

N° 1

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 1er octobre 1996.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission spéciale (1) chargée d'examiner le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville,

Par M. Gérard LARCHER,

Sénateur.

TOME II :

ANNEXES

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Serge Franchis, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Girod, Philippe Marini, Alain Richard, vice-présidents ; Alex Türk, Robert-Paul Vigouroux, secrétaires ; Gérard Larcher, rapporteur, Nicolas About, José Balarello, Daniel Bernardet, Paul Blanc, Mme Annick Bocandé, MM. André Bohl, Dominique Braye, William Chervy, Jean-Paul Delevoye, Gérard Delfau, Christian Demuynck, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. André Diligent, Alain Dufaut, Xavier Dugoin, Mme Joëlle Dusseau, MM. Daniel Eckenspieller, Guy Fischer, Jacques Mahéas, Jean-Pierre Masseret, Gérard Miquel, Mme Nelly Olin, M. Jean-Marie Poirier, Mme Danièle Pourtaud, MM. Jacques Rocca Serra, Louis Souvet, François Trucy

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2808, 2876 et T.A. 564.

Sénat : 461 (1995-1996).

Aménagement du territoire.

ANNEXES

Annexe I -	Liste des auditions de la commission spéciale	2
Annexe II -	Liste des auditions du rapporteur, M. Gérard Larcher	4
Annexe III -	Compte rendu des auditions	5
Annexe IV -	Décision n° 94-358 du Conseil constitutionnel du 26 janvier 1995 sur la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire	74
Annexe V -	Lettre de la Commission européenne du 23 avril 1996	89
Annexe VI -	Etude d'impact du projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la Ville	92
Annexe VII -	Liste des communes et quartiers où sont instituées des zones franches urbaines	111
Annexe VIII -	Résumé des mesures correspondant aux différentes zones (zones urbaines sensibles, zones de redynamisation urbaine, zones franches urbaines) ..	114

ANNEXE I

LISTE DES AUDITIONS DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Mardi 3 septembre 1996 :

- **M. Jean-Claude Gaudin**, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.
- **M. Eric Raoult**, ministre délégué à la ville et à l'intégration,
- **M. Francis Idrac**, préfet, délégué interministériel à la ville,
- **MM. Jean-Pierre Delalande** et **François Geindre**, vice-présidents du Conseil national des villes (CNV),
- **M. Joël Hermange**, président de l'Association des commerçants de Garges-les-Gonesse.
- **Mme Souad Benani**, présidente de l'Association « Nanas Beurs ».

Mercredi 4 septembre :

- **M. Alain Lamassoure**, ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement,
- **MM. Gérard Hamel**, député-maire de Dreux, et **Gilbert Roger**, maire de Bondy, représentants de l'Association des Maires de France (AMF),
- **MM. Jean-Philippe Lachenaud**, sénateur, président du Conseil général du Val d'Oise et **Jean-Jacques Weber**, député, président du Conseil général du Haut-Rhin, représentants de l'Association des présidents de conseils généraux (APCG),
- **M. Jacques Perrilliat**, délégué général de l'Institut du commerce et de la consommation (ICC),
- **M. Jacky Lebrun**, président de la chambre de commerce et d'industrie de l'Oise,
- **M. Maurice Charrier**, maire de Vaulx-en-Velin,
- **Mme Catherine Trautmann**, maire de Strasbourg,

- **M. René Vandieredonck**, maire de Roubaix,

Mardi 10 septembre 1996 :

- **M. Philippe Labbé**, directeur général de McDonald's France, et **Mme Véronique Bobin**, directeur des ressources humaines de McDonald's France.

- **M. Philippe Paillard**, directeur de la communication de la société Auchan,

- **Père Christian Delorme**,

- **M. Jean-Paul Héliot**, président du comité national des entreprises d'insertion.

- **M. Claude Lise**, sénateur, président du Conseil général de la Martinique.

- **M. Michel Tamaya**, maire de Saint-Denis-de-la-Réunion.

- **M. Philippe Norbert**, journaliste.

- **M. Jean Diaz**, président de la Fédération nationale des promoteurs constructeurs.

Mercredi 11 septembre :

- **M. Georges Mercadal**, délégué général de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré (UNFOHLM),

- **M. Claude Guéant**, directeur général de la Police nationale,

- **M. Arezki Dahmani**, président de l'Association « France Plus »,

- **M. Claude Heurteux**, président directeur général de la société Auguste Thouard,

- **M. Serge Martinie**, vice-président de l'Association « Vaulx-en-Velin Entreprises » et **M. Eric Alloin**, membre de l'Association « Vaulx-en-Velin Entreprises »,

- **M. Michel Delebarre**, maire de Dunkerque, représentant de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF),

- **M. Yves Jego**, maire de Montereau.

ANNEXE II
LISTE DES AUDITIONS DU RAPPORTEUR,
M. GÉRARD LARCHER

Association « Porte à Porte » :

- **Mme Geneviève Bury**, responsable de l'association à Amiens,
- **M. Philippe Maddalon**, attaché temporaire d'enseignement et de recherche à la faculté de droit d'Amiens.
- **Mme Corinne Saussé**, directrice du Service Animations Jeunesse.

Association des chambres françaises du commerce et de l'industrie (ACFCI)

- **M. Jean-Paul Chaudron**, vice-président,
- **Mme Catherine Mercier**, chef de la mission politique de la ville,
- **M. François-David Cravenne**, chargé des relations publiques et institutionnelles.

Fédération nationale des sociétés d'économie mixte (FNSEM),

- **M. Pierre Massini**, responsable du secteur aménagement et développement des territoires.
- **M. Charles Descours**, président,
- **M. Maxime Peter**, directeur général.

- **M. Jean-Marie Bockel**, maire de Mulhouse.

- **M. Charles Bouzols**, président du comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ).

ANNEXE III

COMPTE RENDU DES AUDITIONS DE LA COMMISSION SPECIALE

Mardi 3 septembre 1996

1. MM. Jean-Claude GAUDIN, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration et Eric RAOULT, ministre délégué à la ville et à l'intégration

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a tout d'abord indiqué que les dispositions de la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville s'inscrivaient dans la perspective de la réduction de la fracture territoriale qui touche les parties du territoire confrontées aux processus d'exclusion et de marginalisation, aussi bien dans les campagnes que dans les villes. Il a annoncé que d'ici à la fin de l'année, un plan pour le monde rural visant à porter remède aux difficultés de nos campagnes serait également soumis au Parlement.

Le ministre a rappelé que la montée du chômage, le développement de la petite délinquance et des violences urbaines, avaient aggravé le mal-vivre des banlieues, au point que les risques de constitution de ghettos n'étaient plus aujourd'hui négligeables : le taux de chômage est, en effet, dans ces zones parfois deux fois plus élevé que celui de l'agglomération (voire trois fois plus élevé en ce qui concerne les jeunes) alors même que la mention du domicile constitue un obstacle supplémentaire à l'embauche.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a indiqué que le pacte de relance pour la ville constituait un programme d'ensemble sans précédent qui comportait 68 mesures et mettait en oeuvre des moyens importants : plus de 12 milliards de prêts aux collectivités et organismes d'HLM à des taux avantageux, et près de 15 milliards de fonds budgétaires sur trois ans.

Le ministre a estimé que le pacte se différenciait des plans élaborés depuis 20 ans en ce qu'il constituait un programme s'attachant à traiter de tous les aspects de la vie quotidienne dans les banlieues : logement, urbanisme, sécurité, égalité des chances à l'école, services publics de proximité et vie associative. Il a ajouté que l'originalité du pacte consistait à mettre l'accent sur l'aspect économique qui s'avérait être le chaînon manquant de la politique de la ville. Il a souligné que l'emploi des habitants des quartiers déshérités, le retour des activités économiques et de l'esprit d'initiative étaient privilégiés par le pacte.

Le ministre a ensuite déclaré que dans un souci de rapidité toutes les dispositions législatives n'avaient pas été réunies dans un cadre unique, de telle sorte que certaines des dispositions du pacte avaient été inscrites dans d'autres textes tels

que ceux relatifs à la réforme de la dotation de solidarité urbaine -loi du 26 mars 1996-, à l'exonération du supplément de loyer de solidarité pour les logements sociaux situés en zone urbaine sensible (ZUS) -loi du 4 mars 1996-, à la comparution à délai rapproché pour les mineurs délinquants multirécidivistes, enfin à la création des premiers 100.000 emplois de ville -loi du 6 mai 1996 portant réforme de l'apprentissage-.

A cet égard, le ministre a annoncé que, dès le jeudi 5 septembre, il appellerait à une mobilisation nationale en faveur de ces emplois et qu'il signerait une convention avec le conseil général du Val d'Oise (qui financerait 15 % du coût des emplois de ville en sus des 55 % de l'Etat) ainsi qu'un protocole avec les entreprises de transport public et les autorités organisatrices de transport prévoyant notamment l'embauche de 3.000 jeunes. Il a précisé que les préfets tiendraient le même jour des conférences de presse pour mettre en valeur la signature officielle d'un certain nombre d'emplois de ville dans tous les départements.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, s'est d'ailleurs déclaré optimiste sur les emplois de ville dans la mesure où, durant l'été, de nombreux employeurs se sont manifestés de même que plusieurs conseils régionaux (Normandie, Rhône-Alpes) ainsi que les conseils généraux de Loire-Atlantique, Rhône, Oise, Yvelines, Sarthe et Marne qui ont décidé de participer financièrement au dispositif.

Le ministre a également rappelé que certaines mesures qui n'appelaient pas de dispositions législatives étaient d'ores et déjà en vigueur, comme le renforcement des effectifs de police dans les quartiers, l'augmentation du nombre d'appelés du contingent au service de la ville (10.000 appelés au 1er décembre 1996), l'extension des dispositifs « école ouverte » et « ville-vie-vacances » aux petites vacances scolaires, ainsi que la mise en place de 8.5 milliards de francs de prêts aux collectivités locales et de 5 milliards de prêts aux organismes HLM.

Puis, le ministre a présenté l'économie générale du projet de loi. Il a déclaré que celui-ci resserrait la géographie d'application de la politique de la ville en tendant à concentrer l'effort de l'Etat sur les quartiers les plus touchés par l'exclusion urbaine.

Il a indiqué que trois types de quartiers étaient distingués :

- 744 zones urbaines sensibles. 709 en métropole et 35 outre-mer, dans lesquelles s'appliqueraient des mesures de nature sociale ;

- 350 zones de redynamisation urbaine, choisies parmi les zones urbaines les plus sensibles, auxquelles s'appliqueraient, outre les mesures sociales applicables dans les zones urbaines sensibles, des mesures de nature économique. Le ministre a précisé que ces zones étaient définies en fonction de leur situation géographique dans l'agglomération, de la gravité de leur situation mesurée par un indice constitué du

nombre d'habitants, du taux de chômage, de la proportion de non-diplômés, de la proportion de jeunes et du potentiel fiscal.

- 44 zones franches urbaines (38 en métropole et 6 outre-mer) dans lesquelles s'appliquerait un dispositif de complète exonération fiscale et sociale.

Il a précisé que ces quartiers en très grande difficulté avaient été sélectionnés parmi ceux de plus de 10.000 habitants d'un seul tenant cumulant les difficultés les plus graves au regard des critères retenus pour les zones de redynamisation urbaine.

Le ministre a estimé que les zones franches étaient des outils de développement social urbain et qu'elles devaient devenir les vitrines de la politique de la ville. Il a ajouté qu'elles bénéficieraient également de l'ensemble des mesures du pacte de relance, de façon renforcée en matière d'éducation, de sécurité, de service public, d'habitat, de soutien aux associations.

Abordant le titre II du projet de loi, le ministre a indiqué qu'il traduisait la priorité accordée à la revitalisation économique des quartiers les plus en difficulté, à savoir les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines.

En ce qui concerne les zones de redynamisation urbaine, le ministre a observé que le texte accordait aux entreprises existantes une exonération de taxe professionnelle afin de ne pas introduire de distorsions avec les entreprises nouvelles qui s'implanteraient, et instituait une exonération de charges sociales patronales de 12 mois pour l'embauche des 50 premiers salariés. Il a indiqué que cette mesure vaudrait aussi pour les zones de revitalisation rurale.

En ce qui concerne les zones franches urbaines, le ministre a précisé que le dispositif était à la fois puissant et simple car les entreprises de moins de cinquante salariés déjà existantes dans les zones franches et les entreprises qui s'y installeraient jusqu'au 31 décembre 2001 seraient exonérées d'impôts et de cotisations sociales à partir du 1er janvier 1997, afin de sauvegarder les emplois existants, d'aider les rares commerçants ou artisans qui y seraient restés et, surtout, d'attirer de nouveaux emplois.

Le ministre a souhaité que le dispositif dont les entreprises bénéficieraient apporte un avantage direct aux habitants du quartier en terme d'emploi et a déclaré que pour bénéficier des exonérations de charges sociales, l'entreprise devrait, dans le cas où elle recrute, soit embaucher au moins un habitant de la zone franche pour 5 embauches, soit avoir au sein de ses effectifs au moins 20 % d'habitants de la zone franche.

Il a ajouté que l'Assemblée nationale avait souhaité que, pour la première série de 5 embauches, ce soit l'un des trois premiers emplois qui soit proposé aux habitants de la zone franche.

Il a indiqué qu'afin de lutter contre la concurrence déloyale, une clause « anti-chasseur de prime » serait prévue par le texte, et que les entreprises qui ont reçu des avantages fiscaux au titre d'un établissement situé en zone de redynamisation urbaine ou en zone de revitalisation rurale ou encore une prime d'aménagement du territoire ne pourraient pas bénéficier des avantages des zones franches urbaines si elles décidaient d'y transférer un établissement qui avait déjà bénéficié d'avantages.

Enfin, **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, a déclaré que dans les zones franches urbaines, des mesures fiscales spécifiques étaient prévues pour inciter des investisseurs à rénover des copropriétés en difficulté et à construire des logements locatifs.

Présentant le titre III du projet, le ministre a jugé qu'il mettait en place de nouveaux moyens permettant de rénover le cadre de vie des quartiers et d'y recréer les conditions d'une plus grande mixité sociale.

Il a ainsi évoqué :

- la création d'établissements publics de restructuration urbaine et d'associations foncières urbaines destinés à faciliter la mise en oeuvre des grands projets urbains et des projets d'aménagements ;

- la création d'un établissement public national de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux qui pourrait intervenir sur des opérations lourdes de restructuration d'espaces commerciaux en rachetant des friches commerciales, en les restructurant et en les réhabilitant, pour les revendre ensuite au mieux disant, cet établissement pouvant, le cas échéant, déléguer ses compétences à un établissement public de restructuration urbaine ;

- l'obligation faite aux communes ayant une zone urbaine sensible de réaliser un programme local de l'habitat qui leur fournira l'occasion d'élaborer une stratégie de diversification des logements discutée au sein d'une conférence communale ou intercommunale du logement, dont la mise en place est également obligatoire, et qui sera chargée de déterminer avec toutes les parties prenantes les conditions d'attributions des logements HLM.

Puis, le ministre a rappelé que pour assurer la requalification de certaines copropriétés privées en difficulté, les préfets auraient la faculté de prendre des mesures spécifiques de sauvegarde et que les crédits de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat et du fonds de solidarité logement pourraient appuyer les démarches des copropriétaires.

Enfin, le ministre a relevé que les associations verraient leur rôle renforcé et que leur intervention serait simplifiée grâce à la possibilité de passer avec elles des contrats d'objectifs pluriannuels ; il a encore signalé la création de fonds locaux

associatifs et de comités d'initiative et de consultation des quartiers qui permettraient d'assurer une meilleure participation des habitants au devenir de leur cité.

La commission a ensuite entendu **M. Eric RAOULT, ministre délégué à la ville et à l'intégration.**

M. Eric Raoult, ministre délégué à la ville et à l'intégration, a tout d'abord indiqué que le pacte de relance pour la ville ne se réduisait pas au seul projet de loi soumis à l'examen de la commission spéciale.

Il a rappelé les principaux éléments de la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et du fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF), de la loi du 26 mars 1996, de la loi du 4 mars 1996 permettant d'exonérer de suppléments de loyers les logements sociaux situés en zones urbaines sensibles, enfin de la loi du 6 mai 1996, sur l'apprentissage, qui a créé les emplois de ville.

Il a indiqué que le projet de loi s'articulait autour de trois axes : faciliter le retour de l'activité économique dans les quartiers, améliorer l'habitat et aider la vie associative.

En ce qui concerne l'activité économique et la création d'emplois dans les quartiers en difficulté, le ministre a déclaré que les dispositions de la loi devraient permettre d'améliorer la vie quotidienne de leurs habitants au moyen d'un dispositif fiscal et social dérogatoire d'une part, de doter les maires de nouveaux outils de restructuration urbaine et des moyens de soutenir la vie associative d'autre part.

Il a rappelé que la loi d'orientation pour la ville de 1991 avait nécessité près de 50 décrets d'application et relevé que le texte en discussion ne retenait quant à lui que des instruments très ciblés, des procédures claires, sans excès de renvoi à des décrets d'application.

Le ministre a en outre indiqué que le projet de loi répondait aux attentes du rapport sur la politique de la ville établi pour le Sénat par M. Gérard Larcher.

Il a estimé que M. Gérard Larcher avait relevé, à juste titre, dans son rapport « qu'à force d'accuser le béton de tous les maux, on a trop oublié les hommes » et jugé que le pacte tendait à conjuguer désormais l'urbain à l'humain, comme le recommandait le rapport Idrac-Duport.

Le ministre a rappelé en outre qu'à partir de 1990, sous l'impulsion de M. Michel Delebarre, l'approche de la politique de la ville était devenue globale et transversale et que Mme Simone Veil avait rationalisé la procédure des contrats de ville.

Il a indiqué que le texte améliorait la cohérence géographique des mesures et se traduisait par une échelle d'interventions prenant en compte, en métropole, la spécificité des 700 zones urbaines sensibles et des 38 zones franches urbaines en passant par celle des 350 zones de redynamisation urbaine.

Il a observé que le projet permettait au surplus une véritable harmonisation entre la politique de la ville et la politique d'aménagement et de développement du territoire en modifiant la loi « Pasqua » du 4 février 1995.

Il a cependant jugé nécessaire de poursuivre l'effort en matière d'harmonisation de la géographie de la ville, en particulier du point de vue des zones d'éducation prioritaire.

Puis, le ministre a rappelé que l'économie était le « chaînon manquant » de la politique de la ville et qu'il convenait de lutter contre le chômage pour lutter contre la dérive des quartiers.

Il a en outre indiqué qu'aucun des volets de la politique de la ville existants n'était remis en cause et notamment pas les contrats de ville ni les grands projets urbains.

S'agissant, en second lieu, de la mixité de l'habitat, **M. Eric Raoult, ministre délégué à la ville et à l'intégration**, a rappelé que l'entrée en vigueur au 1er janvier 1995 des dispositions de la loi d'orientation sur la ville (LOV) contribuerait à un meilleur équilibre social dans les quartiers périphériques de nos agglomérations et que 460 communes, situées dans les villes de plus de 20.000 habitants, étaient désormais tenues d'engager un programme triennal de construction de logements sociaux, soit un rythme annuel de 8.500 logements.

Il a rappelé que le « logement social de fait » avait été pris en compte par les mesures de sauvegarde permettant de réhabiliter les copropriétés dégradées.

Enfin, il a estimé que la participation des habitants des quartiers et leur représentation posait un problème de principe.

Il a indiqué que le projet de loi, suivant en cela une demande souvent exprimée « sur le terrain », proposait la création, dans les zones urbaines sensibles, de « comités d'initiatives et de consultations » qui pourraient jouer un rôle en matière de services publics de proximité et d'équipements de quartiers.

Il a indiqué que l'action des associations serait confortée par la possibilité, pour les partenaires financiers des contrats de ville, de créer des fonds locaux associatifs, très attendus par les élus et les acteurs du « terrain ». Il a rappelé que le premier ministre avait déjà signé la circulaire relative aux conventions d'objectifs passées avec les associations subventionnées par l'Etat afin de concrétiser l'engagement pris par le pacte de respecter la règle des « trois ans, trois mois », soit un objectif d'action sur trois ans et le versement de la subvention dans les trois mois qui suivent la signature.

Le ministre a enfin présenté l'état d'avancement du pacte de relance pour la ville.

Il a indiqué que la montée en puissance des emplois de ville était désormais très rapide. que dans 40 sites classés en zone urbaine sensible (ZUS), on avait déjà aménagé les rythmes scolaires et que les opérations « école ouverte » se tenaient dans la plupart des quartiers sensibles.

En ce qui concerne la sécurité, le ministre a indiqué que 430 policiers supplémentaires avaient déjà été affectés dans les ZUS, que 1.300 policiers supplémentaires le seraient au cours du présent mois de septembre et que les nouvelles mesures législatives concernant les mineurs délinquants entraient en application effective.

Dans le domaine des transports, le ministre a précisé que de nouvelles lignes de desserte des quartiers sensibles allaient être mises en place, après l'appel à projet de la délégation interministérielle à la ville.

En ce qui concerne les prêts projets urbains (PPU), le ministre a déclaré qu'un protocole avait été signé le 7 mai 1996 avec la caisse des dépôts et consignations pour un volume de PPU porté à 2,5 milliards de francs par an et un taux abaissé à 5,5 %, qu'un autre protocole avait été signé le 14 mai 1996 avec le Crédit local de France qui ouvrait une enveloppe de un milliard de francs pour les « prêts développement de quartiers » au taux variable de 5,3 à 5,8 % et qu'un troisième protocole avait été signé avec la caisse des dépôts et consignations pour l'amélioration des logements sociaux avec une enveloppe de 5 millions de francs de prêts.

S'agissant des zones franches urbaines (ZFU), le ministre a rappelé qu'après la sélection de 44 zones franches urbaines, un projet de convention était soumis aux maires et aux partenaires locaux concernés et que la délimitation exacte de ces zones serait fixée d'ici la fin de l'année par décret en Conseil d'Etat, pris pour l'application de la loi sur la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville.

Le ministre a jugé qu'un débat constructif s'était tenu à l'Assemblée nationale, 29 amendements ayant été adoptés, tendant notamment à préciser que l'ensemble du dispositif s'inscrivait dans un objectif global de diversité de l'habitat et de mixité sociale (art. premier), qu'il était nécessaire d'éviter les transferts d'entreprises des zones de revitalisation rurale vers les zones franches (art. 4), et que l'assiette des cotisations sociales de la contribution sociale généralisée (CSG) et du remboursement de la dette sociale (RDS) des non-salariés, non agricoles serait déterminée sur la base du bénéfice net des frais professionnels à l'impôt sur le revenu (après l'art. 4).

M. Gérard Larcher, rapporteur, a noté avec satisfaction l'annonce du dépôt d'un texte en faveur de l'espace rural. Il a estimé souhaitable que la loi de finances pour 1997 affecte les ressources nécessaires à la politique de la ville et que la compensation aux collectivités locales des pertes de recettes issues du pacte de relance soit assurée pour une période au moins quinquennale.

Puis, le rapporteur s'est interrogé sur le périmètre des zones franches urbaines dont on ne connaît actuellement que le nombre et la localisation. Il a jugé que cette donnée était essentielle à la compréhension de l'incidence des nouvelles mesures. Il s'est en outre demandé si les ZUS (dont la révision de la liste pourrait être annuelle) ne pourraient pas intégrer les préoccupations des villes moyennes qui conduisent des actions de prévention. Il a enfin interrogé le ministre sur le sort des zones de redynamisation urbaines (ZRU) issues de la loi Pasqua et qui ne relèveraient plus du même classement à l'avenir.

En réponse, **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, a déclaré que le plan sur le monde rural était en phase d'examen interministériel de sorte qu'il puisse être établi d'ici à la fin de l'année en prenant en compte les activités, le logement, les services publics et l'organisation des territoires.

S'agissant du périmètre des zones franches, **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, a observé qu'aucun des trente huit maires concernés ne l'avait contesté.

En réponse à **M. Philippe Marini** qui observait que la définition du périmètre des zones franches méritait d'être précisée, dans la mesure où l'on pouvait s'interroger sur le point de savoir s'il s'agissait de zones d'habitat comprenant des commerces de proximité ou de zones d'activités jouxtant les précédentes, le ministre a souligné que le périmètre des zones franches serait établi de façon souple et qu'il était prévu qu'il puisse excéder de 20 à 30 hectares celui du quartier en difficulté afin de conserver une certaine marge de manoeuvre. Il a ajouté que la Commission européenne avait posé l'obligation que les zones franches ne dépassent pas 1 % de la population nationale, et que les zones les plus aidées seraient situées pour 300 d'entre elles dans des communes de moins de 30.000 habitants -dont 80 dans les communes de moins de 10.000 habitants-. Il a indiqué que si un problème spécifique se posait pour les villes petites et moyennes, il faudrait réfléchir à un système qui prenne en compte leurs besoins.

Il a enfin donné l'assurance que les entreprises créées en 1995-1996 dans les zones urbaines sensibles (ZUS) issues de la loi Pasqua continueraient à bénéficier des avantages issus de cette loi.

En ce qui concerne le titre II du projet de loi, **M. Gérard Larcher, rapporteur**, a fait observer que le sort des artisans qui s'étaient maintenus dans les quartiers « contre vents et marées », devait être pris en compte ; il a souligné que 60 % d'entre eux n'employant pas de salarié, ils n'étaient pas visés par les mesures votées en première lecture, alors même que leur atelier ou leur fonds de commerce avait perdu beaucoup de sa valeur.

En réponse, le ministre a estimé qu'il était en effet nécessaire de prendre en compte les problèmes propres aux travailleurs indépendants.

S'agissant du titre III, le rapporteur a indiqué que l'établissement public de restructuration des commerces (EPARECA) constituait une importante avancée mais que la décision prise au plan national ne devait pas être coupée de la réalité départementale ; il a, à cet égard, jugé utile que les commissions départementales d'équipement commercial (CDEC) soient consultées, ce à quoi le ministre a répondu qu'en effet il pouvait être utile de prendre en compte l'avis des CDEC, sous réserve que cet avis soit rendu à bref délai.

Le rapporteur a également souhaité que le dispositif des emplois de ville profite aux villes petites et moyennes.

