

N° 403

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juillet 2003

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine,*

Par Mme Nelly OLIN,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Champion, M. Jean-Marc Juillard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 950, 997, 1001, 1002, 1003 et T.A. 168

Sénat : 398, 401, 404 et 405 (2002-2003)

---

Politique sociale.

## SOMMAIRE

|  |    |
|--|----|
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....  | 4  |
| <b>I. LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA RÉNOVATION URBAINE : UNE RÉPONSE AUX INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> .....  | 6  |
| <b>A. LES LIMITES ACTUELLES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> .....  | 6  |
| 1. <i>Des actions trop dispersées</i> .....  | 6  |
| a) Une politique récente .....   | 6  |
| b) Un maillage territorial complexe .....  | 7  |
| 2. <i>L'évaluation, parent pauvre de la politique de la ville</i> .....  | 11 |
| a) L'étendue progressive des champs d'action .....   | 11 |
| b) Une évaluation rendue difficile par l'absence d'objectifs clairs et mesurables .....  | 12 |
| <b>B. UN PROJET DE LOI VISANT À RENDRE PLUS EFFICACE ET À CLARIFIER LA POLITIQUE DE LA VILLE</b> .....   | 14 |
| 1. <i>La définition d'objectifs précis et mesurés</i> .....  | 14 |
| a) La définition d'objectifs et d'indicateurs nationaux .....  | 14 |
| b) L'évaluation au cœur du nouveau dispositif .....  | 15 |
| 2. <i>La priorité donnée aux zones urbaines sensibles</i> .....  | 15 |
| <b>II. LE CHOIX DE DEUX PRIORITÉS COMPLÉMENTAIRES : LE RENOUVELLEMENT URBAIN ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES QUARTIERS</b> .....  | 17 |
| <b>A. UN PROGRAMME AMBITIEUX EN FAVEUR DU LOGEMENT</b> .....   | 17 |
| 1. <i>La prise en compte de besoins importants en matière de logement social</i> .....   | 17 |
| a) L'existence de besoins importants .....   | 17 |
| b) Un programme ambitieux .....  | 17 |
| 2. <i>Des mesures en faveur des copropriétés dégradées</i> .....   | 18 |
| <b>B. UN ÉLARGISSEMENT ATTENDU DES ZONES FRANCHES URBAINES</b> .....   | 19 |
| 1. <i>Des dispositifs alternatifs peu efficaces</i> .....  | 19 |
| a) La faible attractivité des zones de redynamisation urbaine .....  | 19 |
| b) L'échec de la section « investissement » du Fonds de revitalisation économique .....  | 20 |
| c) Les résultats incertains du Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et la mise en œuvre difficile de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux ..... | 21 |
| 2. <i>La nécessaire relance des zones franches urbaines</i> .....  | 22 |
| a) Un succès incontestable .....   | 22 |
| b) Le choix de la relance puis de l'élargissement à de nouvelles zones .....   | 24 |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....   | 26 |

|  |    |
|--|----|
| • <b>Article premier</b> Création de programmes d'action dans les zones urbaines sensibles .....   | 26 |
| • <b>Article 2</b> Objectifs de résultats des programmes d'action dans les zones urbaines sensibles .....  | 29 |
| • <b>Article 3</b> Création d'un Observatoire national des zones urbaines sensibles .....  | 32 |
| • <b>Article 6</b> Programme national de rénovation urbaine .....  | 36 |
| • <b>Article 15</b> (articles L. 129-1 à L. 129-6 nouveaux du code de la construction et de l'habitation) Procédure d'urgence pour les immeubles collectifs à usage d'habitation .....   | 41 |
| • <b>Article 16</b> Procédure autorisant l'administrateur provisoire à se faire assister d'un expert .....   | 45 |
| • <b>Article 17</b> (articles L. 615-6 et L. 615-7 nouveaux du code de la construction et de l'habitation) Constat de carence dans la gestion des immeubles collectifs donnant lieu à la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation ..... | 47 |
| • <b>Article 20</b> Création de nouvelles zones franches urbaines .....  | 51 |
| • <b>Article 24</b> Exonération de cotisations sociales patronales dans les zones franches urbaines .....  | 55 |
| • <b>Article 25</b> Conditions de maintien de l'exonération de charges sociales patronales .....   | 57 |
| • <b>Article 26</b> Exonération de cotisations maladie et maternité pour les artisans et commerçants .....   | 59 |
| • <b>Article 34</b> (art. L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles) Mise en œuvre de l'action sociale départementale dans les zones urbaines sensibles .....   | 61 |
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....  | 65 |
| <b>LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....   | 70 |

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'aggravation des inégalités urbaines et la dégradation sociale de certains quartiers impose une action résolue des pouvoirs publics. L'Etat, les collectivités territoriales et l'ensemble des partenaires de la politique de la ville doivent veiller à accorder aux habitants des quartiers défavorisés les mêmes chances qu'à l'ensemble de nos concitoyens, à leur offrir une éducation de qualité, à garantir leur sécurité, mais aussi à leur proposer un urbanisme plus harmonieux.

Dans son discours prononcé à Troyes le 14 octobre 2002, le Président de la République s'est ainsi déclaré déterminé à donner une impulsion forte à une rénovation urbaine de grande ampleur, « *essentielle pour que chacun retrouve une meilleure qualité de vie, le respect de l'autre et le goût d'apprendre et d'agir* ». Il a également, à cette occasion, appelé de ses vœux le développement des zones franches urbaines, qui ont fait la preuve de leur efficacité et permis d'obtenir d'excellents résultats économiques et sociaux, dès lors que cette politique avait fait l'objet, sur le terrain, de la mobilisation de tous les acteurs. Le présent projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine est la traduction de cette volonté politique.

Il constitue tout d'abord une réponse innovante aux lacunes de la politique de la ville, dénoncées notamment par le rapport public particulier de la Cour des comptes paru en février 2002 : le manque de lisibilité des actions menées et leur quasi-absence d'évaluation.

Pour ce faire, des programmes d'action seront mis en œuvre, par l'Etat et les collectivités locales, au niveau de chaque zone urbaine sensible, et seront assortis d'objectifs et d'indicateurs de résultats permettant de mesurer l'efficacité des actions menées. Un Observatoire national des zones urbaines sensibles aura pour mission d'évaluer l'évolution de la situation dans ces zones et de présenter, chaque année, un rapport au Parlement sur cette question.

Cette volonté forte du Gouvernement d'évaluer la politique de la ville trouve son écho dans l'importance des moyens financiers engagés pour permettre une amélioration des conditions de vie des habitants de ces quartiers.

Le projet de loi prévoit ainsi le déploiement d'un effort considérable en faveur du logement, véritable « *plan Marshall* » pour les quartiers, selon le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, ainsi que des mesures spécifiques au traitement des copropriétés dégradées.

Un programme national de rénovation urbaine de grande ampleur sera mis en place pour une période de cinq ans, avec pour objectifs la construction de 200.000 nouveaux logements locatifs sociaux, la démolition de 200.000 logements sociaux parmi les plus dégradés et la réhabilitation de 200.000 autres.

Enfin, un troisième axe du présent projet de loi porte sur l'élargissement du dispositif des zones franches urbaines à quarante et un nouveaux quartiers, dont la situation est particulièrement dégradée, notamment sur le plan de l'emploi. L'objectif est donc, grâce à un régime fiscal et social favorable, de réduire la fracture économique et sociale dont souffrent ces territoires fragiles.

Ambitieux et innovant, le présent projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine constitue donc, à n'en pas douter, un élan sans précédent pour la politique de la ville, en englobant les différents objectifs poursuivis et en mobilisant l'ensemble des acteurs de cette politique.

Laissant à la commission des Affaires économiques et du plan le soin d'examiner, au fond, ce texte, votre commission des Affaires sociales a choisi de se saisir des articles entrant plus directement dans son champ de compétence et dont traite le présent avis.

## **I. LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA RÉNOVATION URBAINE : UNE RÉPONSE AUX INSUFFISANCES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE**

### ***A. LES LIMITES ACTUELLES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE***

#### **1. Des actions trop dispersées**

##### *a) Une politique récente*

La première caractéristique de la politique de la ville tient à sa mise en place récente, au début des années 1990, ce qui explique pour partie ses insuffisances actuelles.

Plusieurs expérimentations avaient toutefois été tentées, à l'image des opérations « Habitat et vie sociale » (HVS) entre 1977 et 1981, qui contenaient déjà les deux éléments constitutifs de la future politique de la ville : la globalité d'action qui implique un travail transversal et interministériel et le partenariat mis en œuvre dans les conventions HVS. Par ce biais, des réhabilitations de logements avaient été menées dans une cinquantaine de grandes cités HLM dégradées.

Après d'autres expériences à plus petite échelle, à l'instar des opérations de développement social des quartiers (DSQ) au début des années 1980, la politique de la ville s'est peu à peu institutionnalisée, notamment grâce à la prise de conscience du monde politique en général de la situation des quartiers difficiles. Symbole de cette évolution, un ministre chargé de la politique de la ville est nommé, pour la première fois, en 1990.

Plusieurs grands textes marquent la pourtant jeune histoire de la politique de la ville :

- **la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville** (LOV) a pour objectif de mettre en œuvre le droit à la ville et de créer les conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et combattant les phénomènes de ségrégation. En pratique, plusieurs dispositions de la loi, notamment celles relatives à la diversité de l'habitat, ont été trop complexes à mettre en œuvre et leur application a dû être repoussée plusieurs fois ;

- **la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire** institue les zones urbaines sensibles (ZUS) qui comprennent les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et de redynamisation rurale (ZRR). Cette loi sera modifiée, l'année suivante, par le pacte de relance pour la ville (PRV) ;

- **la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville** crée les zones franches urbaines (ZFU) et modifie les zones urbaines sensibles (ZUS) et les zones de redynamisation urbaine (ZRU). Elle organise l'aide au maintien et au développement de l'activité économique dans ces territoires par un système d'exonération fiscale et de charges sociales variant selon le degré d'acuité de la situation locale.

**Inscrit dans le prolongement de ces textes, le présent projet de loi se veut également un élément majeur de la politique de la ville, qui diffère toutefois des précédents en choisissant de simplifier cette politique et de la rendre plus efficace.**

Une telle simplification est aujourd'hui indispensable car la dilution des mesures prises en faveur des quartiers prioritaires a abouti à une complexité singulière du maillage territorial et des objectifs assignés à la politique de la ville.

#### *b) Un maillage territorial complexe*

Une des spécificités de la politique de la ville tient en effet à la coexistence de deux géographies prioritaires : les ZUS, et leurs sous-catégories, et le zonage contractuel :

#### **• La géographie prioritaire**

La politique de la ville intervient tout d'abord sur des territoires d'intervention différenciés, en fonction de l'échelle des problèmes à traiter et des solutions à mettre en œuvre.

Ces différentes délimitations géographiques, où s'appliquent des dispositifs budgétaires, fiscaux ou sociaux particuliers, ont reçu l'agrément du

Conseil constitutionnel en 1995, à l'occasion de l'examen de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT).

- Les **zones urbaines sensibles (ZUS)** sont l'appellation nouvelle des « *quartiers d'habitat dégradé ou des grands ensembles* » pour lesquels la loi d'orientation pour la ville (LOV) avait habilité les collectivités concernées à instituer une exonération facultative de taxe professionnelle en faveur des établissements qui s'y installaient.

Elles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

Composée de 564 ZUS à l'origine (décret du 5 février 1993 pris en application de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991), la liste comprend aujourd'hui 751 quartiers prioritaires (soit 4,7 millions d'habitants en 1999) qui cumulent difficultés économiques, sociales et de logement.

- Les 416 **zones de renouvellement urbain (ZRU)** rassemblaient 3,2 millions d'habitants en 1999. Elles correspondent aux ZUS « *qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique* ». Ce dernier prend en compte le nombre d'habitants du quartier, le taux de chômage, la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans, le nombre de personnes sorties du système scolaire sans diplôme et le potentiel fiscal des communes intéressées.

Pour l'essentiel, le sous-ensemble des ZRU est défini à partir de l'éligibilité de la commune à la dotation de solidarité urbaine (DSU) selon les termes de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée.

- Le pacte de relance pour la ville a enfin introduit un troisième sous-ensemble géographique, les **zones franches urbaines (ZFU)**, qui correspondent aux quartiers de plus de 10.000 habitants présentant les situations les plus dégradées en termes de chômage, notamment des jeunes, de qualification professionnelle ou de ressources des communes concernées.

La délimitation des quarante quatre ZFU (soit 0,8 million d'habitants en 1999) ainsi déterminées est opérée par décret en Conseil d'Etat, « *en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques* ».



**Tableau de synthèse des zonages urbains de la politique de la ville**

| 2000      | ZUS   |          | Dont ZRU et ZFU |          | Dont ZFU |          |
|-----------|-------|----------|-----------------|----------|----------|----------|
|           | Zones | Communes | Zones           | Communes | Zones    | Communes |
| Métropole | 717   | 472      | 396             | 386      | 38       | 51       |
| DOM       | 34    | 21       | 20              | 14       | 6        | 7        |
| Total     | 751   | 493      | 416             | 400      | 44       | 58       |

Source : DIV

Ces différents niveaux de quartiers prioritaires se doublent d'un zonage contractuel, ce qui complique d'autant la compréhension de la politique de la ville.

- **Le zonage contractuel**

- *Les contrats de ville*

Après le lancement d'une dizaine d'opérations pilotes en 1992, les contrats de ville ont été généralisés en 1994. Ils concernent les communes situées en ZUS, mais pas exclusivement, ce qui crée un échelon supplémentaire dans la géographie de la politique de la ville.

Ils constituent « *le cadre par lequel l'Etat, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain* » (circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998). En principe, chaque contrat, à vocation généraliste, doit comporter un diagnostic de la situation, des objectifs et un projet d'action conjoint, ainsi que des engagements financiers des différents partenaires concernés.

Les contrats en cours sur la période 2000-2006, comme ceux qui avaient été signés pour les années 1994 à 1999, sont extrêmement hétérogènes, tant dans leur architecture que dans la définition des objectifs poursuivis.

De fait, la Cour des comptes constatait, dans son rapport public particulier sur la politique de la ville, paru en février 2002<sup>1</sup>, que « *la contractualisation qui empêche l'Etat d'imposer un modèle unique pour ses procédures et l'oblige, au contraire, à s'adapter aux spécificités locales conduit, dans certains cas, les partenaires à élaborer des dispositifs d'une grande richesse, mais aussi d'une complexité certaine* ».

---

<sup>1</sup> Cour des comptes – La politique de la ville – Rapport public particulier – Février 2002.

Aussi, si certains contrats de ville s'avèrent efficaces sur le terrain, ils cumulent également deux handicaps qui pénalisent la compréhension et la mise en œuvre de la politique de la ville : un échelon territorial supplémentaire et des objectifs hétérogènes et souvent imprécis.

*- Les grands projets de ville*

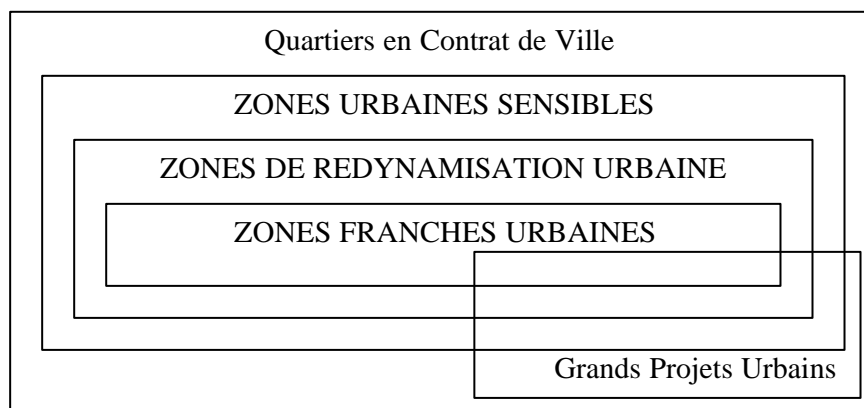
Lors du Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, il a été annoncé la mise en œuvre d'un programme national de renouvellement urbain, centré autour de cinquante-trois grands projets de ville (GPV) au bénéfice des quartiers accumulant les plus importants phénomènes de relégation urbaine et sociale. Ce nouveau programme intègre les quatorze grands projets urbains (GPU) inscrits au XI<sup>e</sup> plan et se fonde dans la démarche globale des contrats de ville en en constituant une convention d'application.

