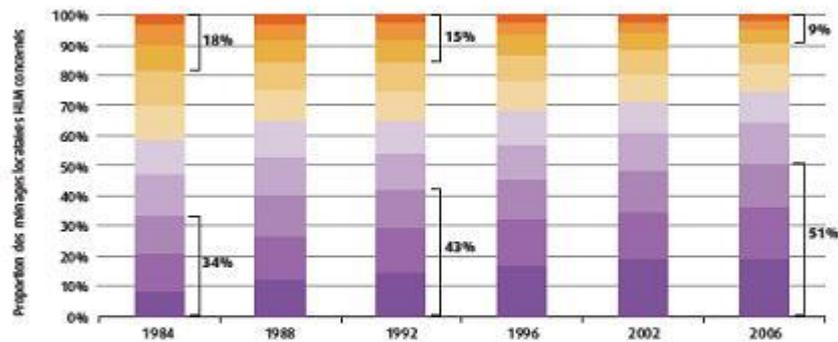


Les quartiles sont les montants de niveau de vie qui séparent les ménages en 4 parts égales. Le deuxième quartile est la valeur médiane. Les ménages du 1^{er} quart ont les niveaux de vie les plus faibles, ceux du 4^e quart les niveaux de vie les plus élevés.

44% des ménages locataires du parc HLM ont un niveau de vie inférieur au premier quartile, 74% au deuxième quartile ou revenu médian.

Niveau de vie des locataires du parc social

ENL, France métropolitaine hors étudiants



Les déciles de niveau de vie sont les montants tels qu'ils séparent l'ensemble des ménages en 10 parts égales.

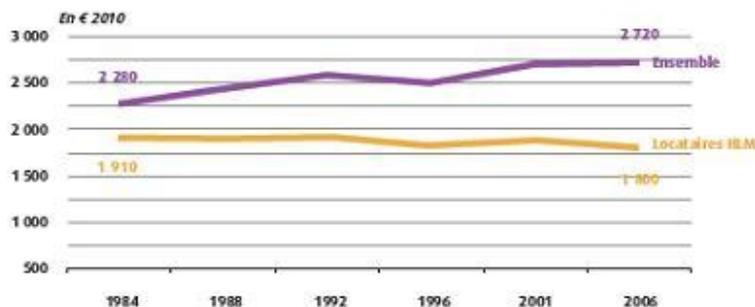
De 1984 à 2006, la proportion des ménages locataires dans le parc social dont le niveau de vie est faible s'accroît régulièrement : 34% dans les trois premiers déciles en 1984, 51% en 2006. Une fraction assez faible des ménages locataires du parc social appartient aux déciles les plus aisés de la population, ils occupent des logements du parc sans conditions d'entrée ou ils ont vu leurs revenus croître depuis leur emménagement.



Revenus et niveaux de vie

Revenu mensuel moyen des ménages

ENL, France métropolitaine hors étudiants

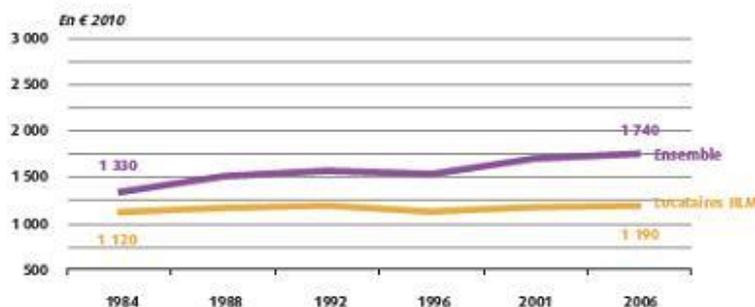


Revenu mensuel moyen, prestations sociales incluses et hors APL

Alors que le revenu mensuel moyen de l'ensemble des ménages progresse en euros constants de 19% entre 1984 et 2006, celui des locataires du parc HLM diminue de 6% sous l'effet notamment du départ de ménages aux revenus plus élevés que ceux des nouveaux entrants.