Interrogé par le rapporteur sur la cohérence des dispositions du pacte avec les lois « Pons » et « Perben » en ce qui concerne l'Outre-mer, **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, a déclaré que les DOM-TOM présentaient, en effet, des caractéristiques particulières.

M. Eric Raoult, ministre délégué à la ville et à l'intégration, a observé qu'en raison des spécificités de l'habitat Outre-mer, une adaptation des règles relatives à la superficie des zones serait nécessaire. Il a en outre souhaité l'adaptation des dispositifs de lutte contre l'exclusion ainsi que des mécanismes de défiscalisation, compte tenu du régime créé par les lois « Pons » et « Perben ».

Enfin, en réponse au rapporteur qui exprimait le souhait que l'institution d'une obligation d'embauche d'habitants des quartiers ne se transforme pas en une création de « quotas », **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, a précisé que ce dispositif n'avait pas fait l'objet de critiques du Conseil d'Etat et que le Conseil Constitutionnel avait d'ores et déjà reconnu la constitutionnalité de certaines dispositions dérogoratoires de la loi Pasqua. Il a estimé en conséquence que le projet de loi était entouré des garanties nécessaires.

M. Philippe Marini a estimé que le dispositif prévu par l'article 4 du projet de loi était « inédit » dans la mesure où les dispositions relatives aux exonérations au bénéfice des contribuables qui exercent ou créent des activités ne prévoyaient pas de conditions très claires de localisation dans les zones franches urbaines. Il a estimé que le problème se posait pour le calcul de la clé de partage de l'exonération par rapport au bénéfice total de la société et s'est interrogé sur le point de savoir s'il convenait de prendre en compte le rapport entre les bases comprises dans la zone et les bases totales d'imposition de la société. Il a en outre estimé qu'une exonération non plafonnée de l'impôt sur les sociétés sans condition d'embauche n'était pas souhaitable.

En réponse, le ministre a déclaré que l'exonération d'impôt sur les sociétés ne s'appliquerait qu'aux entreprises situées dans les ZFU mais qu'il était certainement possible d'améliorer le texte transmis à la Haute Assemblée. Il a en outre souligné que les ZFU incluraient les zones d'activités accueillant des entreprises industrielles de moins de 50 salariés.

En réponse à **M. José Balarello** qui évoquait le risque de voir dans les zones de redynamisation rurale (ZRR) les activités émigrer des cantons non aidés vers les cantons limitrophes aidés, **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, a indiqué que les critères de définition des ZRR avaient été fixés dans la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire et que le Gouvernement ne pourrait que les appliquer.

Toujours en réponse à **M. José Balarello**, qui se déclarait préoccupé par la concentration des familles « lourdes » dans les mêmes quartiers, le ministre a répondu que les conférences du logement seraient obligatoires dans les ZUS afin de pallier ces difficultés.

M. José Balarello s'est encore déclaré très favorable à la pratique du sport dans les zones en difficulté afin de contribuer à l'intégration sociale.

M. Serge Franchis a jugé essentiel de rétablir la sécurité dans les quartiers difficiles et a rendu hommage à l'action de la police.

Le ministre a rappelé à cet égard la réforme de la comparution des mineurs multirécidivistes et la création d'unités d'encadrement renforcées.

Après avoir insisté sur l'importance des créations d'emplois, **M. François Trucy** a déclaré que la réforme du service militaire poserait, à terme, un problème à la politique de la ville qui bénéficie du concours de 10.000 appelés.

En réponse, le ministre a déclaré que la réduction du nombre de ces appelés poserait, en effet, un problème d'autant plus grand que dans 90 % des cas leur intervention constituait une réussite aussi bien pour les jeunes qu'ils encadraient que pour eux-mêmes. Il a ajouté que cette question ne se poserait que dans quelques années et qu'il conviendrait, sans doute, de rendre le volontariat attractif.

Toujours en réponse à **M. François Trucy** qui l'interrogeait sur la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU), **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, a déclaré que les critères de calcul de la dotation de solidarité urbaine étaient examinés par le comité des finances locales.

Enfin, **M. François Trucy** s'est interrogé sur la localisation des emplois créés par le pacte, notamment ceux créés par les autorités organisatrices de transport ; en réponse, le ministre a souligné que ces emplois seraient confiés à des jeunes habitants des ZUS.

M. Serge Franchis s'est interrogé sur l'éventualité d'une « substitution » des emplois de ville aux « contrats emploi-solidarité ». Puis, il a interrogé le ministre sur le périmètre des ZFU, considérant que l'implantation d'emplois marchands dans ces zones était essentielle. Enfin, **M. Serge Franchis** a évoqué la question des copropriétés dégradées et la nécessité de leur apporter une aide importante, le cas échéant grâce au « fonds de solidarité logement » (FSL).

En réponse, **M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration**, a déclaré qu'il était, en raison de son expérience, très sensible à cette question. Il a ajouté que le texte donnait des avantages aux propriétaires bailleurs qui effectuaient des travaux dans une copropriété et que ces propriétaires pourraient bénéficier, outre l'aide financière des collectivités locales, de l'aide du fonds de solidarité logement (FSL) tandis que le préfet pourrait prendre des mesures de sauvegarde.

M. Alain Richard a tout d'abord déclaré que des doutes subsistaient sur le « cadre juridique » des emplois de ville, estimant cependant que ceux-ci étaient appropriés dans des situations d'urgence. Puis, en ce qui concerne les dispositions financières du projet de loi, il a déclaré qu'il était nécessaire de faire le bilan des dispositifs adoptés en 86-87 notamment du point de vue des effectifs employés. Enfin, il a estimé qu'il ne fallait pas se limiter aux commerces de pied d'immeuble, dans la mesure où il existait un marché pour la reconversion partielle en bureaux à faible loyer.

M. Alain Richard a ajouté que le volet réhabilitation du plan était insuffisant et que des crédits publics supplémentaires seraient nécessaires.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, a déclaré qu'en ce qui concerne les conditions d'embauche de personnes habitant dans les zones sensibles, le Gouvernement s'était entouré du maximum de garanties. Il a ajouté que les problèmes de sécurité publique ne seraient pas résolus par l'embauche de jeunes en contrat de ville mais par un renforcement des moyens de formation de la police, les contrats de ville devant alléger le travail des gardiens d'immeubles afin que ceux-ci puissent se consacrer à leur tâche de maintien de la sécurité.

Mme Nelly Olin s'est tout d'abord félicitée de la création des agents de médiation et de citoyenneté. Elle a ajouté qu'il convenait d'être audacieux en matière de logement, afin de promouvoir une véritable déconcentration du bâti et de la population. Puis elle a déclaré que la durée quinquennale des emplois de ville constituait un immense espoir en termes d'emplois et de formation.

En réponse, le ministre a précisé que le Gouvernement avait voulu, par les emplois de ville, conjuguer la durée de cinq ans à l'emploi (30 heures par semaine) et à la formation (10 heures par semaine) afin que les jeunes de 18 à 25 ans gardent espoir.

2. M. Francis IDRAC, préfet, délégué interministériel à la ville.

M. Francis Idrac a d'abord déclaré qu'en ce qui concerne la discrimination positive, la seule approche envisageable était celle qui avait inspiré la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire.

S'agissant de la sécurité, il a déclaré que le pacte avait mis en place des réponses judiciaires afin de lutter contre la délinquance sur la voie publique qui était de plus en plus le fait de mineurs.

M. Gérard Larcher, rapporteur, s'est interrogé sur la baisse de la valeur des fonds de commerce entraînée par l'insécurité, avant d'évoquer la question de l'emploi. Il a estimé que le mode de calcul du nombre de résidents en zone sensible était très lourd, alors même que la réalité nécessitait de la souplesse et des rapports confiants avec le maire chargé de s'assurer du domicile des personnes embauchées et engageant, de ce fait, sa propre responsabilité.

En réponse, **M. Francis Idrac** a souligné que l'exonération de cotisations sociales serait conditionnée par l'embauche d'un salarié sur cinq résidents en ZFU. Il a jugé que l'implantation d'entreprises, sans mécanisme d'embauche des habitants, provoquerait des réactions de la part des habitants et qu'il fallait par conséquent une incitation mesurée. Il a estimé que l'on ne pouvait pas dépasser un ratio de « une embauche » de personne résidant en ZFU pour trois embauches, afin de ne pas violer la Constitution.

En réponse à **M. Guy Fischer** qui soulignait l'importance du problème du chômage dans les grands ensembles, **M. Francis Idrac** a déclaré que la géographie des ZRU résultant du décret du 28 mai 1996 reposait sur les grands ensembles et qu'elle pouvait parfois poser des problèmes de frontière en particulier dans les quartiers où les grands ensembles ne couvraient pas toutes les zones en difficulté. Il a jugé que la liste des zones pourrait être revue en tant que de besoin.

En réponse à **M. Daniel Eckenspieller** qui l'interrogeait sur l'affiliation des titulaires d'emplois de ville aux Assedic, **M. Francis Idrac** a estimé que la question du coût supporté par les collectivités du fait des mouvements de personnel embauchés en contrats de ville méritait d'être étudiée.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a observé que les collectivités pouvaient adhérer aux Assedic pour les non titulaires et qu'il suffisait dans ces conditions d'y assimiler les emplois de ville.

A cet égard, **MM. Jean-Pierre Fourcade, président**, et **Gérard Larcher, rapporteur**, ont estimé qu'il n'y avait aucune raison pour que l'on pénalise les collectivités locales et jugé qu'il était important de protéger les collectivités qui seraient mises en cause, alors même qu'elles auraient fait l'effort d'embaucher.

En réponse à **M. Serge Franchis** qui l'interrogeait sur les modalités d'embauche des personnes résidant dans les zones en difficulté et notamment sur la responsabilité du maire, **M. Francis Idrac** a estimé que l'attestation par le maire du lieu de résidence était un enrichissement.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est déclaré intéressé par le statut de l'EPARECA. Il s'est néanmoins demandé si la centralisation de cet organisme ne

susciterait pas des retards dans le traitement des dossiers. S'agissant des emplois de ville, il a souligné que la participation des départements au financement de ces emplois avait été admise et il souhaité savoir si l'on tiendrait compte du « parcours » des personnes employées antérieurement.

En réponse, **M. Francis Idrac** a déclaré que l'EPARECA constituait un mode d'intervention nouveau qui nécessitait une institution spécialisée qui pourrait, le cas échéant, déléguer sa compétence.

3. MM. Jean-Pierre DELALANDE et François GEINDRE, vice-présidents du Conseil national des villes.

Après avoir pris acte de l'effort du Gouvernement pour tenter d'apporter des réponses de fond aux problèmes de la ville et pour mettre rapidement en oeuvre les textes d'application, **M. Jean-Pierre Delalande** a fait part de ses inquiétudes sur un certain nombre de mesures du pacte de relance pour la ville d'une part, et sur la philosophie de la politique de la ville d'autre part.

Après avoir relevé que "l'architecture" du projet de loi distinguant trois zones (zones urbaines sensibles, zones de redynamisation urbaine et zones franches urbaines) permettrait, certes, d'éviter l'émiettement des crédits et de mieux concentrer l'action sur les zones géographiques les plus en difficulté, **M. Jean-Pierre Delalande** s'est inquiété du risque de "catégorisation" des quartiers bénéficiant du régime de faveur et de la situation fragilisée des quartiers contigus qui pourraient être victimes d'une rupture de concurrence. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'efficacité d'un dispositif d'exonérations fiscales et sociales qui risque de générer plus de déplacements d'emplois que de créations.

S'agissant des emplois de ville, **M. Jean-Pierre Delalande** a estimé que la disposition introduite par l'Assemblée nationale permettant l'embauche de bacheliers pourrait inciter les employeurs à privilégier les jeunes les mieux formés au détriment des jeunes sans formation. Il a par ailleurs souligné les difficultés rencontrées par les maires pour compléter le financement de ces emplois (financés à 55 % au moins par l'Etat) et proposé comme solution possible l'utilisation d'une partie de la dotation de solidarité urbaine et le redéploiement des crédits d'aide sociale des départements.

M. Jean-Pierre Delalande a encore souligné la nécessité d'insérer dans le projet de loi une disposition prévoyant l'évaluation de la politique de la ville dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Puis, **M. Jean-Pierre Delalande** s'est interrogé sur la philosophie même du pacte de relance pour la ville qui renforce le rôle de l'Etat dans les quartiers difficiles, au détriment des maires qui sont pourtant les mieux à même de surveiller les conditions de mise en oeuvre des nouvelles dispositions.

Après avoir souligné que le pacte de relance pour la ville devait être relayé par une politique de lutte contre l'exclusion, **M. Jean-Pierre Delalande** a formulé des réserves sur le principe même de la discrimination positive, contraire, selon lui, au principe d'égalité reconnu par les lois de la République. Il s'est demandé si une politique fondée sur un tel principe ne s'exposerait pas à des attitudes de refus de la part des populations exclues du dispositif tout en faisant de ses bénéficiaires des assistés toujours plus revendicatifs.

M. Jean-Pierre Delalande a plutôt appelé de ses vœux des mesures non-discriminatoires qui apporteraient des solutions aux problèmes de l'exclusion et de sécurité. A titre d'exemple, il a évoqué la création d'une "école des parents" qui permettrait aux parents immigrés de retrouver toute l'autorité nécessaire face à leurs enfants scolarisés.

M. François Geindre, vice-président du Conseil national des villes, a, pour sa part, mis l'accent sur la concentration de personnes en grande difficulté économique dans les quartiers visés par le projet (le taux de chômage dans ces zones ayant doublé voire triplé depuis dix ans), ce phénomène s'expliquant par l'absence d'une offre de logement alternative à coût équivalent.

Au-delà de la création des zones franches, **M. François Geindre** a souhaité une réflexion sur la politique de logement social afin de recréer les conditions d'une certaine mixité et a évoqué l'idée d'une péréquation nationale des loyers.

M. François Geindre a ensuite jugé que, pour remédier au mauvais fonctionnement de la politique contractuelle entre l'Etat et les collectivités territoriales, il convenait de prévoir la contractualisation de l'action des services publics de l'Etat et des services publics locaux sur une durée minimale de cinq ans. Il a, ensuite, souligné le grand succès des services nationaux "ville" pour les communes et leur contribution à la mixité sociale.

M. José Balarello a jugé prioritaire de résoudre le problème du logement et notamment de la mixité sociale si l'on voulait éviter une dérive des quartiers sensibles vers des ghettos "à l'américaine".

M. Serge Franchis a exprimé son accord avec **M. Jean-Pierre Delalande** sur le rôle essentiel du maire dans le cadre du pacte de relance pour la ville. Il a ensuite suggéré que les emplois de ville soient inclus dans les emplois "consolidés" dans le cadre plus large de la politique de l'emploi, ce qui remédierait, en partie, au problème de la discrimination territoriale. Il a enfin estimé qu'une délimitation trop extensive des zones franches serait contraire à l'objectif poursuivi.

M. Alain Richard a déclaré que le principe de la discrimination positive pouvait être une réponse adaptée aux problèmes rencontrés dans les quartiers difficiles, même s'il pouvait faire l'objet de contestations politiques ou

morales. Il a en revanche affiché son scepticisme sur "l'éducation parentale" préconisée par M. Jean-Pierre Delalande.

M. François Geindre, vice-président du Conseil national des villes, a plaidé pour le renforcement des pouvoirs de la conférence communale du logement dans les zones urbaines sensibles et l'instauration de quotas de "jeunes des quartiers sensibles" au niveau des emplois de ville afin d'atténuer les "effets pervers" de la discrimination positive.

En réponse à **M. Gérard Larcher**, rapporteur, **M. Jean-Pierre Delalande** a déclaré que le Conseil national des villes n'était pas favorable à la création d'un établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), en lui préférant un fonds national pour permettre le rachat de biens immobiliers dans les cas où le coût du foncier rend ces opérations trop coûteuses pour les communes. Il a ensuite estimé que les "comités de quartiers", prévus par le projet de loi, risquaient de "confisquer" le débat au détriment des conseils municipaux.

M. Jean-Pierre Delalande a enfin estimé que la restructuration urbaine dans le cadre des plans de sauvegarde pourrait permettre une péréquation territoriale des loyers, tout en insistant sur la nécessité de trouver des conditions de loyer permettant de maintenir les classes moyennes dans les quartiers visés par le pacte de relance pour la ville.

M. Jean-Pierre Delalande a enfin mis l'accent sur les trois règles qui doivent, selon le Conseil national des villes, guider la politique de la ville :

- le rôle du maire doit rester prépondérant :

- l'Etat et les collectivités locales doivent conduire des politiques complémentaires et simultanées pour assurer la cohérence et l'efficacité de l'effort :

- la durée d'application des mesures doit être adaptée à l'état de dégradation des quartiers.

4. M. Joël HERMANGE, président de l'Association des commerçants de Garges-les-Gonesse.

M. Joël Hermange a évoqué les grandes caractéristiques de l'évolution de l'activité commerciale à Garges-les-Gonesse au cours des trente dernières années.

Il a souligné que dans les années « soixante », la commune de Garges-les-Gonesse était entrée dans une « ère d'urbanisme à outrance » accompagnée par le développement d'un commerce de proximité et l'ouverture d'une multitude de centres commerciaux de petite taille dans la commune.

Les années « soixante-dix » ont été marquées par la construction du plus grand centre commercial de ville, appelé « Arc-en-Ciel », lequel, entouré des principaux services publics, est devenu le coeur de la ville.

De 1975 à 1985, le tissu commercial gargeois a été florissant dans le contexte d'un équilibre entre les petites, les moyennes et les grandes surfaces et de la présence d'une population en majorité de souche métropolitaine française.

M. Joël Hermange a évalué à 300 le nombre de commerces traditionnels en 1985, alors que ce nombre est tombé à 100 en 1996.

Puis, il a souligné qu'à partir de 1985, le nombre de grandes surfaces installées dans les communes voisines avait augmenté considérablement. Concomitamment, la structure de la population de Garges avait évolué vers une forte concentration de personnes immigrées tandis que certains Gargeois de souche commençaient à quitter la ville. L'offre commerciale et de service s'est portée sur des produits exotiques à faible coût, ce qui a entraîné la progressive disparition de l'offre commerciale de produits de qualité.

Il a souligné que la baisse des prix avait provoqué une diminution des chiffres d'affaires qui avait débouché sur une réduction des effectifs employés dans le secteur commercial.

Il a fait état, à partir de 1991, du départ massif de Gargeois de souche corré à une chute des prix de l'immobilier commercial et d'habitation.

M. Joël Hermange a souligné que les émeutes de mars 1994 avaient créé un « choc psychologique » qui avait entraîné le découragement de plusieurs commerçants et le sentiment d'une « disparition de l'Etat de droit ».

Pour l'avenir, il a indiqué que le projet de l'instauration d'une zone franche pendant cinq ans apparaissait « providentiel » pour les commerçants locaux encore en place qui ne peuvent actuellement rembourser les arriérés accumulés au titre des cotisations sociales, des impôts ou des loyers.

Il a évoqué la situation du centre commercial « Arc-en-Ciel » qui comprend 50 commerces ainsi qu'un local commercial susceptible d'accueillir un supermarché et en attente d'un repreneur depuis 20 mois.

Il a souligné qu'une chaîne de supermarché accepterait d'engager 6 millions de francs au titre de l'aménagement intérieur du local à la condition que soit prise en charge la réhabilitation extérieure du centre commercial, le coût de cette dernière opération étant évalué à 7 millions de francs.

Il a souligné que, même si l'ouverture de la grande surface devait entraîner la création de 60 emplois, les commerçants de la ville n'étaient pas dans une situation financière qui leur permette d'obtenir des banques les

emprunts nécessaires pour lancer l'opération, en dépit des aides envisagées par la commune.

Mme Nelly Ollin a indiqué que l'instauration de la zone franche pendant cinq ans permettrait de faire « revivre » quatre centres d'activité à Garges-les-Gonesses et a souligné la part prise par la commune en vue de la réhabilitation du centre « Arc-en-Ciel ».

Compte tenu de l'importance de la délinquance, de l'insuffisance de la police et de l'affaiblissement actuel du tissu commercial, elle s'est demandé si la zone franche ne devrait pas être pérennisée.

Elle a souligné enfin que la population immigrée, composée de près de 60 ethnies différentes, représentait 45 % de la population municipale dans certains quartiers.

M. Gérard Larcher, rapporteur, s'est interrogé sur la proportion des commerçants demeurés sur place qui emploient un ou plusieurs salariés.

M. Guy Fischer a évoqué l'expérience des Minguettes dans la région lyonnaise et s'est interrogé sur les effets pervers de l'ouverture d'une grande surface pour le petit commerce communal.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est interrogé sur l'importance de la grande surface envisagée par rapport à la population locale.

M. Joël Hermange a indiqué que les commerçants demeurés sur place avaient souvent développé des services complémentaires à leur activité commerciale et que 15 % seulement d'entre eux n'avaient pas de salariés.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a constaté la nécessité de tenir compte des difficultés financières inéluctables des commerçants demeurés dans les quartiers sensibles pour l'attribution des aides fiscales et sociales et a souligné l'importance de la vitalité d'un commerce structuré pour faire revivre ces quartiers.

5. Mme Souad BENANI, présidente de l'Association « Nanas Beurs ».

Mme Souad Benani s'est félicitée que le projet de loi concernant le pacte de relance pour la ville prenne en compte des éléments essentiels menaçant la cohésion sociale dans les villes, tels que la ségrégation dans l'habitat ou le poids du chômage, et tente d'y remédier, notamment par le soutien au tissu associatif existant dans les quartiers.

En premier lieu, elle a estimé que si la question du logement se posait avec acuité aujourd'hui, c'est parce qu'elle était liée au processus de croissance urbaine. S'il y avait, en effet, en France moins de 10 millions de citadins (25 %

des 38 millions de français) en 1850, ils sont aujourd'hui plus de 45 millions (3/4 des 58 millions d'habitants).

Elle a rappelé toutefois que tous les citadins ne sont pas des banlieusards et que tous les habitants de la périphérie des villes ne vivent pas dans les quartiers difficiles. Appartenant à la ville, les quartiers nord de Marseille ou les courées de Roubaix, par exemple, connaissent le sort des banlieues.

Elle a considéré que les difficultés des banlieues étaient celles de la classe ouvrière et que c'était sa fraction la plus déshéritée, à la fois française et immigrée, qui y était aujourd'hui engluée dans des problèmes inextricables. Elle a relevé que, de ce point de vue, la localisation des cités était éloquent, concentrée autour des grandes agglomérations industrielles. Elle a souligné que la cité des Muraux s'ouvrait sur l'entrée des parkings de Renault-Flins, celle de la Cité du Pont de Sèvres sur les usines de Renault-Billancourt.

En second lieu, si banlieues et immigration étaient souvent associées, elle a rappelé que le problème des banlieues n'était pas spécifiquement celui des immigrés mais celui de l'ensemble de la classe ouvrière. Si les immigrés sont nombreux dans les cités, c'est parce qu'ils appartiennent à la classe ouvrière et que la population des banlieues reflète la présence de ses catégories les plus récemment prolétarisées. Leur manque de qualification a réduit leurs possibilités de reconversion et a entravé leur mobilité géographique et sociale. A Vaulx-en-Velin, 27 % de la population est immigrée et compte 41 % d'ouvriers. Au Val Fourré 46 % de la population est d'origine immigrée et 70 % de ses habitants sont ouvriers.

Citant plusieurs rapports récents dont celui de Michèle Tribalat publié sous le titre de « Faire la France » (une enquête sur les immigrés et leurs enfants - La Découverte/Essais, Paris 1994), elle a estimé que la machine à intégrer les populations d'origine étrangère continuait de fonctionner en France de façon encore satisfaisante, même si le processus n'était pas parfait et si, du fait de l'enracinement du Front national et de la progression de l'intégrisme, tout danger n'était pas écarté.

Elle a ensuite évoqué le problème des jeunes, rappelant que la moitié des moins de 25 ans, d'ici l'an 2000, seront issus de ces quartiers. Elle a estimé que, faute d'avoir travaillé assez tôt, une fraction assez importante de cette jeunesse risquait de s'installer durablement dans la marginalité. Ce risque existe d'autant plus que leur concentration dans les quartiers où pratiquement un jeune sur deux est exclu de l'activité sociale conduit à la formation d'une contre-société où le chômage est la règle et le travail l'exception.

Enfin, elle a abordé la situation des femmes dans les banlieues en notant que lorsque l'on évoquait le malaise des « beurs » dans les cités, on parlait généralement de celui des garçons. Plus agressifs et plus bruyants, ils suscitent plus souvent l'attention à travers la violence urbaine. Or, un rapport réalisé en

juin 1995 à l'attention des pouvoirs publics et intitulé « Les jeunes filles issues de l'immigration maghrébine : une problématique spécifique » signale des difficultés bien spécifiques et constate l'absence de structures adaptées au traitement de celles-ci. Elle a indiqué que les jeunes filles se différencient des garçons parce qu'elles bénéficient d'un préjugé favorable de l'opinion publique française, alors qu'elles subissent des contraintes familiales plus rigoureuses que les garçons et vivent des conflits violents au quotidien.

Mme Souad Benani a précisé que les jeunes filles étaient aussi « ballottées » entre deux statuts qui s'opposent. Elles sont considérées comme « autonomes » pour la société d'accueil et comme « dépendantes » par leur entourage familial et communautaire, une situation qui les conduirait parfois à la rupture familiale et à la rupture communautaire.

Puis, **M. Gérard Larcher, rapporteur**, a demandé à Mme Souad Benani son sentiment sur l'article 38 du projet de loi, notamment les liens qu'il impliquait entre les associations et les communes, sur le rôle intégrateur des femmes immigrées et sur le principe de la laïcité dans la société française face aux communautés religieuses implantées successivement dans notre pays.

M. François Trucy l'a interrogée sur l'évolution du nombre de couples mixtes en France.

M. Serge Franchis a souligné la difficulté pour les pouvoirs publics de trouver des associations représentatives des femmes issues de l'immigration.

Mme Souad Benani a estimé que l'article 38 soulevait une interrogation quant au contrôle qui serait opéré sur les associations par les communes, au-delà du contrôle financier normal, et s'est prononcée pour un véritable partenariat avec les collectivités publiques. Sur la laïcité, elle a insisté sur l'importance du rôle de l'école pour la défense des valeurs républicaines, notamment de l'égalité des droits, et sur la nécessité de ne pas laisser le terrain à l'intégrisme et aux particularismes. Elle a confirmé l'augmentation du nombre de mariages mixtes tout en rappelant les règles prévalant notamment en Afrique du nord dans ce domaine. Quant à la représentation des femmes immigrées, elle a rappelé l'initiative menée par Mme Simone Veil au niveau du Parlement européen et les difficultés auxquelles elle s'était heurtée.

