

Direction des Politiques urbaines et sociales  
14 rue lord Byron Paris 75008

## CONTRIBUTION DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT AU LIVRE BLANC DE LA SECURITE INTERIEURE

Emetteur(s) : Philippe Gomez & Thierry Asselin  
Destinataire(s) : Direction générale de la police nationale  
Références : N2020-21-01/PG  
Date : 2 juin 2020

---

### 1. Un contexte dégradé

---

Les organismes Hlm sont des acteurs de la tranquillité résidentielle et des partenaires des politiques locales de prévention et de sécurité. Depuis de nombreuses années, les bailleurs sociaux ont ainsi investi de manière volontariste le champ de la tranquillité résidentielle.

Toutefois, de nombreux organismes font état de situations locales qui se dégradent, notamment, mais pas exclusivement, dans certains quartiers prioritaires de la politique de la ville. En témoignent notamment :

- La satisfaction exprimée par les locataires du parc social quant à leur environnement : selon une enquête commanditée par l'USH à BVA en avril 2019, les locataires du parc social se déclarent satisfaits ou très satisfaits de leur logement à 85% et de leur quartier à 84%. Toutefois, ces taux tombent à 80% concernant la sécurité des personnes à et 79% concernant la sécurité des biens. Ces taux descendent même à 67% et 68% pour les locataires résidant en ou à proximité des QPV.
- Les résultats de l'observatoire des faits d'incivilité dans le parc social conduit par l'USH en 2018 indiquent :
  - o Près de 70% des organismes ont porté plainte au moins une fois dans l'année pour une agression commise contre leur personnel – ce taux est en augmentation sensible depuis quelques années, il était de 60% en 2010
  - o Plus de 20% des plaintes déposées pour agression correspondent à des agressions physiques avec ou sans armes (contre environ 15% en 2010)
  - o En 2018, 14% des organismes ont déclaré que certains de leur personnels ont exercé leur droit de retrait, contre 7% en 2010
  - o Parallèlement, la confiance dans les pouvoirs publics semble s'éroder : 52% des organismes déclarent porter plainte systématiquement suite à une agression vers un personnel en 2018 (et 43% en 2017) – alors que ce taux était de 62% en 2010

Sur le plan qualitatif, sur de nombreux sites, les bailleurs sociaux déclarent rencontrer des situations complexes qui nuisent profondément à la tranquillité résidentielle. Elles se caractérisent principalement par divers trafics, des regroupements de jeunes et des occupations de halls d'immeubles, des actes de vandalisme, des nuisances sonores et des troubles de voisinage, le tout dans un contexte croissant de violences et menaces envers les locataires et personnels de proximité.

Pour les cas les plus extrêmes, les organismes de logement social font face à des trafics importants dont les protagonistes exercent un contrôle social très important sur des quartiers entiers ou des secteurs importants au sein de ces quartiers. Sur ces territoires, les lois de la République semblent en échec. Ces trafics induisent des conflits parfois violents autour de la maîtrise du fonctionnement du territoire et détériorent profondément la qualité de vie des habitants. Ces derniers, dont la fragilité économique renforce leur situation de « victimes », ne disposent plus de la liberté fondamentale de circuler dans leur quartier. Les organismes peinent à y maintenir une présence de proximité.

---

## **2. Les moyens mis en œuvre par les bailleurs sociaux**

---

Afin de garantir une jouissance paisible à leurs locataires, tout en protégeant leurs personnels, les bailleurs sociaux ont tout naturellement investi le champ de la tranquillité résidentielle et mettent en œuvre de multiples moyens ou actions pour assurer une qualité de vie satisfaisante sur leurs patrimoines : gestion de proximité adaptée, avec, en QPV, la possibilité de la renforcer en s'appuyant sur le dispositif d'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) (cf infra), mise en place de systèmes de vidéo-protection, recours à des dispositifs de médiation sociale ou de gardiennage en soirée, développement de la fonction de « Référent Sûreté » au sein des organismes afin notamment de contribuer au partenariat local, intégration des principes de prévention situationnelle dans les activités de maîtrise d'ouvrage (pour la construction de bâtiments neufs, la réhabilitation de patrimoines existants et la conduite de projets de renouvellement urbain notamment).