Niveau de vie mensuel moyen des ménages par unité de consommation

ENL, France métropolitaine hors étudiants

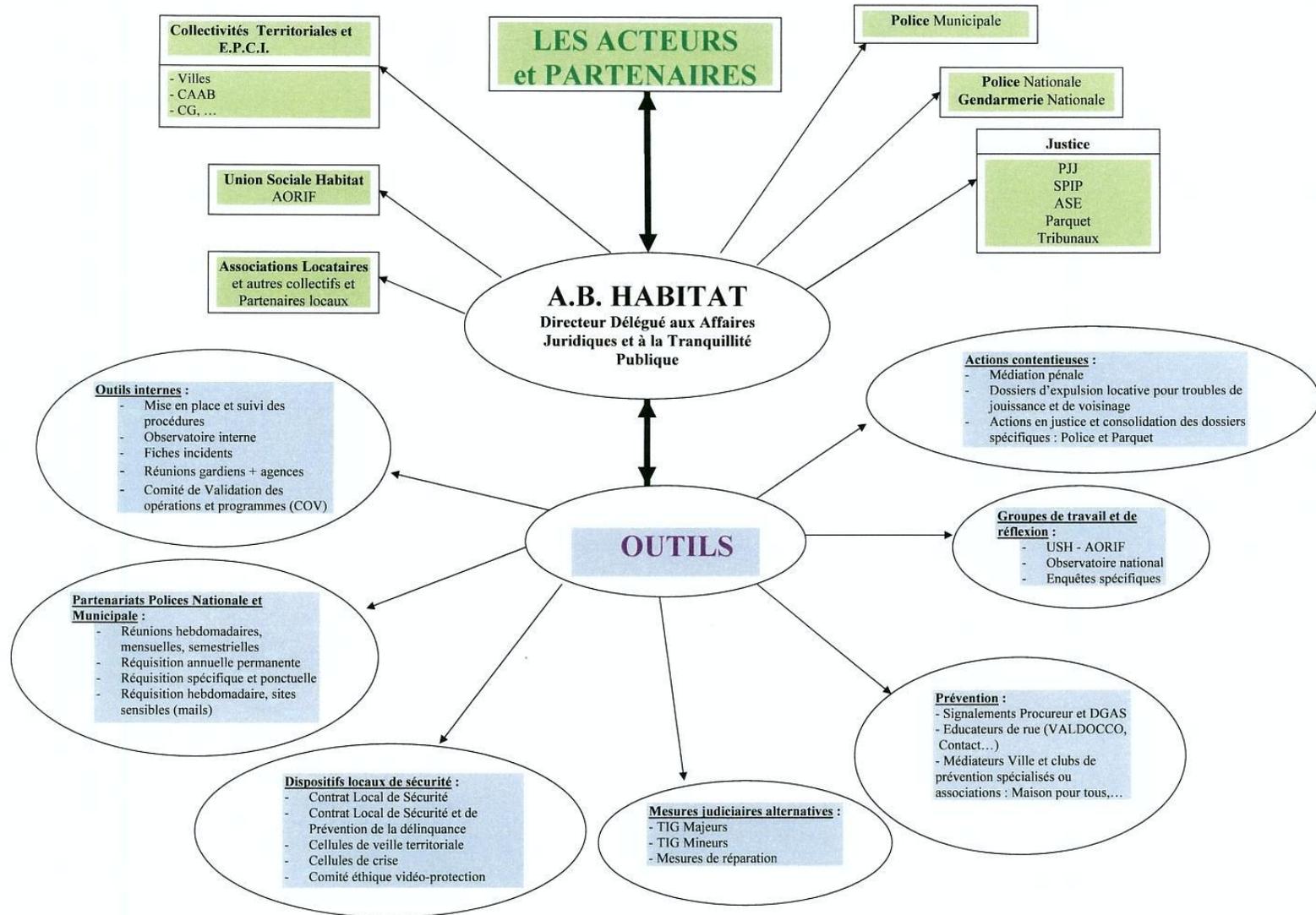


Niveau de vie : Revenu mensuel moyen par unité de consommation, prestations sociales incluses hors APL
Le "niveau de vie" d'un ménage est son revenu mensuel par unité de consommation : 1 pour le chef de ménage, 0,5 par personne de plus de 14 ans et 0,3 par enfant.

Le niveau de vie par unité de consommation augmente en euros constants de 30% pour l'ensemble des ménages, de 6% pour les locataires du parc HLM.

L'augmentation du niveau de vie par unité de consommation est plus rapide que celle des revenus puisque le nombre d'unités de consommation par ménage a tendance à baisser, ce dernier phénomène étant un peu plus marqué dans le parc social.

ANNEXE 6 - SCHEMA PARTENARIAL ET DES OUTILS DE GESTION DE L'OFFICE PUBLIC DE L'HABITAT EN MATIERE DE TRANQUILLITE PUBLIQUE RESIDENTIELLE



ANNEXE 7 - ARTICLE SUR LE PRIX DU FORUM FRANÇAIS SUR LA SECURITE URBAINE REMIS A BREST HABITAT

Le dossier

Brest Métropole Habitat Primé pour son action de prévention



La place du centre social rue Père Ricard dans le quartier Kerourien s'anime au gré des saisons. Ici le Roller Tour de la ville de Brest.

Des nuisances liées à des petits trafics de drogue, des regroupements de jeunes dans certains halls d'immeubles ont convaincu l'équipe de Brest Métropole Habitat de mener une opération d'urbanisme et de créer un espace public convivial sur les lieux stratégiques, avec des résultats.

