

Les conventions d'utilisation de l'abattement de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB) : quel bilan après 3 ans de mise en œuvre locale ?

En décembre 2015, le Pôle Ressources, en partenariat avec la préfecture du Val d'Oise et l'AORIF¹, publiait un guide « *Pour une déclinaison dans le Val d'Oise de la convention d'utilisation de l'abattement TFPB* »,² issu d'un groupe de travail départemental. Trois ans après, le Pôle Ressources a réuni des chefs de projet Politique de la ville et chargés de Gestion Urbaine et Sociale de Proximité (GUSP) entre juin et septembre 2018, pour réaliser un premier bilan de la démarche. Dans une période de réalisation d'avenants aux conventions (2019-2020) et dans un contexte départemental où des questionnements émergent au sein des collectivités sur la plus-value des actions financées, le Pôle Ressources a souhaité apporter un regard sur la mise en œuvre locale de ces conventions, s'appuyant sur les retours des collectivités.

Cette note a vocation à nourrir et enrichir les points de vue des élus et des professionnels œuvrant au service des collectivités, des bailleurs et de l'État, car, si ces conventions ont permis d'ouvrir un nouvel espace de dialogue et de coopération, le cadre partenarial génère encore des insatisfactions, alors même que cet abattement peut se révéler un véritable levier pour le développement des quartiers.

Pour rappel, les organismes Hlm bénéficient d'un **abattement de 30% de la TFPB** pour les logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires (QPV), afin de compenser partiellement les surcoûts de gestion liés à leurs besoins spécifiques. En contrepartie, des actions doivent être mises en place pour améliorer la qualité de service rendu aux locataires et la vie dans les quartiers.

Le cadre de référence national d'utilisation précise que les actions relevant de cet abattement doivent **soutenir les objectifs de qualité du cadre de vie, de cohésion sociale, et de développement social** en agissant sur les champs suivants :

- l'organisation d'une présence de proximité adaptée au fonctionnement social du quartier et le soutien aux personnels de proximité dans la gestion des spécificités du patrimoine et des besoins des locataires,
- les dispositifs et les actions contribuant à la tranquillité résidentielle (dont la lutte contre l'occupation abusive des halls),
- les actions de développement social permettant de développer la concertation et le « vivre ensemble » (y compris l'accueil et l'accompagnement des nouveaux arrivants et le développement des TIG),
- les petits travaux d'amélioration du cadre de vie : travaux de sécurité passive, réparation du vandalisme, gestion des accès aux caves, interventions permettant de renforcer l'efficacité du travail de gestion quotidienne...

Extrait du guide : Pour une déclinaison dans le Val d'Oise de la convention d'utilisation de l'abattement TFPB

¹ Union sociale pour l'Habitat d'Ile de France

² <https://poleressources95.org/pour-une-declinaison-dans-le-val-doise-de-la-convention-d-utilisation-de-labattement-de-la-tfpb/>

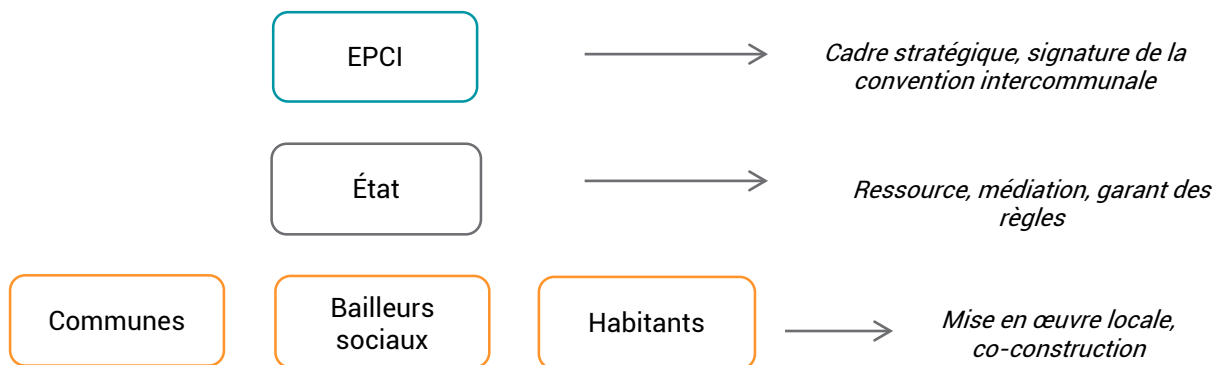
Un nouvel espace de dialogue et de coopération entre acteurs