Mercredi 4 septembre 1996

1. M. Alain LAMASSOURE, ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué au budget, a tout d'abord rappelé les principales dispositions financières et fiscales liées au projet de loi. Il a indiqué que ce texte était un des éléments d'un programme d'ensemble comportant

plus de 60 mesures, 12 milliards de prêts aux collectivités locales et aux organismes HLM et 15 milliards de francs d'aide budgétaire de l'Etat sur trois ans. Il a indiqué que le projet se fondait sur une logique de discrimination territoriale positive qui s'inspirait de l'esprit de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire, afin de concentrer les efforts de l'Etat sur les zones qui étaient les plus nécessiteuses.

Puis, le ministre a précisé que le pacte reposerait sur 744 zones urbaines sensibles et 350 zones de redynamisation urbaine dont il a rappelé les critères de définition. Il a indiqué en outre que dans ces zones, les entreprises créant des emplois bénéficieraient d'une exonération de taxe professionnelle et de charges sociales patronales durant les douze premiers mois suivant l'embauche des 50 premiers salariés.

Abordant la question des zones franches urbaines, le ministre a déclaré que les 38 zones de métropole et les 6 zones des DOM-TOM devraient démontrer la possibilité d'inverser la tendance grâce au bénéfice de dispositions favorables aux entreprises. Il a rappelé que les entreprises de moins de 50 salariés y seraient exonérées d'impôt sur les sociétés pour les emplois créés pendant une durée de cinq ans à compter du 1er janvier 1997, si elles embauchaient 20 % de personnes résidant dans la zone franche urbaine.

Le ministre a en outre rappelé que le plan prévoyait également d'encourager l'emploi non marchand et que l'Etat consacrerait environ 500 millions de francs en 1996 à cette fin, tandis que le pacte de relance prévoyait la création de 100.000 emplois de ville dans les quatre ans à venir.

Le ministre a ensuite évoqué la question de la compensation du manque à gagner occasionné pour les collectivités locales par les exonérations de recettes locales. Il a proposé, en la matière, de s'inspirer de la compensation de l'exonération de taxe professionnelle définie dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Il a rappelé que, grâce à ce système, l'Etat compensait les exonérations liées à la création d'entreprises tandis que l'extension d'activités des entreprises existantes était prise en compte par le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Le ministre a indiqué que l'accroissement des ressources de ce fonds, qui avoisinera 460 millions de francs en 1997, servirait au financement des exonérations liées à l'extension des activités existantes. Il a ajouté que, pour la taxe foncière, l'exonération serait intégralement prise en charge par l'Etat.

M. Gérard Larcher, rapporteur, après avoir pris acte du choix de la méthode de compensation retenue par le Gouvernement, s'est déclaré favorable à ce que cette péréquation soit garantie pour une durée analogue à celle de cinq ans qui est prévue pour les autres dispositions de la loi.

Le ministre lui a répondu qu'il avait compris le souci de la commission spéciale de voir la compensation garantie sur la durée et il s'est déclaré favorable à ce que celle-ci relève du projet de loi de finances pour 1997, ajoutant que la durée de cinq ans, cohérente avec les mesures du pacte, lui semblait devoir être retenue.

Répondant à une seconde question de **M. Gérard Larcher, rapporteur**, qui s'interrogeait sur l'opportunité de faire figurer le principe de compensation dans le texte de la loi lui-même, le ministre a indiqué que, bien que ces dispositions puissent figurer dans un support juridique ou un autre, il avait pour sa part une préférence pour la loi de finances qui fixerait les modalités de la réforme fiscale que le Gouvernement entendait engager.

MM. Gérard Larcher, rapporteur, et **M. Serge Franchis** se sont interrogés sur la situation des commerçants et artisans qui n'employaient pas de salariés et pour lesquels aucune exonération n'était actuellement prévue.

Le ministre lui a répondu qu'il avait bien noté la question de l'extension des mesures d'allégement des cotisations sociales au bénéfice des artisans soumis au régime de cotisation sociale personnelle et qu'il convenait d'en étudier l'incidence économique sur les régimes de protection sociale des artisans et des commerçants.

Répondant à une question de **M. Gérard Larcher, rapporteur**, sur l'adaptation des dispositions fiscales aux départements et territoires d'outre-mer, et notamment de leur cohérence avec les lois Pons et Perben, le ministre a répondu qu'il n'était pas favorable à ce qu'un dispositif d'aide supplémentaire s'ajoute aux avantages existants dans les départements d'outre-mer. S'agissant du zonage dans ces départements, le ministre a déclaré que six zones franches urbaines seraient créées au total aux Antilles, en Guyane et à la Réunion, compte tenu des réalités locales et notamment du taux de chômage des jeunes et des difficultés d'insertion propres au département.

Interrogé par le rapporteur sur l'article 6 destiné à favoriser le logement locatif neuf et sur l'opportunité de proroger les dispositions courant jusqu'à la fin décembre 1997, le ministre a répondu que le régime fiscal des propriétaires bailleurs avait été récemment amélioré lors de l'adoption du texte portant diverses dispositions d'ordre économique et financier par un régime plus incitatif que les dispositions Quilès et Méhaignerie et qui offrait aux propriétaires la possibilité de procéder à un amortissement fiscal de leur investissement immobilier. Il a ajouté que, dans ces conditions, il ne souhaitait pas opérer une distinction nouvelle en faveur des zones franches urbaines sur ce sujet.

M. Gérard Larcher, rapporteur, ayant déclaré qu'il lui paraissait souhaitable de corriger le caractère quelque peu hermétique de l'article 4, le ministre lui a répondu qu'il était disposé à recueillir les amendements qu'y apporterait la commission spéciale.

Répondant à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, qui l'interrogeait sur l'opportunité de définir un critère plus représentatif du bénéfice réalisé dans les zones franches pour le calcul des exonérations fiscales, le ministre lui a répondu que ce problème avait été partiellement réglé, d'une façon qu'il ne jugeait pas totalement satisfaisante dans le cas des zones d'entreprises créées en 1986-87 car certaines sociétés avaient tendance à concentrer l'intégralité de leurs bénéfices dans les établissements situés dans les zones franches ouvrant droit à exonération fiscale.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a indiqué au ministre qu'il lui paraissait souhaitable d'inclure une clause d'embauche en contrepartie des avantages fiscaux, notamment pour les entreprises de plus de 50 salariés qui n'étaient pas concernées par les exonérations de charges sociales.

Le ministre lui a répondu que la formule de la clause d'embauche n'avait pas été retenue car si elle était envisageable en ce qui concerne les cotisations sociales, elle n'était pas souhaitable pour les avantages fiscaux dans la mesure où les services fiscaux ignorent le nombre de salariés employés par les redevables de l'impôt sur les sociétés.

Interrogé par **M. Gérard Larcher, rapporteur**, sur la possibilité de cumuler les exonérations prévues par le texte avec le crédit impôt-recherche ou le crédit impôt-formation, le ministre a répondu qu'a priori ce cumul n'était pas possible et qu'au surplus le bénéfice d'un tel cumul ne serait vraisemblablement pas revendiqué.

M. André Bohl a ensuite demandé au ministre s'il était prévu d'exonérer également les entreprises de la contribution au fonds national de péréquation sur la taxe professionnelle et de la taxe additionnelle prélevée par les chambres de commerce et les chambres des métiers.

Le ministre lui a répondu que cette question méritait d'être étudiée.

M. Gérard Larcher, rapporteur, s'est interrogé sur la possibilité pour le Gouvernement d'agir sur ces organismes qui sont sous tutelle.

M. Paul Girod a observé pour sa part que les organismes consulaires devraient dans tous les cas trouver ailleurs des ressources si on limitait cette taxe.

Interrogé par **M. François Trucy** sur les modalités de contrôle de la pérennité des emplois créés, le ministre a déclaré qu'un tel dispositif était en effet prévu.

Répondant à une seconde question de **M. François Trucy**, le ministre a déclaré que le Gouvernement souhaitait associer les chambres consulaires à l'application du pacte de relance.

Puis, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a évoqué le risque de blocage des embauches par les collectivités locales de personnes sous le régime des

emplois de ville. Il a précisé que même si l'Etat prenait en charge 55 % du coût de ces emplois, et que les conseils généraux y contribuaient également, les collectivités locales devraient supporter le coût d'une rupture du contrat et qu'elles devraient s'assurer à ce titre. Il a souhaité que les communes puissent cotiser aux Assedic pour les titulaires des emplois de ville, comme elles le font pour les personnels non titulaires des collectivités locales.

M. Daniel Eckenspieller a observé que les collectivités locales ne pouvaient supporter le coût occasionné par les mouvements de personnel au titre des emplois de ville et qu'il était nécessaire dans ces conditions qu'une mesure législative assimile ces derniers au régime des contrats emplois consolidés et des contrats emplois solidarité pour les cotisations aux Assedic.

Répondant à **M. Guy Fischer**, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a observé que le régime des employés titulaires et celui des non titulaires étant d'ores et déjà distincts, il était nécessaire de ne pas créer un troisième régime juridique pour les emplois de ville.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a ensuite interrogé le ministre sur la délimitation du périmètre des zones franches, dont la version définitive ne serait connue qu'après le vote de la loi.

Le ministre lui a répondu que celle-ci avait été élaborée en relation avec la Commission européenne et que l'Etat consentirait un effort global annuel d'environ 1,2 milliard de francs.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a indiqué que la commission avait fixé à 1 % de la population totale le maximum de population résidant dans les zones franches.

2. M. Gérard HAMEL, député-maire de Dreux et de M. Gilbert ROGER, maire de Bondy, représentants de l'Association des maires de France.

A titre liminaire, **M. Gérard Hamel** a indiqué que l'Association des maires de France avait mis en place un groupe de travail réunissant les maires des communes dont le territoire était concerné par les zones franches urbaines, afin de leur permettre d'échanger leurs expériences, de recenser les problèmes rencontrés et d'être des interlocuteurs du Gouvernement sur les questions intéressant ces zones franches.

Puis, s'inquiétant des risques de distorsions de concurrence au détriment d'activités commerciales qui seraient situées à la périphérie des zones franches urbaines, **M. Gérard Hamel** a suggéré la mise en place de comités d'agrément, afin d'éviter l'implantation dans les zones franches urbaines d'entreprises dont l'unique objet serait de bénéficier de primes de la collectivité publique.

M. Gérard Hamel a par ailleurs indiqué que les maires concernés considéraient que les actions mises en oeuvre dans ces zones prioritaires devraient faire l'objet de financements expressément prévus à cette fin.

M. Gilbert Roger souhaitant que l'instauration des zones franches urbaines soit vécue de manière positive par toutes les parties intéressées, a notamment fait valoir que les emplois de ville ne devraient pas entraîner des charges nouvelles pour les collectivités locales.

Puis, répondant aux questions de **M. Gérard Larcher, rapporteur**, **M. Gérard Hamel** a précisé que sa proposition de mettre en place des comités d'agrément dans les zones franches urbaines répondait à la préoccupation des maires concernés de disposer d'un appui juridique leur permettant de prévenir l'implantation d'entreprises « chasseurs de primes ».

S'agissant du périmètre des zones franches urbaines, il a indiqué que des discussions étaient en cours avec la délégation interministérielle à la ville et que celle-ci disposait désormais des dossiers établis par les communes qui lui permettraient, pour ce qui est des entreprises existantes, d'évaluer les coûts des exonérations fiscales prévues par le projet de loi.

En réponse à **M. Serge Franchis, président**, qui s'inquiétait d'un déséquilibre dans la concurrence entre les entreprises établies dans les zones franches urbaines et celles implantées dans leur périphérie, **M. Gérard Hamel** a considéré que la consultation des chambres consulaires pourrait permettre de prévenir un tel déséquilibre.

Puis, répondant à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, **M. Gilbert Roger** a estimé qu'une « professionnalisation » des compétences dans les communes serait nécessaire pour assurer la promotion des zones franches urbaines.

S'agissant des conférences communales pour le logement, **M. Gilbert Roger** a fait observer que leur mise en place était généralement souhaitée et qu'elle permettrait une meilleure organisation des tâches avec les organismes HLM.

Pour ce qui est de l'instauration de comités de quartier, proposée par le projet de loi, **M. Gilbert Roger** a jugé nécessaire de laisser une certaine souplesse à la vie locale.

En ce qui concerne la faculté de créer des fonds locaux associatifs, il a considéré que, dès lors qu'une association bénéficiait de financements publics, il était normal d'organiser ses relations avec la collectivité contributrice, notamment la commune.

Enfin, tout en indiquant que le groupe de travail de l'Association des maires de France n'avait pas examiné la disposition créant un établissement

public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, **M. Gilbert Roger** a estimé que la portée de cette mesure était incertaine.

Mme Nelly Olin, après avoir jugé souhaitable la création de comités d'agrément, a fait valoir que la mise en oeuvre, dans de bonnes conditions, des mesures du pacte de relance pour la ville impliquerait que les communes concernées soient dotées de personnels ayant les compétences adaptées. Elle a estimé que, dans cette perspective, une contribution des fonds européens pourrait être très utile.

M. Guy Fischer, tout en considérant également nécessaire que les communes concernées par les zones franches urbaines disposent de telles compétences, a jugé nécessaire d'éviter une dispersion des moyens en définissant précisément les objectifs poursuivis. Il s'est en outre interrogé sur les modalités de financement des actions nouvelles.

M. Alain Dufaut s'est inquiété des difficultés qui pourraient survenir afin d'intégrer dans les zones franches des zones d'activité situées à leur périphérie.

En réponse, **M. Gérard Hamel** a tout d'abord jugé nécessaire que l'Etat crée une enveloppe financière spécifique pour le financement des actions nouvelles dans ces zones.

Pour ce qui est de l'intégration des zones d'activité situées à proximité d'une zone franche urbaine, il a indiqué que le groupe de travail de l'Association des maires de France avait mené des discussions avec la délégation interministérielle à la ville qui s'était montrée réticente aux extensions de périmètres qui concerneraient un trop grand nombre d'entreprises. Il s'est en conséquence demandé s'il ne serait pas possible de subordonner l'intégration dans la zone franche urbaine à une condition de durée d'installation.

M. Gérard Hamel s'est par ailleurs inquiété du cas d'entreprises qui installeraient leur siège social dans une zone franche urbaine, mais qui, en pratique, exerceraient leur activité à l'extérieur de cette zone.

S'agissant enfin de la création de comités d'agrément, il a estimé qu'elle permettrait de mieux réguler l'implantation des entreprises dans les zones franches urbaines.

M. Gilbert Roger, faisant observer que les fonctionnaires exerçant dans les zones franches urbaines pouvaient bénéficier d'un doublement de leurs primes, s'est inquiété de l'accroissement des charges communales qui pourrait résulter de cette mesure.

Puis, **M. Gérard Larcher, rapporteur**, l'ayant interrogé sur la disposition de l'article 13 du projet de loi qui prévoyait la fourniture par le maire

de données relatives à la condition de résidence prévue pour le bénéfice d'une exonération de charges sociales. **M. Gilbert Roger** a estimé qu'une telle disposition serait en pratique très difficile à mettre en oeuvre.

Enfin, répondant à **M. André Bohl** qui mettait en doute la valeur de la référence au recensement de 1990 pour la définition des zones de redynamisation urbaine, **M. Gérard Hamel** a indiqué que le groupe de travail de l'Association des maires de France avait fait valoir ce point de vue à la délégation interministérielle à la ville qui semblait néanmoins très attachée au maintien de cette référence.

3. MM. Jean-Philippe LACHENAUD, sénateur, président du conseil général du Val d'Oise, et de M. Jean-Jacques WEBER, député, président du conseil général du Haut-Rhin, représentants de l'Association des présidents de conseils généraux (APCG).

M. Jean-Philippe Lachenaud, soulignant que les conseils généraux étaient très impliqués dans la politique de la ville, a fait observer que dans le cadre de leurs compétences légales, ils menaient différentes actions intéressant notamment les services sociaux ou encore la rénovation des bâtiments, des espaces naturels et des équipements.

M. Jean-Philippe Lachenaud a également relevé que les conseils généraux développaient avec les communes et l'Etat un partenariat qui s'était en particulier concrétisé dans les contrats de ville et dans certains grands projets urbains. Il a par ailleurs noté que certains conseils généraux avaient estimé nécessaire de mener une politique autonome de la ville en concertation avec les municipalités intéressées et dans le respect de l'autonomie de ces dernières. Il a souligné que ces politiques avaient notamment permis la mise en oeuvre d'actions importantes de réhabilitation de la vie sociale.

Puis, abordant le dispositif proposé par le projet de loi, **M. Jean-Philippe Lachenaud** a indiqué que les conseils généraux avaient manifesté beaucoup d'intérêt pour le pacte de relance pour la ville dont l'élaboration avait fait l'objet d'une concertation avec l'Assemblée des présidents de conseils généraux.

Il a néanmoins précisé que les conseils généraux souhaitaient disposer de garanties supplémentaires pour un certain nombre de dispositions du projet de loi.

En premier lieu, **M. Jean-Philippe Lachenaud** a fait valoir que l'absence de compensation au profit des départements des exonérations fiscales prévues par ce texte ne serait pas acceptable dans un contexte budgétaire rendu déjà très difficile par le « pseudo » pacte de stabilité. Il a jugé en conséquence nécessaire de définir précisément les modalités de compensation de ces exonérations pour toutes les collectivités concernées.

S'agissant en second lieu du fonds de solidarité pour le logement, tout en approuvant l'extension des interventions de ce fonds au profit des opérations en faveur des propriétés dégradées, **M. Jean-Philippe Lachenaud** a estimé que cette mesure devrait être compensée par des crédits supplémentaires de l'Etat.

En ce qui concerne les conférences communales du logement, il s'est félicité que le projet de loi prévoit d'ores et déjà, et logiquement, l'association des conseils généraux.

S'agissant des établissements publics locaux chargés des zones de rénovation urbaine, **M. Jean-Philippe Lachenaud**, après avoir relevé qu'existaient déjà des outils permettant aux communes de mener de telles opérations, a indiqué que les départements sollicités pour s'associer à ces opérations avaient pour la plupart été réticents. Il a donc souhaité que leur participation ne soit pas rendue obligatoire.

Concernant les fonds locaux associatifs, **M. Jean-Philippe Lachenaud** a considéré que si leur création pouvait permettre une simplification de la procédure, elle ne devait néanmoins pas être rendue obligatoire.

Puis, tout en se déclarant plutôt favorable à la formule des emplois de ville, **M. Jean-Philippe Lachenaud** s'est néanmoins interrogé sur l'économie du dispositif proposé. Il a notamment jugé nécessaire de pérenniser ce mécanisme afin d'éviter un trop grande instabilité des dispositifs d'insertion. Il s'est en outre inquiété d'une éventuelle interruption des financements de l'Etat qui avait déjà été constatée pour le dispositif des contrats emploi-solidarité.

M. Jean-Philippe Lachenaud a donc souhaité que le nouveau dispositif soit bien précisé et encadré. Il a néanmoins fait observer que les premiers emplois de ville mis en oeuvre avec une aide de l'Etat à hauteur de 55 % semblaient donner des résultats satisfaisants.

En conclusion, **M. Jean-Philippe Lachenaud**, estimant que cette question soulevait le problème des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, a de nouveau souligné qu'une compensation au profit des départements des exonérations fiscales prévues par le projet de loi était indispensable.

M. Jean-Jacques Weber a également souligné qu'une telle compensation devait être prévue.

M. Gérard Larcher, rapporteur, après avoir précisé que l'intervention des établissements publics d'aménagement au profit des départements supposait l'accord préalable de ces derniers, s'est interrogé sur le rôle du futur établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux. Le rapporteur a par ailleurs souhaité avoir des précisions sur les conditions de mise en oeuvre des

emplois de ville. Il s'est en outre interrogé sur la portée du plan de sauvegarde visant à restaurer le cadre de vie des occupants d'immeubles et sur les conditions de la participation des départements aux conférences communales du logement.

M. Paul Girod a jugé nécessaire la compensation au profit des départements des exonérations fiscales prévues par le projet de loi.

M. Serge Franchis, président, a souligné que, pour être efficaces, les contrats d'emplois de ville devraient correspondre à de véritables emplois.

M. Guy Fischer a également fait valoir que ces emplois devraient nécessairement être pérennisés, ce qui impliquait que l'aide de l'Etat soit maintenue.

En réponse, **M. Jean-Jacques Weber** a estimé que les emplois de ville créaient une nouvelle catégorie de personnes employées, ce qui semblait d'ailleurs susciter une certaine inquiétude des syndicats de la fonction publique.

En ce qui concerne la réhabilitation des immeubles, il a considéré qu'une péréquation serait nécessaire entre les co-locataires pour ce qui est des dégradations constatées.

M. Jean-Philippe Lachenaud a estimé que la participation des conseils généraux au plan de sauvegarde du cadre de vie, tout en entraînant un risque financier, apparaissait néanmoins nécessaire compte tenu de la dégradation actuelle de certains quartiers.

Pour ce qui est des conférences communales du logement, il a indiqué que les départements jugeaient, dans tous les cas, utiles d'y participer.

En ce qui concerne les établissements publics locaux d'aménagement, il a fait part de sa crainte que soit élaboré un statut type qui prévoirait la participation obligatoire des conseils généraux.

S'agissant de l'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, il s'est déclaré à titre personnel défavorable à sa création, jugeant préférable de s'en tenir aux structures existantes déjà spécialisées dans la restructuration urbaine.

Enfin, pour ce qui est des emplois de ville, il a considéré qu'il s'agissait d'un nouveau type d'emplois qui ne pouvait être assimilé à aucune des catégories existantes.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, après avoir rappelé les débats de l'Assemblée nationale sur le niveau de recrutement souhaitable pour ces emplois, a considéré que le choix du niveau du baccalauréat était satisfaisant.

Concernant la compensation des exonérations fiscales, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a fait observer qu'elle devrait, d'une part, porter à la fois sur la taxe professionnelle et sur la taxe foncière, d'autre part, être prévue dès lors que l'exonération était applicable de plein droit. Il a souligné que cette compensation devrait bénéficier à tous les niveaux de collectivités locales et à leurs groupements. Il a noté qu'une compensation par le fonds national de péréquation pouvait soulever des difficultés eu égard à la situation financière de ce fonds.

4. M. Jacques PERRILLIAT, délégué général de l'Institut du commerce et de la consommation (ICC).

M. Jacques Perrilliat a rappelé que l'Institut avait vocation à rassembler les dirigeants des grandes entreprises du secteur de la distribution commerciale.

Il a tout d'abord constaté qu'un distributeur avait intérêt à investir dans l'ouverture d'une grande surface en périphérie, plutôt qu'en centre ville où les prix fonciers sont plus élevés, la fiscalité locale plus lourde et les difficultés de circulation plus grandes.

Il a souligné ensuite les facteurs qui rendaient peu attractive l'installation d'un commerce dans un quartier sensible.

Il a mis l'accent sur les phénomènes d'insécurité générateurs de « stress » pour le commerçant et ses salariés.

Il a constaté par ailleurs que les consommateurs solvables qui résident dans ces zones disposaient en général des moyens de se déplacer et qu'ils tendaient généralement à effectuer leurs achats à l'extérieur du quartier.

Par ailleurs, la présence d'une clientèle « turbulente » dans les commerces situés en zone sensible provoquait la « fuite » des clients intéressants.

Enfin, le niveau de délinquance, même modeste, qui existait autour ou à l'intérieur de ces grandes surfaces, aggravait le sentiment d'insécurité des consommateurs.

M. Jacques Perrilliat a estimé que le « retour » des grandes surfaces dans les zones sensibles passait par un rétablissement de la sécurité, sans mesures répressives excessives, ainsi que par des « discriminations positives » pour les entreprises qui s'installaient dans ces quartiers.

Il a souligné toutefois qu'un avantage fiscal ne suffirait pas, à lui seul, à déclencher une décision d'implantation.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a reconnu le caractère indispensable du retour à la « sérénité » dans les quartiers et s'est interrogé sur la

perception par la grande distribution de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) prévu à l'article 27 du projet de loi.

M. Guy Fischer a constaté que si la plupart des supérettes avaient abandonné les zones sensibles, certaines grandes surfaces avaient volontairement fait le choix de se maintenir malgré les difficultés. Il a souligné la complémentarité d'intérêt qui pouvait s'établir entre une grande surface et les petits commerces dans un centre commercial.

M. François Trucy a souligné qu'un habitant d'un quartier sensible pouvait généralement accéder à de nombreux hypermarchés déjà implantés ce qui pouvait contrecarrer les efforts engagés en matière de restructuration des espaces commerciaux.

M. Dominique Braye, se référant à son expérience locale, a estimé qu'un avantage fiscal ne suffirait pas pour attirer les entreprises dans un quartier sensible.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est interrogé sur l'efficacité comparée du recours à la police d'Etat, à une police municipale ou à des sociétés de gardiennage privées en matière de sécurité.

M. Jacques Perrilliat a souligné que si les entreprises de la grande distribution n'avaient sans doute pas une perception très précise de l'EPARECA, elles n'en demeuraient pas moins très conscientes du caractère essentiel de la maîtrise du foncier en matière commerciale.

Il a fait valoir l'importance d'un bon agencement des boutiques pour assurer le succès d'un centre commercial.

Il a reconnu que de grands groupes avaient choisi de maintenir leur présence dans les quartiers sensibles même si la logique du marché ne les y incitait pas, mais a remarqué le caractère fragile et aléatoire des solutions mises en place car elles dépendent des circonstances et des convergences entre les acteurs locaux.

Il a indiqué, faute de statistiques précises, que les commerçants portaient souvent une appréciation négative sur le recours aux vigiles en raison de leur coût mais aussi du fait qu'ils avaient une image moins bonne auprès de la population que celle des policiers.

M. Dominique Braye a souligné l'intérêt des contrats de ville dans les grandes surfaces pour assurer l'intégration des jeunes des banlieues.

M. Gérard Larcher, rapporteur, s'est interrogé sur les résultats de la politique d'embauche de jeunes en difficulté par les entreprises.