En octobre 2008, le Forum français pour la sécurité urbaine remettait le premier prix Prévention délinquance à Brest métropole habitat (alors OPAC de la Communauté Urbaine de Brest) ainsi qu'au cabinet Landaueur architecture + urbanisme pour une action de sécurisation de deux quartiers d'habitat social à Brest, Kerourien et Lambezellec. Deux quartiers populaires de la Ville, où depuis plus de dix ans déjà des interventions diverses ont été menées dans le cadre de la politique de la ville (rénovation des bâtiments, renforcement du personnel de proximité, installation de locaux associatifs en pied d'immeubles), partenariat avec les services publics présents sur le quartier, notamment la police dans le cadre du contrat local de sécurité, en association étroite avec le commissariat central. Objectif : tenter d'endiguer les incivilités (pe-

lits trafics de drogue, regroupements de jeunes dans les halls) sans succès apparent, jusqu'à ce que Brest métropole habitat décide, en 2002, de compléter ses actions par un aménagement et un renforcement des dispositifs de sécurisation passive des halls d'entrée les plus exposés. Une étude urbaine portant sur la sécurisation des trois sites les plus sensibles a été confiée à l'architecte Paul Landauer pour tenter de comprendre pourquoi ces quartiers focalisaient les problèmes d'insécurité. Plan masse, hiérarchie des voies, flux piétons, bâtiments, halls d'entrée, végétation... tout a été passé au crible de manière à établir un diagnostic sur la situation de chacun des sites, car les caractéristiques propres des halls d'entrée ne peuvent à eux seuls expliquer pourquoi ils font l'objet de rassemblements intempestifs. L'équipe a

tenté d'appréhender la fonction « stratégique » des sites en difficulté à l'échelle de leur quartier afin de comprendre pourquoi ceux-ci et non d'autres ont été choisis par certains jeunes pour occuper le terrain et pourquoi, sur ces lieux particuliers, aucune autre forme d'appropriation n'est en mesure de contrebalancer cette occupation.

Pour remédier aux dysfonctionnements du quartier de Kerourien, il a été proposé d'agir simultanément sur deux registres : affaiblir le caractère « stratégique » des halls d'entrée et mettre en œuvre des espaces susceptibles de renforcer les pratiques positives liées aux flux piétons, aux équipements et aux activités existant sur le site. Concrètement, les halls d'entrée ont été inversés ; le stationnement résidentiel a été réorganisé de manière à réduire les atterrissements en pied d'immeuble, à délimiter les domaines résidentiels et publics sans mettre en place une clôture ; d'offrir une visibilité des halls depuis l'espace public ; le tracé de la voie a été modifié pour ralentir la circulation au niveau de la place, de dégager un parvis devant l'équipement, mettre en valeur les arbres existants et aménager une traversée piétonne en diagonale de la place.

Sur le quartier de Lambezellec, les propositions visaient à faciliter l'accessibilité du site et à qualifier les voies en fonction de leurs statuts ; à tirer les bénéfices de la forte fréquentation du site et à établir une surveillance naturelle au pied de la tour ; à organiser un contrôle depuis la loge du gardien, placée en surplomb de l'entrée de la tour. Le rez-de-chaussée a été restructuré, les espaces extérieurs réaménagés, la sécurité des parties communes a été améliorée, les conteneurs poubelles enterrés. Trois ans plus tard, l'Observatoire de la sécurité de Brest Métropole Habitat constate la disparition quasi complète des troubles recensés alors. La paix est revenue et ces quartiers ont retrouvé leur attractivité. ☺ f.x.

ANNEXE 8 - VIDEOPROTECTION – OPAC DE L'OISE



L'OPAC de l'Oise, Office Public de l'Habitat

1er bailleur de Picardie

Quelques chiffres

27 789 unités de gestion
sur 5 départements : Oise, Val d'Oise,
Seine-et-Marne, Somme et Aisne et
207 communes
65 copropriétés
9750 garages
En 2009, 700 logements en construction
Plus de 1000 logements en programmati
38 millions € de travaux de réhabilitation
et d'entretien sur le patrimoine
650 salariés
dont 2/3 en contact permanent avec les résidents
12 antennes décentralisées
Taux de vacance 2008 : 1,29 %
Coût du vandalisme :
462 616 € en 2008

ZUS

Nombre de quartiers : 7
Nombre de logements : 8.000

Département de l'Oise

Population totale : 780 000
Répartition urbaine : 530 000 (68,5%)
Répartition rurale : 250 000(34,5%)
3 Commissariats de Police Nationale
44 Gendarmeries
3 agglomérations de + 50.000 habitants



Direction du Développement Social - Prévention-Sécurité



ÉTAT DES LIEUX DE L'INSÉCURITÉ EN 1997

Les effets constatés sur les activités de l'organisme :

Les agressions contre le personnel, les dégradations contre le patrimoine, les rassemblements dans les cages d'escalier, et les troubles locatifs s'accroissent fortement,

- Ces phénomènes sont ressentis très rapidement comme majeurs au sein de l'organisme, mais il est impossible de quantifier convenablement et sereinement leur évolution et leur ampleur,
- Force est de constater que la direction de l'organisme se trouvait démunie face à l'ensemble de ses salariés, pour contrer cette situation.