En premier lieu, la mise en œuvre locale de l'abattement TFPB, au travers de l'élaboration des programmes d'actions annuels, a ouvert de nouveaux espaces d'échanges et d'interconnaissance entre communes, bailleurs sociaux, État et habitants, espaces qui n'existaient pas ou peu auparavant.

Les acteurs et leur rôle dans la mise en œuvre locale de la TFPB

Les deux principaux acteurs de la mise en œuvre locale des conventions sont les communes et les bailleurs sociaux. Bien que la convention d'abattement soit adossée au contrat de ville et signée à l'échelon intercommunal, l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'actions se fait essentiellement à l'échelon communal. Le rôle de l'EPCI est encore assez peu marqué à ce jour. L'Etat, via les délégués du préfet, joue un rôle de ressource - en orientant les acteurs locaux sur les modèles à suivre - et de médiation - en aidant à surmonter les blocages et rappelant la règle si nécessaire. Les habitants - au travers des conseils citoyens et des amicales de locataires essentiellement - sont associés pour apporter leur expertise d'usage à certaines phases de mise en œuvre, principalement les diagnostics en marchant et, dans une moindre mesure, les comités techniques (élaboration et/ou avis sur la programmation).

Rôle des acteurs dans la mise en œuvre des conventions TFPB³



Un renforcement de l'interconnaissance des acteurs : commune, bailleurs sociaux, habitants

La mise en œuvre des conventions a renforcé le dialogue et l'interconnaissance entre communes, bailleurs et habitants. Les agents des collectivités témoignent par exemple de la découverte du mode de fonctionnement et de l'organisation interne des bailleurs ainsi que d'une meilleure connaissance de leurs actions. Les temps de rencontre inter-acteurs dans ce cadre peuvent également être l'occasion de mieux informer les habitants sur les responsabilités et compétences de chacun (bailleurs et collectivité), en lien avec les propriétés foncières, mais aussi sur les coûts générés par l'entretien, les réparations, les travaux. Ces échanges directs participent à humaniser les rapports entre acteurs.

³ Rôle des acteurs tel qu'il ressort des rencontres menées avec les professionnels entre juin et septembre 2018.

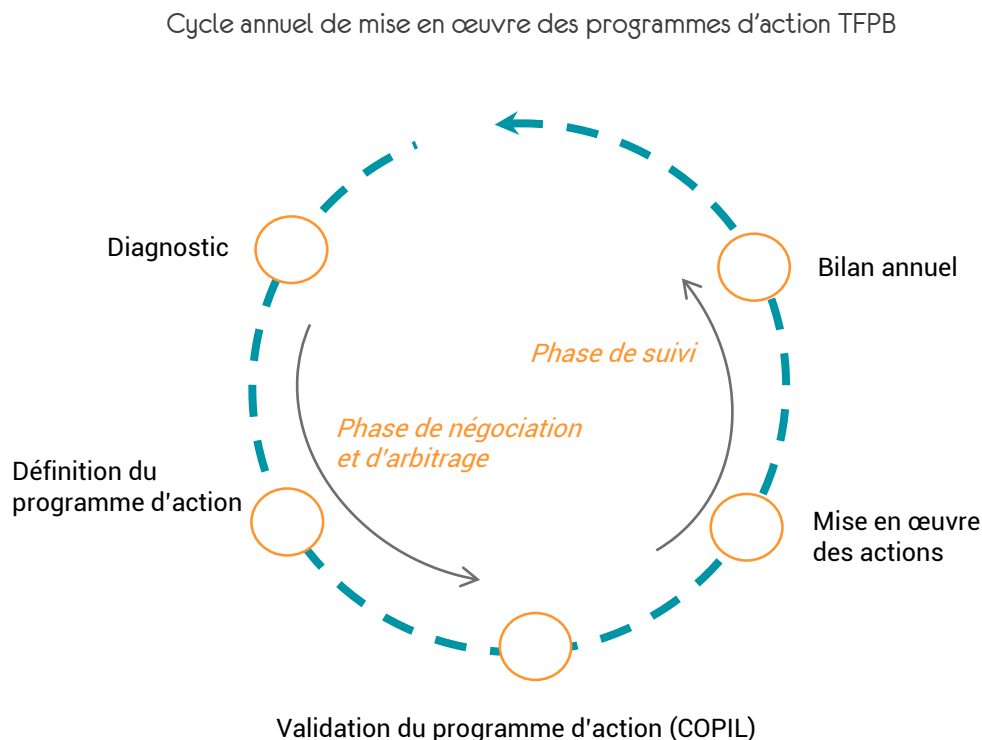
Le développement d'une lecture partagée du quartier