S'inscrivant dans la durée, un grand projet de ville est un projet global de développement économique, social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération. Il permet la mise en œuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine.

Son objectif est d'améliorer les conditions de vie des habitants et de marquer, en profondeur et de manière durable, la transformation de l'image et de la perception que l'on peut avoir du quartier. Il s'agit également, au travers des actions de revitalisation et de valorisation sociale, de redonner une valeur économique à ces territoires.

On le voit, le maillage territorial, tel qu'il résulte aujourd'hui des différentes étapes de mise en œuvre de la politique de la ville, apparaît complexe et nécessite, à ce titre, une réelle clarification afin d'identifier nettement les priorités de la politique de la ville. C'est dans ce sens que va le présent projet de loi.

**La géographie prioritaire et contractuelle de la politique de la ville**



*Source : documentation française*

Mais cette complexité territoriale se double également d'une multiplicité des objectifs poursuivis selon le dispositif mis en œuvre, ce qui, dans certains cas, pose un problème de cohérence des actions menées dans les différentes zones, surtout si leur classement comme territoire prioritaire est différent.

## **2. L'évaluation, parent pauvre de la politique de la ville**

### *a) L'étendue progressive des champs d'action*

Parallèlement à la multiplication des territoires concernés, la politique de la ville a connu un élargissement progressif de ses domaines d'intervention sectoriels.

Concentré, dans un premier temps, sur les problèmes d'aménagement urbain et d'insertion sociale, considérés pour l'essentiel sous l'angle de la sécurité et de la prévention de la délinquance, son champ d'action s'est ainsi rapidement étendu à la plupart des domaines d'action de l'Etat. La politique de la ville a, en particulier, pris depuis quelques années une dimension économique importante avec le développement des zones franches et des actions spécifiques en matière d'insertion et d'emploi.

De fait, on peut aujourd'hui considérer que la politique de la ville s'articule autour de quatre axes majeurs, eux-mêmes constitués de nombreux sous-thèmes :

#### **- aménagement urbain et gestion de proximité**

L'architecture des quartiers sensibles ayant longtemps été présentée comme l'une des principales causes des difficultés rencontrées par les populations qui y vivent, les interventions consistent principalement en de vastes opérations de démolition/reconstruction, s'accompagnant souvent d'un effort pour améliorer la gestion sociale de proximité, c'est-à-dire l'entretien et la sécurité des locaux.

Ce thème recouvre également les problèmes de transport et de communication entre les quartiers et les centres-villes, qui sont fréquemment complexes et coûteux à résoudre.

#### **- citoyenneté, prévention, sécurité**

Ce thème requiert une grande diversité d'actions : lutte contre la discrimination et pour la citoyenneté, accès au droit et à la justice de proximité, aide aux victimes, médiation sociale, soutien à la parentalité, lutte contre la violence scolaire, aide aux jeunes en difficulté, lutte contre la délinquance ou encore prévention de la récidive.

C'est en outre dans ce cadre qu'entrent les actions menées en matière de police (îlotage, par exemple) et de justice de proximité (maisons de la justice et du droit).

#### **- lien social et service public**

Sous cet intitulé, sont regroupés de nombreux sujets d'intervention, dont le secteur associatif constitue souvent un acteur majeur : actions éducatives dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP), actions dans le domaine culturel, du sport, de l'action sociale ou encore de la santé.

#### **- actions relevant de l'insertion, de l'emploi et du développement économique des quartiers**

Ce quatrième axe de la politique de la ville, développé plus récemment, se préoccupe du cas particulier des quartiers sensibles et des réponses à y apporter, à l'instar notamment de la création des ZRU et des ZFU.

**Le présent projet de loi, s'il est essentiellement centré sur la rénovation urbaine, s'inscrit dans la continuité de cette évolution de la définition du champ d'action de la politique de la ville.** De fait, il va même au-delà en intégrant ces différents axes en complément des actions de rénovation des quartiers, en vue de rendre ces opérations plus efficaces par la prise en compte globale des problèmes rencontrés par les habitants.

En outre, **il fixe pour la première fois des objectifs de résultats pour chacun de ces axes**, répondant ainsi à une critique récurrente à l'encontre de la politique de la ville : l'absence d'évaluation.

*b) Une évaluation rendue difficile par l'absence d'objectifs clairs et mesurables*

#### **- des objectifs mal identifiés**

L'une des lacunes évidentes de la politique de la ville, telle que définie jusqu'à présent, tient à la difficulté d'en connaître les objectifs précis.

Ce point a notamment été relevé par la Cour des comptes<sup>1</sup>, pour laquelle cette difficulté à définir les objectifs de la politique menée provient en grande partie du fait qu'elle poursuit parallèlement deux buts fondamentaux qui ne sont pas convergents.

*« En effet, certaines actions visent à améliorer les conditions de vie dans les territoires de la politique de la ville : il s'agit notamment de rénovation et d'aménagement urbain, des actions de gestion sociale de*

---

<sup>1</sup> Rapport précité.

*proximité, des programmes visant à renforcer la présence de services publics dans ces quartiers et à y développer des actions de médiation sociale et de prévention de la délinquance.*

*« Mais dans le cadre de la politique de la ville ont également été développées, parfois alternativement, parfois conjointement avec les premières, des actions destinées à améliorer la situation personnelle des habitants de ces territoires (...).*

*« Le succès de ce deuxième type d'action offre la possibilité aux habitants dont la situation personnelle s'est améliorée de quitter les quartiers prioritaires, qui sont ainsi privés des effets bénéfiques des actions menées surtout si les partants laissent la place à de nouvelles familles présentant des problèmes d'exclusion ».*

Les risques d'incompréhension des actions de la politique de la ville, qui tiennent au déploiement tant géographique que thématique de celle-ci, auraient pourtant rendu nécessaire un effort spécifique de définition et d'explicitation des objectifs.

Or, les concepts utilisés sont restés très globaux, à l'instar de la présentation faite par le Comité interministériel des villes (CIV) du 30 juin 1998 des objectifs de la politique de la ville : *« cette nouvelle ambition pour les villes va se construire autour de quatre objectifs : garantir le pacte républicain sur tout le territoire ; assurer la cohésion sociale dans nos villes ; mobiliser autour d'un projet collectif ; construire un nouvel espace démocratique avec les habitants ».*

En particulier, il n'existe pas d'objectifs quantitatifs affichés au niveau national en matière de résultat, hormis un objectif très général visant à réduire l'écart entre la situation des populations de ces quartiers et la moyenne nationale. Or, c'est bien cette imprécision des objectifs qui est source de la quasi-absence d'évaluation de la politique de la ville, telle que dénoncée par la Cour des comptes<sup>1</sup>.

#### **- une évaluation lacunaire**

L'évaluation de la politique de la ville est ainsi rendue très difficile à la fois par l'imprécision des objectifs poursuivis et par les lacunes du système d'information. Pour évaluer une politique, il est en effet nécessaire d'avoir défini des objectifs et de s'être donné les moyens de mesurer s'ils sont atteints. Aucune de ces deux conditions n'est actuellement remplie pour ce qui concerne la politique de la ville.

---

<sup>1</sup> Rapport précité.

La Délégation interministérielle à la ville a toutefois pris plusieurs initiatives :

- les compétences de ses différents services, en matière d'évaluation, ont été précisées dans une note de septembre 2001 et une mission « observation, veille scientifique, évaluation » a été constituée ;

- elle a réuni, en séminaire, les évaluateurs qui avaient participé à l'évaluation des précédents contrats de ville en décembre 2000. Le compte rendu de leurs travaux n'est toutefois pas disponible ;

- un effort de formation des acteurs, notamment des sous-préfets ville a été entrepris. Mais le guide méthodologique sur l'évaluation annoncée pour le début 2001 par la circulaire du 13 novembre 2000 ne devait être publié qu'à la fin du premier trimestre 2002 ;

- un conseil de l'évaluation a été créé à l'été 2001. Composé de représentants des administrations, d'élus, de scientifiques et d'universitaires, il sera associé aux trois niveaux de l'évaluation de la politique de la ville : local, régional et national.

Mais la complexité de la politique de la ville et la multiplicité des domaines dans lesquels elle intervient rendent le travail d'évaluation particulièrement difficile. Ainsi, en l'absence d'objectif chiffré dans la plupart des contrats, les quelques travaux d'évaluation menés font souvent moins porter leurs conclusions sur les résultats obtenus que sur les moyens qui ont été mobilisés ou sur les méthodes de travail qui ont été suivies.

## ***B. UN PROJET DE LOI VISANT À RENDRE PLUS EFFICACE ET À CLARIFIER LA POLITIQUE DE LA VILLE***

### **1. La définition d'objectifs précis et mesurés**

#### *a) La définition d'objectifs et d'indicateurs nationaux*

Le présent projet de loi prévoit la mise en œuvre concertée, par l'Etat et les collectivités territoriales concernées, de programmes d'action au niveau de chaque zone urbaine sensible.

Ces programmes d'action seront assortis d'objectifs locaux, déclinés des objectifs nationaux figurant à l'annexe 1 du projet de loi. Ils seront soumis à de nombreux indicateurs de résultats permettant de mesurer l'efficacité des actions menées au travers de l'évolution effective de la situation économique et sociale de ces quartiers, par rapport à l'ensemble du territoire national.

Ces instruments sont établis dans les différents domaines concernés de manière prioritaire par la politique de la ville, à savoir : l'emploi et le développement économique, l'habitat et l'environnement urbain, l'accès aux services publics et au système de santé, le système d'éducation et de formation professionnelle, ainsi que la tranquillité et la sécurité publiques.

En outre, ces programmes d'action, ainsi que l'ensemble des mesures prévues par le présent projet de loi dans le domaine du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et des zones franches urbaines, s'appliqueront pour une période de cinq années à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004. **Cette programmation, fait rare en matière de politique de la ville, permettra ainsi d'agir en profondeur en faveur de ces quartiers.**

*b) L'évaluation au cœur du nouveau dispositif*

Le présent projet de loi prévoit la création d'un Observatoire national des zones urbaines sensibles, chargé d'évaluer l'évolution de la situation dans celles-ci, au regard des politiques menées et des moyens mis en œuvre. Il disposera pour cela des données relatives aux indicateurs dont il a été fait mention plus haut.

Le recensement et la centralisation de ces renseignements relatifs aux différents domaines d'intervention de la puissance publique permettront la mise en œuvre d'une évaluation transparente, rigoureuse et efficiente. En effet, à partir de ces données, seront organisés des débats annuels au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées et un rapport annuel, détaillé par ZUS, sera présenté au Parlement. Il s'agira d'étudier l'évolution des différents facteurs d'inégalité constatés entre ces zones et le reste du territoire régional et national.

Ainsi s'affirme donc la volonté forte du gouvernement de répondre aux critiques récurrentes sur la quasi-absence d'évaluation de la politique de la ville et de justifier, le plus objectivement possible, l'important effort financier entrepris pour assurer une amélioration des conditions de vie des habitants de ces quartiers.

## **2. La priorité donnée aux zones urbaines sensibles**

On l'a vu, la politique de la ville se caractérise par une multiplicité de territoires prioritaires en fonction des actions menées, ce qui nuit à sa lisibilité et à son efficacité.

Pour remédier aux conséquences de cet éparpillement, le présent projet de loi prévoit de **concentrer les mesures de rénovation urbaine sur**

**les zones urbaines sensibles**, qui constituent l'échelon le plus large de cette géographie prioritaire.

Ces zones se caractérisent notamment par d'importantes difficultés en matière de logements. Ainsi, selon le dernier recensement de 1999, près du tiers de l'ensemble des 3,8 millions de logements sociaux est situé en ZUS, alors même que ces territoires ne regroupent que 8 % de la population totale ; 61,3 % des ménages y sont locataires de HLM, contre 14,6 % pour la France entière.

En outre, près de 30 % des logements locatifs sociaux situés en ZUS font partie d'un immeuble de plus de vingt logements, l'habitat individuel ne représentant que 17 % dans ces quartiers, contre 57 % au niveau national.

Les deux tiers de ces logements sociaux ont par ailleurs été construits avant 1974, ce qui explique leur état souvent vétuste avec, pour conséquences un taux de vacance et de rotation élevé. Ainsi, le taux de vacance enregistré en ZUS pour ce type de logement atteint 8,7 %, alors qu'il n'est que de 3 % ailleurs. Selon le ministère de la ville, le nombre de logements dégradés s'élève à 600.000.

Ces données témoignent du malaise qui touche les habitants des zones urbaines sensibles, qui concentrent des familles fragilisées économiquement et socialement, dans des conditions de cadre de vie et d'habitat souvent médiocres et parfois indignes.

Ce constat justifie donc amplement le choix fait par le gouvernement de concentrer ses efforts en direction de ces zones. En effet, le rétablissement de conditions d'habitat décent, le désenclavement des quartiers et le développement des activités et des services constituent une étape essentielle pour la sortie de ces territoires de la spirale de l'exclusion économique et sociale, qui se traduit par des taux de chômage pouvant atteindre plus de 40 %, par des écarts importants de performance scolaire et par des problèmes spécifiques de santé publique.

Toutefois, il ne s'agit pas pour autant d'abandonner à leur sort les zones défavorisées ne bénéficiant pas de la classification en ZUS et qui connaissent pourtant de graves difficultés économiques et sociales. Des actions doivent donc continuer à être menées en leur direction, en parallèle du programme prévu par le présent projet de loi en faveur des ZUS.



## **II. LE CHOIX DE DEUX PRIORITÉS COMPLÉMENTAIRES : LE RENOUVELLEMENT URBAIN ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES QUARTIERS**

### ***A. UN PROGRAMME AMBITIEUX EN FAVEUR DU LOGEMENT***

#### **1. La prise en compte de besoins importants en matière de logement social**

##### *a) L'existence de besoins importants*

Si les données concernant les besoins estimés en matière de construction - sans prise en compte de celles compensant les démolitions -, diffèrent selon les sources, toutes montrent l'importance des besoins.

Ainsi, le Conseil économique et social, dans son avis sur le présent projet de loi<sup>1</sup>, estime les besoins annuels en matière de construction de logements sociaux à 120.000 sur l'ensemble du territoire. Ce chiffre s'élève à 90.000 nouvelles constructions par an d'après l'Union sociale pour l'habitat (USH) et à 80.000 selon la fondation Abbé Pierre<sup>2</sup>. Quelle que soit la source, il reste que ces évaluations sont loin des 55.000 constructions effectuées en 2002.

L'écart entre l'évaluation des besoins et les réalisations effectives est également important pour ce qui concerne les réhabilitations et les démolitions de logements sociaux. Un plan d'action de grande ampleur était donc nécessaire à la prise en main de ce problème.

##### *b) Un programme ambitieux*

Le présent projet de loi prévoit la mise en place, dans les quartiers dégradés, d'un programme national de rénovation urbaine (PNRU) valable sur la période 2004-2008.

Ce programme quinquennal englobe l'ensemble des aspects de la rénovation urbaine (espaces communs et commerciaux, espaces verts ou encore voirie), mais son volet le plus important concerne le logement afin de rénover ces quartiers en profondeur pour les intégrer à l'ensemble de l'espace urbain.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine – Avis et rapport du Conseil économique et social. N°11, année 2003.*

<sup>2</sup> *Rapport sur « L'état du mal logement en France »*

Il est ainsi prévu, en cinq ans, en sus des opérations classiques menées par les crédits du logement, de construire 200.000 nouveaux logements locatifs sociaux, de démolir 200.000 logements sociaux parmi les plus dégradés et d'en réhabiliter un nombre équivalent.

Si les objectifs apparaissent très ambitieux au vu des interventions actuelles, leur réalisation pourra effectivement être atteinte grâce la mise à disposition de moyens financiers considérables par l'Etat et les financeurs du logement social que sont l'Union d'économie sociale du logement, la Caisse des dépôts et consignations et les organismes HLM.

A cet effet, le présent projet de loi prévoit la création d'une Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), chargée de recueillir l'ensemble de ces participations afin de mettre en œuvre les projets du PNRU, via les subventions qu'elle accordera aux maîtres d'ouvrage.