En 1997, lors de son projet d'entreprise l'OPAC de l'Oise a décidé alors de construire une réponse permettant de s'attaquer à l'ensemble de la problématique.

Direction du Développement Social - Prévention-Sécurité



L'unité prévention-sécurité

La réponse apportée par la direction de l'OPAC de l'Oise dans le cadre du projet d'entreprise a été la création en 1998 de **l'unité prévention-sécurité**.



Elle est actuellement constituée:

- d'un responsable d'unité issu de la gendarmerie nationale et de deux chargés de mission.
- de trois secrétaires
- de deux personnes chargées du PC de vidéo protection



Direction du Développement Social - Prévention-Sécurité



La vidéo protection

La vidéo protection arrive cinq ans après la mise en place de la démarche prévention-sécurité.

La vidéo protection est un outil technique parmi d'autres du dispositif de prévention-sécurité de l'organisme.

Cet outil n'est pas à lui seul une réponse à la problématique posée par les actes de vandalisme et autres malveillances.

La vidéo protection ne peut être un substitut pour palier aux éventuelles carences du bailleur en matière de gestion de proximité et/ou de présence humaine.



Beauvais, ascenseur



Noyon, résidentialisation

Direction du Développement Social - Prévention-Sécurité



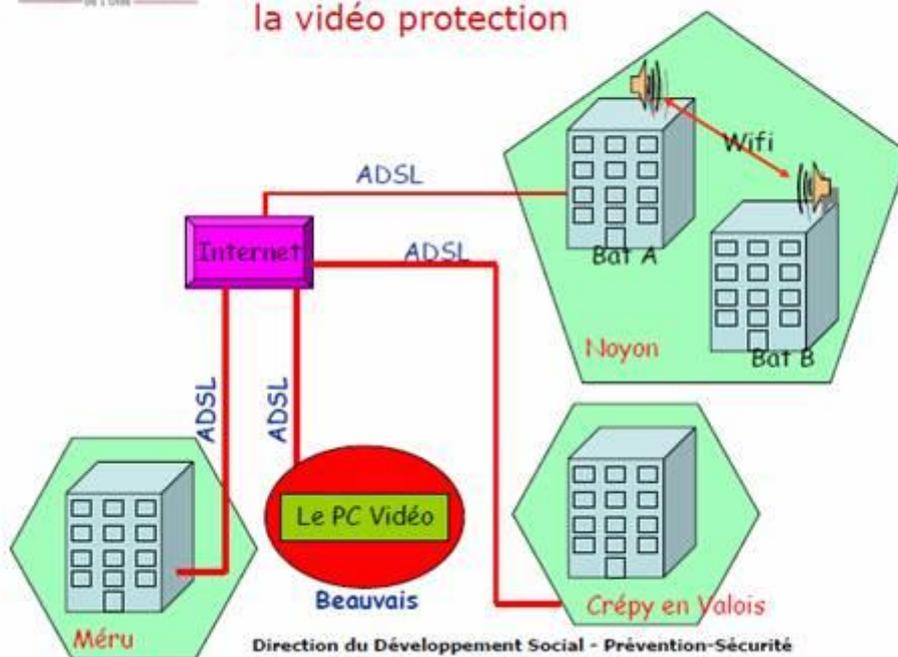
Le PC de vidéo protection

Le PC de vidéo protection est sous la responsabilité de l'UPS et emploie deux personnes chargées d'assurer la veille technique et de faire les recherches vidéo à partir des requêtes émises par le personnel de terrain



Direction du Développement Social - Prévention-Sécurité

Principe technique du fonctionnement de la vidéo protection



Beauvais, quartier Argentine espace boîte aux lettres vidéo protégé dans une tour





EQUIPEMENT VIDEO ET GESTION DES ACCES

RECAPITULATIF	Fin 2006	Fin 2007	Fin 2008
Nombre de caméras installées sur le patrimoine (halls entrée + parkings):	264	366	458
Nombre de bâtiments concernés	34	57	68
Nombre de caméras dans les halls d'entrée	164	220	291
Nombre de caméras dans les ascenseurs	48	79	77
Nombre de parkings concernés	8	9	26
Nombre de caméras dans les parkings	52	67	90
Nombre de logements sécurisés :	1 779	2 596	2908
dont logements sécurisés avec système vidéo et système de gestion des accès	982	1 076	1132
Emplacements de parkings sécurisés	678	764	1547