Les collectivités ont systématisé le recours aux diagnostics en marchant comme préalable à l'élaboration des programmes d'action et/ou dans les phases de bilan. Ces temps de diagnostic partagé ont vocation, en allant sur le terrain, à croiser les regards des différents acteurs intervenant ou vivant sur un même quartier, de constater des problématiques, de partager des informations et des bonnes pratiques. Les habitants sont sources d'information pour les techniciens. Ils apportent leur regard sur le vécu, les usages, l'histoire et les évolutions du quartier et jouent parfois un rôle d'interpellation. Cette lecture partagée du quartier par les différents partenaires alimente l'élaboration des programmes d'actions.

Ces nouvelles coopérations contribuent à améliorer la lisibilité de l'organisation, des responsabilités, compétences et actions portées par chacun, ainsi que la connaissance du quartier. Renforcer l'interconnaissance et créer des habitudes de travail constituent un socle incontournable pour le développement du partenariat.

Un cadre de mise en œuvre générant des insatisfactions

La mise en œuvre locale des conventions se traduit par des cycles annuels où les mêmes étapes (cf schéma ci-dessous) se retrouvent dans les différents territoires : diagnostic, élaboration et validation des programmes d'actions, mise en œuvre et bilan. Toutefois, le co-portage de ce dispositif, où les règles ne sont pas toujours claires pour les acteurs alors que les enveloppes financières sont jugées importantes par les professionnels des collectivités, peut générer des difficultés à co-construire.



Des procédures à clarifier pour fluidifier la mise en œuvre

Les étapes décrites ont tendance, dans la réalité, à se juxtaposer : programme d'actions validé alors que la mise en œuvre des actions est déjà engagée, nouvelle programmation élaborée avant la réalisation du bilan de l'année précédente... Les professionnels témoignent de la difficulté à gérer de façon consécutive ces différentes étapes. Les modes de fonctionnement et d'organisation différents entre le bailleur et la collectivité (gestion budgétaire et administrative...), mais aussi les modalités de validation des programmes d'action l'expliquent en partie. Les chefs de projet s'interrogent sur le besoin de faire valider ces programmes, au-delà du comité de pilotage, par des instances comme le conseil citoyen, le conseil municipal ou encore le conseil communautaire, et de l'ordre dans lequel procéder. Certaines collectivités indiquent également une variation du montant de l'enveloppe financière selon les années, les empêchant de se projeter clairement d'une année sur l'autre.