La mise en place de ce guichet unique aura notamment l'avantage de simplifier et d'alléger considérablement le dispositif de financement des opérations de rénovation urbaine et donc d'en accélérer la mise en œuvre en vue de se rapprocher au maximum des objectifs prévus. En effet, pour permettre leur réalisation totale d'ici à 2008, il faut également que les moyens techniques soient à la hauteur des moyens financiers, notamment pour ce qui concerne les opérations de relogement des habitants entre les phases de démolition et de reconstruction.

## **2. Des mesures en faveur des copropriétés dégradées**

Le présent projet de loi prévoit également des mesures en faveur des copropriétés dégradées en vue de mettre en œuvre un renouvellement urbain global et harmonieux des quartiers. En effet, ces immeubles rencontrent souvent des difficultés identiques à celles des grands ensembles HLM, sans pour autant bénéficier des aides relatives au logement locatif social, et participent de ce fait à la dégradation de l'image du quartier.

Des dispositifs en leur faveur ont toutefois été progressivement mis en place, à l'instar des prêts renouvellement urbain (PRU) et du Fonds de renouvellement urbain (FRU) de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que des subventions pour travaux à la suite du classement en plan de sauvegarde.

Le présent projet de loi introduit deux nouvelles dispositions législatives permettant de renforcer la capacité de l'action publique à intervenir, en cas de carence manifeste des propriétaires de nature à mettre en danger la sécurité ou à compromettre gravement les conditions d'habitation des occupants.

Une première procédure, définie par l'article 15 du présent projet de loi, s'applique lorsque la sécurité des occupants est menacée du fait d'un défaut d'entretien ou d'un dysfonctionnement des équipements communs. En ce cas, il est prévu d'autoriser le maire à demander la mise en œuvre des travaux de sécurité nécessaires et, en cas d'absence de réalisation, à les faire exécuter d'office après autorisation du tribunal administratif.

Une seconde procédure, prévue à l'article 17, concerne les situations où l'instance gestionnaire de l'immeuble (syndicat des copropriétaires, société d'attribution ou société coopérative de construction) n'est plus en mesure d'assurer ses missions et où la sécurité des occupants et la conservation de l'immeuble sont compromises. Le président du tribunal de grande instance, saisi par des collectivités territoriales ou avec leur accord, peut alors constater l'état de carence des gestionnaires. Cette procédure entraîne le déclenchement de l'expropriation de l'immeuble au profit d'une collectivité, d'un établissement public de coopération intercommunal ou d'un de leurs établissements publics. Ce dispositif a pour but de permettre la mise en œuvre d'opérations concourant aux objectifs de rénovation urbaine et de politique locale de l'habitat.

## ***B. UN ÉLARGISSEMENT ATTENDU DES ZONES FRANCHES URBAINES***

Les dispositifs alternatifs aux zones franches urbaines (ZFU), dans le domaine du développement économique des quartiers, n'ont guère fait leurs preuves, constat qui a plaidé pour la relance puis l'élargissement du mécanisme initial.

### **1. Des dispositifs alternatifs peu efficaces**

#### *a) La faible attractivité des zones de redynamisation urbaine*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, le gouvernement précédent a mis en place un régime unique d'exonérations fiscales et sociales applicables aux zones de redynamisation économique (ZRU) et aux entreprises installées en zone franche urbaine (ZFU) postérieurement à cette date.

Ce nouveau dispositif est proche de celui proposé en ZRU. Le constat d'échec des politiques de relance menées dans ces dernières n'est pourtant guère contesté. Ainsi, l'impact de l'exonération de charges sociales de douze mois applicable aux embauches réalisées en ZRU est resté limité en 2000 et 2001, avec, en moyenne, 4.200 embauches exonérées environ par an.

Cette tendance devrait encore s'accroître avec la majoration de cet allègement pour les entreprises en ZRU, qui y est applicable depuis 2000 et a été instituée en ZFU par l'article 7 la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

| <b>ZRU : exonération durant douze mois pour les embauches réalisées</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Nombre d'établissements déclarants                                      | 1.389       | ND          | ND          |
| Nombre d'embauches exonérées  | 4.145       | 4.283       | 1.405       |

Sources: ACOSS, France entière, effectif reconstitué en équivalents temps-plein au 31 décembre de chaque année. DARES - tableau de bord des politiques d'emploi, mai 2002 : nombre d'entrées cumulées dans le dispositif fin mai 2002.

Sans présumer des résultats de ce nouveau régime unique, non disponibles à l'heure actuelle, il reste que les mécanismes de discrimination positive sont d'autant plus efficaces que les publics visés sont ciblés et les moyens importants. Les résultats médiocres obtenus dans les ZRU traduisent les risques d'une dilution des moyens sur des territoires trop étendus.

*b) L'échec de la section « investissement » du Fonds de revitalisation économique*

La loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), a créé un Fonds de revitalisation économique (FRE) ayant pour objet de pérenniser et de développer un tissu industriel et commercial dans les quartiers.

Une circulaire du ministère du budget, en date du 13 décembre 2000, a précisé les modalités d'application de ces crédits, dont 85 % doivent être déconcentrés.

Ce fonds intervient sur les territoires de la politique de la ville classés en zone urbaine sensible (ZUS) et peut être étendu, à concurrence de 15 % de son budget départemental, aux territoires en contrats de ville.

L'aide à l'investissement du FRE a le plus souvent été utilisée pour soutenir des projets de modernisation et de développement, sélectionnés dans le cadre d'opérations de restructuration urbaine et commerciale et qui bénéficient d'un accompagnement spécifique.

Toutefois, cette aide a rarement été utilisée en raison de son caractère récent et de l'annulation régulière des crédits qui lui étaient affectés. La section « investissement » du FRE a donc été intégrée au Fonds d'investissement pour la ville (FIV) par la loi de finances pour 2003.

*c) Les résultats incertains du Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et la mise en œuvre difficile de l'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux*

• L'un des financeurs du commerce et de l'artisanat est le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC). Le FISAC, de mieux en mieux doté, en attribuant des subventions à des projets en faveur de la sauvegarde du commerce et de l'artisanat, mène une action complémentaire de la politique d'aménagement du territoire.

Toutefois, le fonctionnement du FISAC est loin d'être entièrement satisfaisant.

#### **Les faiblesses du FISAC**

- dénué de personnalité juridique, il aurait été en peine de réaliser des opérations de restructuration nécessitant des acquisitions et des cessions ;
- habitué à la pratique de la subvention, il aurait eu des difficultés à se muer en investisseur ;
- dédié à des subventions de centaines de milliers d'euros, il n'aurait pas su mener des opérations de plusieurs millions d'euros.

*Source : Auguste Cazalet et Eric Doligé, « Peut-on sauver le commerce dans les banlieues ? », commission des Finances, juillet 2002.*

En outre, le FISAC reste peu incitatif, car plafonné à hauteur de 50 % en fonctionnement et de 20 % en investissement, il laisse respectivement 50 % et 80 % des aides à la charge du secteur privé. Cette fraction reste importante puisque la politique de la ville ne pouvant financer des investissements privés, elle ne peut non plus y contribuer aux côtés des subventions du FISAC.

• L'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) a été créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, dans ses articles 25 à 28. Son organisation a été précisée par le décret n° 97-130 du 12 février 1997.

La principale mission de cet établissement public national à caractère industriel et commercial est de faciliter les opérations de remembrement des espaces commerciaux et artisanaux implantés dans les quartiers urbains en difficulté.

Pour pallier les différentes difficultés que rencontrent ces établissements, l'EPARECA a la faculté légale d'y réaliser les opérations suivantes : création, extension, transformation ou reconversion de surfaces commerciales et artisanales situées dans un quartier prioritaire des contrats de ville.

Mais, c'est seulement en 2002, après trois années de fonctionnement opérationnel, que l'EPARECA a pu engager un budget conséquent (16,8 millions d'euros), consacré à 90 % à l'investissement.

Le retard pris dans l'utilisation de cet instrument explique que les résultats, s'ils semblent tangibles, sont encore trop récents pour être synonymes de succès.

## **2. La nécessaire relance des zones franches urbaines**

### *a) Un succès incontestable*

La loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville (PRV) a institué des régimes dérogatoires d'exonérations temporaires fiscales et sociales, applicables sous certaines conditions aux entreprises présentes au 1<sup>er</sup> janvier 1997 dans certains quartiers prioritaires de la politique de la ville - les ZFU - ou s'y implantant avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, avec pour objectif le « *maintien et la création d'activités et d'emplois dans ces zones urbaines* » (titre II de la loi).

**Les résultats ont été rapidement très positifs**, tant au niveau des implantations d'entreprises que dans le domaine de l'emploi.

Le parc d'entreprises implantées en ZFU a pratiquement doublé depuis 1997, pour atteindre, fin 2001, environ **20.000 entreprises** (établissements économiques) dans les trente-huit zones franches urbaines de France métropolitaine.

### Les bénéficiaires des ZFU

| <i>Exonération de charges sociales patronales en ZFU</i> | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nombre d'établissements déclarants                       | 5.127       | 7.177       | 8.520       | 9.737       | 10.608      |
| Nombre total de salariés exonérés                        | 28.362      | 42.635      | 50.131      | 54.706      | 63.325      |

Source : ACOSS, France entière, effectif reconstitué en équivalents temps-plein au 31 décembre de chaque année.

En quatre ans, le nombre total d'établissements employeurs exonérés de charges sociales en ZFU a plus que doublé (+ 107 %), passant de 5.127 établissements fin 1997 à 10.608 fin 2001 (+ 8,9 % par rapport à 2000).

Par ailleurs, selon la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), les créations d'emploi ont réellement profité aux habitants de ces quartiers, puisque la part des salariés exonérés résidant dans la zone franche urbaine où ils sont employés **dépasse sensiblement le minimum de 20 % fixé par la loi**, pour atteindre 26 % en 1999, 85 % des recrutements (résidents ou non) se faisant en outre sous forme de contrats à durée indéterminée.

Les différentes sources disponibles convergent vers l'estimation d'un total de près de 80.000 salariés dans les ZFU fin 2001 (exonérés pour environ 65.000 d'entre eux), soit environ **45.000 emplois supplémentaires en cinq ans** (embauches et transferts).

Malgré ces résultats, le dispositif initial du PRV prévoyait un « retour à la normale » à l'issue des cinq ans d'exonérations à taux plein.

Compte tenu des caractéristiques du tissu économique de proximité de beaucoup de ces quartiers, à la fois peu dense et fragile, un retour aussi brutal aux taux normaux d'imposition et de charges sociales risquait de faire disparaître nombre de ces petites et très petites entreprises, dont le maintien et le développement sont pourtant indispensables à l'amélioration de la qualité de vie et de l'emploi dans ces quartiers défavorisés.

C'est pourquoi la loi de finances initiale pour 2002 a aménagé une sortie progressive, sur trois ans, des exonérations fiscales et sociales dont les entreprises, implantées en ZFU avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, ont pu bénéficier depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997 ou à compter de la date de leur implantation ou création en ZFU, si elle est postérieure.

Ces entreprises bénéficient désormais d'une durée totale de huit ans d'exonérations, soit cinq années à taux plein suivies de trois années à taux dégressif : 60 % d'exonération la première de ces trois années, 40 % la deuxième et, enfin, 20 % la troisième et dernière année de cette prolongation.

Ce dispositif s'applique aux entreprises déjà présentes, mais les nouvelles entreprises ne bénéficient que des dispositions propres aux ZRU, dont l'impact est plus faible.

*b) Le choix de la relance puis de l'élargissement à de nouvelles zones*

Au vu des résultats obtenus dans de nombreuses ZFU, le Président de la République s'est prononcé en faveur de la relance du dispositif, dans son discours prononcé à Troyes le 14 octobre 2002.

Le régime a donc finalement été prorogé pour les quarante quatre ZFU existantes par la loi n° 2002-1576 portant loi de finances rectificative pour 2002, pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 31 décembre 2007.

**Le présent projet de loi étend le dispositif à quarante et un nouveaux quartiers** classés en ZRU et dont la situation est particulièrement dégradée. Ainsi, le taux de chômage dans ces zones est actuellement deux à quatre fois plus élevé que le taux moyen observé dans l'agglomération dont elles font chacune partie. L'objectif est donc, grâce à ce régime fiscal et social discriminatoire, de réduire la fracture économique et sociale dont souffrent ces territoires.

Dans le cadre de la notification qu'il a faite à la Commission européenne, le Gouvernement a ainsi présenté les objectifs poursuivis par l'élargissement du dispositif des zones franches urbaines :

- permettre le maintien et le développement d'activités, dans le but de doubler, en cinq ans, le nombre d'entreprises implantées dans ces quarante et une nouvelles ZFU ;

- contribuer à la lutte contre le chômage dans ces quartiers, à hauteur de 60.000 créations d'emploi d'ici à 2008 ;

- étendre cet effet positif sur l'emploi aux habitants des ZUS ; grâce à l'élargissement de la clause d'embauche locale, le nombre de chômeurs dans l'ensemble des ZUS pourrait être réduit d'un tiers sur la période ;

- favoriser la rénovation durable de ces quartiers.



Convaincue de l'efficacité du dispositif, votre commission considère l'élargissement des ZFU à quarante et une nouvelles zones comme l'une des avancées majeures du présent projet de loi en termes de développement économique et d'intégration des zones défavorisées.

\*

\* \*

**Sous réserve des amendements qu'elle vous propose, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des articles dont elle s'est saisie au titre du présent projet de loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine.**

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

#### **Création de programmes d'action dans les zones urbaines sensibles**

***Objet : Cet article prévoit la mise en œuvre, dans les zones urbaines sensibles (ZUS), de programmes d'action élaborés par l'Etat et les collectivités locales et fixant des objectifs de résultats chiffrés.***

#### **I – Le dispositif proposé**

##### *A. Etat des lieux*

On l'a vu, la politique de la ville s'apparente à une véritable nébuleuse de territoires et d'objectifs, qui nuit à l'efficacité et à l'évaluation des actions menées.

Les objectifs qui lui sont assignés sont définis par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Celle-ci établit, en son article premier, que la politique de la ville et du développement social urbain a pour but « *de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace social urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé* ».

En outre, la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dispose que la politique de la ville est une compétence obligatoire des communautés urbaines et d'agglomération lorsque l'intérêt communautaire est en jeu.

Deux difficultés apparaissent dans la mise en œuvre de la politique de la ville, qui font obstacle à la compréhension et à l'efficacité des actions menées depuis le début des années 1990 :

- l'absence d'objectifs précis, tant au niveau local que national, qui permettraient de juger objectivement de l'efficacité des actions menées ;
- le lien complémentaire mal identifié entre la politique nationale et les actions locales.

### *B. Les améliorations envisagées*

Pour combler ces lacunes, l'article premier propose de déterminer les objectifs et de fixer le contenu de programmes d'action établis et menés de concert par l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics respectifs.

Le **premier alinéa** de cet article prévoit que les programmes d'action seront élaborés et mis en œuvre sur la base de « *décisions concertées ou par voie de conventions* ». Ainsi, les différents échelons territoriaux seront conduits à collaborer étroitement dans la définition des projets à mettre en œuvre et dans la mise en commun de leurs moyens techniques, financiers et humains.

Ces programmes d'action ont pour objectif de réduire les inégalités économiques et sociales dont souffrent les zones urbaines sensibles (ZUS), définies par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Le **deuxième alinéa** de l'article précise les principaux champs d'intervention de la politique de la ville, domaines dans lesquels des objectifs de résultats seront arrêtés par les programmes d'action, mis en œuvre pour une durée de cinq ans.

Ces objectifs, précisés en annexe 1, s'appliqueront sur la période 2004-2008 dans chaque ZUS. Ils concernent la réduction du chômage, le développement économique, les conditions d'habitat, l'amélioration des espaces et équipements collectifs, le renforcement des services publics, l'accès aux systèmes de santé, d'éducation et de formation professionnelle et le rétablissement de la tranquillité et de la sécurité publiques.