Dans certains cas très spécifiques de sites très complexes, certains organismes ont recours à des prestataires de sécurité privée, ou à des solutions internes ou filialisées (GPIS à Paris, GiteS à Toulouse). Ces cas sont très limités en nombre, très coûteux, et répondent à des contextes spécifiques, construits en coordination étroite avec les forces de sécurité publique locales.

Le coût de la tranquillité et de la sûreté pour un organisme est très élevé. Le vandalisme et les actes directement liés à la sûreté représentent près de la moitié des incidents recensés annuellement par les bailleurs sociaux. La sinistralité (vandalisme), la sécurisation des résidences, le renforcement des équipes et de la sécurisation humaine (présence de soirée, gardiennage des chantiers et des bâtiments), l'installation de dispositifs vidéos, ont un impact financier élevé pour les organismes de logement social, avec un ratio par logement supérieur à 30 euros (ce ratio est plus important en QPV). Les problèmes que rencontrent les bailleurs induisent également sur certains quartiers une vacance commerciale qui n'est pas neutre d'un point de vue financier.

Les bailleurs sociaux sont également présents dans les instances locales de sécurité publique (CLSPD, GLTD, CCOP, GPO,...).

Les bailleurs nouent par ailleurs des partenariats localement avec les forces de police ou de gendarmerie. La convention de partenariat signée le 29 mars 2019 entre le ministre de l'intérieur et l'Union sociale pour l'habitat témoigne du partenariat étroit et des nombreux engagements que les bailleurs sociaux ont construits et souhaitent développer avec les forces de sécurité intérieure.

Soucieux de pouvoir contribuer à offrir des conditions d'habitat sereines aux habitants du parc social sur l'ensemble du territoire et de veiller à la sécurité de leurs personnels, les organismes Hlm, au travers de l'Ush, souhaitent contribuer aux réflexions portées par le ministère de l'intérieur sur le partenariat et le continuum de sécurité dans le cadre du livre blanc sur la sécurité intérieure.

---

## **3. Les propositions de l'USH dans le cadre de la rédaction du Livre blanc de la sécurité intérieure**

---

### **3.1 Préserver la sécurité des personnels et étendre la protection juridique à l'ensemble des personnels des organismes Hlm, en inscrivant dans le droit leur qualité de personne chargée d'une mission de service public**

La protection de leurs personnels est une priorité des organismes Hlm. Les organismes incitent leurs personnels à déposer plainte dès lors qu'ils sont victimes de menaces, insultes ou agressions et à ne passer sous silence aucun de ces faits.

Les gardiens d'immeubles sont considérés comme chargés de mission de service public et bénéficient à ce titre d'une protection juridique qui aggrave les faits commis sur leurs personnes. Toutefois, des personnels chargés d'autres fonctions au sein des bailleurs sociaux sont en contact avec le public et sont susceptibles d'être victimes d'atteintes verbales ou physiques.

Or les missions assurées par les organismes d'Hlm, quel que soit leur statut juridique, sont reconnues comme relevant d'un service d'intérêt économique général (SIEG), confirmant la mission de service public assurée par les bailleurs sociaux, qui par leurs activités « participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers » (article L411 du code de la construction et de l'habitat)

- **Cette protection juridique pourrait être étendue à l'ensemble des personnels des organismes Hlm, quel que soit le statut de l'organisme (office public de l'habitat, entreprise sociale de l'habitat, société coopérative d'Hlm, ...)**

### 3.2 Permettre à l'employeur de porter plainte en lieu et place de leur personnel agressé

Certains collaborateurs des bailleurs sociaux, particulièrement exposés aux agressions dans des sites sensibles, peuvent renoncer à déposer plainte en cas d'agression, par peur de représailles. Des faits d'intimidation sur les personnes portant plainte ou sur leurs familles sont régulièrement évoqués. Un dispositif protecteur pourrait être envisagé pour des victimes d'infractions qui ne souhaitent pas révéler leur identité. L'USH propose que les bailleurs sociaux puissent porter plainte en nom et place de leurs personnels pour que l'identité de leur collaborateur ne soit pas dévoilée.