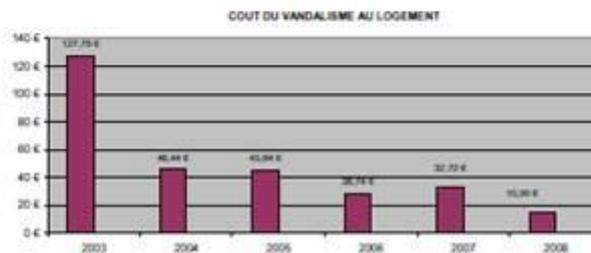
Direction du Développement Social - Prévention-Sécurité



EFFET DE LA VIDEO PROTECTION SUR LE VANDALISME DE L'OPAC DE L'OISE

ANNEE	COUT DU VANDALISME SUR L'ENSEMBLE DES SITES VIDEO PROTEGES	NOMBRE DE LOGTS PROTEGES	COUT DU VANDALISME AU LOGT PROTEGE
2003	55 973 €	438	127,79 €
2004	48 998 €	1065	46,44 €
2005	60 473 €	1325	45,64 €
2006	42 281 €	1471	28,74 €
2007	75 946 €	2321	32,72 €
2008	52 033 €	3470	15,00 €

A savoir que le coût du vandalisme en 2002 sur le patrimoine actuellement couvert par la vidéo protection était de 148.320 €



Direction du Développement Social - Prévention-Sécurité



- DES CAMÉRAS DANS LES IMMEUBLES -



MERCI DE VOTRE ATTENTION

Direction du Développement Social - Prévention-Sécurité

Création : OPAC de l'Oise - OPAC Service Communication - Photo OPAC de l'Oise - Illustration de L. Loffler
Septembre 2009

ANNEXE 9 - EXTRAITS DE LA STRATEGIE TERRITORIALE DE SECURITE ET DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE DE SAINT-DIZIER ET DES COMMUNES ASSOCIEES

LA LECTURE DES BAILLEURS

- Depuis 1998 avec la réduction de l'activité industrielle, et plus particulièrement depuis novembre 2004, date de la convention partenariale conclue entre l' ANRU, l'État et la ville de Saint-Dizier, **l'Office de l'Habitat s'est fixé des objectifs précis pour stabiliser et redévelopper son parc locatif :**
 - Stopper le dépeuplement et stabiliser le locatif existant.
 - Faire revenir dans le quartier du Vert Bois, une population qui travaille sur Saint-Dizier et qui loge à l'extérieur de la ville (notamment l'ensemble des familles militaires de la base, 1 700 emplois).
 - Favoriser la mixité sociale entre le quartier du Vert Bois, les autres quartiers et le centre ville.
 - Développer les opérations d'acquisitions.
 - « Casser » l'image négative du quartier du Vert Bois, notamment suite aux événements d'octobre 2007 (dont les conséquences en termes d'image furent « désastreuses »).
 - Développer les logements sociaux dans le centre ville.
 - Développer la qualité de vie, l'environnement en insistant sur des actions de proximité et en participant à la prévention de la délinquance.
- **L'OPH a mis en place une politique de prévention et de développement urbain** favorisant la proximité, en adaptant son organisation et développant des outils et des actions de partenariats :
 - un service de proximité / cadre de vie / environnement, et un pôle médiation dont l'objectif est de favoriser les relations de proximité (dialogue et échanges d'information) et d'assurer une veille territoriale ; les réclamations sont gérées grâce à un système d'évaluation qui donne lieu à des fiches action ;
 - la mise en place d'une cellule interne de tranquillité publique et de médiation sociale depuis septembre 2010 qui fait un point mensuel sur la gestion des épaves, les désordres et l'examen de cas de familles « à problème » (environ 15)... Parmi les objectifs figurent ceux qui concernent plus particulièrement les bailleurs :
- **Objectif 13 : Diminuer le sentiment d'insécurité dans les espaces communs, en gérant les dégradations, le vandalisme et les détériorations, ainsi que tous les comportements et attitudes « négatives ».**
 - Action 35 : Mise en place d'une cartographie mensuelle des dégradations, du vandalisme et des détériorations, et d'un plan d'action adaptée avec les partenaires concernés.

- Action 36 : Mise en place d'un tableau de bord mensuel des regroupements, des squats et des tapages nocturnes et diurne, et d'un plan d'actions avec les partenaires concernés.
- Action 37 : Étude de requalification du Centre commercial du Vert de Bois.
- **Objectif 14 : Mettre en place un système fiable juridiquement, techniquement et économiquement de la gestion des épaves.**
 - Action 38 : Dans le cadre du groupe thématique « dissuasion et prévention situationnelle », mettre en place un processus non seulement fiable mais rapide et efficace de la gestion des épaves et notamment :
 - Arrêter le choix d'un prestataire pour l'enlèvement et la mise en fourrière.
 - Assurer la prise charge financière.
 - Multiplier les contrôles de police et la verbalisation.
 - Étudier l'usage de la procédure de « Transaction municipale » qui permet d'instruire avec une plus grande rapidité les dossiers.
 - Ajouter une procédure avec l'ensemble des assureurs présents sur la ville pour le traitement des fraudes à l'assurance.
 - Formaliser le tout dans une convention.
 - Mettre en place un plan de communication en direction de la population.
- **Objectif 15 : Sécuriser les nouvelles constructions et les rénovations des bâtiments et des équipements accueillant du public.**
 - Action 39 : Réaliser l'étude de sûreté et de sécurité publique (ESSP) sur le programme actuel de rénovation urbaine au niveau du quartier Vert Bois.....