M. Jacques Perrilliat a estimé que les expériences d'embauche de jeunes des quartiers débouchaient dans l'ensemble sur de bons résultats mais pouvaient varier selon la nature des produits commercialisés.

S'agissant d'une consultation préalable des commissions départementales d'équipement commercial (CDEC) avant l'implantation en zone franche, il a souligné que l'allongement des délais d'instruction des dossiers serait très préjudiciable aux petites entreprises qui ont besoin d'un retour sur investissement rapide.

5. M. Jacky LEBRUN, président de la chambre de commerce et d'industrie de l'Oise.

M. Jacky Lebrun a indiqué, au préalable, qu'il était lui-même commerçant dans un quartier d'habitat dégradé, le plateau de Creil. Il a ensuite déclaré que la création de zones franches dans les quartiers difficiles, où l'exclusion et l'insécurité sévissent, serait d'une utilité marginale si les pouvoirs publics ne se préoccupaient pas en premier lieu de recréer les conditions d'une mixité sociale, notamment au sein du petit commerce.

En réponse à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, il a décrit le processus de dégradation du quartier de Creil, rappelant que son urbanisation massive dans les années soixante, à l'initiative d'un promoteur privé, avait précédé l'arrivée de populations d'origine maghrébine et le départ des familles les plus aisées. Puis, a-t-il ajouté, avec la dégradation du parc de logements et la crise de la métallurgie, les classes moyennes ont progressivement déserté le plateau. **M. Jacky Lebrun** a relevé que la proportion d'habitants de Creil d'origine étrangère s'élevait aujourd'hui à 34,8 % et que les fonctionnaires dont les enfants étaient en âge d'être scolarisés quittaient le quartier, malgré les primes qui leur étaient accordées. Il a indiqué qu'il ne réalisait lui-même qu'un bénéfice de 70.000 F par an avec deux magasins et qu'il lui était difficile de faire face à la concurrence de sept boucheries maghrébines proches des siennes.

En réponse au **président Jean-Pierre Fourcade**, **M. Jacky Lebrun** a précisé que la chambre de commerce et d'industrie de l'Oise s'apprêtait à mettre en place une activité de collecte de traitement et de valorisation de produits électriques et électroniques en fin de vie sur le bassin creillois et que cette initiative, conciliant une activité économique avec une activité écologique, pourrait permettre d'employer jusqu'à 60 jeunes sans qualification sans concurrencer, au demeurant, les activités existantes.

M. Jacky Lebrun a également évoqué la possibilité de susciter une activité similaire dans le recyclage de véhicules usagés.

En ce qui concerne le financement de ces projets, **M. Jacky Lebrun** a déclaré qu'il comptait sur leur rentabilité interne tout en précisant que les aides

fiscales et sociales prévues par le projet de loi contribueraient à leur équilibre économique.

Il a par ailleurs estimé que le nouveau dispositif relatif aux emplois de ville était réellement incitatif.

M. Dominique Braye, a souligné que les emplois de ville n'avaient pas pour seul objectif la réinsertion des jeunes. Il a aussi insisté sur la nécessité de recréer les conditions de la mixité non seulement sociale mais aussi commerciale dans les quartiers en difficulté, afin de ne pas concentrer les aides sur une seule catégorie de commerces.

Enfin, en réponse à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, **M. Jacky Lebrun** a estimé que les éventuels "comités d'agrément" au niveau de la chambre de commerce devraient calquer leur organisation sur celles des commissions départementales d'équipement commercial en étant notamment constitués de commerçants ayant une "bonne connaissance" des quartiers.

6. M. Maurice CHARRIER, maire de Vaulx-en-Velin.

M. Maurice Charrier a tout d'abord regretté que le pacte de relance pour la ville s'appuie en partie sur une vision erronée de la réalité des quartiers en difficulté, qui ne constituent pas un « monde à part », mais ont aussi leur propre vie culturelle et sociale.

Il a déclaré que le texte répondait néanmoins à un certain nombre de ses préoccupations.

Il a relevé à cet égard :

- les mesures proposées en matière de restructuration des espaces urbains commerciaux et artisanaux :

- les moyens mis en place pour la rénovation des logements HLM dans les quartiers en difficulté et les mesures dérogatoires aux plafonds de ressources pour l'accès aux logements locatifs sociaux dans les quartiers en difficulté :

- les mesures prises pour améliorer la prise en charge scolaire notamment sur le plan médico-social ; il a souligné que des spécialistes avaient estimé que 25 % à 30 % de la population scolaire à Vaulx-en-Velin étaient composés d'enfants présentant des troubles graves de la personnalité ;

- le développement de la justice de proximité et la réaffirmation de la nécessité de construire des « Maisons de justice et du droit ».

Puis, **M. Maurice Charrier** a estimé que certains points du pacte mériteraient d'être précisés ou renforcés.

Il a estimé que les copropriétés dégradées ne bénéficiaient pas toujours des financements nécessaires à leur réhabilitation.

Il a souhaité une réforme des modes de financement du logement locatif social en regrettant que le dispositif actuel ne favorise pas la mixité sociale.

Il s'est interrogé sur le caractère trop limitatif du périmètre des zones franches en soulignant que certains quartiers ne devaient pas être « stigmatisés » comme des ghettos.

Il a souhaité la création d'un « comité de pilotage de la zone franche » afin de contrôler si les engagements pris par les bénéficiaires des aides publiques étaient tenus.

Il a demandé enfin une augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes dotées de zones franches afin de leur permettre de bénéficier au maximum des dispositifs de financements croisés avec l'Etat.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président, M. Maurice Charrier** a précisé que la récente augmentation de la dotation de la solidarité urbaine ne permettait pas de compenser les surcoûts au titre de la caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) et les baisses des autres dotations de l'Etat aux collectivités locales.

M. Gérard Larcher, rapporteur, s'est interrogé sur les conférences communales du logement, les comités de quartiers et la procédure de délimitation du périmètre des zones franches.

M. Guy Fischer s'est interrogé sur les contrats emploi-ville.

M. Dominique Braye s'est interrogé sur la notion de troubles graves de la personnalité.

Concernant le logement. **M. Maurice Charrier** a souligné que pour la commune de Vaulx-en-Velin, cette compétence relevait de la communauté urbaine de Lyon et a regretté de ne pas disposer de réels pouvoirs pour peser sur la politique d'attribution des logements sociaux.

S'agissant des comités de quartiers, il s'est déclaré favorable à ce renforcement de la démocratie locale à condition qu'il ne conduise pas à une dilution des responsabilités.

Concernant la délimitation des zones franches, il a précisé qu'il était favorable à la prise en compte des terrains non bâtis et des friches industrielles des communes concernées dans la mesure où la zone pouvait bénéficier à des entreprises déjà installées et en bonne santé financière.

S'agissant des aides à la réhabilitation des copropriétés dégradées, il a souligné que le parc social « de fait » devait demeurer « sous statut privé » afin de maintenir la diversification de l'habitat.

Il s'est déclaré favorable à la création de l'EPARECA car il a estimé que la politique de la ville requérait une présence forte de l'Etat sous réserve que l'on n'assiste pas à un retour de la tutelle et que les savoir-faire locaux soient pris en compte.

S'agissant de la santé scolaire, il a constaté l'augmentation du nombre d'enfants ayant des difficultés à entrer en relation avec un groupe humain ou à se projeter dans l'avenir.

Concernant les « emplois ville », il a souligné que ces contrats devaient impérativement déboucher sur un véritable emploi, soit dans une entreprise, soit dans la fonction publique communale.

7. Mme Catherine TRAUTMANN, maire de Strasbourg.

Mme Catherine Trautmann a estimé que le pacte de relance pour la ville constituait un cadre permettant de répondre aux principaux problèmes soulevés dans les quartiers difficiles tels que la sécurité et l'insertion économique. Elle a précisé qu'à Strasbourg ces quartiers faisaient déjà l'objet d'une politique menée au niveau de la communauté urbaine et que des contrats de ville et un programme local de l'habitat y avaient déjà été négociés.

Toutefois, elle a appelé l'attention sur un certain nombre de points. S'agissant du zonage, elle a précisé qu'elle attendait encore l'arbitrage de M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, pour le périmètre de la zone franche prévue dans le quartier de Neuhof. Une des difficultés tient à la nécessité de préserver une cohérence avec les zones économiques à intégrer et à la réalisation de l'objectif de mixité sociale.

Elle a souligné que la délimitation des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones de redynamisation urbaine (ZRU) soulevait moins de problèmes compte tenu de l'existence, depuis 1993, de telles zones à Strasbourg. A titre d'exemple, elle a indiqué que le passage de certains quartiers en ZRU, opéré en 1993, permettant l'exonération de taxe professionnelle sur cinq ans, avait entraîné l'implantation de douze entreprises et la création de quarante-neuf emplois. Face à ces résultats, elle a regretté le déficit de communication vis-à-vis des milieux économiques. Elle a également mentionné l'implantation de nouveaux bureaux de police nationale et la création d'une maison d'insertion pour la population des quartiers sud de l'agglomération strasbourgeoise, chargée de coordonner les services de l'Etat, de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de la commune et d'être ainsi le lieu de rencontre entre les entreprises, les demandeurs d'emploi et les associations de quartiers.

Elle a appelé l'attention sur la nécessité de conforter les emplois existants en citant l'exemple des vingt-cinq entreprises d'insertion et des régies de quartiers implantées dans ces zones confrontées à l'absence de fonds propres et qui attendent beaucoup des allègements fiscaux et sociaux sur cinq ans.

Elle a critiqué certaines incohérences au niveau des décisions de l'Etat en évoquant le projet de fermeture d'un hôpital militaire dont un tiers du personnel réside dans le périmètre de la future zone franche et la baisse des crédits affectés au logement social alors que la commune prévoyait de créer 2.200 logements en 1996 et de porter leur nombre à 3.000 en 1998. Ces problèmes de financement ne permettront finalement la construction que de 1.000 logements cette année. Le coup d'arrêt porté à ces constructions a des conséquences immédiates sur l'effort de mixité sociale et sur les finances communales, la ville de Strasbourg devant apporter 8 millions de francs aux opérations immobilières engagées (soit un point de fiscalité locale).

Mme Catherine Trautmann a indiqué que l'on retrouvait la même problématique au niveau des transports urbains et a évoqué les difficultés rencontrées auprès des services de l'Etat lorsque la commune entendait prendre en charge certains commerces de proximité.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souligné à ce propos l'absence d'unité de la politique de l'Etat à l'égard de la ville.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a ensuite interrogé Mme Catherine Trautmann, d'une part, sur les conséquences des dispositions du pacte de relance pour la ville sur les entreprises d'insertion et sur l'opportunité d'une réforme du financement du logement pour atteindre l'objectif d'une mixité sociale.

Mme Catherine Trautmann a indiqué que les entreprises d'insertion implantées en zone franche seront certes favorisées mais que ces discriminations sont bien acceptées par les autres, compte tenu des difficultés particulières liées à leur environnement. Toutefois, elle a souhaité que les entreprises d'insertion bénéficient également d'un fonds de garantie cofinancé par la région et a regretté l'insuffisante articulation entre ces entreprises et les entreprises normales.

Sur le second point, elle a rappelé que la mise en place des surloyers aurait dû permettre d'augmenter les fonds gérés par les organismes sociaux pour rééquilibrer la sociologie de la population de ces zones. Elle a constaté, en fait, un appauvrissement catastrophique des familles et a estimé qu'il convenait d'aider davantage les communes à réduire la taille de certains immeubles et d'envisager un complément à la loi d'orientation pour la ville.

Puis, **M. François Trucy** l'a interrogée sur l'attitude de la population des autres quartiers non visés par les zones franches et **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, sur les aides de la région en faveur du désenclavement et des transports dans ces zones.

Mme Catherine Trautmann a indiqué qu'il y avait depuis longtemps déjà une approche solidaire de la politique appliquée aux différents quartiers, une logique d'agglomération et un effort de contractualisation dont la population avait conscience. Par ailleurs, elle a confirmé que la région comme le département comptaient contribuer aux efforts de la commune dans le domaine des transports.

8. M. René VANDIEREDONCK, maire de Roubaix. Après avoir rappelé l'histoire de sa ville, marquée par des vagues d'immigration successives (le pourcentage de la population d'origine maghrébine s'élevait au dernier recensement de 1990 à 33 %), **M. René Vandieredonck** a déclaré que Roubaix, où plus de 40 % des emplois dépendent du textile, avait constitué un laboratoire pour la politique de la ville.

Il a précisé que les deux tiers de la ville étaient aujourd'hui classés en zone urbaine sensible, la moitié en zone de redynamisation urbaine et un tiers en zone franche urbaine.

Après avoir estimé que les mesures déjà prises n'avaient pas fait reculer les problèmes, il a jugé essentiel de mener une politique de l'habitat au niveau de l'ensemble de l'agglomération et non à celui de la commune ou du quartier, afin de recréer la mixité urbaine.

M. René Vandieredonck a, ensuite, approuvé la dimension économique du projet de loi en indiquant qu'elle répondait à une nécessité impérieuse.

Il a précisé que 20.000 mètres carrés de commerces avaient disparu depuis cinq ans dans le centre de la ville de Roubaix (soit 50 % du potentiel existant cinq ans auparavant), alors que les grandes surfaces "prospéraient" en périphérie.

M. René Vandieredonck a encore reconnu l'intérêt de la discrimination positive dans les zones franches urbaines, afin de maintenir les entreprises existantes et éventuellement d'en attirer d'autres. Il a par ailleurs fait état de l'expérience positive des "Cadres Camaïeux" qui avaient créé trois unités dans l'agglomération de Roubaix-Tourcoing et dont le personnel correspondait à la "sociologie" des quartiers.

Puis, **M. René Vandieredonck** a ensuite formulé quelques réflexions sur les volets sécurité, habitat et restructuration du pacte de relance pour la ville :

- sur le premier point, il a relevé, en le regrettant, que le renforcement des effectifs de police dans les quartiers en difficulté s'effectuait souvent par redéploiement des effectifs existants et non par accroissement net de l'effectif total ;

- sur le volet habitat, il a plaidé pour que la communauté urbaine, et

non la commune, se voit attribuer des compétences en matière de plan local de l'habitat en jugeant indispensable de raisonner à l'échelle d'un bassin d'habitation. Il a relevé à cet égard que les collectivités territoriales, dont la garantie était sollicitée, s'étaient, en fait, substituées à l'Etat dans l'attribution des prêts locatifs aidés, nuisant ainsi à l'objectif de mixité sociale :

- s'agissant de la restructuration commerciale des centres-villes, **M. René Vandieredonck** a appelé de ses voeux la simplification des procédures de contrôle et une nouvelle démarche de la part des commissions départementales d'équipement commercial afin d'encourager les grandes surfaces à revenir en centre-ville.

M. René Vandieredonck a enfin insisté sur la responsabilité du schéma directeur d'aménagement de 1970 pour l'agglomération Lille-Roubaix-Tourcoing dans la ségrégation des populations et les problèmes d'exclusion auxquels les pouvoirs publics étaient aujourd'hui confrontés.

Mardi 10 septembre 1996

1. M. Philippe LABBE, directeur général de McDonald's France, et de Mme Véronique BOBIN, directeur des ressources humaines.

M. Philippe Labbé a d'abord présenté les activités de McDonald's France en rappelant qu'avec 430 restaurants répartis sur tout le territoire et gérés à 80 % par des locataires-gérants, McDonald's regroupait 25.000 personnes et créait 3.900 emplois par an. Il a souligné que ces emplois s'adressaient en priorité à des jeunes sans qualification ou sans expérience et qu'ils étaient pour 75 % d'entre eux à temps partiel. Il a indiqué que McDonald's consacrait des moyens importants à la formation et favorisait la promotion interne : 65 % des équipes d'encadrement des restaurants sont issues des salariés à temps partiel et 20 % du personnel du siège des restaurants. Il a enfin fait remarquer qu'à chaque ouverture de restaurant, plus de 50 % des investissements étaient confiés à des entrepreneurs locaux.

M. Philippe Labbé a ensuite décrit l'expérience de McDonald's en centre-ville et dans les banlieues en indiquant que chacun des restaurants « franchisés » participait, dans les quartiers en difficulté, aux actions d'aménagement et de soutien d'activités qui bénéficiaient aux commerces installés alentour. Il a mis l'accent sur l'opportunité que représentait l'ouverture d'un restaurant pour des jeunes en difficulté scolaire qui présentent un fort risque de marginalisation. Il a cependant rappelé qu'en raison des difficultés d'implantation dans certaines zones sensibles, McDonald's avait élaboré un cahier des charges assez précis (interdiction d'ouvrir un restaurant dans une cité : choix d'équipements fixes, de matériaux et de mobilier résistants : critère de mixité

dans la sélection des salariés : sélection de franchisés et de managers expérimentés : présence systématique de gardiens et de maître-chiens).

Puis **M. Philippe Labbé** a livré ses réflexions sur le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville. Sur la délimitation des zones, il a regretté que les zones urbaines sensibles ne puissent bénéficier des mêmes mesures que les zones franches urbaines pour préserver et développer le tissu économique. Il a considéré que les coûts en investissements, en matériel supplémentaire, en sécurité et en personnel étaient les mêmes pour les restaurants situés en zone urbaine sensible que pour les restaurants situés en zone franche. Il a déploré en outre que ces quartiers soient de plus en plus désertés par les services publics. Il a par ailleurs relevé qu'en raison des investissements supplémentaires qu'ils devraient réaliser, les restaurants situés dans les zones franches ne dégageraient sans doute pas de bénéfices durant les cinq premières années de leur exploitation, ce qui rendait vaine toute disposition fiscale visant à exonérer les bénéficiaires.

M. Philippe Labbé a ensuite souhaité que les dispositions du projet de loi visant à encourager les petits commerces soient simples et ne compliquent pas les tâches administratives des entrepreneurs. Il a suggéré la mise en place d'une structure de conseil et de soutien pour faciliter leurs démarches. Il a également relevé les difficultés rencontrées par les entrepreneurs nouvellement installés pour se faire rembourser la TVA. Il a recommandé la mise en place de politiques intercommunales pour améliorer la cohérence des politiques communales.

M. Philippe Labbé s'est enfin interrogé sur le fait de réserver les mesures fiscales et sociales du pacte de relance à certains secteurs d'activité d'une part, et aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires à l'exportation inférieur à 15 % d'autre part. Il a souligné que les problèmes d'insécurité représentaient l'obstacle majeur à l'implantation de commerces dans les quartiers sensibles. Il a jugé paradoxal que le Gouvernement tente d'attirer des entreprises privées dans des quartiers désertés par les services publics.

En réponse à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, qui l'interrogeait sur la politique de recrutement et de formation chez McDonald's, **Mme Véronique Bobin, directeur des ressources humaines**, a indiqué qu'un accord national de partenariat existait avec l'ANPE et que de nombreuses relations avaient été instituées avec les missions locales, le réseau des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et les associations locales. Elle a souligné que le recrutement d'un jeune sans qualification s'effectuait en trois étapes : une étape de présélection réalisée en partenariat avec les associations locales dans les quartiers difficiles, une étape d'intégration dans le monde du travail et une période de formation. Elle a insisté sur la nécessité d'intégrer des jeunes issus de toutes les populations représentant le tissu "ethnique" local.

M. Philippe Labbé a rappelé que si les managers n'étaient pas originaires des quartiers difficiles, tous les équipiers l'étaient et que, pour favoriser la progression de leur carrière, ils changeaient de restaurant lorsqu'ils étaient promus managers.

Mme Véronique Bobin a ensuite insisté sur la vocation sociale des entreprises commerciales situées en zone urbaine sensible. Elle a notamment indiqué que les franchisés qui apprenaient aux jeunes le respect de certaines contraintes professionnelles palliaient souvent l'absence d'autorité parentale, ce qui pouvait permettre aux intéressés de s'intégrer plus tard dans le circuit économique. Répondant à une question de **M. Gérard Larcher, rapporteur**, elle a précisé que les pratiques religieuses pouvaient ponctuellement poser des problèmes d'organisation, notamment en période de ramadan, mais qu'aucune sélection particulière des viandes n'était opérée pour se conformer à la religion islamique.

Répondant à une question de **M. Daniel Eckenspieller** sur les erreurs à ne pas commettre dans les quartiers sensibles, **Mme Véronique Bobin** a indiqué qu'il incombait à son service de bien appréhender les difficultés d'une implantation dans ces quartiers et que l'ouverture d'un restaurant au centre d'un quartier difficile pouvait se heurter au boycott de la part de la population extérieure à la cité.

M. Philippe Labbé a conclu en insistant sur la nécessité de mettre en place des dispositifs d'aides à l'insertion des jeunes, par le biais notamment du tutorat. Quant à la délimitation des zones franches, il a également estimé opportun d'y intégrer des périmètres périphériques qui puissent favoriser les échanges entre la zone déterminée et l'extérieur.

2. M. Philippe PAILLARD, directeur de la communication des magasins Auchan.

Il a présenté un film de la société Auchan sur l'association Trait d'Union créée au Havre, avec l'aide du magasin Auchan local. Cette association a pour mission l'encadrement d'enfants et de jeunes adolescents en dehors des activités scolaires. L'association, qui compte environ 700 adhérents, fonctionne grâce à un budget de 3,5 millions de francs dont 500.000 F sont accordés par Auchan en plus de dons en nature. Outre le soutien scolaire et l'organisation d'activités sportives et culturelles, elle s'est employée depuis sa création, au début des années 1990, à responsabiliser les jeunes en les aidant à réaliser leurs objectifs par le biais de contrats, et à les éloigner de la délinquance. Le film soulignait enfin la fonction d'intégration du magasin Auchan qui, en embauchant de jeunes "pré-délinquants", pouvait les former et les aider à trouver une place dans la société.

A la suite de la projection de ce film, **M. Paillard** a indiqué que cette expérience, de portée limitée, n'apportait qu'une solution partielle aux problèmes rencontrés.

3. Père Christian DELORME.

Evoquant tout d'abord les conditions de vie dans les banlieues, le **père Christian Delorme** s'est déclaré partagé entre un sentiment de joie devant certaines réussites et un sentiment d'échec face aux situations de violence plus ou moins médiatisées qui surviennent parfois.

Il a souligné que les quartiers dégradés étaient faits « d'ombre et de lumière » et que la manière dont les médias et les « décideurs » parlaient des banlieues avait de fortes répercussions sur le climat psychologique et humain de celles-ci. Puis, il a mis en garde contre tout effet de « stigmatisation » en rappelant que, dans certains quartiers difficiles, 60 % des habitants étaient bien insérés socialement et professionnellement.

Le **père Christian Delorme** a estimé que la « culture démocratique », toujours dominante dans notre pays, constituait une chance pour la France et jugé favorablement les politiques de la Ville poursuivies depuis vingt ans afin d'éviter la « catastrophe ».

Il a estimé que le pacte de relance pour la Ville allait dans la bonne direction lorsqu'il mettait l'accent sur le développement économique, dès lors que l'emploi permet finalement à chacun de se sentir utile. Il s'est déclaré aussi partisan des emplois de ville, à condition que ceux-ci s'inscrivent dans la durée et que les bénéficiaires puissent y trouver un avenir.

S'agissant des contrats emploi-solidarité, le **père Christian Delorme** a constaté que cette formule avait permis à des jeunes de trouver un rôle social et un espoir.

Evoquant la sécurité, il a estimé qu'elle devait être conçue pour tous les habitants des banlieues sans exclusive.

Constatant que l'insécurité commençait par « l'incivilité », il a estimé que la sécurité reposait d'abord sur une meilleure organisation de la société dans la mesure où chacun doit accepter d'intervenir pour refuser les actes d'incivilité lorsqu'ils se produisent.

Le **père Christian Delorme** a estimé, à cet égard, que certaines pratiques policières, discriminatoires à l'égard des populations étrangères, y

compris à l'occasion de contrôles en centre-ville, pouvaient générer ultérieurement des effets pervers en banlieue.

Il a jugé que la police était maintenant plus « solide » dans les banlieues (on enregistre moins de bavures) tout en regrettant que les policiers soient insuffisamment formés aux réalités ethniques et aux relations intercommunautaires. Il a encore souligné le rôle positif que pourrait avoir la nomination de français d'origine nord-africaine à des postes d'autorité dans la police.

Soulignant que la présence d'un commerçant était aussi importante que celle d'un éducateur, le **père Christian Delorme** a évoqué également le rôle des mères de famille et l'influence des « grands frères » sur leurs cadets.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a mis l'accent sur la nécessité pour les médias de respecter une certaine « déontologie » sur ces questions.

Le **père Christian Delorme** a souligné que les relations entretenues avec les journalistes pouvaient être très positives et les inciter à aborder ces sujets de manière plus constructive et dépassionnée.

M. Gérard Larcher, rapporteur, s'est interrogé sur la montée des extrémismes religieux.

Le **père Christian Delorme** a souligné, en réponse, que la France était entrée dans une ère de recomposition religieuse caractérisée par un double mouvement de déchristianisation et de « désislamisation » et évoqué la montée concomitante de différents courants d'inspiration chrétienne tels que les Témoins de Jéhovah ou les Eglises évangéliques anglo-saxonnes.

Il a enfin fait état du radicalisme de certaines associations de jeunes musulmans, tout en faisant remarquer que celui-ci recouvrait souvent une forte demande de reconnaissance sociale qui ne parvenait pas à s'exprimer dans une autre forme « d'élitisme ».

4. M. Jean-Paul HELIOT, président du comité national des entreprises d'insertion.

M. Jean-Paul Héliot a rappelé que la création d'entreprises dont l'objet est l'insertion sociale et professionnelle était un objectif difficile à réaliser.

Il a approuvé l'action conduite dans les zones urbaines sensibles à condition de s'engager dans le développement durable d'activités dans le cadre d'entreprises de droit privé, avant de rappeler que le cadre juridique des entreprises d'insertion devait être amélioré dans la mesure où il dépend largement d'un financement public dont 20 % est soumis à régulation budgétaire.

M. Jean-Paul Héliot a d'ailleurs souhaité une amélioration des conditions d'attribution de ces aides.

Il a souligné que les entreprises d'insertion devaient respecter les mêmes règles fiscales ou sociales que toute autre entreprise et a insisté sur la fonction de « passerelle » remplie par l'entreprise d'insertion entre le monde de l'exclusion et celui de l'économie traditionnelle. Il a souligné à cet égard que l'établissement de cette « passerelle » ne s'effectuait de façon pertinente que si les agents économiques respectaient une certaine déontologie de l'économie de marché.