- **Permettre aux collaborateurs des bailleurs sociaux de déposer plainte de façon anonyme, lorsqu'ils sont victimes d'agression et/ou au bailleur/employeur de déposer plainte en qualité de victime indirecte du préjudice causé par l'agression de son collaborateur**

### 3.3 Renforcer les partenariats opérationnels avec les forces de sécurité intérieure

De nombreuses conventions de partenariat se développent entre les services de police et/ou de gendarmerie et les bailleurs sociaux. Ces conventions peuvent être nationale, départementales ou locales, témoignent d'un souhait de collaboration de part et d'autres et permettent d'instituer des modes d'échanges de qualité.

Les instances de dialogue sont nombreuses et variées sur les territoires, et leur démultiplication peut parfois être complexe pour les organismes qui ne peuvent pas toujours être systématiquement présents. Dans le cadre de la mise en œuvre de la Sécurité du quotidien, ces échanges prennent une forme très opérationnelle dans le cadre des groupes de partenariat opérationnel (GPO) qui semblent adaptés aux attentes et capacité de mobilisation des bailleurs sociaux.

- **Les GPO, dans lesquels les différents acteurs se fixent des objectifs atteignables dans des délais courts, doivent se poursuivre et être encouragés.**

### 3.4 Renforcer le partenariat avec les autorités judiciaires

Si les relations entre les forces de l'ordre et les bailleurs sociaux se renforcent, notamment grâce au cadre offert par la convention nationale USH – Ministère de l'Intérieur, celles avec l'institution judiciaire sont, de l'avis des organismes Hlm, insuffisamment structurées et difficiles à établir sur de nombreux territoires. Si des partenariats existent sur certains territoires et sont formalisés (dans le Val d'Oise notamment), ils relèvent encore trop d'initiatives individuelles et insuffisamment d'une politique d'ensemble.

La réflexion autour du « continuum de sécurité » portée par le livre blanc de la sécurité intérieure doit nécessairement intégrer une vision globale intégrant le volet judiciaire et l'ensemble de ses acteurs. Pour les bailleurs sociaux, cela passe par un dialogue renforcé et surtout plus homogène avec les acteurs de la justice, en premier lieu les procureurs de la République.

Afin de contribuer à la réussite de la politique de prévention de la récidive portée par le ministère de la Justice, l'USH est partie prenante de l'accord visant au développement du travail d'intérêt général (TIG), démontrant ainsi la volonté du mouvement Hlm d'être un partenaire de confiance de l'autorité judiciaire.

Ce partenariat avec le ministère de la justice mériterait d'être étendu pour organiser des relations de confiance avec les procureurs de la République sur l'ensemble du territoire.

Ce partenariat permettrait notamment de faciliter les échanges d'informations au service de la sécurité des quartiers : anticipation des sorties d'incarcération et des retours au domicile familial, prise en charge des situations de mineurs auteurs d'infractions et faisant l'objet d'un suivi éducatif, suivi des plaintes déposées notamment en cas d'agression du personnel, etc...

- **Afin d'assurer la continuité et la cohérence des réponses collectives aux enjeux de sécurité, intégrer les autorités judiciaires dans le « continuum de sécurité » et favoriser la conclusion de conventions de partenariat locales entre bailleurs sociaux et procureurs de la République, en instituant un cadre national avec le Ministère de la Justice**

### **3.5 Faciliter les échanges d'informations à caractère nominatif entre bailleurs sociaux, forces de sécurité intérieure et autorités judiciaires**

Les bailleurs sociaux sont régulièrement sollicités pour transmettre des informations, parfois nominatives, dans le cadre d'échanges et d'instances locales de coordination. Toutefois, nombre d'entre eux ont le sentiment de dissymétrie forte dans le retour d'information qui leur est fait, faute d'un cadre clair de transmission de ces informations. Or compte tenu des sites sensibles que les bailleurs sociaux gèrent et de l'exposition de leur personnel, il peut être essentiel de bénéficier d'informations en amont afin d'anticiper certaines situations.