GROUPE THEMATIQUE AVEC PRESENCE DES BAILLEURS : DISSUASION ET PREVENTION SITUATIONNELLE

- **Objectifs :**
 - Obtenir une réduction de la délinquance constatée (hors IRAS) sur la durée du contrat.
 - « Reconquérir » en utilisant tous les dispositifs humains ou matériels les espaces repérés comme sensibles.
 - Mettre en place les services adaptés à la gestion et la prévention, de la médiation et de la sécurité.
 - Sécuriser les établissements scolaires et leurs abords.
 - Mettre en place un système fiable de la gestion des épaves.

▪ **Actions :**

- Le groupe de travail aura en charge la mise en charge et le suivi des actions n° 22 à 39.

▪ **Rythme :**

- Trimestriel

▪ **Composition :**

- Copilotes : Ville de Saint-Dizier et représentant de la Police nationale

▪ **Membres :**

- L'élu en charge de la sécurité et de la tranquillité publique
- Un représentant de la Police nationale
- La déléguée du Préfet
- Un représentant de chaque bailleur
- Le Chef de la Police municipale et le responsable de la vidéoprotection.
- Les représentants des transporteurs
- Un représentant des services techniques de la Ville de Saint-Dizier

ANNEXE 10 - GLOSSAIRE DES SIGLES ET ACRONYMES

Acronyme	Signification
3 F	Société HLM
AB Habitat	Argenteuil-Bezons Habitat (office HLM)
ABC HLM	Association des bailleurs et constructeurs HLM
ACSE	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AFOC	Association nationale de consommateur issue du syndicat force ouvrière
AFUL	Association foncière urbaine libre
ALTM	Association Lyonnaise pour la Tranquillité et la Médiation
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale de renouvellement urbain
ARRA HLM	Association régionale Rhône-Alpes
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CCH	Code de la construction et de l'habitat
CDDF	Conseils pour les droits et devoirs des familles
CES ANRU	Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU
CETE	Centre d'Études Techniques de l'Équipement
CFE / CGC	Syndicat - Confédération générale des cadres
CFTC	Syndicat - Confédération Française des Travailleurs Chrétiens
CIPD	Comité interministériel de prévention de la délinquance
CISPD	Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance
CLS	Contrat local de sécurité
CLSPD	Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
CPP	Code de procédures pénales
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSP	Circonscription de sécurité publique
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment

Acronyme	Signification
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
CUS	Convention d'utilité sociale
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DALO	Droit au logement opposable
DCSP	Direction centrale de la sécurité publique
DDCS	Directions départementales de la cohésion sociale
DDSP	Direction départementale de la sécurité publique
DDT	Directions départementales des territoires
DGPN	Direction générale de la police nationale
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DIVE	Délégation interministérielle de la ville
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIHL-IF	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France
DTT	Direction des transports terrestres
DTPJJ	Direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse
DTPJS	Direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse et des sports
ECLOR	Enrichir les compétences dans le logement social en Rhône-Alpes
EPL	Entreprise publique locale
EPLS	Enquête sur le parc locatif social
ESH	Entreprise sociale de l'habitat
FIPD	Fonds interministériel de prévention de la délinquance
FORS	Bureau d'études recherche sociale
GIE	Groupement d'intérêt économique
GPIS	Groupement parisien inter-bailleurs de surveillance
GUP	Gestion urbaine de proximité
HLM	Habitation à loyer modéré

Acronyme	Signification
HVS	Habitat et vie sociale
IAU	Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Ile-de-France
MEDDTL	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
MEPP	Mission d'évaluation des politiques et de publiques
OGIF	Filiale d'Astria 1 % logement
ONDRP	Observatoire national de la délinquance et de la réparation pénale
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPH	Office public de l'habitat
PAP	Projet annuel de performance
PC	Poste central
PDDS	Préfet délégué pour la défense et la sécurité
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PRU	Projet de rénovation urbaine
PUCA	Plan urbanisme de construction architecture
RAP	Rapport annuel de performance
SAGECO	Société HLM
SDH	Société dauphinoise pour l'habitat
SEM	Société d'économie mixte
SG-CIPD	Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance
SG-CIV	Secrétariat général du comité interministériel des villes
SPIP	Service de probation et d'insertion pénitentiaire
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TIG	Travail d'intérêt général
UES	Union d'économie sociale
UNFO HLM	Union nationale des fédérations d'organismes