Ils permettent ainsi une mobilisation ciblée sur les zones urbaines sensibles des politiques publiques dites « de droit commun », c'est-à-dire les politiques menées dans les quartiers par d'autres ministères que celui de la ville et qui concernent pour l'essentiel l'éducation, les transports, la sécurité, le logement et les mesures de lutte contre le chômage. L'objectif est d'obtenir le rétablissement d'une « situation normale » dans ces zones, en tenant compte de la situation globale de l'agglomération à laquelle elles appartiennent, et en

agissant dans des domaines qui permettent le développement de l'autonomie sociale et économique des habitants de ces quartiers.

Ces objectifs seront régulièrement évalués au moyen de nombreux indicateurs figurant également à l'annexe 1.

La diffusion des évaluations chiffrées, tenues à la disposition du public par souci de transparence et d'efficacité, permettra de mesurer au plus près et avec objectivité le résultat des politiques menées.

Conformément au **troisième alinéa**, un décret déterminera les conditions d'application de ces dispositions.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Lors de l'examen de cet article, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements destinés à compléter et affiner son texte :

- le premier précise que les programmes d'actions mis en œuvre dans les ZUS par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs, doivent être conduits et élaborés avec l'ensemble des « *acteurs concernés* ». Ce terme générique vise notamment les associations et les habitants des quartiers en ZUS eux-mêmes afin qu'ils s'impliquent dans la définition et la réussite des actions menées ;

- le deuxième renvoie en annexe 1 au texte, la liste des objectifs à atteindre au niveau national ;

- le troisième ajoute aux objectifs poursuivis par les programmes d'action, l'amélioration de l'accompagnement social, qui couvre notamment les actions de médiation et de soutien à la parentalité.

## **III - La position de votre commission**

Au vu des réelles difficultés d'évaluation des actions menées par la politique de la ville, votre commission des Affaires sociales approuve cet effort de clarification et de transparence à travers la mise en place d'objectifs mesurés par des indicateurs chiffrés, qui permettra d'en apprécier l'efficacité.

En outre, le renforcement de la collaboration entre l'Etat et les collectivités locales, ainsi que leurs établissements publics, acteurs de terrain de la politique de la ville, sont de nature à induire une territorialisation plus forte et effective des politiques conduites. Ainsi, ces dernières, tout en étant le reflet des grands objectifs nationaux, s'appliqueront au plus près des réalités

de chaque ZUS, via les programmes d'action, dont l'objectif est *in fine* de mettre en cohérence l'action de l'Etat et celle des collectivités territoriales.

Enfin, votre commission est tout particulièrement favorable au choix des objectifs assignés aux programmes d'action qui prennent en compte les difficultés sociales et économiques rencontrées par les habitants de ces quartiers, afin que tous les aspects de la question soient concrètement traités par la politique de la ville. En effet, si les actions doivent effectivement être ciblées sur chaque zone urbaine sensible pour être efficaces, elles ne doivent pas se restreindre à une question unique, mais appréhender la situation du quartier dans sa globalité. C'est le sens des programmes d'action du présent projet de loi, dont la durée quinquennale pour la période 2004-2008 permettra, en outre, la mise en œuvre d'un travail de long terme.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

#### *Article 2*

### **Objectifs de résultats des programmes d'action dans les zones urbaines sensibles**

*Objet : Cet article prévoit que les objectifs de résultats des programmes d'action mis en œuvre dans chaque zone urbaine sensible seront déclinés des objectifs nationaux.*

#### **I – Le dispositif proposé**

L'article 2 propose que les programmes d'action mis en œuvre dans chaque zone urbaine sensible (ZUS) adaptent, à chaque situation locale, les objectifs nationaux.

Conformément à l'article premier, ces objectifs nationaux ont pour objet de réduire significativement les inégalités entre les zones urbaines sensibles et l'ensemble du territoire et sont déclinés en six rubriques par l'annexe 1 du texte.

#### **- l'emploi et le développement économique**

Le développement économique des quartiers apparaît, de fait, comme un volet indispensable de la politique de la ville en permettant une redynamisation en profondeur des quartiers et en évitant la marginalisation progressive des habitants.

La situation dans le domaine de l'emploi s'est, par ailleurs, dégradée plus fortement dans les zones urbaines sensibles que dans le reste du territoire national, entre les recensements de 1990 et 1999.

### **- l'amélioration de l'habitat et de l'environnement urbain**

Outre la réalisation d'un programme national ambitieux de rénovation urbaine qui est au cœur du présent projet de loi, il s'agit également d'assurer la réhabilitation des parties communes des immeubles et des espaces collectifs afin de recréer un véritable cadre de vie.

Pour les quartiers comptant plus de cinq cents logements, des conventions de gestion urbaine de proximité seront signées entre les villes et les bailleurs sociaux afin d'améliorer l'entretien courant des quartiers.

### **- le développement de la prévention et de l'accès aux soins**

Il apparaît indispensable que le système de soins actuel soit adapté aux spécificités des populations résidant en zones urbaines sensibles, afin de permettre une amélioration significative de l'état sanitaire des habitants.

Toutefois, il est pour cela nécessaire non seulement de favoriser l'installation des professionnels de la santé, mais aussi de permettre le maintien de leur activité sur ces territoires.

Or, votre commission soulignait déjà à l'occasion de l'examen du projet de budget de 2002 pour la ville<sup>1</sup> : « *Gardes non assurées, quartiers où les services d'urgence ne peuvent plus se rendre sans risquer d'être agressés, les zones de non-droit deviennent des zones de non-soins.* »

### **- l'amélioration de la réussite scolaire**

La qualité de l'offre scolaire et éducative est un vecteur essentiel de requalification des territoires urbains en raison de son incidence directe sur les stratégies résidentielles des ménages et de son impact sur la ségrégation territoriale.

Pourtant, les efforts de discrimination positive accomplis depuis une vingtaine d'années dans le cadre des zones d'éducation prioritaire (ZEP) n'ont guère permis de réduire de manière significative les écarts de réussite entre les établissements situés en ZUS et l'ensemble du territoire. En témoigne notamment le fait que le nombre d'habitants diplômés de l'enseignement supérieur y est deux fois moins élevé.

Ces difficultés scolaires prennent, en outre, un caractère particulièrement aigu dans des quartiers où de nombreuses familles cumulent

---

<sup>1</sup> *Loi de finances pour 2002 - Ville - Avis - Nelly Olin, sénateur -. N° 91 - Tome III (2001-2002).*

difficultés économiques et sociales. La réussite scolaire constitue donc bien le premier moteur de l'insertion des jeunes qui y résident.

#### **- assurer la sécurité et la tranquillité publiques**

Parfois qualifiées de « *zones de non-droit* », les ZUS sont trop souvent caractérisées par le nombre et la nature de certains actes de délinquance, qui accentuent par ailleurs le sentiment d'abandon des habitants de ces quartiers.

Ces problèmes d'insécurité doivent donc être pris en compte, avec les services de l'Etat concernés, dans le cadre d'une politique de la ville globale telle que déterminée par le présent projet de loi. Ils nuisent, en effet, à l'attractivité de ces territoires et peuvent mettre en péril les programmes de rénovation urbaine qui y sont engagés. La réduction de ces actes a donc toute sa place dans les objectifs de la politique de la ville.

#### **- la mobilisation des services publics**

Il s'agit d'améliorer la proximité, la facilité d'accès et la simplicité d'utilisation des services publics - notamment de transports en commun - dans des zones pour lesquelles ils apparaissent, plus qu'ailleurs, comme un facteur visible de cohésion nationale. Ceci est d'autant plus important que leur présence est bien souvent insuffisante dans ces quartiers.

### **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté ce texte en l'état, hormis un amendement rédactionnel mineur pour préciser que l'annexe 1, qui détermine les objectifs nationaux, est bien rattachée à la présente loi.

### **III - La position de votre commission**

Compte tenu de l'importance des disparités existant dans de multiples domaines entre les ZUS et le reste du territoire national, il était urgent de mettre en place une politique ambitieuse et globale en faveur de ces quartiers.

C'est ce à quoi répondent les six objectifs de l'annexe 1, eux-mêmes déclinés en sous-objectifs plus précis mesurés par une série d'indicateurs. La prise en compte globale des problèmes rencontrés dans ces zones constitue déjà un réel progrès.

Votre commission souscrit pleinement à l'objectif de rééquilibrage national qui sous-tend le plan quinquennal 2004-2008 en faveur des ZUS et approuve la déclinaison des objectifs nationaux au niveau des collectivités

locales dans le cadre des programmes d'action, telle qu'elle est prévue par le présent article 2.

Cette procédure devrait permettre une mise en œuvre pertinente des actions menées, tout à la fois adaptées aux réalités locales et situées dans un cadre national suffisamment précis pour éviter de creuser les écarts entre les ZUS elles-mêmes.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

### *Article 3*

#### **Création d'un Observatoire national des zones urbaines sensibles**

***Objet : Cet article a pour objet de créer un Observatoire national des zones urbaines sensibles (ZUS) chargé de mesurer l'évolution de leur situation.***

#### **I - Le dispositif proposé**

Le présent article prévoit la création d'un Observatoire national des zones urbaines sensibles, chargé de mesurer, au travers de l'évolution de la situation dans les ZUS, l'efficacité de la politique de la ville menée dans ces quartiers pour la période 2004-2008.

Ainsi, l'Observatoire aura pour rôle d'apprécier les moyens mis en place dans les zones sensibles et d'en évaluer les effets sur le terrain en fonction des objectifs et indicateurs de résultats mentionnés à l'annexe 1 du présent projet de loi.

La création d'un Observatoire national des ZUS, telle que proposée par cet article, répond ainsi aux critiques traditionnelles, notamment formulées dans le rapport public précité de la Cour des comptes, dénonçant l'absence d'évaluation dans le cadre de la politique de la ville.

Cette évaluation, basée sur des indicateurs précis et accessibles au public, sera désormais transparente et rigoureuse.

Un travail important d'élaboration de ses indicateurs s'avère donc nécessaire, certains d'entre eux étant toutefois déjà régulièrement définis dans le cadre de conventions conclues avec les services de l'Etat qui produisent ces données, à la demande du ministère de la ville.



C'est le cas, dans le domaine de l'emploi et du développement économique, avec le dénombrement des demandeurs d'emploi habitant dans des zones urbaines sensibles, établi annuellement par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ou le dénombrement des entreprises et établissements qui y sont implantés, réalisé par l'INSEE.

Par ailleurs, dans le domaine de la santé, un recensement des médecins et équipements de santé existant dans les zones urbaines sensibles est en cours de réalisation avec l'appui des services du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées (DREES). La plupart des indicateurs de moyens et de résultats concernant l'éducation au niveau de chaque zone urbaine sensible sont communiqués au ministère de la ville par le ministère de l'éducation (DPD).

Cependant, pour rendre disponibles, dans le découpage géographique des zones urbaines sensibles, les autres indicateurs associés aux objectifs énoncés dans le titre premier du projet de bi, des adaptations des systèmes d'informations statistiques sont nécessaires.

Sont notamment concernés :

- **dans le domaine de l'emploi**, les services du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, ainsi que l'ANPE, l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) afin de poursuivre, sur toute la durée du programme, le dénombrement des bénéficiaires déjà réalisé pour les années 2000 et 2001 et étendre cette opération aux autres dispositifs d'aide à l'insertion dans l'emploi et d'accès à la formation professionnelle ;

- **dans le domaine de l'habitat**, les services du ministère de l'équipement, du logement et des transports pour la territorialisation des indicateurs de suivi du programme de rénovation urbaine et des indicateurs de situation du logement social (taux de rotation des occupants, suivi de la vacance, etc.) ;

- **dans le domaine de la santé**, les services du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées ainsi que les caisses d'assurance maladie pour le suivi de la démographie médicale par quartier, de l'activité des médecins qui y exercent, du dénombrement des bénéficiaires de la couverture maladie universelle et des suites des bilans de santé scolaire ;

- **dans le domaine de la sécurité et de la tranquillité publiques**, les services du ministère de l'intérieur, l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI), le futur Observatoire de la délinquance ainsi que les services du ministère de l'éducation pour la territorialisation des indicateurs

sur les faits et délits constatés à partir de l'état 2001, des enquêtes permettant de recueillir des indicateurs sur le sentiment de sécurité des habitants et des informations sur les incidents scolaires et faits de violence ;

- **sur la question de la mobilisation des services publics et des transports publics**, l'ensemble des administrations, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en charge d'équipements et de services de proximité, pour collecter les indicateurs de présence des services et d'adaptation aux besoins des populations des quartiers.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Outre des amendements purement rédactionnels, l'Assemblée nationale a apporté trois modifications à cet article :

- pour préciser que l'Observatoire national des zones urbaines sensibles serait placé auprès du ministre chargé de la ville ;

- pour charger l'Observatoire de mesurer l'évolution de développement durable dans chaque ZUS. Cette précision souligne ainsi la volonté de développer la stratégie nationale de développement durable (SNDD), lancée par le Gouvernement le 3 juin dernier ;

- pour imposer à l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics de communiquer à l'Observatoire les données qui lui sont nécessaires pour mener à bien sa mission, sous réserve de celles couvertes par une obligation légale de secret.

## **III - La position de votre commission**

Votre commission approuve vivement cet effort d'évaluation dans un domaine où elle apparaissait plus que lacunaire.

Elle s'interroge toutefois sur la structure de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles et sur les moyens d'évaluation mis à sa disposition.

En effet, compte tenu du volume important des indicateurs de résultats servant de base à l'évaluation de l'Observatoire et du nombre croissant des zones urbaines sensibles (751 aujourd'hui), il apparaît que les données nécessaires à une évaluation complète et rigoureuse sont considérables. Leur exploitation nécessitera donc un travail important. C'est pourquoi il apparaît indispensable à votre commission que ce futur Observatoire soit une structure entièrement consacrée au suivi des données collectées en vue de l'élaboration d'une évaluation annuelle de qualité.

Aussi, il serait souhaitable de rattacher cet Observatoire à la Délégation interministérielle à la ville (DIV), qui dispose du personnel et des compétences nécessaires pour mener à bien cette mission, plutôt que de le placer uniquement auprès du ministre chargé de la ville.

Par ailleurs, ce choix éviterait la multiplication des structures chargées de la politique de la ville, qui nuit trop souvent à la lisibilité de cette dernière.

Le rattachement de l'Observatoire à la DIV permettrait en outre de développer le rôle d'expertise de cette dernière, ainsi que la Cour des comptes en avait émis le souhait dans son rapport public précité.

Enfin, la mise en place de cette évaluation au niveau de chaque ZUS nécessite la transmission effective des données nécessaires à l'Observatoire par les acteurs du terrain, notamment les collectivités locales, ainsi que par les administrations d'Etat, dont bien évidemment les services producteurs des indicateurs. C'est pourquoi elle approuve, à cet égard, l'amendement adopté en ce sens par l'Assemblée nationale. Toutefois, celui-ci ne prend pas en compte les établissements publics d'Etat auxquels l'Observatoire doit également pouvoir demander des éléments d'information.

Pour tenir compte de ces observations, votre commission vous suggère d'apporter **deux modifications au présent article**.

- Elle souhaite, en premier lieu, préciser que l'Observatoire national des zones urbaines sensibles est placé au sein de la Délégation interministérielle à la ville (DIV).

- En second lieu, elle vous propose de préciser que les établissements publics de l'Etat ont également obligation de transmettre à l'Observatoire les données nécessaires à l'évaluation des politiques menées et des moyens engagés dans les zones urbaines sensibles.

**Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.**

*Article 6*  
**Programme national de rénovation urbaine**

***Objet : Cet article détermine les actions prévues par le programme national de rénovation urbaine pour la période 2004-2008.***

**I - Le dispositif proposé**

Par le présent projet de loi, le Gouvernement souhaite mettre en œuvre un ambitieux programme national de rénovation urbaine (PNRU).

*A. Etat des lieux*

Par « rénovation urbaine », on entend l'ensemble des actions menées dans les quartiers en vue d'améliorer les conditions générales de vie et de favoriser leur intégration dans l'ensemble de l'agglomération.

Ces interventions dépassent donc le strict cadre du logement social, pour inclure notamment la prise en compte des espaces et équipements publics. Elles sont toutefois aujourd'hui insuffisantes, malgré les nombreux outils dont disposent les pouvoirs publics en la matière.