La difficulté à distinguer droit commun et droit spécifique, source de tensions

Faire la distinction entre les actions qui relèvent du droit commun des bailleurs (entretien courant, financement de poste, réparations...) et celles qui représentent un investissement supplémentaire du bailleur sur le quartier (droit spécifique) est l'une des principales source d'incompréhension et de tensions entre bailleurs et collectivités. En effet, les actions financées dans le cadre de l'abattement de la TFPB doivent avoir une réelle plus-value pour le quartier, par rapport aux actions de gestion courante. Les phases d'élaboration des programmes d'action sont des phases de négociation entre le bailleur et la collectivité pour décider des actions à financer. Sans avoir toutes les clés de lecture et sans pouvoir de coercition sur les bailleurs pour obtenir des justificatifs de l'utilisation des crédits, les acteurs publics se trouvent parfois démunis pour négocier les programmes, ou évaluer la pertinence de certaines actions, ce qui génère le sentiment que « *les bailleurs ne jouent pas le jeu* » et financent des actions relevant plutôt du droit commun (notamment des postes et de l'entretien courant).

Identifier collectivement, sur chaque territoire, ce qui relève d'un réel investissement supplémentaire pour le quartier et avoir une bonne visibilité des actions financées et réalisées sont nécessaires pour créer la confiance dans le partenariat. Dans ces processus de co-construction la qualité des interlocuteurs et la compréhension mutuelle jouent un rôle essentiel.

Un nouveau levier pour le développement des quartiers

Malgré des difficultés de mise en œuvre, l'abattement de la TFPB constitue une nouvelle source de financement d'actions au service des habitants des quartiers prioritaires et peut donc être un véritable levier pour le développement local.

Une nouvelle source de financement plus réactive et souple...

Avec des montants conséquents, souvent plus importants que les enveloppes disponibles dans le cadre des programmations annuelles des contrats de ville, les enveloppes TFPB - qui bénéficient intégralement aux habitants des quartiers - offrent l'avantage d'une plus grande souplesse et réactivité que celle du

BOP 147⁴, qui repose sur une logique d'appel à projet annuel. Des financements peuvent être mobilisés plus rapidement si des projets émergent, dans des procédures moins lourdes administrativement. Cette ressource est donc complémentaire de celle du contrat de ville. Parmi les actions financées dans le cadre de la TFPB identifiées comme ayant une réelle plus-value pour les habitants des quartiers, les chefs de projet citent : jardin partagé, bricothèque, ateliers de réparation de vélos, actions de fleurissement, ouverture d'un local de collecte de l'électroménager usagé, sécurisation de parking, galerie d'art contemporain, mais aussi financement de postes assurant une présence sur le terrain et un travail de médiation (adulte-relais, agents de développement social urbain).

... pour aller vers un développement territorial partagé

Il ressort que les actions financées font sens pour les acteurs lorsqu'elles sont co-construites ; à la croisée de différents objectifs des contrats de ville (cohésion sociale, développement économique et cadre de vie) et permettent de répondre à des besoins non couverts, renforcer le lien social et le pouvoir d'agir des habitants, créer de nouvelles dynamiques et rapprocher différents partenaires (bailleurs, collectivités, associations, conseil citoyen...). En dépassant une vision strictement gestionnaire du quartier pour aller vers le développement de projets construits en partenariat et en réponse à des besoins et problématiques identifiées, la mise en œuvre des conventions d'abattement TFPB prend tout son sens.

Perspectives

Le cadre de mise en œuvre des conventions TFPB constitue **un espace de dialogue, parfois encore difficile à saisir pour les acteurs, mais qui n'existait pas ou peu avant**. Il a pour mérite de « mettre tout le monde autour de la table » (y compris les élus qui y voient un levier pour financer des actions) et oblige les partenaires à **se projeter ensemble au service des quartiers**, à porter une responsabilité collective. Toutefois, le cadre partenarial, qui permet de la souplesse et de la réactivité dans le financement de certaines actions, génère aussi des insatisfactions, voire des tensions, faisant apparaître la nécessité de renforcer les efforts dans la construction de ces partenariats encore récents. Ce mode de fonctionnement demande aux acteurs de **revoir et ajuster leur positionnement et leurs modalités de coopération sur le long terme**. Historiquement centrés sur la gestion locative, les bailleurs sont amenés à faire évoluer leur cœur de métier et leur investissement dans la vie locale, comme en témoigne l'augmentation du nombre de postes de chargés de développement social urbain. Les collectivités, au travers des contrats de ville, ont une approche transversale du développement des quartiers et doivent apprendre à s'adapter à ce nouveau type d'interactions avec les bailleurs sociaux, à leurs modes de fonctionnement et à leurs contraintes. **Aussi, la réelle plus-value de la mise en œuvre de ces conventions ne pourra s'observer que dans la durée.**