Acronyme	Signification
USH	Union sociale de l'habitat
USP	Unité de sécurité de proximité
ZUS	Zone urbaine sensible

ANNEXE 11 - LISTE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement : L'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil du rapport.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION n° 1 : Assurer un suivi de la mise en œuvre des CUS, au regard des objectifs de prévention en y associant le service de l'Etat chef de file en matière de prévention de la délinquance et intégrer davantage, dès leur évaluation bisannuelle, des engagements pour la tranquillité publique et la prévention de la délinquance dans le cadre de partenariats Etat/Collectivités territoriales/bailleurs sociaux.21

RECOMMANDATION n° 2 : Inciter les bailleurs à mieux mesurer le coût de l'insécurité et le manque à gagner engendré dans le cadre d'un dispositif homogène d'évaluation des coûts liés à l'insécurité.22

RECOMMANDATION n° 3 : Encourager les structures d'appui aux personnels de proximité du type de celles du Centre de Ressources pour les personnels de proximité ABC-HLM du Rhône.....24

RECOMMANDATION n° 4 : Prendre des dispositions, au sein des services de police et de gendarmerie, pour généraliser le dépôt de plainte rapide et systématique en cas de menaces ou d'agressions verbales ou physiques des personnels de proximité en assurant l'accompagnement des personnels concernés par la hiérarchie de l'organisme bailleur. En accord avec le parquet, prévoir une procédure simplifiée de lettre plainte pour les infractions dont la commission est récurrente (ex : dégradations).25

RECOMMANDATION n° 5 : Travailler, sous l'égide du secrétariat général du CIPD, avec toutes les parties concernées (USH, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Ecologie, du développement durable, des transports et du logement, ministère de l'Education nationale, ministère de la Justice), à l'intégration dans les formations nécessaires à la validation des CAP de gardiens d'immeuble d'un module de formation lié à la sécurité, conformément à la mesure 13 du plan national de prévention de la délinquance.26

RECOMMANDATION n° 6 : Inciter les associations régionales regroupant les bailleurs sociaux à proposer dans toutes les régions, des modules de formation permanente, en liaison avec les services de police et de gendarmerie, pour aider les personnels de proximité à tenir le rôle qui est le leur, pour la prévention de la délinquance.26

RECOMMANDATION n° 7 : Généraliser des formations systématiques relatives à la prévention de la délinquance au profit des différents échelons du management des bailleurs.....	27
RECOMMANDATION n° 8 : Veiller à la prise en compte de la protection et l'appui aux personnels de proximité dans les organigrammes des bailleurs sociaux.	27
RECOMMANDATION n° 9 : Faciliter le recrutement d'un cadre tranquillité résidentielle par un GIE inter-bailleurs, dans le cas de petites structures.....	28
RECOMMANDATION n° 10 : Engager une réflexion interministérielle sur l'article L. 126-3 du CCH et les conditions pratiques de mise en œuvre des mesures de lutte contre l'empêchement d'accès ou la libre circulation des personnes.	31
RECOMMANDATION n° 11 : Engager une concertation interministérielle sur la réalisation des constats en matière de troubles de jouissance dans les immeubles d'habitat social.	32
RECOMMANDATION n° 12 : Mieux informer les bailleurs sur les modalités pratiques d'application des dispositions du code pénal permettant de lutter contre les squats et faciliter la mise en oeuvre de ces dispositions.....	34
RECOMMANDATION n° 13 : Inciter les bailleurs à se doter d'une stratégie de tranquillité résidentielle.	39
RECOMMANDATION n° 14 : Dans le cadre de cette stratégie, renforcer notamment, la prise en compte de la tranquillité résidentielle dans l'élaboration des règlements intérieurs des immeubles d'habitat social et veiller à le faire connaître par les locataires (en les annexant aux contrats de bail, en les affichant clairement, en les expliquant lors de l'entrée dans les lieux.....)	39
RECOMMANDATION n° 15 : Inciter les bailleurs qui ne l'auraient pas déjà fait à mettre en place et à renseigner dans la durée un observatoire des incivilités et de la délinquance.	40
RECOMMANDATION n° 16 : Veiller à homogénéiser, d'un organisme à l'autre, la collecte des données pour permettre les comparaisons dans l'espace, en s'assurant de la bonne articulation avec les statistiques des services de l'Etat relatives à la délinquance.	41
RECOMMANDATION n° 17 : Sans préconiser telle ou telle organisation qui relève de la responsabilité du bailleur, veiller à la présence physique de gardiens dans tous les programmes d'habitat social.....	41
RECOMMANDATION n° 18 : Engager une réflexion USH-ministères concernés sur le positionnement des gardiens dans les quartiers les plus difficiles.....	41