Dans le domaine du logement, ces interventions sont de trois types :

**- la construction**

La construction de logements sociaux neufs, après un net repli à la fin des années 1990, a augmenté de nouveau ces dernières années pour atteindre près de 55.000 unités en 2002. Il est toutefois à craindre que les gels de crédits du début de l'année 2003 ne permettent pas aux organismes HLM de construire autant que prévu et de confirmer cette évolution favorable.

**Evolution du nombre de logements construits**

|              | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| PLA -I*      | 15.481 | 8.617  | 11.818 | 15.597 | 13.921 | 5.050  | 5.427  | 5.188  |
| PLA et PLUS* | 45.060 | 43.219 | 43.583 | 30.463 | 28.336 | 31.325 | 39.513 | 36.447 |
| PLUS-CD*     |        |        |        | 416    | 570    | 1.661  | 2.711  | 2.856  |
| Total        | 60.541 | 51.836 | 55.401 | 46.476 | 42.827 | 38.036 | 47.651 | 54.491 |

*Source : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction*

*\* prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I), prêt locatif aidé (PLA), prêt locatif à usage social (PLUS), prêt locatif à usage social – construction – démolition (PLUS -CD)*

En outre, il apparaît que les ZUS sont désavantagées dans le cadre de cet effort de construction puisqu'elles ne sont concernées que par environ 15 % de ces interventions, alors même qu'elles hébergent 30 % du parc locatif social national.

Toutefois, on peut considérer qu'en application de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), d'autres zones font l'objet de ce type de construction afin de poursuivre l'objectif de mixité sociale dans les communes.

Pour encourager ces actions, l'Etat dispose notamment de prêts subventionnés tels que le prêt locatif à usage social (PLUS) ou le prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I).

Depuis quelques années, on observe une attention particulière portée à la qualité des logements sociaux nouvellement construits et leur meilleure intégration dans le milieu urbain. Les besoins sont toutefois encore bien plus importants que les efforts déjà fournis.

### **- La réhabilitation**

Élément essentiel du cadre de vie des habitants vivant en ZUS, ces opérations de réhabilitation ont vu leur nombre régulièrement diminuer depuis 1999.

**Evolution du nombre de logements réhabilités**

|                                      | 1995   | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    | 2001   | 2002   |
|--------------------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|
| PALULOS<br>(réhabilitations lourdes) | 95.086 | 108.273 | 156.073 | 139.531 | 164.075 | 123.248 | 88.102 | 76.000 |

*Source : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction*

L'intervention de l'Etat prend ici la forme d'une subvention : la prime à l'amélioration des logements locatifs et à occupation sociale (PALULOS), dont le taux peut être plus important pour les interventions en ZUS, afin de tenir compte du surcoût des travaux lié au mauvais état général des bâtiments.

### **- La démolition**

Ce type d'opération est en forte augmentation depuis 1997 en raison du caractère désormais vétuste de nombreux immeubles locatifs sociaux.

### Evolution du nombre de logements démolis

|   | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  | 2002                                     |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
| Logements dont la démolition a été financée | 1.743 | 3.311 | 3.518 | 5.502 | 6.134 | 6.000 | 10.862<br>(dont 8.286 en ZUS, ORU, GPV)* |
| Logements sociaux démolis                   | n.c   | 3.061 | 3.155 | 6.419 | 6.500 | 7.217 | 8.086<br>(dont 5.939 en ZUS, ORU, GPV)   |

Source : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

\* zones urbaines sensibles (ZUS), opérations de renouvellement urbain (ORU), grand projets de ville (GPV), soit les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

L'Etat intervient dans ce cadre par le biais du prêt locatif à usage social - construction - démolition (PLUS - CD).

A ces interventions spécifiques en faveur du logement social s'ajoutent des actions tendant à améliorer le cadre de vie général des habitants des quartiers : la gestion urbaine de proximité qui permet l'amélioration de la qualité des services rendus aux locataires (prévention des dégradations, travaux légers, etc.), l'aide en faveur des copropriétés en difficulté, la résorption de l'habitat insalubre ou encore l'aménagement urbain (développement de l'activité économique et des transports, aménagement des espaces collectifs, etc.).

Malgré les efforts déployés, de nombreux quartiers connaissent aujourd'hui une situation urbaine difficile et leur intégration harmonieuse dans l'ensemble du territoire nécessitait à tout le moins un plan de renouvellement urbain de grande ampleur : c'est l'objet du présent projet de loi.

#### *B. Des objectifs ambitieux*

Le **premier alinéa** du présent article assigne au PNRU l'objectif d'une restructuration en profondeur des quartiers prioritaires de la politique de la ville, situés en ZUS ou faisant l'objet d'un contrat de ville.

Dans le cadre du PNRU, seront ainsi mises en œuvre des actions d'aménagement des espaces publics, de réorganisation des transports et des réseaux de voirie, de réhabilitation ou de production d'équipements publics ainsi que des actions relatives au logement (construction, démolition, réhabilitation).

Le **second alinéa** de cet article s'intéresse à ces dernières et détermine le nombre de logements concernés, suivant les types d'intervention, par le PNRU. Dans ce cadre, seules les agglomérations comprenant une ZUS pourront bénéficier de cet effort supplémentaire. En effet, il ne s'agit pas ici de substituer le PNRU à la politique nationale du logement, mais d'agir en complément dans les zones les plus dégradées.

Ainsi, 200.000 logements locatifs sociaux supplémentaires seront disponibles d'ici à 2008 grâce à des opérations de construction et à la mise sur le marché de logements vacants, s'ajoutant à la production « normale » réalisée par les crédits du logement sur l'ensemble du territoire français.

En outre, le PNRU prévoit la réhabilitation ou la résidentialisation de 200.000 autres logements sociaux. Enfin, 200.000 logements, parmi les plus vétustes du parc locatif social ou en copropriété dégradée, seront démolis dans les cinq ans à venir.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a souhaité préciser le double objectif assigné au programme national de rénovation urbaine : celui de promouvoir la mixité sociale et d'agir dans la perspective d'un développement durable.

En outre, alors que le texte initial du présent projet de loi faisait bénéficier du PNRU l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville, elle a choisi d'en limiter la portée aux ZUS et, à titre exceptionnel et sur accord du ministre chargé de la ville, aux quartiers présentant des caractéristiques économiques et sociales comparables. C'est cette même définition des quartiers qui s'appliquera aussi aux opérations de réhabilitation et de démolition des logements sociaux.

L'Assemblée nationale a, en revanche, élargi le champ d'action du PNRU à l'adaptation des activités de commerce aux besoins des habitants et, plus globalement, à toute autre action concourant à la rénovation urbaine.

Enfin, un dernier amendement a remplacé le terme « *construction* » de nouveaux logements sociaux par celui de « *production* » afin d'envisager la possible acquisition de nouveaux logements déjà existants. L'enjeu essentiel est, pour les ménages concernés, de pouvoir accéder effectivement à de nouveaux logements locatifs sociaux dans un état satisfaisant d'habitabilité, quelles que soient les méthodes employées pour les rendre disponibles.

### III - La position de votre commission

Comparés aux chiffres atteints ces dernières années en termes de démolition, de réhabilitation et de construction de logements locatifs sociaux, les objectifs avancés par le présent projet de loi apparaissent nettement ambitieux. Ils nécessiteront la mobilisation de moyens financiers et humains importants afin de permettre une montée en puissance du régime dès les premiers mois d'entrée en vigueur de ce plan quinquennal. La détermination affichée par le Gouvernement, sur ce point, semble toutefois ne faire aucun doute.

Quoi qu'il en soit, les objectifs chiffrés affichés sont avant tout volontaristes afin d'impulser un véritable mouvement de rénovation en faveur de ces zones. A ce titre, l'effort doit être salué et les moyens rapidement mis en œuvre pour que l'on se rapproche au plus près, à la fin de la période 2004-2008, des ambitions du PNRU.

Votre commission se réjouit, en outre, que la mixité sociale apparaisse désormais comme l'objectif central poursuivi par le PNRU ; elle est, en effet, l'un des moyens essentiels d'assurer le rééquilibrage progressif, au niveau économique et social, des populations vivant dans les quartiers défavorisés. C'est notamment l'accès aux services de proximité et la qualité des actions de rénovation urbaine qui, en rendant l'habitat de ces zones plus attrayant, permettra le maintien ou l'installation d'habitants moins défavorisés.

En outre, s'il apparaît plus pertinent de réserver le PNRU aux ZUS, puisque c'est à elles que s'applique déjà la majorité des mesures prévues par le présent projet de loi, la rigidité actuelle de la liste des ZUS nécessitait effectivement que la possibilité pour d'autres zones en difficulté de bénéficier de ces actions soit ouverte à titre exceptionnel.

Votre commission souhaite toutefois s'assurer de la collaboration des organismes HLM au PNRU, très favorable pour eux, notamment en prévoyant l'obligation pour ces derniers de fournir, à l'Etat et aux collectivités locales concernées, les résultats d'une enquête portant sur les conditions de vie, le niveau des ressources et la situation familiale des habitants de leur parc, avant la mise en œuvre de toute action de rénovation urbaine.

La connaissance de ces données permettra ainsi d'envisager plus facilement un relogement harmonieux de l'ensemble des habitants et de poursuivre un objectif de mixité sociale indispensable au renouveau de ces quartiers.

Elle vous propose d'adopter un **amendement** dans ce sens.

**Votre commission vous propose donc d'adopter cet article ainsi amendé.**



*Article 15*

*(articles L. 129-1 à L. 129-6 nouveaux du code de la construction et de l'habitation)*

**Procédure d'urgence pour les immeubles collectifs à usage d'habitation**

***Objet : Cet article instaure une procédure d'urgence pour les immeubles collectifs à usage d'habitation lorsque la carence des propriétaires crée une menace pour la sécurité des occupants.***

**I - Le dispositif proposé**

*A. Les procédures actuellement en vigueur*

En l'état actuel du droit, il existe une procédure d'intervention pour les immeubles menaçant ruine définie aux articles L. 511-1, L. 511-2 et L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation.

L'article L. 511-1 dispose que le maire peut prescrire la réparation ou la démolition de tout édifice menaçant ruine qui pourrait compromettre la sécurité publique. A cette fin, il peut faire procéder à toutes les visites nécessaires à la vérification de l'état de solidité de l'édifice en question. Cet article est complété par un article L. 511-1-1 qui concerne la procédure de notification aux intéressés de l'arrêté du maire prescrivant la réparation ou la démolition du bâtiment menaçant ruine.

L'article L. 511-2 indique que le propriétaire de l'édifice est alors mis en demeure d'effectuer, dans un délai déterminé, les travaux de rénovation ou de démolition nécessaires, ou de nommer un expert en vue d'un constat, en cas de contestation de l'arrêté.

L'administration nomme également un expert si le péril n'a pas cessé au délai fixé ou si le propriétaire n'en a pas désigné un lui-même. Le tribunal administratif statue alors sur le litige de l'expertise et fixe un délai d'exécution. Il peut en outre autoriser le maire à faire procéder d'office aux travaux aux frais des propriétaires, en cas de non-respect du délai prescrit.

L'article 179 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a complété cette procédure en indiquant que, lorsque le tribunal administratif a constaté l'insécurité de l'immeuble, le maire peut prendre un arrêté portant interdiction d'utiliser les lieux et de les habiter.

Enfin, l'article L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit que, en cas de péril imminent, le maire, après avertissement du propriétaire, demande la nomination d'un expert par le juge du tribunal d'instance.

Si le rapport, dressé dans les vingt-quatre heures, confirme la présence d'une menace grave et imminente, le maire ordonne des mesures provisoires, y compris l'évacuation de l'immeuble. En cas de défaut d'exécution, le maire y fait procéder d'office aux frais des propriétaires.

### *B. Les améliorations présentées*

Le présent article élargit la procédure existante aux immeubles collectifs à usage d'habitation lorsque la sécurité des occupants est menacée par le mauvais état des équipements collectifs, sans que l'on puisse pour autant parler de bâtiment menaçant ruine. La procédure déterminée par les articles L. 511-1 à L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation dans le cas de bâtiments menaçant ruine s'applique ainsi aux travaux de sécurité dans les immeubles collectifs à usage d'habitation.

Le titre II du livre premier du code de la construction et de l'habitation est de ce fait complété par un chapitre IX intitulé « sécurité des immeubles collectifs à usage d'habitation », comportant les articles L. 129-1 à L. 129-6 (nouveaux) du code de la construction et de l'habitation.

**L'article L. 129-1 (nouveau)** a pour objet de donner au maire la possibilité de prendre un arrêté de remise en état d'un immeuble collectif à usage d'habitation.

Cet arrêté peut être pris lorsque, du fait de la carence des propriétaires de l'immeuble, les équipements communs présentent un défaut d'entretien ou un dysfonctionnement susceptible de menacer la sécurité des habitants ou de compromettre gravement leurs conditions d'habitation. Il précise le délai dans lequel la remise en état doit être effectuée.

Cet arrêté est notifié aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers sur les locaux, au gérant si l'immeuble concerné est la propriété d'une société civile ou au syndicat des copropriétaires lorsque les mesures prescrites par le maire portent uniquement sur les parties communes de l'immeuble. En cas d'absence d'identification des destinataires de la notification, il est procédé par voie d'affichage sur la façade de l'immeuble ainsi qu'à la mairie de la commune ou de l'arrondissement à Paris, Lyon et Marseille où il se situe.

En cas de contestation des propriétaires, l'**article L. 129-2 (nouveau)** les autorise à demander à un expert de procéder, à la date fixée par l'arrêté, à la constatation de l'état des équipements et d'établir un rapport, comme c'était déjà le cas dans l'article 511-2 du code de la construction et de l'habitation.

Les propriétaires peuvent également refuser d'exécuter les mesures prescrites par l'arrêté municipal sans pour autant nommer d'expert. Dans ce cas, il est procédé, au terme du délai prévu, à la visite de l'expert nommé par le maire.

Le cas échéant, et après avoir convoqué les parties, le tribunal administratif statue sur le litige d'expertise et décide des mesures à mettre en œuvre et du délai d'exécution. Il peut également autoriser le maire à y faire procéder d'office et aux frais des propriétaires si les mesures n'ont pas été exécutées dans le délai prescrit.

La procédure prévue en cas d'urgence ou de menace grave et imminente prévoit des modalités d'actions plus rapides.

Ainsi, l'**article L. 129-3 (nouveau)** dispose que le maire, après avoir averti les propriétaires selon les modalités prévues par l'article L. 129-1 (nouveau), demande au juge du tribunal d'instance de procéder à la nomination d'un expert chargé d'examiner l'état des équipements communs dans les vingt-quatre heures.

Si le rapport confirme l'urgence de la situation en raison de l'imminence du danger, ce même article prévoit que le maire ordonne les mesures provisoires nécessaires pour garantir la sécurité des habitants et, le cas échéant, l'évacuation de l'immeuble.

Comme c'est le cas pour l'article L. 129-2 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation, le tribunal administratif, après avoir convoqué les parties, statue le cas échéant sur le litige d'expertise et décide des mesures à réaliser et du délai qui s'y applique. Il peut de la même façon autoriser le maire à y faire procéder d'office si l'exécution n'a pas eu lieu au terme prescrit.

L'**article L. 129-4 (nouveau)** prévoit que le montant des frais engagés pour l'exécution d'office des mesures prescrites est avancé par la commune puis recouvré de la même manière qu'en matière d'impôts indirects.

L'**article L. 129-5 (nouveau)** confère au préfet de police les compétences prévues aux articles L. 129-1 à L. 129-4 (nouveau) lorsqu'elles sont exercées à Paris.

Enfin, l'**article L. 129-6 (nouveau)** renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer les conditions d'application de cette procédure.

## II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Outre quelques amendements rédactionnels ou de précision qui ne modifient pas le contenu du présent article, l'Assemblée nationale a choisi d'étendre cette nouvelle procédure aux immeubles collectifs à usage « *principal* », et non pas seulement exclusif, d'habitation.

## III - La position de votre commission

Votre commission est très favorable à la mise en place d'une procédure rapide et efficace pour lutter contre la menace que constituent, pour leurs occupants, les copropriétés dégradées. Il sera ainsi possible d'agir en amont en direction des copropriétés très fragilisées par le dysfonctionnement d'équipements collectifs, afin de redonner aux habitants des conditions de logement décentes avant que l'état de l'immeuble ne nécessite une démolition.