En l'absence de cadre juridique parfaitement explicite, l'échange d'informations nominatives sur des situations à risque dans le cadre de réunions partenariales est généralement proscrit. Des échanges sont ponctuellement réalisés sous le visa de conventions partenariales conclues entre le représentant de l'Etat, l'autorité judiciaire et les bailleurs sociaux, qui instituent des procédures de communication très encadrées en application de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

- **Encadrer l'échange d'informations nominatives entre bailleurs sociaux, forces de sécurité et autorités judiciaires pour faciliter les échanges et la coopération locale**

### **3.6 Permettre aux organismes Hlm d'obtenir la résiliation du bail lorsqu'un occupant du logement a été condamné pour trafic de stupéfiants**

La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a permis d'étendre la clause résolutoire de résiliation du bail à la notion de troubles de voisinage. Toutefois, cette notion reste exclusivement jurisprudentielle. Cela signifie qu'en cas de trafics de stupéfiants perpétrés par un occupant d'un logement sur le patrimoine ou à proximité, il incombe au bailleur d'apporter la preuve que ces trafics portent atteinte à la jouissance paisible des lieux.

L'USH a soutenu des amendements dans le cadre de la loi ELAN visant à obtenir que les organismes puissent solliciter la résiliation du bail de plein droit dès lors qu'une condamnation définitive pour trafic de stupéfiants a été prononcée contre l'occupant d'un logement ou ses ayants droit. Cette mesure a pour vocation d'écarter les trafiquants des quartiers dès lors qu'ils ont été dûment condamnés. Cette mesure a été reprise dans la proposition de loi « relative à plusieurs articles de la loi portant évolution du

logement, de l'aménagement et du numérique » portée par la Sénatrice Sophie Primas, adoptée en première lecture au Sénat et déposée à l'Assemblée Nationale le 23 janvier 2019.

A ce stade, l'article 2 de la proposition de loi prévoit que « *Le contrat de location est résilié de plein droit, à la demande du bailleur, lorsque le locataire ou l'un de ses enfants mineurs sous sa responsabilité légale a fait l'objet d'une condamnation, etc...* ». Il serait souhaitable que cette mesure puisse s'appliquer, dès lors que c'est un occupant du logement, quel que soit son lien avec le titulaire du bail qui a fait l'objet d'une condamnation.

- **L'USH soutient l'extension de l'acquisition de la clause résolutoire en matière de résiliation des baux d'habitation aux infractions à la législation sur les stupéfiants commises dans l'immeuble ou ses abords immédiats par un occupant du logement. Il est pour cela nécessaire que la proposition de loi portée par Sophie Primas aboutisse et que la rédaction de l'article 2 soit adaptée.**

### **3.7 Pérenniser le dispositif d'abattement de la TFPB pour les patrimoines des organismes Hlm en QPV pour garantir la mobilisation des moyens adaptés aux actions de proximité à conduire par les bailleurs sociaux**

L'article 1388 bis du code général des impôts prévoit que les logements locatifs sociaux des organismes Hlm bénéficient d'un abattement de TFPB de 30 % s'ils sont situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Cet abattement s'applique aux impositions établies au titre des années 2016 à 2022. L'abattement de 30 % sur la base d'imposition de la TFPB s'accompagne d'un mécanisme visant à partiellement compenser (à hauteur de 40 %) la perte de rentrées fiscales pour les collectivités concernées par ce dispositif.

Ce dispositif est mobilisé par les bailleurs sociaux pour conduire des actions de proximité contribuant à la tranquillité résidentielle et complémentaires aux autres actions de tranquillité et de sécurité publique mises en œuvre dans les quartiers.