Au regard des constats établis, quelques pistes peuvent être esquissées pour renforcer ces démarches partenariales :

Renforcer l'implication des partie-prenantes dans le pilotage de la programmation

Renforcer le rôle des différents acteurs pour prioriser l'action et aller vers une véritable co-construction des programmes d'actions peut se traduire, selon les acteurs par :

⁴ Budget Opérationnel de Programme N°147. C'est le budget de l'Etat au niveau national qui est réservé pour la politique de la ville. On appelle ce budget des « crédits spécifiques » car ils sont spécifiquement et uniquement dédiés aux quartiers prioritaires.

- **pour les communes** : l'affirmation du rôle d'animation de la convention et des ambitions pour les quartiers prioritaires en s'appuyant sur les objectifs du contrat de ville ;
- **pour les bailleurs sociaux** : le renforcement de l'implication dans la co-construction par des moyens humains dédiés ;
- **pour les services de l'État** : la poursuite du rôle de facilitateur et garant du cadre ; l'affirmation de l'exigence concernant la qualité de la programmation ;
- **pour les EPCI** : l'appui méthodologique aux communes, au travers de l'échange de bonnes pratiques et de l'harmonisation des modes de fonctionnement et l'appui au développement de dynamiques inter-bailleurs ;
- **pour les conseils citoyens** : le renforcement de la capacité à mobiliser d'autres habitants, à participer et à interpeller pour développer une programmation en phase avec des besoins partagés.

Valoriser les réussites, les actions exemplaires

Donner à voir les dynamiques positives, les actions qui fonctionnent et ont un **impact positif sur les quartiers** permettra de renforcer ces démarches et l'implication réciproque des acteurs. Cela passe par leur valorisation lors des temps de bilan partagé, mais aussi par une **communication** plus large au travers de différents moyens : journaux municipaux, presse locale, centre de ressource Politique de la ville, la newsletter du CGET, la plateforme conseilscitoyens.fr...

Dépasser une logique de gestionnaire pour aller vers une logique de développement territorial

Afin de donner un cap commun permettant de mieux définir les programmes d'actions financées dans le cadre de la TFPB, plusieurs éléments structurant sont à prendre en considération :

- **les orientations et objectifs du contrat de ville** : ils permettent d'avoir une vision transversale du développement des quartiers, articulant les enjeux sociaux, urbains et économiques et donnant une cohérence globale à la démarche ;
- **les conventions de Gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP)⁵** : lorsqu'elles existent, elles sont un cadre de référence et de dialogue pour la collectivité et le bailleur pouvant faciliter la mise en œuvre des conventions TFPB. Elles constituent un réel levier pour travailler en inter-organismes, mettre en synergies les acteurs impliqués et définir les conditions et orientations pour « faire mieux ensemble ».

L'inscription des programmations TFPB dans les objectifs du contrat de ville et la systématisation des conventions GUSP sur les territoires – au-delà des projets de rénovation urbaine – sont deux axes pouvant structurer et donner du sens aux conventions d'utilisation de l'abattement TFPB, permettant de **s'interroger collectivement sur les leviers d'amélioration durable de la qualité de service et de la qualité de vie dans les quartiers prioritaires.**

⁵ La Gestion Urbaine et Sociale de Proximité est une démarche partenariale qui vise à améliorer le cadre et les conditions de vie des habitants des quartiers, en agissant sur les problématiques quotidiennes. La signature d'une convention de GUP a été rendu obligatoire sur les quartiers en rénovation urbaine et dans les zones urbaines sensibles de plus de 500 logements par la loi du 1^{er} aout 2003.