Ces habitants sont en outre souvent en situation de précarité et de faiblesse vis-à-vis des propriétaires. Ces mesures pouvant être exécutées d'office, ces derniers se voient donc *in fine* dans l'obligation de tenir l'engagement de fournir un logement d'habitabilité convenable.

Il faut aussi espérer que la menace d'une intervention publique, à leurs frais, pesant désormais sur les propriétaires peu scrupuleux, permette de lutter contre les « marchands de sommeil » qui profitent de la pénurie actuelle de logements, notamment chez les plus démunis.

\*

En revanche, votre commission considère qu'il n'est pas souhaitable que l'initiative de cette procédure relève uniquement de la responsabilité du maire, par ailleurs déjà fortement sollicité dans le domaine du logement dans sa commune, notamment dans le cas d'un immeuble menaçant ruine.

En outre, l'attribution d'un pouvoir général de contrôle sur les équipements collectifs des copropriétés pourrait amener les communes à supporter les coûts supplémentaires notamment du fait des moyens en personnel nécessaires pour réaliser ces contrôles.

Elle vous propose de ce fait d'adopter un **amendement** pour ne rendre le présent article applicable qu'après l'intervention du conseil municipal. Celui-ci devra avoir préalablement constaté, par une délibération motivée, l'existence des immeubles collectifs porteurs des risques sérieux pour la sécurité de leurs occupants justifiant la mise en œuvre de la présente procédure.

Ainsi, celle-ci ne constituerait pas une obligation mais elle s'appliquerait dans les cas où le maire en fait spécifiquement la demande et après délibération du conseil municipal, afin de lui permettre de répondre à des cas bien identifiés.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

### *Article 16*

#### **Procédure autorisant l'administrateur provisoire à se faire assister d'un expert**

***Objet : Cet article modifie l'article 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis en instituant une procédure autorisant l'administrateur provisoire à se faire assister d'un expert.***

#### **I - Le dispositif proposé**

##### *A. Le droit actuel*

L'article 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis prévoit que le président du tribunal de grande instance peut, dans le cas où l'équilibre financier du syndicat des copropriétaires est gravement compromis ou si le syndicat est dans l'impossibilité d'assurer la conservation de l'immeuble, désigner un administrateur provisoire du syndicat des copropriétaires, sur demande du syndic, du procureur de la République ou d'un groupe de copropriétaires représentant ensemble au moins 15 % des voix du syndic.

L'administrateur provisoire est chargé dans ce cas de prendre les mesures nécessaires au rétablissement d'un fonctionnement satisfaisant de la copropriété. En conséquence, le président du tribunal de grande instance lui confie tous les pouvoirs du syndic, dont le mandat cesse alors de plein droit, ainsi que tout ou partie des pouvoirs de l'assemblée générale des copropriétaires.

La décision désignant l'administrateur provisoire fixe également la durée de sa mission mais le président du tribunal de grande instance peut à tout moment en modifier le contenu, la prolonger ou y mettre fin.

### *B. Les modifications envisagées*

Le présent article rappelle la responsabilité personnelle de l'administrateur provisoire dans sa mission et complète le dispositif de l'article 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, en lui permettant de faire appel aux compétences d'un tiers si le bon déroulement de la procédure le requiert. Il doit disposer, préalablement, d'une autorisation motivée du président du tribunal de grande instance.

Cet article prévoit également que l'administrateur provisoire supporte la charge de la rétribution du tiers expert par l'abandon d'une partie de sa propre rémunération.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

## **III - La position de votre commission**

Si l'administrateur provisoire nommé par le président du tribunal de grande instance est effectivement chargé du redressement de la copropriété dégradée, la difficulté de certaines situations ne lui permet pas, toujours, de remplir sa mission de manière satisfaisante.

C'est pourquoi la présence d'un tiers expert, compétent sur le fonctionnement des copropriétés, peut s'avérer nécessaire au bon déroulement de cette mission. Cette assistance s'effectue sous le contrôle du président du tribunal de grande instance, qui donne une autorisation préalable à l'obtention de cette aide, celle-ci demeurant financièrement neutre par ailleurs.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 17*  
(articles L. 615-6 et L. 615-7 nouveaux du  
code de la construction et de l'habitation)

**Constat de carence dans la gestion des immeubles collectifs donnant lieu à  
la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation**

***Objet : Cet article définit une procédure en cas de carence dans la gestion des immeubles collectifs compromettant leur conservation et la sécurité des occupants.***

**I - Le dispositif proposé**

*A. Le droit actuellement en vigueur*

Le principal dispositif de lutte contre les copropriétés dégradées est actuellement le plan de sauvegarde, institué par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville et conforté par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Ce plan est le cadre privilégié de l'action publique pour restaurer le cadre de vie des occupants des copropriétés en très grande difficulté, engagées dans une spirale de déqualification-paupérisation : endettement important, carences graves de gestion, bâti en mauvais état, décote immobilière importante, situation de parc de transit pour des populations précarisées, conflits entre copropriétaires ou entre ces copropriétaires et locataires, présence de bailleurs indéliçats, voire de marchands de sommeil.

Il a pour objectifs, en tant que besoin :

- de réaliser les travaux de conservation de l'immeuble ou tendant à la réduction des charges collectives de fonctionnement ;

- de rétablir, pour ce faire, le fonctionnement des instances de la copropriété et d'assainir sa gestion ;

- de clarifier et simplifier les règles de structure et d'administration des ensembles immobiliers privés ;

- de mettre en œuvre, si nécessaire, des démarches de portage immobilier ;

- de clarifier et adapter le statut des biens et équipements à usage public ;

- d'assurer l'information et la formation des occupants de l'immeuble ;

- d'organiser la mise en place de mesures d'accompagnement (amélioration du fonctionnement des services publics sur ces copropriétés, requalification de l'environnement urbain, etc.), le cas échéant en relation avec les dispositions du contrat de ville.

A ce jour, il n'existe aucun chiffre précis sur le nombre de plans de sauvegarde, aussi bien en cours d'élaboration qu'en phase de mise en œuvre on peut toutefois estimer que la période courant jusqu'à fin 2004 devrait être marquée par une montée en puissance du nombre de plans de sauvegarde en phase opérationnelle due aux pleins effets de la loi SRU et des mesures financières prises à sa suite tant en terme de financement des travaux que de financement de l'ingénierie. Par la suite, on devrait assister à une période de stabilisation.

Compte tenu de l'allongement de la durée de mise en œuvre d'un plan de sauvegarde de deux à cinq ans, il est trop tôt pour disposer d'un bilan global des avancées et des difficultés rencontrées par les acteurs concernés lors de sa mise en œuvre, notamment celle tenant à la capacité d'aborder, dans toutes ses dimensions, un phénomène particulièrement complexe dont le traitement requiert des savoir-faire nouveaux.

Intervenir sur les copropriétés en difficulté nécessite des compétences spécifiques en matière technique, juridique et financière. En outre, il s'agit de mobiliser des acteurs privés et de travailler avec eux, notamment les copropriétaires eux-mêmes, les instances de gestions de la copropriété, des banquiers, des fournisseurs d'eau et de chauffage. Or, la « culture traditionnelle » des acteurs publics n'incorpore que lentement ce nouvel état d'esprit et les savoir-faire nécessaires.

La mise en œuvre opérationnelle des plans de sauvegarde souffre ainsi encore trop d'un déficit d'acteurs publics et privés, qualifiés et disponibles dans la durée, et impose notamment d'apporter une attention particulière à la mobilisation de moyens humains suffisants dans les départements les plus urbanisés.

Compte tenu de la lourdeur et de la complexité de la mise en œuvre des plans de sauvegarde en direction des copropriétés dégradées, il apparaissait donc indispensable de créer un dispositif plus puissant, en cas de menace imminente pour les occupants des immeubles devenus dangereux et dont les instances de gestion se trouvent dans l'incapacité d'exercer leurs missions.



*B) Les améliorations envisagées*

Le présent article modifie le titre premier, chapitre V du livre VI du code de la construction et de l'habitation en créant deux sections.

Les actuels articles L. 615-1 à L. 615-5 sont désormais regroupés en une section I intitulée « Plans de sauvegarde ». Le texte y adjoint une seconde section appelée « Etat de carence », composée de deux nouveaux articles (L. 615-6 et L. 615-7).

**L'article L. 615-6 (nouveau) du code de la construction et de l'habitation** crée une nouvelle procédure visant à faire constater par le préfet ou le président du tribunal de grande instance l'état de carence du syndicat des copropriétaires, de la société d'attribution ou de la société coopérative de construction donnant vocation à l'attribution d'un lot.

Lorsque que ces instances de gestion de l'immeuble s'avèrent dans l'incapacité d'exercer convenablement leurs missions, le président du tribunal de grande instance peut être saisi par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale concerné. Avec l'accord de ces derniers, la saisine peut également être le fait du procureur de la République, du préfet ou des copropriétaires représentant au moins 15 % du syndicat.

Le président du tribunal de grande instance peut alors désigner un expert, en vue de constater la nature des travaux à mettre en œuvre dans l'immeuble, ainsi que le grave déséquilibre financier du syndicat. C'est en effet l'état financier du syndicat des copropriétaires ou de la société gestionnaire de l'immeuble, et non la situation financière des propriétaires, qui justifie la mise en œuvre de la procédure d'état de carence.

Les résultats de l'expertise ainsi menée sont ensuite notifiés à l'instance de gestion de l'immeuble, en mentionnant le délai pendant lequel une contre-expertise peut intervenir.

En cas de désaccord, le président du tribunal de grande instance statue sur les conclusions de l'expertise, puis peut déclarer l'état de carence de l'organisme gestionnaire de l'immeuble concerné. Cette décision est notifiée aux intéressés.

**L'article L. 615-7 (nouveau)** a pour objet le déclenchement de l'expropriation par la déclaration de l'état de carence.

Afin de remédier à la gravité des situations ayant entraîné la déclaration d'état de carence et de mettre en œuvre des actions ou opérations concourant à la réalisation d'objectifs de rénovation urbaine et de politique locale de l'habitat, l'expropriation des immeubles est poursuivie. Elle s'effectue dans les conditions fixées par le code de l'expropriation pour cause

d'utilité publique, nécessitant une déclaration d'utilité publique, la prise d'un arrêté de cessibilité, un transfert de propriété, à l'amiable ou sur ordonnance, et la fixation d'indemnités. L'expropriation est effectuée au profit de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunal ou de l'un de leurs établissements publics.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Lors de l'examen du présent article, l'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que, pour déclencher la procédure d'état de carence, il faut non seulement que l'immeuble soit dans un état dégradé, mais également que le syndicat de copropriétaires, ou le propriétaire lui-même, se trouvent dans une situation financière difficile.

Un sous-amendement a par ailleurs été adopté en vue de préciser que la procédure est mise en œuvre lorsque l'organisme gestionnaire de l'immeuble n'est plus à même de remplir ses missions, pour assurer la conservation de l'immeuble ou si la sécurité des occupants est gravement compromise.

Dans les cas extrêmes où la défaillance dans la gestion de l'immeuble collectif va jusqu'à l'absence de responsable identifié, l'Assemblée nationale a adopté le même dispositif que celui s'appliquant à l'article 15 du présent projet de loi. Ainsi, la notification pourra être valablement effectuée par affichage sur l'immeuble et à la mairie de la commune ou, à Paris, Lyon et Marseille, de l'arrondissement où il se situe.

## **III - La position de votre commission**

Votre commission approuve la création, par le présent article, d'une procédure rapide et efficace d'expropriation des copropriétés dégradées devenues dangereuses pour leurs occupants et dont le propriétaire ou la société gestionnaire s'avère dans l'incapacité de mettre en œuvre les opérations de réhabilitation ou de démolition nécessaires.

Cette disposition concourra en outre à la mise en œuvre d'actions de rénovation urbaine globales, qui pourront prendre en compte la situation de ces copropriétés, constituant, encore trop souvent, des îlots d'habitat insalubre dans des quartiers en voie de rénovation.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 20*

**Création de nouvelles zones franches urbaines**

***Objet : Cet article prévoit la création de quarante et une nouvelles zones franches urbaines***

**I - Le dispositif proposé**

*A. Le dispositif actuel*

La loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville visait à améliorer la situation des quartiers les plus défavorisés par le biais du développement économique et de la lutte contre le chômage. Un dispositif fiscal spécifique ainsi été mis en place au sein des zones de redynamisation urbaines (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU) appartenant aux quartiers les plus dégradés des zones urbaines sensibles (ZUS).

Les zones franches urbaines ont été choisi parmi les quartiers de plus de 10.000 habitants souffrant d'un déséquilibre très important entre l'habitat et l'emploi.

Ces zones sont au nombre de quarante-quatre (trente-huit en métropole et six dans les départements d'outre-mer) et figurent en annexe à la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée. La délimitation de ces zones a été fixée par deux décrets du 26 décembre 1996.

L'effort de l'Etat est particulièrement concentré sur les ZFU et repose sur les mesures d'exonération fiscale et sociale renforcées, afin d'attirer ou de maintenir les entreprises sur ces territoires :

- exonération, compensée par l'Etat, de taxe professionnelle pour les établissements nouveaux ou déjà existants ou étendues, pendant cinq ans, sur la totalité de la base imposable, plafonnée à 457.347 euros par an (art. 1466 A I quater du code général des impôts) ;

- exonération totale d'impôt sur les bénéfices pendant cinq ans, avec plafonnement à 60.980 euros par an, pour les entreprises nouvelles ou existantes (art. 44 octies du code général des impôts) ;

- exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant cinq ans (art. 1383 A du code général des impôts) ;

- exonération sur douze mois des charges sociales patronales du quatrième au cinquantième salarié pour les entreprises nouvelles ou existantes sur une fraction de salaires n'excédant pas 1,5 fois le SMIC.

Ce mécanisme a produit des résultats très satisfaisants dans de nombreuses ZFU (11.000 entreprises et 45.000 emplois créés, dont 80 % de contrats à durée indéterminée et pour près de 30 % au profit des habitants des ZFU), en termes de création d'entreprises et d'emplois et leur incidence positive sur les quartiers concernés a été remarquée.

Toutefois, le pacte de relance pour la ville de 1996 avait programmé une disparition progressive des avantages fiscaux précédemment consentis au bout de la période de cinq années. Les entreprises déjà installées au 31 décembre 2001 bénéficient encore, pendant trois ans, mais à taux dégressif (60 %, 40 % et 20 %) des exonérations et ce, à l'issue des cinq ans de droits ouverts pour les prélèvements principaux : cotisations sociales, impôts sur les bénéfices et taxes professionnelles.

Un régime unique d'exonérations fiscales et sociales équivalent à celui des ZRU et ZFU, s'applique aux entreprises installées en ZFU postérieurement à cette date, depuis la loi de finances pour 2002.

### ZRU et régime unique nouveau

| Nature de la mesure  | Dispositif existant en ZRU  | Régime unique proposé   |
|--|---|---|
| <b>Impôt sur les bénéfices</b>   | 5 ans d'exonération<br>- réservée aux entreprises nouvelles sous réserve d'effectif<br>- dégressif sur cinq ans : 100 %, 100 %, 75 %, 25 %<br>- bénéfice exonéré plafonné à 225.000 € par période de 36 mois  | Ouverture des droits limités à fin 2004   |
| <b>Taxe professionnelle</b>  | 5 ans d'exonération<br>- réservée aux entreprises de moins de 150 salariés<br>- limitée à une base nette révisée annuellement (990 KF pour 2002)<br>- la limite de la base nette s'applique aux créations et extensions d'établissements ; elle est réduite de moitié pour les établissements existants | Ouverture des droits limités à fin 2004   |
| <b>Prime à l'embauche</b>  |   | Prime maximum afférente aux contrats initiative-emploi (CIE). Pour tout demandeur d'emploi résidant en ZUS qui a cumulé 12 mois de chômage dans les 18 mois précédant son recrutement |
| <b>Cotisations sociales</b>  | 1 an d'exonération pour les créations d'emplois dans la limite de 50 salariés et de 1,5 fois le SMIC  | Pour les entreprises appliquant les 35 heures :<br>- majoration annuelle de l'allègement de charges sociales de 213,43 € par salarié jusqu'à 1,85 SMIC<br>- pas de limite de durée    |
| <b>Cotisations sociales personnelles maladie maternité des artisans et commerçants</b> | -   | - 5 ans d'exonération dans la limite 1,5 SMIC<br>- ouverture des droits limités à fin 2004  |

Source : Commission des Affaires sociales

Ce nouveau dispositif est proche de celui proposé en ZRU. Le constat d'échec des politiques de relance menées dans ces dernières n'est pourtant guère contesté. De fait, le système en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002 n'a pas donné de résultats à la hauteur des attentes.