M. Gérard Larcher, rapporteur, s'est interrogé sur les emplois (en équivalent « plein-temps ») créés par les entreprises d'insertion, sur le pourcentage de gens réinsérés et sur le risque qu'une entreprise d'insertion hors zone urbaine sensible soit plus fiscalisée qu'une entreprise traditionnelle située dans la zone.

M. Jean-Paul Héliot a indiqué qu'en 1995 il existait 750 entreprises d'insertion qui employaient 16.000 personnes.

Il a précisé qu'une entreprise d'insertion pouvait employer de 20 à 600 salariés et que son chiffre d'affaires moyen était de 3 millions de francs en 1995.

Après avoir remarqué que 70 % des entreprises d'insertion avaient un statut d'association, il a relevé que 66 % des personnes embauchées par les entreprises d'insertion souffraient d'un handicap social, économique ou familial et que 25 % d'entre elles avaient un problème de logement. (La tranche d'âge la mieux représentée parmi les salariés des entreprises d'insertion étant celle des jeunes de 16 à 18 ans).

M. Jean-Paul Héliot a encore déclaré que, dans 60 % des cas, le passage par l'entreprise d'insertion débouchait sur une intégration ou une réintégration par un accès à un emploi, à une activité ou à une formation, et que 41 % des salariés des entreprises d'insertion retrouvaient un emploi.

Rappelant que les entreprises d'insertion bénéficiaient d'une exonération de 50 % de leurs charges sociales, il a souhaité que cette exonération soit totale dans les zones franches urbaines.

M. Jean-Paul Héliot a enfin regretté que le dispositif de versement par l'Etat d'une subvention forfaitaire d'aide à l'insertion par poste de travail ne soit pas inscrit dans les textes.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est demandé s'il était plus souhaitable pour les entreprises d'insertion de disposer d'une exonération spécifique de charges sociales ou de bénéficier d'une amélioration de statut dans les zones urbaines sensibles.

En réponse, **M. Jean-Paul Héliot** a jugé qu'il était préférable que les entreprises d'insertion bénéficient des mêmes avantages que les entreprises traditionnelles.

M. Alain Richard s'est interrogé sur la grande dispersion des entreprises d'insertion et la nécessité d'une meilleure coordination.

M. Jean-Paul Héliot a souligné que le manque de coordination était imputable au contexte social et à la difficulté de la tâche d'insertion avant d'indiquer que l'un des objectifs était de créer des fédérations régionales des entreprises d'insertion.

Il a enfin envisagé une amélioration des procédures de certification.

5. M. Claude LISE, sénateur, président du Conseil général de la Martinique.

M. Claude Lise a d'abord rappelé la situation économique et sociale préoccupante de l'ensemble des départements d'outre-mer, caractérisée notamment par des taux de chômage de 30 % (Antilles) à 40 % (Réunion), la montée des phénomènes d'exclusion, de la toxicomanie et de la délinquance. Il a mis l'accent sur deux aspects particuliers de cette situation : l'importance de l'habitat dégradé ou insalubre qui touche en Martinique 144 quartiers, dont 22 à Fort-de-France, l'existence de risques d'explosion de violence comme cela s'est produit à la Réunion, dans le quartier du "Chaudron".

M. Claude Lise a estimé que la principale interrogation soulevée par le projet de loi portait sur l'efficacité des mesures envisagées tout en jugeant que le texte posait néanmoins divers problèmes.

S'agissant de la délimitation des zones, il a regretté que l'on n'ait pas tenu compte de l'organisation hétérogène de l'habitat dans les départements d'outre-mer. Celle-ci résulte souvent d'une formation « en damiers », avec une imbrication des zones en difficulté avec d'autres zones plus résidentielles.

Il a souligné, également, les transformations en cours dans certains quartiers, par exemple le « décasement » massif opéré au quartier « Vieux Pont » du Lamentin vers la ZAC de Fort-de-France.

Il s'est félicité du choix du quartier de Dillon pour l'implantation de la future zone franche à la Martinique en précisant que ce quartier comptait environ 10.000 habitants, 45 % de jeunes de moins de 24 ans et 30 % de chômeurs. Il a noté que le centre de Dillon comportait un important domaine foncier (100 hectares) disponible pour l'installation des futures entreprises.

S'agissant des emplois de ville, il a précisé que 160 contrats pourraient être signés à la Martinique. Il a par ailleurs considéré que les collectivités territoriales d'outre-mer, en général, éprouaient des difficultés

financières et qu'elles ne pourraient pas s'impliquer davantage dans le financement des contrats de ville. A cet égard, il a suggéré que les départements puissent utiliser une partie des crédits qu'ils sont tenus d'affecter à l'insertion des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) au financement des emplois de ville.

En ce qui concerne le logement, il a appelé l'attention sur les effets négatifs dans les DOM de la suppression du surloyer dans les quartiers difficiles. Il existe en effet une pénurie de logements sociaux alors même que nombre d'entre eux sont occupés par des fonctionnaires qui pourraient acquitter des loyers plus élevés.

Il a suggéré de renforcer les mécanismes de défiscalisation dans les zones urbaines sensibles afin d'inciter à la construction de logements intermédiaires et à la réhabilitation de logements anciens. Par ailleurs, il a souligné la complexité du dispositif et exprimé des craintes quant au chevauchement avec la loi Pons avant de regretter l'absence de représentants d'élus d'outre-mer au sein du conseil d'administration de l'EPARECA.

Puis, **M. Gérard Larcher, rapporteur**, l'a interrogé sur les conséquences, outre-mer, de l'obligation pour les entreprises de réaliser moins de 15 % de leur chiffre d'affaires à l'exportation pour bénéficier des exonérations fiscales et sociales, sur l'importance de l'environnement géographique pour le développement des activités dans les zones franches urbaines d'outre-mer, enfin sur l'adaptation nécessaire des dispositions relatives à la vie associative à la situation en Martinique.

M. François Trucy s'est demandé s'il existait des spécificités propres à chacun des départements d'outre-mer qui justifieraient des mesures d'adaptation particulières pour l'application du présent projet de loi.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est interrogé sur le financement des emplois de ville par les départements d'outre-mer.

En réponse, **M. Claude Lise** a estimé :

- qu'il convenait, en effet, d'adapter le dispositif du projet de loi à l'environnement géographique particulier des départements d'outre-mer et d'encourager les entreprises exportatrices ;

- que l'application des dispositions relatives à la vie associative ne soulevait pas de problèmes particuliers ;

- que les observations présentées étaient valables, pour l'essentiel, pour l'ensemble des quatre départements d'outre-mer ;

- enfin, que les départements pourraient affecter une partie du financement des "contrats d'insertion par l'activité" (CIA) à celui des emplois de

ville compte tenu de l'échec de l'agence départementale d'insertion prévue par la loi Perben (seuls 350 CIA ont été signés depuis la création de cette agence en Martinique contre 3.000 contrats d'insertion annuels auparavant), cette situation ayant des conséquences préjudiciables sur le financement du logement "très social" par le département.

6. M. Michel TAMAYA, maire de Saint-Denis-de-la-Réunion.

M. Michel Tamaya a d'abord indiqué que la ville de Saint-Denis bénéficierait d'une zone franche, conformément aux déclarations du Président Jacques Chirac lors de sa dernière visite à la Réunion, et qu'elle menait depuis de longues années une politique urbaine active avec notamment la signature d'un contrat de ville, renouvelé pour quatre ans en 1994, et dont un volet important était consacré à la cohésion sociale dans les quartiers difficiles.

Il a indiqué que Saint-Denis répondait d'ailleurs largement aux critères correspondant aux zones franches avec par exemple un taux de chômage de 30 % en moyenne. Toutefois, il a considéré que l'importance de la vie associative et du maillage institutionnel avait heureusement permis de préserver globalement la paix sociale. Il a également expliqué cette situation par l'existence de nombreux équipements de proximité et par les démarches en direction des jeunes qui se sont développés dans le cadre du contrat de ville.

M. Michel Tamaya a considéré que le pacte de relance s'inscrivait dans la continuité de ces efforts, tout en soulignant les spécificités existant à la Réunion : persistance de quartiers particulièrement dégradés, taux de population âgée de moins de 20 ans de l'ordre de 50 %, nombre considérable d'allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) (60.000 pour l'ensemble de l'île), absence de débouchés sur le marché local pour des étudiants pourtant de mieux en mieux formés.

Il a précisé que le périmètre de la zone franche à Saint-Denis avait été proposé en vue de la création d'un pôle technologique, afin d'y développer, notamment, des activités de recherche sur des terrains susceptibles d'accueillir de nouvelles entreprises.

M. Michel Tamaya a déclaré que son objectif était de faire de cette zone franche une plate-forme avancée de la France en Océan indien, en particulier vis-à-vis de l'Afrique du Sud. Toutefois, il a souligné la lenteur du "démarrage" de l'expérience d'une zone d'entreprises dans le cadre de la loi Perben, en raison des difficultés de mise en oeuvre du "volet exportation".

M. Gérard Larcher, rapporteur, l'a interrogé sur la contrainte que risquait de faire peser sur les entreprises déjà installées la disposition du projet de loi obligeant celles-ci, pour bénéficier des mesures fiscales et sociales, à ne pas réaliser plus de 15 % de leur chiffre d'affaires à l'exportation.

Puis, **M. Alain Richard** s'est inquiété des conséquences de la mise en place des emplois de ville sur l'évolution possible du statut de la fonction publique locale.

En réponse, **M. Michel Tamaya** a indiqué qu'il partageait les préoccupations exprimées par les orateurs et regretté qu'en matière de recrutement d'emplois de ville, les collectivités d'outre-mer n'aient pas suffisamment de marge de manoeuvre. Il a précisé par ailleurs, qu'à sa connaissance, le Conseil général n'avait pas encore été sollicité pour un financement partagé des emplois de ville. Il a suggéré un financement sur la créance de précarisation versée par l'Etat au titre du RMI.

M. Alain Richard s'est interrogé sur les risques de "substitution" à l'égard des autres secteurs économiques et des autres zones sensibles.

En réponse, **M. Michel Tamaya** a estimé que ces risques existaient : effets d'aubaine pour certaines entreprises, incertitudes quant à la "pérennité" du dispositif, modifications du tissu économique.

7. M. Philippe NORBERT, journaliste.

M. Philippe Norbert a d'abord estimé que l'action de certaines associations, dans le souci de respecter les "spécificités" des jeunes issus de l'immigration, risquait de les enfermer dans un "communautarisme" contraire à l'objectif d'intégration.

M. Philippe Norbert, ensuite, a jugé nécessaire de mettre les jeunes immigrés à l'abri de l'intégrisme religieux.

Il a souligné le manque de transparence de l'Islam en France, en déplorant l'absence d'informations sur l'origine des imams qui prêchaient dans les 1.500 lieux de cultes musulmans. Il a d'ailleurs relevé que, dans certaines mosquées, de véritables appels à la guerre sainte étaient lancés. Afin que les prêches dans les lieux de cultes musulmans soient conformes aux lois de la République, **M. Philippe Norbert** a plaidé pour un contrôle des imams.

Il a aussi soulevé le problème de la désignation des aumôniers musulmans qui "officient" dans des prisons dont les détenus sont musulmans dans leur majorité et dont, selon lui, ni les origines ni les convictions n'étaient connues.

En réponse à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, **M. Philippe Norbert** a tout d'abord jugé possible d'envisager une organisation de l'Islam de France sous l'autorité de la grande mosquée de Paris.

Il a ensuite dressé un tableau très pessimiste de la situation de certains quartiers, où de nombreux jeunes sont à la dérive, et où certains individus disposent d'une autorité qui n'est fondée sur aucune légitimité.

Après avoir considéré que le "communautarisme" menaçait l'avenir des jeunes issus de l'immigration dans la société française, **M. Philippe Norbert** a plaidé pour un véritable « plan Marshall » qui permettrait d'ouvrir ces quartiers, qui bien souvent échappent aux lois de la République, sur la société.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a alors estimé que la structuration du tissu commercial dans ces quartiers et l'organisation de l'Islam en France devaient constituer des objectifs prioritaires.

En réponse à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, **M. Philippe Norbert** a estimé que la formation de "ghettos" résultait de certaines politiques municipales qui n'avaient pas permis de préserver la mixité sociale dans les quartiers.

M. José Balarello a jugé nécessaire, afin d'assurer cette mixité sociale, de prévoir une règle de "quotas". Il a regretté que la législation en vigueur ne permette pas d'assurer cette mixité.

M. Dominique Braye, soulignant les difficultés concrètes observées pour assurer la mixité, a également souhaité une adaptation dans ce sens des règles législatives.

En conclusion, **M. Philippe Norbert** a fait observer que si certaines associations musulmanes menaient des actions très efficaces dans les quartiers, d'autres avaient des agissements contraires aux lois de la République.

8. M. Jean DIAZ, président de la Fédération nationale des promoteurs constructeurs.

Soulignant que pour résoudre le problème des banlieues, de nouveaux logements devraient y être construits, **M. Jean Diaz** a regretté que le projet de loi ne comprenne pas de dispositions destinées à encourager les investissements immobiliers privés dans les zones franches urbaines.

Il a fait observer que, faute de telles dispositions, il y avait peu de chances pour que les capitaux privés s'investissent dans les quartiers en difficulté.

M. Jean Diaz a proposé que soit instituée une diminution de l'impôt sur le revenu égale à 50 % des sommes effectivement payées pour la construction ou l'acquisition d'un logement neuf.

Répondant à une question de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, il a précisé que sa proposition concernait la construction ou l'acquisition de logements locatifs.

M. Jean Diaz a par ailleurs souhaité que les entreprises qui investissaient dans les zones urbaines prioritaires puissent bénéficier d'une

mesure favorable à leurs investissements immobiliers. Il a en conséquence suggéré de les faire bénéficier d'un amortissement fiscal exceptionnel égal à 50 % du prix de revient.

Répondant à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, qui s'interrogeait sur la portée de ces propositions, **M. Jean Diaz** a considéré qu'une exonération à hauteur de 50 % serait très intéressante pour les investisseurs concernés. Il a en outre fait valoir qu'un dispositif d'assurance sur les loyers constituerait un ajout substantiel.

Sur une question de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, qui indiquait que des mécanismes de garantie des versements de loyers existaient et donnaient des résultats satisfaisants, **M. Jean Diaz** a précisé que ces mécanismes avaient été mis en place par des sociétés d'assurance et souligné l'impact que pourrait avoir par ailleurs un dispositif de défiscalisation.

M. José Balarello, soulignant que des logements privés dans un habitat dégradé ne pouvaient en pratique être vendus, a jugé qu'il serait difficile d'inciter des investisseurs privés à intervenir dans ces quartiers.

En réponse, **M. Jean Diaz**, après avoir fait observer que ces investisseurs privés étaient situés à la limite des zones franches urbaines, a considéré qu'ils pouvaient contribuer à déconcentrer la population située au centre de ces zones.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a alors estimé qu'en contrepartie d'éventuelles exonérations fiscales, les conférences communales du logement devraient être appelées à se prononcer sur les projets d'investissement afin de veiller à la mixité sociale.

Après que **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, eut souligné que la mixité sociale devait être un objectif essentiel des conférences communales du logement, **M. Jean Diaz** a approuvé la suggestion du rapporteur.

Puis, en réponse à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, qui s'interrogeait sur l'opportunité de mettre en place des comités d'agrément qui pourraient se prononcer sur les mutations de commerces à l'intérieur de copropriétés, **M. Jean Diaz**, après avoir relevé les limites de la liberté du commerce et de l'industrie dans les zones urbaines en difficulté, a jugé que des mesures dérogatoires ne seraient pas choquantes.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a alors relevé que la Fédération nationale des promoteurs constructeurs pourrait souscrire à un dispositif d'incitations fiscales qui seraient subordonnées à un certain nombre de conditions.

Puis, **M. Jean Diaz** a fait observer que les logements locatifs intermédiaires étaient considérés comme des logements sociaux s'ils étaient

réalisés par des organismes HLM mais pas lorsqu'ils étaient construits par des organismes privés. Il a jugé que cette différence de traitement ne reposait sur aucun fondement.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a alors estimé que, pour y remédier, il serait nécessaire de modifier la loi dite « Carrez ».

M. José Balarello a souligné que des difficultés existaient également pour l'application de la loi d'orientation pour la ville, s'agissant des immeubles ayant bénéficié de prêts « à taux zéro ».

M. Jean Diaz, après avoir fait observer que l'article 26 du projet de loi étendait aux associations foncières urbaines la possibilité d'avoir la maîtrise d'ouvrage public, a souligné que les promoteurs privés en avaient été progressivement exclus par le biais de la procédure d'agrément.

Jugeant cette situation anormale, **M. Jean Diaz** a, enfin, considéré que la délégation d'ouvrage public au profit de promoteurs privés devrait être possible chaque fois qu'il existait un contrat de promotion qui apportait des garanties de prix et de délai.

Mercredi 11 septembre 1996

I. M. Georges MERCADAL, délégué général de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré (UNFOHLM).

M. Georges Mercadal a tout d'abord présenté quelques éléments statistiques sur le parc des habitations à loyer modéré (HLM) dans les zones urbaines sensibles (ZUS).

Il a précisé que, dans les 700 zones urbaines sensibles actuellement recensées, l'habitat était composé à 60 % d'HLM, soit un million de logements environ.

Il a souligné que le parc d'HLM relevant de la politique de la ville, qui représentait 17 % du parc total en 1993, passerait à 30 % du parc total en 1996. Aussi, 80 % des offices publics et sociétés anonymes d'HLM sont-ils aujourd'hui concernés par le pacte de relance pour la ville.

Il a noté que si, en moyenne, 32 % des locataires du parc des HLM appartiennent à la catégorie des 25 % de contribuables dont les revenus sont les plus bas, cette proportion était de 47 % dans les quartiers difficiles.

Par ailleurs, le taux de chômage des locataires HLM, qui est de 11 % dans l'ensemble du parc, atteint 22 % dans le parc situé en zone sensible.

Puis, il a précisé que l'UNFOHLM avait conclu avec l'Etat, le 6 juin 1996, un protocole relatif à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville comprenant la mise à disposition de prêts spécifiques ainsi qu'un programme de recrutement au titre des emplois de ville par les organismes d'HLM.

L'enveloppe de prêts spécifiques d'un montant de 5 milliards de francs ouvre droit, a-t-il ajouté, à des prêts à taux privilégié à 4,3 %.

M. Georges Mercadal a précisé que ces prêts de la caisse des dépôts et consignations seraient utilisés soit en complément des primes pour l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) afin d'augmenter le nombre de logements réhabilités dans les zones urbaines sensibles, soit pour financer des travaux de sécurisation et d'amélioration de la qualité de service visant notamment les locaux résidentiels et les annexes qui ne sont pas subventionnés actuellement par l'Etat.

Il s'est félicité de la rapidité avec laquelle ces prêts avaient été mis à disposition des organismes d'HLM.

S'agissant du programme d'emploi et de formation de jeunes de 18 à 26 ans dans le cadre des emplois de ville, le délégué général a précisé que l'objectif prévisionnel des organismes d'HLM était de recruter 4.000 jeunes sur trois ans.

Concernant le projet de loi, il a souligné que l'objectif était « excellent » et que le texte n'appelait pas d'opposition de la part de l'UNFOHLM.

Il a appelé l'attention de la commission spéciale sur un certain nombre de points.

Tout d'abord, il a souhaité que, par analogie avec les futurs établissements publics de restructuration urbaine, les organismes d'HLM aménageurs deviennent compétents pour procéder à des « actions » d'aménagement et de restructuration urbaine des grands ensembles et quartiers d'habitat dégradés et non pas seulement à des « opérations ». Il a estimé que le terme « opération » excluait les actions de remembrement foncier qui sont essentielles en matière de restructuration urbaine.

Il a évoqué ensuite les inconvénients d'un élargissement de la mission des fonds de solidarité logement (FSL) aux propriétaires en difficulté.

M. Georges Mercadal a rappelé que le montant des créances irrécouvrables inscrites en perte sur les comptes d'exploitation des OPHLM représentait en moyenne 1,4 % du montant des loyers, soit un taux moins élevé que celui constaté dans les pays européens comparables.

S'agissant des zones sensibles, il a souligné que le taux d'impayés, qui peut varier de 1 % à 10 %, s'élevait en moyenne à 6 %, soit un taux quatre fois plus fort que sur l'ensemble du parc.

Il a constaté que si la courbe des impayés était stable depuis 4 ans, il n'était pas exclu que la situation se dégrade à l'avenir.

Le délégué général a rappelé que les OPHLM n'avaient pas institué un système d'assurance collective en matière de loyers afin d'éviter de « déresponsabiliser » les gestionnaires.

En revanche, il a souligné les bons résultats des fonds de solidarité logement qui apportent une aide sociale utile, sans dérive inflationniste.

Il a indiqué que si le dispositif des FSL était aujourd'hui « à peu près suffisant », il était regrettable que le projet de loi étende les compétences de ces fonds aux copropriétés dégradées sans prévoir de financement complémentaire.

M. Georges Mercadal a rappelé que l'UNFOHLM avait souhaité qu'une partie du produit des surloyers en HLM soit affectée aux FSL et a précisé que les OPHLM participaient déjà au financement des FSL en versant une somme forfaitaire par logement loué et en procédant à des abandons de créance d'impayés en cas de prise en charge par le fonds.

Évoquant les lacunes du projet de loi, il a souhaité que le programme local de l'habitat (PLH) soit obligatoirement étendu à tout le territoire d'une agglomération avant d'exprimer le souhait que les organismes d'HLM soient habilités à gérer, pour le compte de tiers, des logements en copropriété dégradés en assurant en contrepartie une garantie de revenus au propriétaire bailleur.

S'agissant de l'argument relatif à l'atteinte à la concurrence que comporterait un tel dispositif, le délégué général a estimé que la signature du contrat pourrait être liée à un avis préalable du maire avant d'insister pour que le régime des aides personnelles au logement ne soit pas revu « à la baisse », afin de ne pas contrecarrer les efforts entrepris par les OPHLM en faveur des quartiers sensibles.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a constaté que la question du complément financier des FSL n'était pas abordée dans le projet de loi et qu'elle devrait être soulevée en loi de finances.

Puis, il a évoqué l'éventualité de faciliter, dans une première phase, la gestion pour compte de tiers dans les zones urbaines sensibles avant de s'interroger sur le renforcement du rôle des conférences communales ou intercommunales du logement, l'introduction d'un objectif de mixité sociale dans les programmes locaux de l'habitat et le développement des logements locatifs intermédiaires et de l'accession sociale à la propriété dans les quartiers.

En réponse, **M. Georges Mercadal** a constaté que la gestion pour compte de tiers pourrait concerner également les logements dégradés en centre-ville.

S'agissant des Conférences Communales ou Intercommunales du Logement, il a indiqué que les OPHLM étaient très favorables à cette instance qui permettrait une concertation accrue entre les personnes concernées et de « conforter la base juridique » des décisions prises.

Il a souligné qu'un suivi des travaux de la conférence communale du logement (CCL) serait très utile deux fois par an tout en insistant pour que cette conférence conserve une vocation « stratégique ».

S'agissant de l'objectif de mixité sociale, il a constaté que celui-ci entraînait parfois en contradiction avec les attributions confiées aux HLM en matière de logement des plus démunis.

Concernant les logements intermédiaires, **M. Georges Mercadal** s'est déclaré favorable à cette formule, tout en soulignant que, dans les quartiers sensibles, le délai nécessaire avant l'occupation du logement par un locataire solvable pourrait être trop long, ce qui risquait de majorer les coûts.

S'agissant de l'accession sociale à la propriété de logements HLM, il a constaté que celle-ci était particulièrement difficile en zone sensible et qu'elle ne pouvait concerner que des logements HLM situés dans de petits immeubles.

S'agissant de la conversion de locaux d'habitation en locaux de travail, le délégué général a souligné que celle-ci serait utile dans les ZUS pour l'installation de pharmacie ou d'activités de service innovantes.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, **M. Georges Mercadal** a estimé à 100.000 mètres carrés par an les surfaces converties à des fins commerciales ou de service par les organismes d'HLM.

M. Guy Fischer s'est inquiété de l'évolution du FSL et a constaté la présence des copropriétés dégradées en centre-ville. Il a aussi fait part de son scepticisme sur le développement de logements locatifs intermédiaires en zone urbaine sensible.

M. François Trucy s'est interrogé sur l'état du parc HLM dans les quartiers sensibles.

M. Dominique Braye s'est inquiété du risque d'une diminution des crédits consacrés à la prime PALULOS et à l'APL.

Mme Nelly Olin a insisté sur la réussite des opérations de réhabilitation assortie d'une « déconcentration du bâti ».

M. Gérard Larcher, rapporteur, a rappelé le coût très lourd des opérations de démolition de logements dégradés.

En conclusion, **M. Georges Mercadal** a précisé que, dans les ZUS, 700.000 logements HLM étaient en bon état et que 250.000 nécessitaient une réhabilitation lourde de l'ordre de 100.000 francs par logement.

2. M. Claude GUEANT, directeur général de la Police nationale.

M. Claude Gueant, présentant la situation des quartiers en difficulté en matière de sécurité, a indiqué que la délinquance y avait régressé de 6 % en 1995 et de 4,6 % au premier semestre 1996. Il a néanmoins noté des différences selon les secteurs géographiques, la diminution de la délinquance (- 10 % à Paris), étant plus forte dans les secteurs placés sous la responsabilité de la Gendarmerie nationale et moins forte, mais néanmoins réelle, dans les secteurs sous la responsabilité de la Police nationale.

M. Claude Gueant a ensuite fait observer qu'en 1996 comme en 1995 la délinquance agressive progressait. Ainsi, il a noté que les coups et blessures volontaires avaient augmenté de 12 % au premier semestre 1996.

Il a par ailleurs relevé que la délinquance des mineurs s'était aggravée entre 1995 et 1996. Il a précisé qu'elle représentait 16 % de la délinquance totale en 1995 et 18,5 % au premier semestre 1996. Il a souligné qu'un lien très fort existait entre cette délinquance des mineurs et la progression d'une délinquance agressive.