RECOMMANDATION n° 19 : Veiller à ce que dans les plans départementaux d'accès au logement des plus démunis et dans les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion soient négociés la création de structures adaptées à la prise en charge des personnes ayant des problèmes psychiatriques ne relevant pas ou plus de l'hospitalisation et le suivi médical de celles qui peuvent être maintenues dans leurs logements.....43

RECOMMANDATION n° 20 : Poursuivre et diffuser les études permettant de concilier résidentialisation des programmes et maintien du lien social.43

RECOMMANDATION n° 21 : Sécuriser les caves et les parcs de stationnement quitte à en limiter les heures d'ouverture.....44

RECOMMANDATION n° 22 : Mieux faire connaître l'intérêt pour les bailleurs sociaux de l'usage de la vidéoprotection dans le cadre d'une stratégie d'ensemble s'inspirant des bonnes pratiques de la profession.....45

RECOMMANDATION n° 23 : Encourager les bailleurs à solliciter des relais parmi les locataires de chaque ensemble immobilier pour entretenir de manière continue des échanges d'informations avec l'ensemble des parties prenantes à la politique de prévention de la délinquance, au plus près des préoccupations quotidiennes des résidents, sans négliger pour autant les représentants des locataires dans les instances de concertation locative régies par les textes définissant les obligations des bailleurs dans ce domaine. A cet égard, expérimenter le dispositif « participation citoyenne » dans certains quartiers d'habitat social.....47

RECOMMANDATION n° 24 : Engager une réflexion dans les communes qui disposent d'une police municipale avec les services de la sécurité publique pour assurer une complémentarité des actions notamment dans les quartiers d'habitat social.....49

RECOMMANDATION n° 25 : Intégrer l'action des conseillers en économie sociale et familiale au sein des stratégies territoriales de prévention de la délinquance.50

RECOMMANDATION n° 26 : Isoler dans les frais de gestion du bailleur social les dépenses correspondant à la médiation sociale, à la concertation locative et à l'accompagnement social afin que les efforts de baisse des frais de gestion de l'organisme ne portent pas sur ces postes.....51

RECOMMANDATION n° 27 : Encourager les CLSPD/CISPD à intégrer la problématique des quartiers d'habitat social dans la stratégie territoriale de prévention.....54

RECOMMANDATION n° 28 : Encourager les CLSPD/CISPD à associer systématiquement les bailleurs de façon à ce qu'ils puissent se positionner à part entière en partenaire de la mise en oeuvre de la stratégie territoriale de prévention.....54

- RECOMMANDATION n° 29 : Examiner au sein des CLSPD/CISPD la mise en place de groupes thématiques « bailleurs » quand ils n'existent pas.....55**
- RECOMMANDATION n° 30 : Encourager résolument la participation des bailleurs aux CDDF.....56**
- RECOMMANDATION n° 31 : Assurer un suivi, au sein des services de l'Etat, du volet prévention des CUCS par le chef de file départemental prévention de la délinquance.56**
- RECOMMANDATION n° 32 : Saisir l'occasion du processus d'expérimentation des CUCS engagé par la circulaire du Premier ministre 5528/SG du 27 avril 2011 sur la mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) expérimentaux pour approfondir la composante prévention de la délinquance des CUCS et sa mise en cohérence avec la politique globale de prévention sur le territoire communal ou intercommunal.57**
- RECOMMANDATION n° 33 : Garantir la plus grande interministérialité dans la conception et la mise en œuvre de la politique départementale de prévention de la délinquance en direction des quartiers d'habitat social, avec, lorsqu'une répartition des attributions relatives à cette compétence a paru indispensable, des instruments adéquats : réunions régulières autour du chef de file, onglet spécifique partagé sur le site intranet de la préfecture.60**
- RECOMMANDATION n° 34 : Désigner au sein des services de l'Etat au niveau départemental un interlocuteur pour les bailleurs sociaux, coordonnateur unique pour la prévention.....60**
- RECOMMANDATION n° 35 : S'agissant des forces de l'ordre, positionner un référent au niveau de la circonscription de sécurité publique en zone police nonobstant la possibilité de désigner, en fonction des besoins, des correspondants au sein d'un commissariat de secteur. En zone gendarmerie, privilégier l'échelon de la compagnie ou de la communauté de brigades.62**
- RECOMMANDATION n° 36 : Assurer l'existence auprès du parquet d'un correspondant avec les bailleurs chargé de suivre les problématiques liées aux quartiers d'habitat social.62**
- RECOMMANDATION n° 37 : S'appuyer sur les expériences positives d'organismes HLM ayant offert des postes pour des TIG ou des mesures alternatives aux poursuites pour développer cette pratique chez les bailleurs sociaux.64**