Au vu de ce constat, la relance des zones franches urbaines et leur extension sont donc apparues nécessaires à une revitalisation économique de grande ampleur pour les quartiers en difficulté.

### *B. Les améliorations présentées*

La relance des zones franches urbaines s'est d'abord traduite par la réouverture des quarante quatre zones déjà existantes par la loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002, et ce jusqu'au 31 décembre 2007.

En outre, afin de permettre l'extension du dispositif des zones franches urbaines à d'autres quartiers prioritaires de la politique de la ville, il est proposé, dans le cadre du présent article, de créer quarante et une nouvelles ZFU à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

Ces nouvelles ZFU sont établies dans les communes et quartiers dont la liste figure à l'annexe 2 de la présente loi, qui sera également insérée en I bis à l'annexe de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Elles ont été déterminées selon le même dispositif que les quarante quatre précédentes soit, après appel à projet, parmi les quartiers de plus de 10.000 habitants présentant les situations les plus dégradées en termes de chômage des jeunes, de qualification professionnelle ou de ressources des communes.

Il est donc institué, pour ces quarante et une nouvelles zones franches urbaines, un régime dérogatoire d'exonérations fiscales et sociales, destiné à favoriser l'emploi et réservé aux petites entreprises employant au plus cinquante salariés.

Pour l'essentiel, il s'agit d'étendre le régime dérogatoire en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997 dans les zones franches urbaines existantes. Institué à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004 et pour une durée de cinq ans, ce dispositif s'appliquera aux petites entreprises présentes dans ces quartiers à cette date et à celles qui s'y créeront ou s'y implanteront d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il sera, de la même manière, dégressif pendant trois ans à partir du 31 décembre 2008.

## **II – Les modifications adoptées par l’Assemblée nationale**

L’Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

## **III - La position de votre commission**

Au vu des résultats constatés, votre commission souhaite rappeler que les ZFU constituent à l’heure actuelle le moyen le plus efficace de développer économiquement les quartiers, de lutter contre leur marginalisation et de provoquer leur renouveau.

En outre, si un tel dispositif de discrimination positive doit par nature rester temporaire, la période choisie de cinq années permet un développement satisfaisant du système afin de laisser espérer une installation pérenne des entreprises concernées dans le quartier.

C’est pourquoi votre commission approuve vivement l’extension du dispositif à de nouvelles zones.

Elle tient toutefois à ce que le Gouvernement prenne l’engagement de veiller, pour l’ensemble des ZFU et des mesures discriminatoires qui s’y appliquent, à la mise en œuvre uniforme de la législation par les URSSAF.

En effet, les différences d’interprétation et les réticences à appliquer la loi de 1996 par certaines URSSAF ont été un frein à la bonne marche des précédentes ZFU, notamment en raison du manque de précision des conditions d’exonération des charges sociales. L’attitude des URSSAF est loin d’avoir été semblable sur l’ensemble du territoire, ce qui a eu une incidence très néfaste sur le dispositif.

**Sous cette réserve, elle vous propose donc d’adopter cet article sans modification.**

*Article 24*  
**Exonération de cotisations sociales patronales  
dans les zones franches urbaines**

***Objet : Cet article étend, dans les nouvelles zones franches urbaines, le régime d'exonération des cotisations sociales actuellement en vigueur.***

**I - Le dispositif proposé**

Le présent article vise à compléter l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée relatif aux exonérations de charges patronales en ZFU, afin d'établir, dans les quarante et une ZFU nouvellement créées, un régime d'exonération de cotisations sociales identique à celui en vigueur dans les précédentes. Cet alignement est réalisé en deux temps (paragraphe I et II du présent article).

Cette exonération s'appliquerait aux entreprises existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2004 ou qui se créent ou s'implantent en ZFU entre cette date et le 31 décembre 2008.

Le I de cet article rétablit dans sa rédaction initiale le III de l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 : ce faisant, il supprime le cinquième aliéna qui prévoyait une réduction à 50 % du taux d'exonération, pour les salariés déjà employés par l'entreprise douze mois avant leur prise de poste en ZFU. Il s'agit ici de ne plus opérer de distinction entre les emplois transférés et les embauches, pour obtenir le bénéfice de l'exonération de charges sociales patronales.

Celle-ci, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, constituait un frein important pour les entreprises qui souhaitaient s'implanter en zone franche. Désormais dans l'ensemble des ZFU, les emplois transférés dans le cadre de la mobilité interne des entreprises pourront, de la même manière que les créations nettes d'emplois, contribuer pleinement au renouvellement économique et social de ces quartiers. Les employés mutés dans la zone franche se voient d'ailleurs compris dans le calcul des ratios de salariés résidant dans la ZFU ou dans les ZUS des environs, qui conditionnent notamment le maintien de l'exonération de charges sociales patronales au bénéfice de l'entreprise.

Le II du présent article adjoint également à l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, un paragraphe V *quater* qui institue, d'après les conditions prévues par les quatre premiers paragraphes de l'article 12, l'exonérations de

cotisations sociales patronales pour les entreprises implantées ou créées dans les nouvelles zones franches urbaines.

Ainsi, de la même manière que pour les ZFU déjà existantes, l'exonération de charges sociales patronales s'applique aux charges dues au titre des assurances sociales, des allocations familiales, des accidents du travail, du versement de transport et des contributions et cotisations au Fonds national d'aide au logement (FNAL). Elle bénéficie aux entreprises exerçant une activité industrielle, artisanale ou commerciale, soumises au régime des bénéficiaires industriels et commerciaux, dont au moins un établissement est situé en zone franche et emploie au plus cinquante salariés.

Le dispositif est applicable pendant une période de cinq années à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, ou de la création ou implantation de l'entreprise si elle est postérieure à cette date. En cas d'embauche, l'exonération afférente aux gains et rémunérations des salariés embauchés est applicable pour une durée de cinq ans, courant à partir de la date d'effet du contrat de travail. Elle s'applique également aux salariés de l'entreprise dont l'emploi est transféré en zone franche jusqu'au 31 décembre 2008.

La principale différence entre nouvelles et anciennes ZFU concerne donc la période de validité de cette mesure : elle s'étend du 1<sup>er</sup> janvier 1997 au 31 décembre 2007 pour les anciennes ZFU (cf. loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 portant loi de finances rectificative pour 2002) et du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2008 pour celles nouvellement créées.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Lors de l'examen de cet article, l'Assemblée nationale a modifié l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée en complétant le I.

Il est ainsi précisé que l'exonération de charges sociales patronales, au bénéfice des petites entreprises situées en ZFU, n'est ouverte qu'au titre des salariés, dont l'activité s'exerce à titre principal dans un ou plusieurs établissements d'une même entreprise implantés en ZFU. Ces derniers doivent en outre disposer des moyens d'offrir une activité réelle aux salariés concernés.

Cette disposition permet ainsi de mieux définir les conditions ouvrant droit à exonération, afin notamment que les URSSAF soient en mesure de remplir leur rôle de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national.



### **III - La position de votre commission**

Votre commission constate que le dispositif d'exonération de charges sociales patronale a été un élément moteur de l'installation des entreprises en ZFU depuis sa mise en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 1997. Son extension aux quarante et une nouvelles zones franches urbaines apparaît donc nécessaire à la réussite de ces dernières.

Elle soutient en outre la nouvelle rédaction adoptée par l'Assemblée nationale et souhaite une harmonisation rapide des pratiques des URSSAF, en matière d'interprétation des conditions d'exonération, certaines différences ayant souvent constitué un frein à la bonne marche des ZFU.

En conséquence, **votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

#### *Article 25*

### **Conditions de maintien de l'exonération de charges sociales patronales**

*Objet : Cet article subordonne le maintien de l'exonération de charges sociales patronales en ZFU au respect d'un ratio d'embauches dans la zone.*

### **I - Le dispositif proposé**

Après un **paragraphe I** de nature rédactionnelle visant à corriger une erreur de numérotation, cet article étend aux quarante et une nouvelles zones franches urbaines le dispositif de l'article 13 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Il s'agit de conditionner le maintien, durant la période quinquennale, du bénéfice de l'exonération de charges patronales, telle que définie à l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée, au respect de conditions s'appliquant à l'embauche de salariés, à compter de la troisième embauche :

- soit le maintien d'un ratio minimal d'au moins 20 % de salariés résidant dans la zone franche urbaine et d'au moins 33 % de salariés résidant dans l'ensemble des zones urbaines sensibles à l'intérieur desquelles est située la ZFU ;

- soit le maintien d'un ratio minimal de 20 % de salariés embauchés résidant dans la ZFU et de 33 % de salariés embauchés résidant dans les ZUS où se situe cette dernière, sur le nombre total d'embauches à compter de l'ouverture du droit à bénéficier de l'exonération.

Cette règle du tiers des salariés de l'entreprise et des nouvelles embauches devant résider dans les ZUS où se situe la zone franche urbaine concernée est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003, suite à son insertion dans la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 effectuée par la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 portant loi de finances rectificative pour 2002.

Ensuite, le **paragraphe II** du présent article modifie le paragraphe II de l'article 13 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996, déterminant la règle du tiers susmentionnée.

Il s'agit d'opérer une distinction entre anciennes et nouvelles ZFU pour ce qui concerne l'application de cette disposition : elle ne concernera que les entreprises créées ou implantées en zone franche à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 pour les anciennes ZFU, ainsi que l'ensemble des entreprises implantées dans les ZFU mises en place au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Les entreprises créées ou installées dans la première série de zones franches jusqu'au 31 décembre 2001 ne sont donc soumises qu'à la règle des 20 %.

Le **paragraphe III** précise enfin que les salariés sont comptabilisés dans ces ratios en fonction d'une durée de travail minimale fixée par décret.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Lors de l'examen de cet article, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, instituant, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, une clause unique d'embauche locale s'appliquant pour l'ensemble des quatre-vingt-cinq ZFU, quelle que soit la durée d'installation de l'entreprise.

En conséquence, pour les embauches effectuées après le 31 décembre 2003, seule la règle du tiers s'applique aux entreprises installées dans les anciennes et nouvelles zones franches urbaines.

## **III - La position de votre commission**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997, il apparaît que la mise en place des ZFU a nettement dépassé l'objectif de 10.000 créations d'emplois estimé par l'étude d'impact du Pacte de relance pour la ville : 35.000 créations nettes d'emplois ont ainsi été enregistrées en cinq ans. En outre, ces créations de poste ont

largement profité aux habitants des zones franches urbaines puisque la clause d'embauche de 20 % les concernant a été dépassée pour atteindre en moyenne 30 %.

La commission approuve l'application d'une clause d'embauche locale applicable aux nouvelles zones franches puisqu'elle constitue le moteur de la lutte contre le chômage dans ces quartiers et donc le volet complémentaire des mesures de développement économique que sont les ZFU.

L'élargissement de cette clause d'embauche locale, devenue unique après les modifications de l'Assemblée nationale, à l'ensemble des ZUS sur le territoire desquelles sont implantées les ZFU permet, en outre, d'atténuer les effets de seuil trop importants entre les habitants de la zone franche, couverte par un régime fiscal dérogatoire extrêmement favorable, et ceux des quartiers périphériques, souvent également en difficulté.

**Votre commission vous propose donc d'adopter cet article sans modification.**

#### *Article 26*

### **Exonération de cotisations maladie et maternité pour les artisans et commerçants**

***Objet : Cet article vise à appliquer le dispositif d'exonération de cotisations sociales personnelles maladie et maternité des artisans et commerçants dans les nouvelles zones franches urbaines.***

#### **I - Le dispositif proposé**

##### *A. Le droit actuel*

L'article 14 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville détermine le régime d'exonération de cotisations personnelles, pour la maladie et la maternité, des artisans, commerçants et chefs d'entreprise (hors ceux exerçant des professions agricoles ou libérales) applicable dans les ZFU.

Ce régime s'applique pour une durée de cinq ans à compter de la date d'ouverture de la période de validité du dispositif, pour les activités déjà installées, et à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit celle de l'installation de l'activité, si celle-ci intervient postérieurement.

A l'issue de cette première période, on applique un mécanisme d'abattement dégressif annuel de 60 %, 40 % et 20 %, hormis pour les entreprises de moins de cinq salariés pour lesquelles cette réduction progressive intervient sur neuf années, avec un seuil tous les trois ans.

*B. L'extension du régime aux nouvelles ZFU*

Cet article propose de compléter l'article 14 de la loi n° 96-987 précitée en élargissant le dispositif aux quarante et une nouvelles zones franches urbaines.

Ainsi, le **paragraphe I** introduit, dans l'article 14 de la loi, une référence aux nouvelles ZFU dont la liste figure en annexe de cette même loi.

Ensuite, le **paragraphe II** ajoute un paragraphe IV à l'article 14, définissant le régime d'exonération de cotisations sociales maladie et maternité, au bénéfice des artisans et commerçants installés dans les nouvelles zones franches urbaines.

Ce régime diffère uniquement de celui des ZFU déjà existantes pour ce qui concerne la période d'ouverture du droit à exonération, à l'instar des dispositions contenues dans l'article 24 du présent projet de loi sur les cotisations sociales patronales :

- du 1<sup>er</sup> janvier 1997 au 31 décembre 2007 pour les anciennes zones franches, après la prolongation introduite par la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 portant loi de finances rectificative pour 2002,

- du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2008, pour les ZFU nouvellement définies.

Dans les faits, cette disposition n'induit aucune modification de ce régime d'exonération sociale pour les artisans et commerçants, puisqu'il est déjà identique en ZRU et en ZFU depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale n'a adopté qu'une modification rédactionnelle du paragraphe II du présent article.

### **III - La position de votre commission**

Comme c'est le cas pour l'exonération de charges patronales prévue par l'article 12 de la loi n° 96-987 précitée et élargie aux nouvelles ZFU par l'article 24 du présent texte, le régime d'exonération de cotisations personnelles pour la maladie et la maternité des artisans et commerçants est un élément moteur de l'installation et du maintien de ces derniers dans les ZFU existantes ou nouvellement créées.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

#### *Article 34*

*(art. L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles)*

#### **Mise en œuvre de l'action sociale départementale dans les zones urbaines sensibles**

***Objet : Cet article précise que les zones urbaines sensibles constituent des lieux privilégiés pour les actions de prévention spécialisée menées par les départements.***

### **I - Le dispositif proposé**

#### *A. L'action sociale départementale*

L'action sociale départementale est une notion extrêmement floue qui n'est définie par aucun texte. Deux sens sont généralement admis :

- **une définition large** : l'action sociale recouvre l'ensemble des interventions du département dans le domaine social. Elle englobe alors l'aide sociale légale et l'aide sociale facultative. C'est l'acception utilisée par l'observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS) pour présenter l'ensemble des dépenses sociales des départements ;

- **une définition stricte** : l'action sociale recouvre uniquement l'aide sociale individuelle facultative du département et les interventions - de prévention et d'accompagnement social - qui ne sont pas liées à un droit objectif des bénéficiaires.

C'est cette deuxième définition qui est la plus proche du domaine circonscrit par l'article L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles, qui indique que « *le département participe aux actions visant à prévenir la*

*marginalisation et à faciliter la promotion ou l'insertion sociale des jeunes et des familles. »*

Celles-ci peuvent prendre plusieurs formes qu'il s'agisse d'actions visant à permettre aux personnes concernées d'assurer leur propre prise en charge et leur insertion sociale, d'actions de prévention spécialisée en direction des jeunes et des familles en grande difficulté ou en rupture avec leur milieu ou encore d'actions d'animation socio-éducatives.

Le choix des actions à mener est laissé au département, en raison de leur nature facultative. L'objectif est, en effet, de compléter, selon les besoins du terrain et les secteurs d'activité, l'aide sociale obligatoire.