Puis, **M. Claude Gueant** a fait observer qu'à la différence des années précédentes, il n'y avait pas eu de flambée de violence dans les quartiers difficiles. Il a néanmoins relevé une augmentation préoccupante des comportements individuels agressifs.

Il a alors indiqué que, depuis la fin de l'année 1995, des moyens expérimentaux avaient été mis en place et concernaient les effectifs, les matériels et les méthodes.

Il a précisé qu'un effort avait été entrepris en faveur des actions de police judiciaire, notamment pour donner suite aux plaintes et accélérer les enquêtes. Il a en outre indiqué qu'une coordination plus étroite avait été recherchée entre les fonctions de renseignement et de répression.

M. Claude Gueant a également fait observer qu'un effort de prévention avait été développé par un recours plus systématique aux compagnies républicaines de sécurité et qu'une coordination plus étroite avait été mise en place avec les autres intervenants, en particulier le ministère de la justice et les parquets locaux. Il a indiqué que ces expériences avaient eu des résultats positifs.

M. Claude Gueant a ensuite considéré que la délinquance des mineurs constituait désormais le problème principal. Il a néanmoins souligné que la récente loi relative aux mineurs délinquants avait constitué un progrès en prévoyant des unités d'éducation renforcée. Il a en effet relevé que les mineurs qui ne recevaient pas de réponse sociale à leurs comportements délinquants avaient un sentiment d'impunité qui pouvait avoir des effets d'entraînement auprès des autres mineurs.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, **M. Claude Gueant** a confirmé que l'âge des mineurs délinquants s'abaissait chaque année. Il a d'ailleurs noté que les actes d'agression collective à l'encontre des fonctionnaires de police étaient fréquemment le fait de mineurs de 12 à 15 ans, ce qui rendait plus difficiles les réponses à opposer à ce type de délinquance.

M. Gérard Larcher, rapporteur, après avoir estimé que la sécurité constituait un préalable à toute politique de développement économique et social des quartiers en difficulté, a demandé des précisions sur les actions de lutte contre la drogue, le problème posé par la fermeture de certains services de police après 20 heures, ainsi que sur l'évolution des techniques policières pour s'adapter à la réalité des quartiers en difficulté.

En réponse, **M. Claude Gueant** a estimé que la connaissance des trafics existants et de leur évolution était approximative. Considérant néanmoins que la drogue était bien présente dans les quartiers en difficulté, il a fait observer qu'une relation étroite existait entre la dégradation des quartiers, les violences et le trafic de stupéfiants. Il a noté que les problèmes principaux ne se posaient pas dans les quartiers les plus démunis mais davantage dans les quartiers ayant une situation financière et sociale plutôt meilleure.

Sur la fermeture des services de police dans la soirée, **M. Claude Gueant** a estimé qu'il y avait une mauvaise compréhension entre les élus et les policiers. Il a fait valoir que le souhait des élus quant à l'ouverture permanente des locaux de police pouvait être en contradiction avec la disponibilité opérationnelle des effectifs. Il a d'ailleurs souligné que des mesures avaient été prises afin de rendre la police plus disponible.

M. Claude Gueant a en particulier rappelé que la réforme de la Police nationale avait pour objectif de permettre une plus grande présence des policiers sur la voie publique. Il a en outre précisé que la Police nationale travaillait de la même manière sur l'ensemble du territoire.

M. Claude Gueant a par ailleurs indiqué que le nouveau règlement des emplois dans la Police nationale permettrait une meilleure disponibilité des services et une plus grande souplesse de leur fonctionnement.

Pour ce qui est de l'évolution des techniques policières, **M. Claude Gueant** a indiqué que la politique récente dans ce domaine avait tendu à mettre

les effectifs en état d'intervenir en toute sécurité, ce qui avait impliqué un effort en faveur des équipements individuels et des moyens de transport. Il a en outre relevé les efforts entrepris afin d'accroître les capacités judiciaires des policiers, notamment par la fusion de certains corps qui favorise la polyvalence des personnels et par le resserrement des liens entre les différents services de police.

Répondant ensuite à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, **M. Claude Gueant** a précisé que les effectifs de police effectivement présents sur la voie publique, variables selon les communes, s'établissaient en moyenne entre le septième et le huitième du total des effectifs.

En réponse à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, il a indiqué que la nouvelle organisation des services devrait permettre d'accroître de 10 % cette disponibilité, un objectif du cinquième ou du sixième des effectifs présents sur la voie publique pouvant être envisagé.

Mme Nelly Olin a pour sa part estimé que la présence de la police dans les quartiers en difficulté tendait à régresser. Relevant l'existence de faits divers quotidiens et nombreux, elle a regretté que les citoyens soient souvent dissuadés de porter plainte. Elle a en conséquence émis des doutes sur les statistiques faisant état d'une diminution de la délinquance.

M. Serge Franchis, après avoir souligné, à son tour, que la sécurité constituait un préalable à toute politique de la ville, a souhaité que la Police nationale dispose des moyens nécessaires. Il a regretté que les policiers soient souvent dissuadés d'approfondir des enquêtes dans les affaires de petite délinquance qui créaient un très mauvais climat dans la vie locale.

M. Dominique Braye a souhaité savoir si la délinquance des mineurs apparaissait comme un phénomène durable ou comme la conséquence de l'absence de sanctions adéquates. Il s'est en outre interrogé sur les moyens permettant le rétablissement de la sécurité dans certains quartiers. Il s'est également demandé si la baisse de la délinquance mise en évidence par les statistiques ne résultait pas d'une diminution des plaintes.

M. François Trucy s'est inquiété du moral des fonctionnaires de police dans les quartiers difficiles. Il a en outre souhaité avoir des précisions sur le rôle des appelés du contingent affectés dans ces quartiers ainsi que sur celui des policiers auxiliaires.

M. Guy Fischer s'est inquiété de la situation des quartiers ne disposant pas de poste de police. En outre, après avoir fait observer que l'existence de brigades de stupéfiants dans certains commissariats avait constitué une mesure très positive, il a regretté que ces brigades ne disposent pas de moyens suffisants. Enfin, il s'est demandé si les policiers étaient aussi présents sur la voie publique dans les quartiers difficiles que dans les autres parties de l'agglomération.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souhaité savoir si une sensibilisation particulière aux problèmes des quartiers en difficulté était prévue dans la formation des policiers.

En réponse, **M. Claude Gueant** a souligné que les fonctionnaires les plus jeunes étant généralement affectés dans les quartiers difficiles, une formation spécifique leur était délivrée. Il a en outre jugé nécessaire de "stabiliser" les personnels affectés dans ces quartiers tout en signalant que les policiers résident souvent en dehors du secteur géographique où ils exercent leurs fonctions.

En ce qui concerne le problème de la réception des plaintes, **M. Claude Gueant**, tout en reconnaissant que des fonctionnaires de police pouvaient se montrer réticents à enregistrer certaines plaintes, a souligné qu'en aucun cas des instructions n'avaient été données en ce sens et qu'au contraire de tels comportements pouvaient être sanctionnés.

M. Claude Gueant a indiqué qu'une circulaire du ministre de l'intérieur avait précisément pour objet de donner de vraies suites aux plaintes déposées. Il a néanmoins fait observer que certains départements étaient très démunis pour recueillir et enquêter sur des plaintes concernant certains types de délinquance, notamment les cambriolages et les vols à l'arraché, auxquels la population était pourtant légitimement très sensible. Il a indiqué que l'objectif, pour remédier à cette situation, était de doter chaque circonscription territoriale d'équipes spécialisées dans la gestion des plaintes et d'un répertoire de signalement des individus délinquants.

M. Claude Gueant a par ailleurs déclaré que la police était présente dans tous les quartiers même s'il était vrai que l'exercice de sa mission était plus difficile dans certains d'entre eux.

S'agissant des moyens de la Police nationale, il a estimé que le problème portait plus sur l'utilisation des personnels existants que sur leur effectif.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a fait observer que le rétablissement de la sécurité dans les quartiers en difficulté apparaissait désormais comme un préalable.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a relevé que la Police nationale devait se préparer à se substituer aux appelés du contingent. Il a en outre regretté que les gardiens d'immeubles, dont on avait souhaité renforcer le rôle, ne soient pas suffisamment reconnus par les services de police.

3. M. Arezki DAHMANI, président de l'Association "France Plus".

M. Arezki Dahmani a estimé que le projet de loi était fondé sur une conception erronée des "cités", perçues comme des ensembles homogènes, ce qui ne

permettait pas de distinguer leurs difficultés de celles spécifiques aux "quartiers". Il a relevé qu'en conséquence les mesures proposées étaient plutôt favorables à ces derniers mais ne répondaient pas aux problèmes propres aux "cités" qui constituaient, selon lui, de véritables enclaves extra-territoriales.

M. Arezki Dahmani a jugé que les cités constituaient des ghettos ethniques marqués par la misère et dont l'existence était incompatible avec la conception républicaine de la nation. Il a donc jugé que la meilleure solution serait de démolir purement et simplement ces cités.

Plaidant pour une politique ambitieuse de la ville, **M. Arezki Dahmani** a suggéré de résoudre en priorité le problème des cités par l'établissement d'un plan financé par un emprunt national qui permettrait, sur une période de dix ans, la démolition chaque année d'environ dix cités.

Puis **M. Arezki Dahmani** s'est déclaré profondément opposé au concept des zones franches urbaines qui aboutit, selon lui, à consolider les ghettos ethniques.

Il a souligné que les offices publics d'HLM avaient contribué, à travers les attributions de logements, à la constitution de ces ghettos ethniques. Il a en conséquence fait valoir que les maires devraient avoir un rôle essentiel dans la conception des programmes de construction de logements, l'État pouvant également être appelé à intervenir dans certains cas.

Puis, abordant le problème des emplois de villes, **M. Arezki Dahmani** s'est interrogé sur la capacité des communes à financer ces emplois et souligné le risque que ceux-ci soient attribués à partir de critères politiques.

Évoquant ensuite les opérations menées pendant l'été à destination des jeunes, **M. Arezki Dahmani** s'est déclaré opposé à ces mesures. Il a proposé que la période estivale soit au contraire consacrée à l'apprentissage de métiers, estimant le coût de l'occupation des jeunes pendant l'été à 60 millions de francs par an, il a fait valoir que seulement 20 millions de francs par an seraient nécessaires pour faire découvrir à des jeunes les métiers du service public.

Puis, **M. Arezki Dahmani** a estimé que les jeunes des quartiers difficiles se répartissaient en quatre catégories : certains jeunes, minoritaires, n'ont besoin d'aucune aide pour réussir leur insertion dans la société ; une seconde catégorie relève seulement d'une bonne formation professionnelle ; une troisième catégorie des jeunes peut être considérée comme irrécupérable en dehors d'une véritable politique sociale d'accompagnement ; enfin, une quatrième catégorie, composée surtout de jeunes de 8 à 12 ans, se caractérise par des phénomènes de bande et par des comportements de type mafieux. Jugeant que cette dernière catégorie posait le plus de problèmes, il a noté que, pour ces enfants, la responsabilité des parents était essentielle.

Puis, **M. Arezki Dahmani** a considéré qu'un certain nombre de réformes structurelles devraient être menées.

En premier lieu, il a regretté que les crédits du budget du ministère de l'aménagement du territoire soient "éclatés" en quatre budgets différents correspondant à des conceptions et des structures différentes.

En second lieu, tout en approuvant le regroupement de l'aménagement du territoire et de la ville dans un même ministère, **M. Arezki Dahmani** a considéré que la dimension d'aménagement du territoire n'était pas suffisamment prise en compte.

Par ailleurs, jugeant nécessaire la découverte du monde rural par les jeunes des villes, **M. Arezki Dahmani** a proposé la mise en place d'agences de solidarité entre les villes et les campagnes qui permettraient d'évaluer d'une part les besoins du monde rural et d'autre part ceux des familles vivant dans des cités mais désirant s'installer en milieu rural.

Abordant ensuite le problème de la solidarité entre les villes riches et les villes pauvres, **M. Arezki Dahmani** a souligné que le dispositif qui avait institué la dotation de solidarité urbaine avait en pratique été utilisé à des fins "électorales" et n'avait pas concrètement bénéficié aux quartiers défavorisés. Il a donc proposé d'introduire une plus grande souplesse dans ce dispositif en permettant à certains maires de "parrainer" des familles.

En conclusion, **M. Arezki Dahmani**, après avoir rappelé que l'association France Plus avait élaboré 88 propositions en faveur de la ville, a souligné que beaucoup de jeunes avaient le sentiment de ne pas être réellement reconnus dans la communauté nationale et étaient désireux que les doutes soient levés quant à leur citoyenneté.

Puis, en réponse à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, qui s'interrogeait sur l'intégration des jeunes à partir des valeurs républicaines, **M. Arezki Dahmani** a plaidé pour une politique audacieuse destinée à mettre un terme aux phénomènes de « tribalisation » et de ghettos.

S'agissant de la citoyenneté, il a mis en cause les dispositions permettant aux jeunes de choisir d'accomplir leur service national soit en France soit à l'étranger et s'est déclaré opposé à l'enseignement des langues d'origine pendant la scolarisation de l'enfant. Il a noté qu'une telle solution n'avait pour effet que de cultiver chez les jeunes un sentiment "communautariste" et de favoriser des phénomènes de solidarité sur des bases ethniques.

Puis, en réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, et à **M. Dominique Braye**, qui souhaitaient avoir des précisions sur la notion de "cité," **M. Arezki Dahmani** a déclaré que la "cité" constituait, selon lui, une excroissance par rapport à l'agglomération.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, qui soulevait le problème de la structuration des commerces dans les quartiers en difficulté, **M. Arezki Dahmani** a fait valoir que la création de zones franches urbaines ne favoriserait pas l'installation de nouveaux commerces dans ces quartiers.

En réponse à **M. Dominique Braye**, **M. Arezki Dahmani** a précisé que la présence d'une forte population immigrée dans certaines cités, entraînant une modification des modes de consommation, pouvait avoir un effet sur la structuration même des commerces.

M. Guy Fischer s'est demandé si la création d'un établissement public pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux ne pourrait pas avoir pour "effet pervers" d'encourager certains commerçants à quitter les quartiers en difficulté.

En réponse, **M. Arezki Dahmani** a souhaité que, de manière générale, la mobilité et la mixité sociale soient davantage encouragées.

Puis, répondant à **M. Serge Franchis**, qui soulignait la difficulté d'installer des populations issues des quartiers en difficulté dans d'autres parties de l'agglomération, **M. Arezki Dahmani** a jugé nécessaire de mieux répartir le logement social sur l'ensemble du territoire départemental.

Mme Nelly Olin s'est élevée contre l'argument selon lequel la dotation de solidarité urbaine aurait été détournée de son objet dans un but "électoraliste". Elle a en conséquence regretté que le rôle des élus locaux soit ainsi mis en cause.

En réponse, **M. Arezki Dahmani** a déclaré que le maire devait, selon lui, être le premier acteur de la politique de la ville.

Il a ensuite jugé que la dotation de solidarité urbaine avait surtout servi à consolider des situations dans des quartiers qui ne posaient pas de problème spécifique et n'avait rien apporté aux quartiers en difficulté. En conséquence, il a réitéré sa proposition de permettre aux maires de "parrainer" certaines familles.

M. Dominique Braye a alors fait observer que les collectivités locales avaient mis en oeuvre de réels efforts en faveur des quartiers en difficulté. Il a néanmoins regretté les réticences de certains maires ruraux pour prendre en compte les problèmes des agglomérations.

M. Dominique Braye a par ailleurs fait valoir que les jeunes eux-mêmes étaient très favorables aux opérations mises en oeuvre pendant l'été à leur intention.

M. Guy Fischer a noté que, dans certains cas, les habitants des agglomérations avaient le sentiment que les moyens destinés aux quartiers en difficulté étaient excessifs.

M. Daniel Eckenspiller a, à son tour, souligné que les maires avaient accompli de réels efforts en faveur des quartiers en difficulté. Il s'est par ailleurs étonné de la mise en cause des zones franches urbaines auxquelles les maires concernés étaient eux-mêmes favorables.

En réponse, **M. Arezki Dahmani** a jugé nécessaire de définir un véritable projet bâti autour des citoyens qui vivent dans les quartiers en difficulté. Il a, en conclusion, exprimé la crainte que les mesures proposées par le pacte de relance pour la ville n'aient pour unique effet que de consolider les ghettos existants.

4. M. Claude HEURTEUX, président directeur général de la société Auguste Thouard.

M. Claude Heurteux a d'abord rappelé son rôle dans la mise en place en 1986 des trois zones défiscalisées de Dunkerque, de La Seyne et de La Ciotat. Il a indiqué que ces zones s'inspiraient de dispositifs étrangers similaires, et notamment des 27 zones d'entreprises britanniques (créées en 1983-1984 pour revitaliser les centre-villes des grandes cités industrielles) et des 6 zones d'emploi belges nées en 1984.

Il a ensuite souligné les orientations qu'il avait préconisées en France pour permettre la reconversion économique des trois zones frappées par la fermeture des chantiers navals de la "Normed", et créer autant d'emplois qu'il en disparaissait (c'est-à-dire 14.000) :

- les entreprises nouvelles bénéficieraient d'une exonération totale d'impôt sur les sociétés pendant dix ans à compter de leur installation sous réserve de créer au moins dix emplois au bout de trois ans, cette exonération étant accordée sans agrément préalable :

- un système de déréglementation devrait alléger, voire supprimer les procédures administratives :

- un "guichet unique" et une commission permanente présidée par le préfet et rassemblant tous les interlocuteurs locaux des entreprises devraient faciliter et accélérer leurs démarches.

M. Claude Heurteux a souligné la simplicité, l'automaticité et l'efficacité d'un système dont l'objectif était triple : rétablir la compétitivité de la France, créer un nouvel outil d'aménagement du territoire et favoriser la création d'emplois. Il a insisté sur le fait que l'existence d'un environnement favorable conditionnait le succès des zones défiscalisées et qu'il convenait de veiller à la création ou à l'amélioration d'infrastructures susceptibles de répondre aux besoins des entreprises.

Il a enfin observé que 346 entreprises existaient dans les trois zones en 1995, dont seulement 107 avaient bénéficié des exonérations : 15 milliards de

francs d'investissements ont été réalisés sur une surface de 680 hectares pour une masse salariale totale de 2 milliards de francs.

M. Claude Heurteux a néanmoins indiqué que le coût total de ce dispositif ne pourrait être connu qu'en 2001, date à laquelle il s'éteindra.

M. Claude Heurteux s'est ensuite félicité de la mise en place des 44 zones franches dans les quartiers en difficulté et du "traitement global" des problèmes de ces quartiers. Il a approuvé la notion de pacte qui prévoit l'engagement réciproque de l'Etat, des communes et de tous les autres partenaires locaux. Enfin, il a relevé que la Commission européenne avait le projet d'étendre le dispositif français à d'autres pays de l'Union.

M. Claude Heurteux s'est néanmoins interrogé sur l'opportunité de limiter la durée d'application des exonérations fiscales et sociales à cinq ans, dans la mesure où les entreprises sont rarement bénéficiaires durant les cinq premières années de leur existence. Il a par ailleurs souligné que le succès des zones franches dépendait de la bonne volonté des administrations qui auront à mettre en oeuvre les mesures prévues par le projet de loi.

Il a enfin suggéré que les élus travaillent en partenariat non seulement avec l'Etat mais avec des spécialistes de l'implantation d'entreprises pour délimiter les zones de la manière la plus adéquate, mais également pour créer l'environnement nécessaire et prévoir un service d'accueil pour les entreprises nouvelles. A cet égard, il a insisté sur la formation des responsables de ces zones et sur l'indispensable mobilisation des élus.

En réponse à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, **M. Claude Heurteux** a indiqué que le bilan des zones franches à l'étranger était controversé, leur succès dépendant de la réunion d'un certain nombre de conditions préalables.

Il a souligné que la défiscalisation avait de bonnes chances de réussir lorsqu'elle s'appuyait sur un environnement favorable, comme dans la majorité des 27 zones d'entreprises britanniques. En revanche, il a relevé que les conditions très restrictives imposées par la Commission de Bruxelles aux six zones d'emploi belges avaient compromis leur succès.

Dans le cas français, il a estimé que les mesures s'adressaient en priorité aux petites entreprises, aux commerçants et aux artisans installés ou s'installant dans les zones franches et a déclaré ne pas trop craindre les "transferts" d'entreprises.

5. M. Serge MARTINIE, vice-président de l'Association "Vaulx-en-Velin Entreprises", et de M. Eric ALLOIN, membre de cette association.

M. Serge Martinie a tout d'abord indiqué que l'association "Vaulx en Velin Entreprises" était née du besoin ressenti par les entreprises vaudaises de s'unir pour faire face à la conjoncture économique.

Il a indiqué que l'association, créée avec l'aide de la municipalité et de la chambre de commerce et d'industrie, s'efforçait de changer "l'image" de la ville.

Cette association, a-t-il ajouté, a créé plusieurs commissions de travail sur l'emploi et la formation, la sécurité, l'aménagement, les transports et la communication.

Puis, **M. Serge Martinie** a indiqué que certaines entreprises se préoccupaient d'ores et déjà de l'insertion de personnes en difficulté ou des "laissés-pour-compte" du système éducatif, en donnant leur chance à des apprentis, en encadrant des stagiaires de tous niveaux, du "stage de découverte" de deux jours au "stage de fin d'études" d'ingénieur.

Il a précisé que les jeunes découvraient les métiers à travers des visites dans les entreprises ou lors d'interventions sur des sites scolaires et que des conseillers d'orientation du rectorat étaient régulièrement accueillis dans les entreprises.

Il a également souligné les efforts des entreprises du bâtiment et des travaux publics en matière d'insertion dans le cadre des marchés publics avec l'introduction de « clauses d'insertion » ou de « mieux disant social ».

M. Serge Martinie a ensuite évoqué les attentes des entreprises vaudaises dont il a observé que la majorité comptait moins de 100 salariés.

S'agissant de l'allègement des obligations déclaratives, il a estimé que l'on assistait à la multiplication des demandes d'information et d'enquête de la part d'organismes publics ou parapublics impliquant la fourniture obligatoire de données qui ont déjà été fournies à l'administration fiscale et parfois au greffe du tribunal de commerce. Il a souhaité la création d'une banque de données accessible à ces organismes et alimentée par l'administration fiscale permettant une meilleure gestion de l'information.

En ce qui concerne la simplification des « formalités administratives », il a indiqué que l'environnement juridique de l'entreprise était de plus en plus complexe et que pour respecter leurs obligations sociales et fiscales, les employeurs devaient faire appel à des intervenants extérieurs dont ils devenaient, à certains égards, dépendants.

Il a cité l'exemple des difficultés rencontrées dans l'établissement de bulletins de paye conformes aux obligations sociales ou celui des déclarations de sécurité sociale.

Il a souhaité une simplification de cet environnement juridique et un développement des services de renseignements administratifs.

Puis, il a abordé la question de la simplification du système d'aide aux entreprises en estimant que l'on voyait "fleurir", à chaque remaniement ministériel, un nouveau dispositif d'aide aux entreprises.

M. Serge Martinie a préconisé une diminution de leur nombre et une pérennité dans leur durée afin de permettre aux entreprises d'en maîtriser les mécanismes et de pouvoir éventuellement en bénéficier. Il a jugé, d'autre part, que le versement des aides à l'emploi était généralement trop tardif.

S'agissant du règlement des dettes des administrations, il a déclaré que le paiement des intérêts moratoires ne compensait pas les difficultés occasionnées par les retards de paiement.

Il a plaidé pour le développement de systèmes multi-emplois et multi-employeurs et l'aménagement du temps de travail, du temps partiel, ainsi que du temps partagé.

Il a encore préconisé un assouplissement des mesures concernant l'annualisation du temps de travail afin de reconnaître la compétence des délégués du personnel comme interlocuteurs, au même titre que les délégués syndicaux ou les comités d'entreprise.

Puis, **M. Serge Martinie** a évoqué les particularités des entreprises vaudaises. En matière de soutien aux entreprises existantes, il s'est déclaré persuadé qu'une activité économique dynamique et diversifiée était un élément stabilisateur, les entreprises constituant un moyen d'intégration par le travail.

Il a jugé nécessaire d'aider les entreprises existantes pour éviter la "désertification économique" en observant que certains postes ne sont pas pourvus du fait du coût élevé des charges sociales (magasiniers, formateurs à la sécurité ou à la qualité...).

S'agissant des aides à l'emploi, il a déclaré qu'il ne fallait pas concentrer tous les efforts sur cette seule catégorie de la population mais faciliter des créations d'emplois de niveaux différents afin d'enrichir la diversité des entreprises existantes.

Il a estimé, à cet égard, que les pouvoirs publics orientaient principalement les aides vers les demandeurs d'emplois de niveau V, alors qu'il serait nécessaire de mieux répartir les aides.

Soulignant que la population vaudaise comprenait des demandeurs d'emploi de niveau supérieur, **M. Serge Martinie** a jugé que le développement d'activités économiques faisant fortement appel à une main d'oeuvre sous-qualifiée était souvent fragile et dangereux sur le plan de l'insertion. Il a, au contraire, estimé

souhaitable de favoriser l'emploi de couches sociales sous-représentées à Vaulx-en-Velin.

En matière de fiscalité locale, il a déclaré que la fiscalité locale pénalisait les entreprises de Vaulx-en-Velin par rapport à leurs concurrents situés dans les communes limitrophes, la commune ayant fixé un taux d'imposition à la taxe professionnelle plus élevé que dans la majeure partie des communes voisines (soit un taux global de la taxe professionnelle atteignant 29,85 %).

En ce qui concerne la sécurité, il a souligné que les problèmes rencontrés généraient une hausse du coût des primes d'assurances. En outre, il a indiqué que le coût des réparations n'était que partiellement couvert.

M. Serge Martinie a encore évoqué l'augmentation des dépôts de bilan et l'insécurité résultant de la multiplication des friches industrielles dans les zones en difficulté : il a plaidé pour l'entretien et la remise en état immédiat de ces friches, afin de maintenir la valeur du patrimoine individuel et collectif privé ou public.

Enfin, **M. Serge Martinie** a estimé que les petites et moyennes entreprises représentaient d'importants bassins d'emplois.

Il a indiqué que les membres de son association s'étaient engagés à affecter les aides publiques directes et indirectes à la création d'emplois. Il a précisé que la zone franche retenue représentait 4 % des emplois de la commune.