- **Pérenniser le dispositif d'abattement de la TFPB pour le patrimoine social en QPV et instaurer une compensation intégrale par l'Etat de la perte financière générée pour les collectivités**

### **3.8 Inscrire les actions de continuum de gestion, d'animation et de tranquillité résidentielle mises en place par les bailleurs, ainsi que les projets de sécurité passive, parmi les priorités du Fonds interministériel de prévention de la délinquance**

Les bailleurs sociaux sont de plus en plus nombreux à installer et entretenir des dispositifs de sécurisation passive sur leur patrimoine (68% des organismes déclarent être équipés d'un système de vidéosurveillance en 2018, vs 52% en 2013). Ces projets coûteux sont financés par les bailleurs sur leurs fonds propres, les charges liées à la vidéosurveillance n'étant pas récupérables auprès des locataires. Dans la mesure où ces systèmes servent l'intérêt général en matière de prévention de la délinquance, une participation financière renforcée des acteurs publics de la chaîne de sécurité serait justifiée.

En parallèle, de nombreuses initiatives locales sont menées par les organismes Hlm pour garantir une présence rassurante et continue, permettant de conforter les habitants et lutter contre leur sentiment d'abandon : dispositifs d'animation territoriale, de médiation sociale, de présence humaine de soirée, de tranquillité résidentielle... Dans un contexte où les pouvoirs publics demandent aux bailleurs sociaux d'effectuer des économies de coûts de gestion (mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS), rapports de l'agence nationale pour le contrôle des organismes de logement social (ANCOLS)), un soutien financier est nécessaire pour permettre le maintien et d'adaptation de ces actions.

- **Inscrire les actions de continuum de gestion, d'animation et de tranquillité résidentielle mises en place par les bailleurs, ainsi que les projets de sécurité passive, parmi les priorités du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)**

### **3.9 Des mesures d'envergure dans les quartiers les plus en difficulté**

Dans les quartiers en grande difficulté, les moyens mis en œuvre par les bailleurs et leurs partenaires ne suffisent pas et les politiques publiques y sont souvent mises en échec (occupation abusive des parties communes et abords immédiats, violences quotidiennes, peur, représailles, isolement, menaces...). Si ces situations extrêmes concernent un nombre limité de quartiers, elles relèvent d'enjeux de société majeurs.

Pour réintégrer ces quartiers dans la ville et dans le droit commun, il est nécessaire de rechercher des moyens appropriés et exceptionnels relevant de la solidarité nationale. Les ZSP, puis les QRR, constituent une première réponse, mais les résultats ne sont pas encore à la hauteur des dysfonctionnements que rencontrent ces territoires.

L'Ush a proposé à plusieurs reprises d'expérimenter un dispositif spécifique sur 5 à 10 sites. Il s'agirait de mettre en place dans ces sites des modes de gestion du territoire exceptionnels s'inspirant des OIN — vers des OIN de solidarité nationale du type ORCOD (opération de requalification de copropriété dégradée) pour les copropriétés dégradées :

- avec un pilotage politique et technique unifié, disposant d'une autorité effective dans tous les champs d'intervention ;
- placés sous la responsabilité publique conjointe de l'État et des collectivités ;
- susceptibles de bénéficier de moyens exceptionnels : humains, financiers, juridiques ;
- pour un temps limité jusqu'à la création des conditions qui permettent un retour dans le droit commun ;
- dont la mise en place serait soumise à l'accord des collectivités locales.

Les axes d'intervention de ces projets d'ampleur seraient ainsi centrés sur :

- le démantèlement de l'économie parallèle par des actions conjointes de forces de police et de justice accompagnées d'une sécurisation des espaces, et d'une politique de prévention de la délinquance ;
- un projet urbain accélérant le désenclavement et la diversification urbaine accompagné d'une maîtrise de l'occupation sociale du parc Hlm (gestion des attributions, observation de l'évolution de l'occupation sociale) ;
- un projet pour l'accès à l'emploi des différents publics
- un projet éducatif : qualité de l'offre scolaire, mixité sociale, lutte contre l'échec scolaire ;
- un projet de gestion urbaine avec un pilotage resserré sur la propreté, l'entretien des espaces collectifs, le gardiennage, les ordures ménagères, les encombrants, le personnel de proximité.

- **Expérimenter sur 5 à 10 sites des dispositifs d'exception de type « Opérations d'intérêt national de solidarité » visant à rétablir un fonctionnement social et urbain de droit commun**