### Secteur par secteur : la répartition aide sociale - action sociale

| Aide sociale (légale et obligatoire)  | Action sociale (extra-légale et facultative)   |
|---|--|
| <b>Aide sociale à l'enfance</b>   |  |
| Financement des établissements accueillant des enfants placés (MECS...)<br>Placement familial<br>L'aide éducative en milieu ouvert (AEMO) | Actions de prévention spécialisée (éducateurs de rue...)<br>Mise à disposition de travailleuses familiales<br>Secours individuels aux familles |
| AED   |  |
| <b>Personnes âgées</b>  |  |
| Allocation personnalité d'autonomie (APA) – prestation spécifique dépendance (PSD)<br>Aide-sociale à l'hébergement                        | Aides ménagères<br>Financement des services d'aide à domicile  |
| <b>Personnes handicapées</b>  |  |
| Aide sociale à l'hébergement<br>aide compensatrice d'une tierce personne (ACTP)   | Prestations d'accompagnement à la vie sociale : auxiliaires de vie, aides ménagères...   |
| <b>Lutte contre l'exclusion</b>   |  |
| Actions d'insertion au titre du revenu minimum d'insertion (RMI)<br>Protection maternelle et infantile (PMI)                              | Aide sociale médicale supplémentaire<br>Accompagnement social<br>Action sociale facultative<br>Dépenses de prévention                          |
| Service social départemental  |  |

Source : Commission des Affaires sociales

L'action sociale a donc vocation à être mise en œuvre dans les lieux où se manifestent les risques d'inadaptation sociale (article L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles). Toutefois, si les secteurs visés sont larges, cet article s'applique plus particulièrement à ceux se rapportant à l'aide

sociale à l'enfance et à la lutte contre l'exclusion puisqu'il s'agit du soutien aux jeunes et aux familles en difficulté.

On notera, à cet égard, que le travail de terrain, en matière d'action sociale dans les quartiers, s'avère souvent difficile en raison d'une coopération souvent insuffisante entre les différents acteurs.

#### *B. Les améliorations apportées*

Le présent article 34 vise à modifier l'article L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles pour préciser que l'action sociale départementale, destinée pour l'instant aux « *lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale* », doit aussi s'appliquer dans les ZUS.

Cet ajout exprès permet de mettre l'accent sur les zones urbaines sensibles visées par la politique de la ville, afin que priorité leur soit donnée dans la mise en œuvre d'actions sociales par le département auprès des jeunes et des familles.

On rappellera que les zones urbaines sensibles sont « *caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi* » (loi n° 91-662 d'orientation pour la ville - LOV - du 13 juillet 1991).

Ces quartiers sensibles cumulent donc difficultés économiques, notamment un taux de chômage deux fois plus élevé que la moyenne nationale, et difficultés sociales. Les plus touchés sont les familles et les jeunes. De fait, une personne sur trois vivant en zones urbaines sensibles a moins de vingt ans, contre une sur quatre ailleurs, alors même que moins d'une personne sur six a plus de soixante ans, contre une sur cinq en moyenne nationale.

Ces jeunes connaissent de graves difficultés d'insertion, notamment en matière de formation et d'emploi. Ainsi, le niveau de diplômés supérieurs reste deux fois inférieur à la moyenne nationale et le nombre de titulaires d'un baccalauréat, ou plus, ne représente que 24 % dans ces zones contre 37 % ailleurs, l'écart n'ayant cessé de se creuser depuis 1990.

Enfin, le nombre de familles monoparentales y est plus important.

Par le présent article, en parallèle des grands projets de rénovation urbaine, les zones urbaines sensibles bénéficieront donc d'une action sociale départementale centrée sur les difficultés que rencontrent leurs habitants, notamment les plus jeunes, afin que difficultés sociales et économiques soient également prises en compte.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

## **III - La position de votre commission**

Votre commission n'est pas opposée au ciblage de l'action sociale départementale en direction des ZUS, compte tenu des situations particulièrement fragiles de ces quartiers.

Toutefois, elle souhaite que la nouvelle rédaction de l'article L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles, dans son champ d'application élargi, soit mise en œuvre dans sa globalité afin que les nombreuses zones défavorisées n'ayant pas le statut de zone urbaine sensible continuent de bénéficier d'une action sociale départementale active.

**Sous cette réserve, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le mercredi 16 juillet 2003 sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **Mme Nelly Olin** sur le **projet de loi n° 398** (2002-2003), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, **d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine**.*

*Estimant que l'aggravation des inégalités urbaines et la dégradation sociale de certains quartiers imposait une action résolue des pouvoirs publics, **Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis**, a recommandé une politique de la ville plus harmonieuse en faveur des habitants de ces territoires.*

*Rappelant le discours prononcé à Troyes, le 14 octobre 2002, par lequel le Président de la République avait appelé à une rénovation urbaine de grande ampleur et à un développement des zones franches urbaines, qui avaient fait la preuve de leur efficacité, elle a considéré que le présent projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine traduisait cette volonté politique, en particulier dans ces articles entrant plus directement dans le champ de compétence de la commission des affaires sociales.*

*Affirmant tout d'abord que le présent projet de loi constituait une réponse innovante aux lacunes de la politique de la ville, dénoncées notamment par le rapport public de la Cour des comptes paru en février 2002, **Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis**, en a relevé les mesures-phares : concentration des outils de rénovation urbaine sur les 751 zones urbaines sensibles (ZUS), remise en œuvre concertée, par l'Etat et les collectivités locales, de programmes d'action quinquennaux dans chaque ZUS à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, création d'un Observatoire national des ZUS, chargé d'évaluer l'évolution de la situation dans ces zones, au regard des politiques menées et des moyens mis en œuvre.*

*Ensuite, **Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis**, a mis en exergue les mesures du projet de loi d'orientation en faveur du logement, après avoir constaté, en la matière, que les besoins demeuraient considérables.*

*En premier lieu, un programme national de rénovation urbaine de cinq ans 2004-2008, englobera l'ensemble des aspects de la rénovation urbaine (espaces communs et commerciaux, espaces verts, voirie) et comportera un important volet « logement » permettant de construire 200.000 nouveaux logements locatifs sociaux, de démolir 200.000 logements sociaux parmi les plus dégradés et d'en réhabiliter 200.000 autres dans les quartiers sensibles.*

*En deuxième lieu, une Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) sera chargée de recueillir l'ensemble des participations de l'Etat et des financeurs du logement social, afin d'engager les projets de rénovation urbaine du nouveau programme national selon des procédures simplifiées et d'en accélérer la mise en œuvre.*

*En dernier lieu, de nouveaux dispositifs pourront être utilisés par les maires et les tribunaux pour faire face, en urgence, aux cas de danger ou de dysfonctionnement des équipements communs dans les copropriétés.*

*Enfin, **Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis**, a mis l'accent sur l'élargissement du dispositif des zones franches urbaines (ZFU).*

*Soulignant le succès du dispositif par le passé, elle a rappelé que les régimes dérogatoires d'exonérations fiscales et sociales mis en place par la loi du 14 novembre 1996 dans ces zones y avaient effectivement favorisé l'implantation de petites entreprises. Elle s'est félicitée de la prolongation de la période d'exonération autorisée par la loi de finances rectificative pour 2002.*

*De ce fait, elle a approuvé l'extension proposée de ce même dispositif à 41 nouveaux quartiers actuellement classés en zones de redynamisation urbaine (ZRU) et dont la situation sociale est particulièrement dégradée. Cette extension a pour objectif de :*

*- permettre le maintien et le développement d'activités, dans le but d'y doubler, en cinq ans, le nombre d'entreprises implantées ;*

*- contribuer à la lutte contre le chômage dans ces quartiers, à hauteur de 60.000 créations d'emploi d'ici à 2008 ;*

*- étendre cet effet positif sur l'emploi aux habitants des ZUS, grâce à l'élargissement de la clause d'embauche locale, qui pourrait réduire d'un tiers le nombre de chômeurs dans l'ensemble de ces zones sur la période ;*

*- favoriser la rénovation durable de ces quartiers.*

*Convaincue de l'efficacité du dispositif, elle a considéré la création de nouvelles ZFU comme l'une des avancées majeures du présent projet de loi*

*en termes de développement économique et d'intégration des zones défavorisées.*

*Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis, a néanmoins reconnu que les différences d'interprétation et les réticences à appliquer la loi de 1996 émises par certaines unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) avaient constitué un frein à la bonne marche des ZFU, notamment en raison du manque de précision des conditions d'exonération des charges sociales. Dans le cadre de la relance et de l'élargissement du dispositif, il lui apparaissait donc indispensable que le Gouvernement prenne l'engagement de clarifier rapidement cette question avec les URSSAF.*

*Au total, elle a jugé ambitieux et innovant le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, par l'élan sans précédent qu'il donnait à la politique de la ville, en englobant les différents objectifs poursuivis et en mobilisant l'ensemble des acteurs de cette politique.*

*Elle a alors proposé d'émettre un avis favorable à l'adoption des articles dont la commission s'est saisie sur ce texte.*

*Mme Annick Bocandé a, à son tour, salué le caractère ambitieux du projet de loi mais elle a relayé les inquiétudes des organismes de HLM de son département au sujet de la concentration des crédits au sein de l'ANRU, se demandant si les moyens techniques suffiraient et si l'efficacité des procédures serait encore assurée.*

*Tout en souscrivant aux objectifs du projet de loi, notamment en termes de niveaux d'emploi, de santé, d'éducation et de sécurité dans les quartiers sensibles, M. Alain Vasselle a d'abord mis l'accent sur la nécessité d'assurer, au préalable, la destruction des immeubles dégradés. Il a affirmé que les nouvelles constructions devaient aller de pair avec la démolition des logements devenus inhabitables. Il en a appelé à la responsabilité de l'Etat pour garantir, parallèlement au rôle des organismes sociaux, la sécurité et la qualité du logement social. Enfin, rappelant les difficultés d'interprétation de la loi de 1996 rencontrées par les URSSAF, il a souligné la nécessité pour le Gouvernement d'assurer, dans le cadre de la relance et de l'élargissement du dispositif des ZFU, une application uniforme par ces organismes sur l'ensemble du territoire national.*

*M. Alain Gournac a exhorté tous les acteurs de la politique de la ville à se mobiliser en faveur de la réhabilitation des logements sociaux. Toutefois, il a souhaité que les pouvoirs publics fixent à chacun d'entre eux des objectifs précis à atteindre.*

**M. Paul Blanc** a souligné les résultats très satisfaisants des zones franches, prenant l'exemple de Nîmes où la vie de certains quartiers en difficulté avait été sensiblement améliorée. Toutefois, il s'est interrogé sur l'applicabilité des textes relatifs à la politique de la ville estimant qu'en la matière, une meilleure lisibilité était nécessaire pour faciliter l'action des URSSAF.

**Mme Valérie Létard** s'est félicitée de la création d'une agence nationale de rénovation urbaine. Celle-ci permettrait, selon elle, de mutualiser l'ensemble des outils financiers et de mettre ces derniers au service de projets globaux et d'un objectif de redynamisation du tissu économique des zones sensibles. Considérant que les zones franches urbaines assuraient un peuplement des territoires, à travers le rééquilibrage de la sociologie urbaine, elle a approuvé l'extension de ce dispositif.

**M. Guy Fischer** s'est montré sceptique vis-à-vis de l'optimisme du rapporteur. Il a douté de la capacité du Gouvernement à financer des objectifs de rénovation urbaine particulièrement ambitieux. En outre, il a exprimé ses craintes s'agissant de l'avenir des sociétés HLM confrontées à la concurrence des sociétés privées de logement social auxquelles le présent projet de loi donnait une importance considérable dans le cadre du nouveau programme national de rénovation urbaine.

**M. Serge Franchis** a évoqué les obstacles au repeuplement des quartiers sensibles, mettant en garde contre la ghettoïsation de certains ensembles, qui parfois conservaient de fortes concentrations géographiques.

S'agissant de la réglementation applicable aux ZFU, **Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis**, a répété qu'elle interpellerait le Gouvernement sur la nécessité de clarifier les textes en vigueur.

Pour ce qui concerne le financement du programme de rénovation urbaine, elle a expliqué que l'agence, véritable « guichet unique » du financement et de la mise en œuvre des actions de rénovation urbaine, permettrait une allocation efficace des crédits en faveur de la politique de la ville.

Concernant le repeuplement des zones urbaines, elle s'est réjouie du nouveau partenariat public/privé envisagé dans les opérations de démolition-reconstruction. Elle a ensuite déclaré que la mixité sociale était liée à celle de l'offre de logement et s'est attachée à démontrer que la qualité de la vie urbaine serait améliorée par la construction de quartiers à dimension humaine, ainsi que par la multiplication des lieux de vie communs et d'espaces de convivialité. Quant aux copropriétés dégradées, elles feraient l'objet d'aides spécifiques susceptibles de permettre de rattraper le retard accumulé depuis de nombreuses années.

*La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements proposés par **Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis**.*

*Elle a tout d'abord adopté deux amendements à l'article 3 (création d'un Observatoire national des zones urbaines sensibles), l'un demandant le rattachement de cet Observatoire à la délégation interministérielle à la ville, l'autre tendant à préciser que les établissements publics concernés par cet article sont ceux attachés non seulement aux collectivités locales, mais aussi à l'Etat.*

*Puis, elle a adopté un amendement à l'article 6 (programme national de rénovation urbaine), visant à confier aux organismes HLM un nouveau type d'enquête sociale relative à la situation familiale et aux revenus des occupants du parc social.*

***M. Alain Vasselle**, convaincu que les caisses d'allocations familiales (CAF) ont une connaissance précise de la situation sociale de leur public, a souhaité qu'elles soient associées à la conduite de l'enquête.*

***M. Nicolas About, président**, a expliqué que les résultats de l'enquête serviraient de base de données pour permettre un peuplement mixte des nouveaux quartiers.*

***Mme Valérie Létard** a approuvé le principe de cette enquête comme une réponse pertinente à la mixité sociale. Mais elle a souhaité qu'elle soit anonyme, de telle sorte que, seuls les revenus et la situation familiale des personnes concernées soient connus, ajoutant que, de toute façon, les CAF étaient tenues, sur ce point, à un devoir de confidentialité.*

***M. Guy Fischer** a cependant considéré que la mixité sociale ne saurait être effective qu'à moyen ou à long terme.*

***M. Jean-Louis Lorrain** a, pour sa part, souligné les limites de cette enquête, sachant que les situations familiales étaient évolutives, préférant, par conséquent, que l'accent soit mis sur l'environnement et la vie des quartiers.*

*Enfin, la commission a adopté un amendement à l'article 15 (procédure d'urgence pour les immeubles collectifs à usage d'habitation), tendant à subordonner le recours à la procédure d'urgence à une constatation formelle du conseil municipal, sur demande expresse du maire, des risques sérieux pesant sur la sécurité des occupants.*

***Mme Nelly Olin, rapporteur pour avis**, a estimé que la procédure d'urgence ne devait pas être une obligation, les maires étant déjà fortement sollicités dans le domaine de la sécurité des logements.*

*La commission a alors émis un avis favorable à l'adoption du volet social du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.*

**LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

### ARTICLE 3

Dans la première phrase du texte proposé pour cet article, remplacer les mots :

auprès du ministre chargé de la ville

par les mots :

au sein de la délégation interministérielle à la ville

### ARTICLE 3

A la dernière phrase du texte proposé pour cet article, après les mots :

leurs établissements publics

ajouter le mot :

respectifs

### ARTICLE 6

A la fin du texte proposé pour cet article, ajouter un alinéa ainsi rédigé :

Préalablement à la mise en œuvre de toute action de renouvellement urbain relative au logement locatif social et entrant dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, il est fait obligation aux organismes de logement social et aux caisses d'allocations familiales concernés de fournir, à l'Etat et aux collectivités territoriales sur le territoire desquelles ces opérations doivent avoir lieu, les résultats d'une enquête menée par leurs soins, relative à la situation familiale et aux revenus des occupants de leur parc.

### ARTICLE 15

Avant le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 129-1 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent chapitre sont applicables lorsque le conseil municipal a constaté, par une délibération motivée, l'existence d'immeubles collectifs à usage principal d'habitation dont certains équipements communs présentent un fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants. »