M. Gérard Larcher, rapporteur, s'est interrogé sur l'utilité d'un groupe d'accueil chargé de simplifier les formalités administratives.

En réponse, **M. Serge Martinie** a déclaré que des groupes d'accueil existaient déjà au sein des chambres de commerce et d'industrie, mais que les entreprises existantes passaient malgré tout "beaucoup de temps" à répondre à des demandes administratives concernant le montant de leurs amortissements ou leurs déclarations URSSAF.

En réponse à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, qui l'interrogeait sur l'aménagement du temps de travail, **M. Serge Martinie** a indiqué que beaucoup d'entreprises avaient des difficultés pour faire face aux brusques hausses de leurs commandes dès lors qu'elles ne disposaient pas du droit d'aménager le temps de travail en accord avec les délégués du personnel dans les entreprises de moins de 50 salariés.

M. Gérard Larcher, rapporteur, s'est demandé si des besoins se faisaient sentir en matière d'emplois de niveau BTS III.

En réponse, **M. Serge Martinie** a déclaré que 17 % des chômeurs étaient de niveau 4 à Vaulx-en-Velin, ce qui entraînait une forte démobilitation des personnes. Il a jugé que le coût des emplois de niveau BTS III et IV était excessif.

M. Serge Franchis a relevé que l'association de M. Serge Martinie aurait en réalité préféré que toute la commune soit classée en zone de redynamisation urbaine.

En réponse, **M. Serge Martinie** a souligné que dix zones industrielles dispersées se trouvaient à Vaulx-en-Velin, alors que la zone franche urbaine ne couvrait que des quartiers locatifs représentant 60 % de la population de Vaulx mais seulement 4 % du bassin d'emploi.

En réponse à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, qui l'interrogeait sur les surprimes d'assurance et leur éventuelle déductibilité, **M. Eric Alloin, membre de l'association**, a indiqué qu'en tant que sous-traitant du secteur de la métallurgie, il avait créé des emplois, mais que son entreprise, au même titre que les autres PME-PMI de la commune, subissait le coût des surprimes d'assurance.

M. Serge Martinie a, encore, estimé que la déduction de la surprime ne serait pas suffisante compte tenu des surcoûts en matière de vol, de cambriolage et du fait des dégradations non couvertes par les assurances.

M. Dominique Braye a souligné que les obligations déclaratives devraient être bientôt allégées. Puis, il s'est interrogé sur l'impact réel des aides publiques.

En réponse, **M. Eric Alloin** a jugé nécessaire que ces aides revêtent une forme contractuelle.

6. M. Michel DELEBARRE, maire de Dunkerque, représentant de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF).

M. Michel Delebarre a d'abord dressé un historique de la politique de la ville conduite depuis une vingtaine d'années pour enrayer la dégradation des grands ensembles urbains.

Soulignant que l'intervention publique dans ces quartiers était devenue une priorité nationale, il a estimé que l'Etat devait travailler sur le long terme, en partenariat avec les collectivités territoriales.

Rappelant que le Gouvernement avait initialement évoqué un "Plan Marshall pour les banlieues", **M. Michel Delebarre** a estimé que le projet de loi ne répondait guère aux espoirs qu'il avait ainsi suscités.

Puis, il a formulé un certain nombre de critiques sur le projet de loi.

M. Michel Delebarre a relevé en premier lieu que le projet adoptait une lecture "par quartier" de la politique de la ville alors que l'expérience des dix années précédentes avait démontré que celle-ci devait être globale.

Il a estimé en second lieu que le pacte mettait l'accent sur deux mesures très symboliques et médiatiques - les zones franches et les emplois de ville - sans prendre en compte la nécessité d'une meilleure mobilisation des services publics, tels que l'éducation nationale ou la police.

Sur les zones franches, **M. Michel Delebarre** a estimé qu'elles ne répondaient pas à un véritable intérêt économique. Il s'est inquiété des risques de délocalisation que les nouvelles dispositions pouvaient générer. Pour être efficaces, a-t-il ajouté, les zones franches devraient concerner un secteur d'activité situé au coeur des villes, quitte à envisager des négociations avec les entrepreneurs pour qu'ils embauchent des habitants du quartier difficile. Il a signalé que l'association des maires de grandes villes de France (AMGVF) avait fait une proposition en ce sens.

Sur le dispositif des emplois de ville, **M. Michel Delebarre** a fait trois observations :

- il a contesté la règle de la territorialité sur laquelle se fondent ces emplois en la jugeant difficile à mettre en oeuvre tout en ne traitant pas le problème des quartiers en voie de dégradation. Il a également estimé que les emplois de ville risquaient de "cannibaliser" les autres contrats d'aides à l'emploi (CEC, CES) :

- il s'est inquiété du financement de ces emplois de ville en regrettant que l'Etat ait refusé une proposition de l'AMGVF modifiant les conditions du financement de ces emplois par l'Etat :

- il a enfin soulevé le problème de l'avenir des jeunes gens issus des emplois-ville, en observant que la solution consistant à les intégrer dans la fonction publique territoriale risquait de se heurter à l'obstacle des concours administratifs.

Enfin, **M. Michel Delebarre** a déploré l'absence de mesures en faveur des transports, en vue de désenclaver les quartiers en difficulté. Il a exprimé la crainte que le secteur du logement ne supprime plus d'emplois que les zones franches n'en créent avant de regretter l'absence de mesures en faveur de l'éducation nationale et de la sécurité, par le biais en particulier de l'ilotage, dans le projet de loi.

M. Michel Delebarre a encore exprimé des doutes sur l'utilité de l'EPARECA et s'est interrogé sur l'opportunité de légiférer en matière associative.

Il a enfin insisté sur la nécessité d'un débat public sur la politique de la ville au niveau communal, débat dont l'exigence avait été soulevée à l'occasion de la loi d'orientation sur la ville.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a observé que le pacte de relance pour la ville comportait des mesures relatives à l'éducation, la sécurité et aux services publics. Il a par ailleurs relevé que les maires des villes moyennes considéraient les mesures du pacte de relance avec plus de pragmatisme que ceux des grandes villes.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a indiqué à cet égard que les zones franches urbaines se distinguaient des zones d'entreprises créées en 1986 dont l'objectif était plus ambitieux en termes de créations d'activités et d'emplois, et que les zones franches se situaient dans des secteurs urbanisés dont il convenait de redynamiser les activités commerciales et artisanales ainsi que les petites entreprises.

M. Michel Delebarre a déclaré que la diminution des crédits et de l'effectif de fonctionnaires des services de l'éducation nationale était incompatible avec les besoins des zones d'éducation prioritaire et a souligné que les 300 millions de francs prévus en faveur des transports étaient nettement insuffisants.

Il a estimé que pour avoir un réel impact en termes d'emplois, les zones franches auraient dû privilégier les activités nouvelles pour mieux soutenir la concurrence avec les zones de développement mitoyennes.

M. Michel Delebarre a souligné la difficulté de faire revenir les petits commerces dans les quartiers en difficulté avant d'observer que la politique de contrôle des grandes surfaces rejoignait les préoccupations de la politique de la ville.

M. Dominique Braye, sénateur, a estimé nécessaire de prendre autant en considération les quartiers en voie de dégradation que les quartiers déjà en difficulté.

7. M. Yves JEGO, maire de Montereau.

M. Yves Jego a d'abord souhaité une simplification du dispositif fiscal du projet de loi.

Il a estimé que le dispositif manquait d'un « outil fort » pour éviter les distorsions de concurrence à l'avantage des entreprises déjà installées dans la zone ; à cet égard, il a relevé que l'Association des maires de France n'avait pas trouvé de solution à ce problème.

Il a préconisé l'instauration d'un « comité d'agrément » qui réunirait le préfet et les maires concernés afin d'éviter l'installation de « chasseurs de primes » dans les zones urbaines sensibles ainsi que les « délocalisations » d'une commune à l'autre.

M. Yves Jego a proposé que le comité d'agrément soit une structure légère pouvant être élargie, le cas échéant, à la demande des représentants de l'Etat et des maires concernés.

Evoquant l'exemple des entreprises d'auto-école, il a souligné les risques de concurrence anormale qui pourraient apparaître dans des secteurs où les prix sont relativement élastiques et les transactions d'un coût relativement élevé.

M. Gérard Larcher, rapporteur, a remarqué qu'un comité d'agrément devrait répondre à des critères objectifs. Il a rappelé la compétence de l'Etat en matière fiscale et souligné que les principes de mixité et de liberté d'entreprendre devraient être conciliés.

Puis il s'est interrogé sur l'EPARECA et sur la délivrance par les maires de l'attestation de domicile aux bénéficiaires des quotas d'emploi en zone urbaine sensible.

M. Serge Franchis s'est inquiété des risques de pression au niveau local s'agissant de l'attestation de domicile.

M. Yves Jego a souligné les difficultés rencontrées par les communes pour maîtriser les activités commerciales sur leur territoire, en particulier en cas de liquidation judiciaire de certains commerçants. Relevant que l'EPARECA pourrait constituer une solution alternative au rachat des commerces par la commune, il a estimé que cet établissement devrait être doté de véritables moyens financiers et pouvoir déléguer ses pouvoirs.

Il a encore exprimé le souhait que les maires soient associés aux décisions de l'EPARECA.

M. Gérard Larcher, rapporteur, s'est interrogé sur la possibilité de conclure une convention entre l'EPARECA et la commune.

M. Serge Franchis a rappelé qu'une commune pouvait d'ores et déjà déléguer son droit de préemption urbain.

M. Guy Fischer a estimé que la remise sur le marché des locaux commerciaux acquis par l'EPARECA serait difficile.

M. Yves Jego a souligné les difficultés de la création d'entreprises et les réticences des banquiers à financer l'installation d'entreprises en zone sensible. Il a souhaité la mise en place d'une structure de conseil des entreprises créées en zone urbaine sensible avant de déclarer que le nouvel établissement serait rapidement contesté si les achats de surface commerciale n'étaient pas suivis d'une occupation effective des locaux alors même que la commune aurait pu proposer un repreneur.

Mme Nelly Olin a approuvé l'idée d'une convention entre l'EPARECA et la commune concernée pour une restructuration commerciale.

M. Yves Jego a enfin relevé que, dans leur majorité, les maires ne souhaitaient pas exercer de contrôle sur le domicile des salariés en zone urbaine sensible.

ANNEXE IV
LOI D'ORIENTATION N° 95-115 DU 4 FÉVRIER 1995
POUR L'AMENAGEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DU
TERRITOIRE

DC n° 94-358 du 26 janvier 1995

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu le code des communes ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code général des impôts ;

Vu la loi n° 80-3 du 4 janvier 1980 relative à la Compagnie nationale du Rhône ;

Vu la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative à la liberté des communes, des départements et des régions ;

Vu la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 modifiée sur l'enseignement supérieur, notamment son article 21 dans sa rédaction résultant de la loi n° 94-639 du 25 juillet 1994 ;

Vu la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ;

Vu la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 modifiée relative à l'administration territoriale de la République ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les députés, auteurs de la saisine, défèrent au Conseil constitutionnel les articles 4, 6, 9, 12, 29, 36, 41, 42, 52, 63, 78-II, 80 et 83 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;

Sur les articles contestés :

En ce qui concerne l'article 4 :

Considérant qu'en vertu de l'article 4 de la loi déferée qui modifie la rédaction de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer sur certaines parties du territoire les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et de développement, ainsi que ses principaux objectifs en matière de localisation des grandes infrastructures et des grands équipements, de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ; que ces directives peuvent également préciser les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme adaptées aux particularités géographiques locales ; que les directives territoriales d'aménagement élaborées sous la responsabilité de l'Etat et à son initiative sont approuvées par décret en Conseil d'Etat ; qu'il est prévu par ailleurs en premier lieu que les schémas directeurs et les schémas de secteur doivent être compatibles avec ces directives et en l'absence de ces directives avec les lois d'aménagement et d'urbanisme : en second lieu que les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur, en l'absence de schémas avec les directives territoriales d'aménagement et en l'absence de ces dernières avec les lois d'aménagement et d'urbanisme ; qu'enfin cet article énonce que les dispositions des directives territoriales d'aménagement qui précisent les modalités d'application des articles L. 145-1 et suivants du code de l'urbanisme sur les zones de montagne et des articles L. 146-1 et suivants sur les zones littorales s'appliquent aux personnes et opérations qui y sont mentionnées ;

Considérant que les députés, auteurs de la saisine, font valoir en premier lieu que les directives territoriales d'aménagement méconnaissent les principes d'égalité et d'indivisibilité de la République en ce qu'elles conduisent à faire coexister des régimes juridiques différents sur le territoire selon que ce dernier se trouve ou non couvert par un régime législatif spécial ; qu'en deuxième lieu, le législateur a méconnu le principe de hiérarchie des normes juridiques faute d'indiquer si les directives ont une valeur juridique supérieure à celle des décrets en Conseil d'Etat faisant application des lois d'aménagement et d'urbanisme, et dès lors qu'il a prévu que chaque norme n'était soumise qu'à une obligation de compatibilité avec la norme immédiatement supérieure ; qu'en outre la loi laisse subsister une faculté de dérogation par lesdites directives aux lois d'aménagement et d'urbanisme ; qu'enfin le principe de légalité des délits et des peines est méconnu dès lors que ces directives peuvent conduire à modifier la définition des délits réprimés par les articles L. 160-1 et L. 480-4 du code de l'urbanisme ;

Considérant en premier lieu que si les directives territoriales d'aménagement peuvent comporter des adaptations à des particularités géographiques locales, celles-ci qui ne concernent, selon les termes de la loi que : " les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme " ne peuvent conduire à méconnaître les dispositions de ces dernières ; que, dans

ces conditions, la circonstance que le législateur a indiqué que les schémas directeurs ou de secteur doivent être compatibles avec ces directives et en l'absence de ces dernières avec les lois d'aménagement et d'urbanisme ne saurait faire obstacle dans tous les cas prévus par ces lois à leur application ; que les conditions de compatibilité prescrites par le législateur ne mettent pas en elles-mêmes en cause la possibilité pour tout intéressé de faire prévaloir, le cas échéant, par le moyen de l'exception d'illégalité, des dispositions législatives sur des documents ayant valeur réglementaire ; que dès lors les griefs relatifs à la méconnaissance des dispositions combinées des articles 34 et 37 de la Constitution ne sauraient qu'être écartés :

Considérant en deuxième lieu que les directives territoriales d'aménagement doivent prendre en compte, ainsi que l'a précisé le législateur, les orientations générales du schéma national mentionné à l'article 2 de la loi ; que la circonstance que leur champ d'application soit limité à certaines parties du territoire national répond à la prise en compte de situations différentes et ne saurait par suite méconnaître le principe d'égalité non plus que porter atteinte au principe d'indivisibilité de la République :

Considérant en troisième lieu que les dispositions de l'article en cause n'ont ni pour objet ni pour effet d'habiliter le pouvoir réglementaire à modifier les prescriptions des articles L. 160-1 et L. 480-4 du code de l'urbanisme ; que dès lors le grief tiré d'une méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines manque en fait ;

En ce qui concerne l'article 6 :

Considérant que l'article 6 complète la section 1 du titre II de la loi du 7 janvier 1983 susvisée en y insérant notamment un article 34 ter aux termes duquel : " Une conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire est créée dans chaque région et dans la collectivité territoriale de Corse " :

Considérant que les députés soutiennent que le législateur, en ne définissant pas les conditions dans lesquelles seront désignés les membres de cette conférence, notamment ceux qui doivent représenter les collectivités territoriales, a méconnu la compétence qu'il tient des articles 34 et 72 de la Constitution pour déterminer les garanties de la libre administration des collectivités territoriales :

Considérant que le deuxième alinéa de l'article 34 ter énonce que la conférence régionale " est composée de représentants de l'Etat et des exécutifs de la région, des départements, des communes et des groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme ainsi que du président du conseil économique et social régional " : que s'agissant de la

collectivité territoriale de Corse, il précise qu'elle est composée du représentant de l'Etat en Corse, du président du conseil exécutif, des présidents des conseils généraux, des représentants des communes et groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme ainsi que du président du conseil économique, social et culturel de Corse " : qu'alors qu'il s'agit d'organismes consultatifs, le renvoi à un décret en Conseil d'Etat des conditions dans lesquelles sont désignés les membres de ces conférences n'est pas entaché d'incompétence négative du législateur :

En ce qui concerne l'article 9 :

Considérant que les auteurs de la saisine font, sur le fondement des mêmes articles 34 et 72 de la Constitution, grief à cette disposition qui crée un groupement d'intérêt public dont il précise les compétences en matière d'aménagement et de développement du territoire, d'avoir renvoyé à un décret en Conseil d'Etat la détermination des représentants des collectivités territoriales appelés à y prendre part :

Considérant que l'article 9, après avoir déterminé les missions d'information et d'évaluation incombant à ce groupement d'intérêt public, précise qu'il comprend " des représentants du Parlement, des collectivités territoriales, des groupements de communes, des administrations de l'Etat, des associations nationales techniquement compétentes et du comité des finances locales ainsi que des personnalités qualifiées " : que dès lors, en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat la détermination de la représentation des collectivités locales dans les organes des groupements, il n'a pas porté atteinte au principe de la libre administration des collectivités locales et n'a pas non plus méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 en la matière :

En ce qui concerne l'article 12 :

Considérant que l'article 12 de la loi dispose notamment que le schéma de l'enseignement supérieur et de la recherche, prévu par l'article 11, programme la " création d'universités thématiques ", destinées à se développer dans des villes moyennes et dotées de contrats de recherche correspondant à leur spécialisation : que l'avant-dernier alinéa de cet article énonce que dans l'attente de la publication du schéma, deux universités répondant à ces conditions seront créées avant la fin de 1996 conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi susvisée du 26 janvier 1984 :

Considérant que les députés, auteurs de la saisine, font valoir à l'encontre de ces dispositions en premier lieu que le législateur a décidé la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics sans en définir les règles constitutives, en méconnaissant sa compétence : qu'ils soutiennent en

second lieu qu'en autorisant le Gouvernement à définir les orientations qui s'imposeront à ces universités d'un type nouveau, le législateur n'a pas assorti de garanties légales la libre expression et l'indépendance des enseignants-chercheurs :

Considérant que le législateur n'a pas entendu créer des universités constituant une catégorie nouvelle d'établissements publics mais des établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel dont les règles statutaires sont déterminées par la loi susvisée du 26 janvier 1984, notamment s'agissant des établissements qui doivent être créés avant la fin de 1996, conformément à l'article 21 de cette loi dans sa rédaction issue de l'article 1er de la loi du 25 juillet 1994 : que ce dernier article n'autorise pas de dérogations à la règle posée par l'article 20 selon laquelle les établissements doivent présenter un caractère pluridisciplinaire ; que l'article 21 assure explicitement l'indépendance des professeurs et des autres enseignants-chercheurs : que dès lors les griefs invoqués ne sauraient qu'être écartés ;

En ce qui concerne l'article 29 :

Considérant que cet article définit les conditions dans lesquelles il est procédé par l'Etat au contrôle des décisions de réorganisation et de suppression des services aux usagers par les établissements et organismes publics ainsi que par les entreprises nationales sous tutelle chargés d'un service public :

Considérant que les auteurs de la saisine allèguent que le législateur a méconnu sa compétence en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat la détermination des règles permettant d'assurer l'équilibre entre les obligations des organismes concernés et la compensation par l'Etat des charges qui en résultent ainsi que la fixation des critères spécifiques que doit respecter la décision de l'autorité de l'Etat compétente lorsque le projet de suppression concerne une zone prioritaire de développement du territoire ; qu'ils soutiennent à cette fin que le législateur a ainsi privé de garanties légales le principe de continuité des services publics ; qu'en faisant référence à des zones prioritaires de développement du territoire dont l'existence détermine la fixation par voie réglementaire de critères spécifiques, il a abandonné au pouvoir réglementaire l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et a méconnu le principe d'égalité devant la loi :

Considérant que l'objet de l'article en cause est précisément de définir des garanties nouvelles de mise en oeuvre du principe de continuité des services publics ; que l'article 29 de la loi précise que doivent être pris en compte par les organismes concernés, pour l'égal accès de tous au service public, des objectifs " d'aménagement du territoire et de services rendus aux

usagers " fixés dans des contrats de plan ou des contrats de service public conclus à cet effet ; que ces contrats doivent préciser les conditions dans lesquelles l'Etat compense au bénéfice de ces organismes les charges en résultant ; que cet article dispose en outre que toute décision de réorganisation ou de suppression d'un service aux usagers, non conforme aux objectifs fixés, doit être précédée d'une étude d'impact : que celle-ci est communiquée au représentant de l'Etat dans le département qui, au terme d'une procédure de concertation, peut saisir le ministre de tutelle en cas de désaccord : que cette saisine, qui a un effet suspensif de la décision de réorganisation ou de suppression du service, permet au ministre de statuer par une décision qui s'impose à l'organisme concerné ; que les zones prioritaires de développement sont définies par l'article 42 de la loi, leur détermination étant destinée à tenir compte de situations spécifiques ; que, dès lors, en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat la fixation de critères propres à ces zones, le législateur n'a méconnu ni le principe d'égalité ni sa propre compétence ; qu'à défaut d'application des règles de compensation prévues par les contrats ci-dessus mentionnés, la définition par ce décret en Conseil d'Etat de dispositions permettant d'assurer un équilibre entre les obligations des organismes concernés et la compensation par l'Etat des charges en résultant pour lui ne concerne aucune des matières que réserve au législateur l'article 34 de la Constitution :

Considérant dès lors qu'aucun des griefs invoqués par les auteurs de la saisine ne saurait être retenu ;

En ce qui concerne l'article 36 :

Considérant que le premier alinéa du 1° de l'article 2 de la loi susvisée du 4 janvier 1980 dans sa rédaction issue de l'article 36 de la loi déférée est ainsi libellé : " Le financement des travaux de construction prévus à l'article 1er est assuré... par Electricité de France au titre de la mise à disposition dans les conditions contractuelles en vigueur, de l'énergie produite par les installations de production hydroélectrique de la Compagnie nationale du Rhône. Ces conditions continueront à régir les relations entre Electricité de France et la Compagnie nationale du Rhône, jusqu'à l'expiration de la concession générale mentionnée à l'article 1er " ;

Considérant que les députés auteurs de la saisine font valoir que le législateur ne pouvait valider directement les stipulations d'un contrat intervenant dans un domaine régi par le principe de l'autonomie de la volonté alors que ces conditions font l'objet d'une procédure judiciaire pendante, sans méconnaître, d'une part, la séparation des pouvoirs et, d'autre part, la liberté contractuelle des collectivités locales, lesquelles détiennent l'essentiel du capital de la Compagnie nationale du Rhône ;

Considérant qu'il est loisible au législateur, dans un but d'intérêt général, de modifier, d'abroger ou de compléter des dispositions qu'il a antérieurement prises, dès lors qu'il ne méconnaît pas des principes ou des droits de valeur constitutionnelle ; que le fait que de telles modifications entraînent des conséquences sur des conventions en cours conclues en application de dispositions législatives antérieures n'est pas en lui-même de nature à entraîner une inconstitutionnalité ;

Considérant que l'article 36 de la loi déferée donne une nouvelle rédaction à l'article 2 de la loi susvisée du 4 janvier 1980 ;

Considérant que les dispositions contestées du premier alinéa du 1^o de cet article 2, telles qu'elles résultent de la loi déferée, modifient les conditions de financement de travaux qui étaient à la charge de la Compagnie nationale du Rhône ; que pour assurer le financement des ouvrages publics en cause, le législateur pouvait décider de proroger des conventions déjà passées entre la Compagnie et Electricité de France qui règlent les conditions de leurs missions respectives de service public ; qu'une telle mesure ne doit pas être regardée comme faisant obstacle à ce que, par accord entre les cocontractants, des avenants aux conventions ainsi prorogées puissent être conclus ;

Considérant enfin que la circonstance que le capital de la Compagnie nationale du Rhône soit majoritairement détenu par des collectivités locales n'est pas susceptible de conférer aux dispositions contestées une portée de nature à mettre en cause le principe de la libre administration des collectivités locales ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs invoqués doivent être écartés ;

En ce qui concerne l'article 41 :

Considérant que l'article 41 modifie les dispositions de l'article L. 510-1 du code de l'urbanisme ; qu'il dispose que la construction, la reconstruction, l'extension, le changement d'utilisateur ou d'utilisation de locaux servant à des activités professionnelles ne relevant pas de l'Etat peuvent être soumis à un agrément de l'autorité administrative ; que le IV de cet article L. 510-1 renvoie à un décret en Conseil d'Etat les conditions de sa mise en oeuvre ;

Considérant que les requérants soutiennent que par les dispositions ci-dessus mentionnées qui renvoient à un décret en Conseil d'Etat la fixation de l'autorité compétente pour prendre la décision d'agrément en l'absence de conventions avec les collectivités locales ou les établissements publics de coopération intercommunale intéressés ainsi que la détermination des zones

et opérations concernées, le législateur a méconnu sa compétence : qu'en outre en prévoyant une multiplicité de régimes en fonction des conventions signées et des décisions prises, il a également méconnu le principe d'égalité :

Considérant en premier lieu que le législateur pouvait renvoyer à un décret en Conseil d'Etat les dispositions ayant pour objet de désigner l'autorité administrative habilitée à exercer au nom de l'Etat des attributions qui relèvent de la compétence du pouvoir exécutif :

Considérant en second lieu que le législateur a précisé que les décisions qu'il envisage doivent prendre en compte les orientations définies par la politique d'aménagement et de développement du territoire et par la politique de la ville ainsi que la nécessité d'un équilibre entre les constructions destinées à l'habitation et les activités soumises au régime de l'agrément : qu'en prévoyant, dans le cadre de la législation qu'il a édictée relative à l'aménagement et au développement du territoire ainsi que de la législation relative à la politique de la ville, la passation de conventions locales et régionales destinées à tenir compte de la spécificité des situations territoriales, il a mis en place une procédure qui loin de méconnaître le principe d'égalité constitue un moyen d'en assurer la mise en oeuvre ; qu'il pouvait confier au pouvoir réglementaire, sous le contrôle du juge administratif, le soin de déterminer, dans le respect de ces législations, les zones et opérations concernées en fonction des appréciations concrètes que requiert une telle détermination :

En ce qui concerne l'article 42 :

Considérant que l'article 42 de la loi déferée prévoit que sont mises en oeuvre des politiques renforcées et différenciées de développement dans des zones prioritaires caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux :

Considérant que les députés font valoir qu'en ne définissant pas avec suffisamment de précision ces zones prioritaires, le législateur a non seulement méconnu sa compétence mais aussi le principe d'égalité devant la loi et le principe de libre administration des collectivités locales :

Considérant que le législateur a distingué trois zones prioritaires du développement économique, les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones urbaines sensibles lesquelles comprennent des zones dites de " redynamisation urbaine " ; qu'aux 1, 2 et 3 de l'article, il a défini ce qu'il entendait par les zones en question ; qu'en outre, l'article 43 de la loi déferée précise que les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones de redynamisation urbaine sont ceux qui sont définis au premier alinéa de

l'article 1465 du code général des impôts dans sa nouvelle rédaction issue de l'article 46 et au I *bis* de l'article 1466 A du même code dans sa rédaction issue du II de l'article 52 ; qu'enfin, l'article 1465 A du code général des impôts dans sa rédaction issue du même article 52 de la loi fixe des critères quantitatifs pour la définition des zones de revitalisation rurale ;

Considérant en premier lieu que dans ces conditions le législateur pouvait renvoyer au pouvoir réglementaire la délimitation du périmètre de ces zones prioritaires sans méconnaître sa compétence ;

Considérant en second lieu que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire national dans un but d'intérêt général ; que de telles mesures ne constituent pas en elles-mêmes une atteinte à la libre administration des collectivités locales ;

En ce qui concerne l'article 52 :

Considérant que l'article 52 de la loi déferée dispose notamment, dans les cas et conditions auxquels il fait référence, qu'à compter du 1er janvier 1995 certaines entreprises sont exonérées de taxe professionnelle sauf délibération contraire de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concernés ;

Considérant que les auteurs de la saisine allèguent que par cette mesure, le législateur a porté atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ;

Considérant que si, en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales " s'administrent librement par des conseils élus ", chacune d'elles le fait " dans les conditions prévues par la loi " ; que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ainsi que la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ; que sur le fondement de ces dispositions, le législateur qui a prévu au III de l'article 52 un mécanisme de compensation financière à la perte de recettes résultant des exonérations fiscales envisagées, pouvait édicter les règles ci-dessus analysées sans qu'elles aient pour effet de restreindre les ressources des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ; qu'en tout état de cause les collectivités et établissements concernés conservent la faculté de faire obstacle, par leurs délibérations, à l'application de ces mesures ;

En ce qui concerne l'article 63 :

Considérant que les députés, auteurs de la saisine, font valoir qu'en prévoyant que des contrats conclus entre l'Etat et certaines collectivités puissent s'insérer dans les contrats de plan Etat-région prévus par l'article 11 de la loi susvisée du 29 juillet 1982, la loi porte atteinte à la liberté contractuelle des régions garantie par le principe de leur libre administration :

Considérant que si, en vertu de l'article en cause, l'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales compétentes des contrats particuliers ayant " pour objet de renforcer l'action publique dans les territoires ruraux les plus défavorisés en assurant la convergence des interventions publiques, en accroissant l'engagement des partenaires publics, et en adaptant des actions à la spécificité des actions locales ", il ne résulte de ces dispositions ni une obligation de contracter à la charge des collectivités concernées, ni de quelque manière que ce soit une remise en cause des engagements susceptibles d'être pris dans le cadre des contrats Etat-région : que dès lors le moyen invoqué manque en fait :

En ce qui concerne l'article 78-II :

Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que le législateur, en permettant qu'une commune soit représentée au sein des conseils des communautés de communes par un habitant d'une autre commune adhérente, aurait méconnu un principe de représentation des communes au sein des organismes de coopération intercommunale : qu'en tout état de cause, cette disposition résultant d'un amendement parlementaire méconnaîtrait, faute de lien avec le texte soumis aux assemblées, les articles 39 et 44 de la Constitution : Quant à la procédure :

Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement, qui est le corollaire de l'initiative législative, peut, sous réserve des limitations posées aux troisième et quatrième alinéas de l'article 45, s'exercer à chaque stade de la procédure législative : que toutefois, les adjonctions ou modifications apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les articles 39, alinéa 1, et 44, alinéa 1, de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser par leur objet et leur portée les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement qui relève d'une procédure spécifique :

Considérant qu'a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 15 juin 1994 un projet de loi d'orientation pour le développement du territoire : que son titre V intitulé " Des collectivités territoriales et du développement local " comprenait au III de l'article 24 de ce titre des dispositions relatives à la composition des conseils de communautés de communes et au mode d'élection des délégués

qui y représentent les communes : que la disposition contestée ne saurait par suite être regardée comme sans lien avec ce texte : Quant au fond :

Considérant qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales " s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi " ; que selon le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, " le suffrage est toujours universel, égal et secret " ; qu'il ne résulte pas de ces dispositions non plus que de tout autre règle ou principe à valeur constitutionnelle que les délégués de chaque commune ne puissent être choisis " parmi les citoyens éligibles au sein du conseil d'une des communes de la communauté de communes " dès lors qu'ils sont, comme c'est le cas, élus par l'organe délibérant de la commune qu'ils sont appelés à représenter ;

En ce qui concerne l'article 80 :

Considérant que les dispositions de l'article 80 ont pour objet de modifier des articles du code des communes fixant les règles de désignation des délégués des communes au sein des conseils des communautés urbaines et établissent les modalités de répartition des sièges :

Considérant que les auteurs de la saisine allèguent en premier lieu que ces dispositions, adoptées par voie d'amendement au Sénat, qui selon eux auraient pour seul objet de modifier des équilibres politiques au sein de l'une des communautés urbaines existantes, sont dépourvues de lien avec le texte soumis aux assemblées ; qu'ils font valoir en second lieu qu'elles méconnaissent le principe constitutionnel d'égalité du suffrage ; Quant à la procédure :

Considérant que cet article n'est pas sans lien avec les dispositions ci-dessus mentionnées du titre V du texte soumis aux assemblées ; Quant au fond :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution " les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi " ; que le deuxième alinéa du même article dispose que ces collectivités " s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi " ; que selon le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution " le suffrage est toujours universel, égal et secret " ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que dès lors que des établissements publics de coopération entre les collectivités locales exercent en lieu et place de ces dernières des compétences qui

leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques : que s'il s'ensuit que la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité locale participante, il peut être toutefois tenu compte dans une mesure limitée d'autres considérations d'intérêt général et notamment de la possibilité qui serait laissée à chacune de ces collectivités de disposer d'au moins un représentant au sein du conseil concerné :

Considérant que le législateur a accru le nombre des délégués des communes aux conseils de certaines communautés pour tenir compte de l'attribution qu'il a prévue d'un siège à chaque commune membre de la communauté dans le but d'assurer une représentation minimale des petites communes ; qu'il a déterminé la répartition des sièges restant à pourvoir entre les seules communes dont la population est supérieure à un certain quotient ; qu'il ressort de la combinaison des dispositions du code des communes ainsi modifiées, que la prise en compte du nombre de collectivités concernées n'intervient que dans une mesure limitée par rapport à la détermination de la répartition des sièges en fonction de la population calculée selon le mécanisme de la répartition proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne ; qu'ainsi les écarts de représentation entre les communes selon l'importance respective de leur population telle qu'elle ressort du dernier recensement ne sont ni manifestement injustifiables ni disproportionnés de manière excessive ; que dès lors le grief invoqué ne peut être accueilli :

En ce qui concerne l'article 83 :

Considérant que l'article 83 insère deux articles, 133-1 et 133-2 dans la loi susvisée du 6 février 1992 permettant aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'adhérer à un organisme public de droit étranger ou de participer au capital d'une personne morale de droit étranger dans les cas et conditions que cet article énumère :

Considérant que les requérants allèguent que ces dispositions conduisent à soumettre les personnes publiques concernées à des dispositions de droit étranger en méconnaissance du principe de la souveraineté nationale et de la libre administration des collectivités territoriales ; que cette disposition méconnaîtrait en outre, compte tenu des conditions dans lesquelles cette participation est autorisée par décret en Conseil d'Etat, la compétence que le législateur tient de l'article 34 de la Constitution ;

Considérant en premier lieu que cette possibilité ouverte aux collectivités territoriales a pour objet exclusif, dans le cadre de la

coopération transfrontalière, l'exploitation d'un service public ou la réalisation d'un équipement local intéressant toutes les personnes publiques participantes : que cette coopération entre collectivités territoriales doit s'effectuer dans le respect des engagements internationaux de la France ; que l'adhésion à un organisme public de droit étranger ou la participation au capital d'une personne morale de droit étranger, qui doit être autorisée par décret en Conseil d'Etat, fait l'objet d'une convention avec les collectivités territoriales étrangères adhérentes ou participantes : que cette convention, qui détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou participation ne doit pas comporter une participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales et de leurs groupements supérieure à 50 p. 100 de ce capital ou de ces charges ; qu'elle entre en vigueur seulement à compter de sa transmission au représentant de l'Etat dans le département qui exerce le contrôle de légalité dans les conditions prévues par la loi susvisée du 2 mars 1982 : que le législateur a institué des dispositions assurant le contrôle et la publicité des comptes : qu'enfin aux termes de l'article 133-2 : " Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger " ; que dans ces conditions, de telles adhésions à un organisme de droit public étranger ou de telles participations au capital d'une personne morale de droit étranger ne sont pas de nature à porter atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté : que le législateur ne saurait être regardé comme ayant méconnu sa propre compétence en édictant les dispositions ci-dessus analysées ;

Considérant par ailleurs que l'article 133-1 ouvre seulement aux collectivités territoriales et à leurs groupements une faculté dont elles ne sont nullement contraintes d'user : que par suite, l'article en cause ne saurait porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ; Sur les autres articles de la loi :

En ce qui concerne l'article 32-II :

Considérant qu'aux termes du II de l'article 32 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel : " Le document prévu à l'article 132 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991) sera accompagné d'un document récapitulatif des dépenses de l'Etat pour l'ensemble des titres et des ministères, effectuées dans chaque région, ainsi que des dépenses et des prélèvements sur recettes de l'Etat qui constituent des affectations aux collectivités territoriales. Un état des crédits affectés à l'effort public d'aménagement est annexé au projet de loi de finances de l'année. Cet état récapitule les dépenses d'investissement direct et les subventions d'équipement de l'Etat ainsi que les dépenses d'équipement des organismes, quel que soit leur statut, accomplissant une mission de service public,

consacrées à la mise en oeuvre du schéma national d'aménagement et de développement du territoire, des schémas sectoriels, des contrats de plan et des lois de programme. Un état des actions conduites en France depuis 1989 avec le financement des fonds structurels communautaires est annexé, chaque année, au projet de loi de finances. Cet état retrace notamment, au moyen des états de rattachement de crédits et de dotation effective à chaque personne morale concernée, les flux financiers réels à destination de la France. Il distingue les rattachements au budget de l'Etat pour chaque ministère, les délégations au préfet, le cas échéant, et les dotations aux destinataires finaux " ;

Considérant que l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances réserve, dans son article 1er, alinéa 2, à un texte de loi de finances l'édiction des " dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques " ; que ces exigences sont méconnues par les dispositions précitées du paragraphe II de l'article 32 de la loi qui fixe des règles ayant pour objet d'organiser l'information du Parlement sur la gestion des finances publiques ; que dès lors ces dispositions qui empiètent sur le domaine exclusif d'intervention des lois de finances doivent être déclarées contraires à la Constitution :

En ce qui concerne l'article 65 :

Considérant que l'article 65 annonce l'intervention, dans le délai d'un an, d'une loi portant révision de la loi susvisée du 7 janvier 1983 afin de clarifier la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et de déterminer les conditions dans lesquelles une collectivité territoriale pourra à sa demande se voir confier une compétence susceptible d'être exercée pour le compte d'une autre collectivité territoriale ; que le premier alinéa du II de cet article précise également que cette loi définira " les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assurer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales " ; que ces dispositions qui ne sauraient lier le législateur, sont dépourvues de tout effet juridique et ne peuvent limiter en rien le droit d'initiative du Gouvernement et des membres du Parlement ;

Considérant en revanche que le deuxième alinéa du II de cet article dispose que " jusqu'à la date d'entrée en vigueur de cette loi, les collectivités territoriales pourront par convention, désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales " ; qu'il appartient au législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des

collectivités territoriales de leurs compétences et de leurs ressources ; que par suite, il ne saurait renvoyer à une convention conclue entre des collectivités territoriales le soin de désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant des autres sans définir les pouvoirs et les responsabilités afférents à cette fonction ; que dès lors, le législateur a méconnu la compétence qu'il tient des articles précités de la Constitution ; que par suite le second alinéa du II de l'article 65 est contraire à celle-ci ;

En ce qui concerne l'article 68-VI :

Considérant que le VI de l'article 68 dispose que : " A compter de 1998, un rapport rendant compte des résultats obtenus au titre de la réduction des écarts de ressources entre les collectivités territoriales est annexé au projet de loi de finances de l'année " ; que pour le motif ci-dessus énoncé à propos de l'article 32-II, une telle disposition empiète sur le domaine exclusif d'intervention des lois de finances : qu'elle doit par suite être déclarée contraire à la Constitution ;

Considérant qu'il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution de la loi qui lui est soumise,

Décide :

Art. 1er. -Sont déclarés contraires à la Constitution : - le II de l'article 32 ; - le second alinéa du II de l'article 65 ; - le VI de l'article 68.

Art. 2. -La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 26 janvier 1995.

ANNEXE V
COMMISSION EUROPEENNE : DECISION CONCERNANT LE
PACTE POUR LA VILLE

Objet : Aide d'Etat n° N 159/96 - France
Pacte pour la ville

Monsieur le Ministre,

Par lettre du 1er septembre 1995, les autorités françaises ont notifié à la Commission, conformément à l'article 93 paragraphe 3 du traité de la CE, le dispositif en objet.

Le projet notifié par les autorités françaises distingue trois niveaux de zonages, censés refléter l'intensité des problèmes à traiter.

Le périmètre le plus large est formé par 700 Zones Urbaines Sensibles ("ZUS"), qui englobent 350 Zones de Rénovation Urbaine ("ZRU"), dont 30 seront sélectionnées comme Zones Franches Urbaines ("ZFU").

La Commission a relevé les cinq mesures d'aide suivantes :

- extension du régime d'exonération pendant cinq ans de la taxe professionnelle aux entreprises existantes situées dans les ZRU;
- régime spécial de provision pour les entreprises situées dans une ZRU qui consentent des prêts à l'essaimage;
- exonération pendant 5 ans de l'impôt sur les bénéfices des sociétés pour les entreprises implantées dans une ZFU;

Son Excellence
Monsieur Hervé de CHARETTE
Ministre des Affaires étrangères
Quai d'Orsay, 37

F - 75007 PARIS

exonération pendant 5 ans de la taxe professionnelle et de la taxe foncière, pour les petites entreprises implantées dans une ZFU;

- exonération pendant 5 ans des cotisations patronales, pour les petites entreprises situées dans une ZFU.

Concernant les trois premières mesures, la Commission prend acte de l'engagement des autorités françaises de respecter les conditions "De Minimis", au sens des règles communautaires en la matière. En ce qui concerne les deux dernières mesures, la Commission a noté :

- que les zones franches urbaines ont été sélectionnées sur la base de critères objectifs, et qu'elles représentent une très faible proportion de la population nationale (moins de 1 %);
- que les exonérations prévues ne seront accordées qu'aux petites entreprises au sens de l'encadrement communautaire des aides aux PME;
- que leur intensité cumulée, qui se monte à 26 % de l'investissement (chiffres nets), respecte le plafond absolu admis par la Commission pour les PME situées en région 92.3 c);
- que ces aides pourront être accordées aux entreprises existantes, à condition qu'elles exercent une activité locale, définie par leur code NACE dans la liste jointe à la notification.

La Commission considère que les aides envisagées par les autorités françaises, dans le cadre du "Pacte de relance pour la ville", afin de faire face aux handicaps spécifiques que connaissent des zones urbaines en difficulté, ne sont pas de nature à provoquer une distorsion des échanges contraire à l'intérêt commun, compte tenu notamment de leur durée limitée, de leur intensité, de leur limitation aux petites entreprises et à des quartiers strictement délimités sur une base objective.

Consciente de l'importance nouvelle du problème des quartiers en difficulté à l'échelle de l'Union toute entière comme en témoigne le lancement de l'initiative communautaire URBAN, la Commission entend adopter à brève échéance un encadrement des aides à l'implantation ou au maintien d'activités économiques dans de telles zones.

Compte tenu de ces éléments, j'ai l'honneur d'informer votre gouvernement que la Commission a décidé d'approuver les aides en question, tout en rappelant que l'application de ce régime est soumise aux dispositions du droit communautaire visant :

- certains secteurs d'activité dans l'industrie dont ceux qui relèvent de la CECA;
- les règles de cumul des aides à finalités différentes (JOCE n° C 3 du 5.1.1985) ou des aides à même finalité provenant de régimes adoptés par une même entité ou par des entités différentes (centrales, régionales ou locales). Dans ce dernier cas, l'aide cumulée doit respecter le plafond le plus élevé des différents régimes engagés.

Les autorités françaises sont priées de transmettre un rapport annuel d'application des mesures d'aides en faveur des zones franches urbaines, qui pourra être transmis en même temps que celui portant sur la loi sur l'orientation et l'aménagement du territoire. Ce rapport devra donner la liste des zones franches urbaines finalement retenues et, pour les zones frontalières, la liste des entreprises existantes ayant bénéficié d'une aide ainsi que leur secteur d'activité.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, les assurances de ma haute considération.

Pour la Commission

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Karel Van Miert', written in a cursive style.

Karel VAN MIERT

ANNEXE VI

ETUDE D'IMPACT DU PROJET DE LOI RELATIF À LA MISE EN OEUVRE DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE

*Ministère de l'Aménagement du Territoire
de la Ville et de l'Intégration*

Compte tenu de la diversité des questions traitées par le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville, la présente étude d'impact portera d'une part sur les dispositions relatives au maintien et à la création d'activités et d'emplois dans certaines zones urbaines prioritaires, d'autre part, sur les dispositions relatives à l'aménagement urbain et à l'habitat.

I- Analyse des effets des dispositions fiscales et sociales relatives au maintien et à la création d'activités et d'emplois

Le dispositif proposé par le projet de loi doit être apprécié par rapport aux dispositions déjà introduites par la loi d'orientation pour la ville et par la loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire.

En complément des interventions réalisées depuis une quinzaine d'années au titre de la politique de la ville (prévention de la délinquance, développement social urbain, réhabilitation du logement social) dans un cadre partenarial avec les communes et les régions, les textes précités ont introduit le principe d'un traitement dérogatoire de certaines zones du territoire caractérisées par des handicaps de situation et des inégalités de développement économique et social. La loi d'orientation pour la ville a ainsi habilité les collectivités territoriales comprenant sur leur territoire « des grands ensembles ou quartiers d'habitat dégradé caractérisés par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi » à exonérer de taxe professionnelle des établissements créés ou étendus sur les parties de leur territoire que la loi du 4 février 1995 a, par la suite, qualifiées de zones urbaines sensibles.

Ce dispositif a exigé pour sa mise en place un décret spécifique, le décret du 5 février 1993, qui a fixé la liste des 546 quartiers où pouvait être instituée cette exonération. Compte tenu de son caractère facultatif et de l'absence de compensation par l'Etat des pertes de recettes pour les collectivités, seuls 42 communes, 1 département et 4 groupements de communes ont pris des délibérations relatives à cette exonération. Le montant total de bases exonérées s'est élevé à 950 000 F en 1994. Il est estimé à 975 000 F pour 1995 et 1996.

Cette liste de quartiers a servi également de cadre géographique d'application à des mesures spécifiques concernant les fonctionnaires servant

dans ces quartiers et à des mesures d'exonération de charges sociales portant sur l'embauche en zones urbaines sensibles jusqu'au 31 décembre 1995 des deuxième et troisième salariés par les entreprises situées sur ces zones urbaines.

La loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire a introduit un traitement dérogatoire renforcé en faveur des zones prioritaires d'aménagement du territoire. Cette loi a confirmé la notion de zones urbaines sensibles et institué un sous-ensemble de ces dernières, qualifié de zones de redynamisation urbaine, déterminé à partir de l'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine de la commune concernée.

Les mesures dérogatoires instituées par la loi du 4 février 1995 sont des mesures qui s'appliquent à des créations ou extensions d'activités et à des embauches nouvelles et n'ont donc pas vocation à traiter de la situation des entreprises préexistantes : les exonérations fiscales portent essentiellement sur l'exonération d'impôt sur les bénéfices pendant deux ans, l'exonération de plein droit pendant cinq ans de la taxe professionnelle, la réduction du taux des droits de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèle et l'exonération de charges patronales de sécurité sociale pour les embauches ayant pour effet de porter l'effectif de l'entreprise du 4ème au 50ème salarié.

Les mesures précitées, à l'exception de la mesure d'exonération de charges sociales qui nécessite un texte réglementaire d'application, s'appliquent depuis le premier janvier 1995 aux zones de redynamisation urbaine, définies à partir de la combinaison des zones urbaines sensibles fixées par le décret du 5 février 1993 et de la liste des communes éligibles à la DSU. Les zones de redynamisation urbaine étaient au nombre de 470 en 1995 et représentaient une population de trois millions d'habitants.

A- Avantages attendus du nouveau dispositif

Le dispositif introduit par le projet de loi étend la mesure d'exonération de plein droit de taxe professionnelle aux établissements préexistants sur les zones de redynamisation urbaine. Cette mesure a pour objectif essentiel d'instaurer une relative parité de traitement entre établissements nouveaux et établissements déjà installés sur ces zones prioritaires afin de compenser les surcoûts de fonctionnement de ces établissements (installations de sécurité spécifiques, taux de démarque importants). Le montant de bases nettes exonérées est fixé à 500 000 F par an contre 1 000 000 de francs pour les établissements nouveaux ou étendus. Les autres mesures introduites par la loi du 4 février 1995 en faveur des zones de redynamisation urbaine sont maintenues sans changement, à l'exception d'une modification du dispositif d'exonération de charges sociales qui concernera désormais les embauches jusqu'au cinquantième salarié.

En revanche, la définition des zones de redynamisation urbaine est modifiée par le projet de loi : la référence à la dotation de solidarité urbaine,

compte tenu de son caractère non discriminant (trois communes sur quatre de plus de 10 000 habitants sont en effet éligibles) est supprimée à compter du 1er janvier 1997 au profit d'un indice composite représentatif de la situation sociale des zones concernées et de la richesse fiscale de la commune. L'objectif est de ramener à 350 le nombre de ZRU, contre 470 en 1995 et 1996, pour prendre en compte le coût du renforcement du dispositif d'exonération fiscale au profit de ce zonage.

L'innovation la plus importante est constituée par l'institution d'une nouvelle catégorie de zones urbaines prioritaires, les zones franches urbaines, qui bénéficieront d'un régime spécifique de défiscalisation et d'exonération de charges sociales pendant cinq ans au profit des entreprises existantes, des extensions d'entreprises et des entreprises nouvelles.

En dépit d'apparentes similarités avec les zones d'entreprises créées en 1986 ou les zones d'investissement privilégiées instituées à partir de 1992, l'objectif poursuivi par la mise en place des zones franches urbaines n'est pas une logique de création d'industries ou de reconversion de sites industriels en difficulté, mais une logique de revitalisation de sites urbains caractérisés par la mono-fonctionnalité et le cumul des handicaps les plus graves en matière de chômage ou de sous-qualification. Le dispositif d'exonération de charges fiscales et sociales a d'ailleurs été limité aux entreprises de moins de cinquante salariés intervenant à titre prépondérant sur le marché local. 38 zones franches urbaines ont pu être ainsi présélectionnées à partir des zones urbaines sensibles de plus de 10 000 habitants, présentant les caractéristiques suivantes : taux de chômage supérieur à 13,5 %, pourcentage de jeunes de moins de 25 ans supérieur à 36 %, pourcentage de sans diplômés supérieur à 29 % et potentiel fiscal communal inférieur à 3 800 F. La liste des 38 zones métropolitaines et des 5 zones Outre Mer figure en annexe n°1.

La liste des zones franches urbaines a été arrêtée à titre définitif à l'issue d'une consultation des collectivités concernées destinée à préciser les engagements des collectivités en matière d'acquisitions foncières et d'aménagement global de ces zones. Le périmètre de ces zones sera délimité par un décret en Conseil d'Etat.

C'est un processus global de requalification des sites urbains les plus dégradés qu'il est proposé de réaliser dans le cadre d'un partenariat pluriannuel entre les collectivités locales et l'Etat, au nom de l'intérêt général. Ce processus global sera atteint d'une part grâce à des mesures puissantes d'exonération de charges fiscales et sociales au profit des entreprises nouvelles et préexistantes et d'autre part grâce à des mesures spécifiques portant sur l'accession à la propriété (régime plus favorable du prêt logement à taux zéro, imputation sur le revenu global de dépenses de réhabilitation du logement, etc.) sur l'aménagement global de ces quartiers et sur l'aménagement des rythmes scolaires.

Les différentes mesures proposées par le Pacte de relance pour la ville trouveront un cadre d'application prioritaire dans les zones franches urbaines.

La liste définitive de ces zones franches urbaines métropolitaines comporte 38 quartiers et celle des départements d'outre-mer concerne 5 sites.

B- Impact sur l'emploi

Le dispositif déjà institué pour les zones de redynamisation urbaine et celui prévu pour les zones franches urbaines ne vise pas explicitement des publics déterminés, comme peuvent le faire les mesures générales de la politique de l'emploi en faveur de certaines catégories de populations ou de demandeurs d'emploi. Le principe de ces dérogations fiscales et sociales repose sur la notion de discrimination territoriale. Cette logique de discrimination est aussi très différente des principes de discrimination anglo saxons fondés sur les groupes ethniques et une politique de quotas, en matière d'embauche, d'accès aux marchés publics ou d'accès privilégié à l'enseignement supérieur.

Toutefois les données socio-économiques recensées par l'INSEE pour les quartiers labellisés zones urbaines sensibles démontrent à l'évidence que les populations des quartiers, cibles privilégiées des mesures dérogatoires concernées, sont constituées majoritairement de populations jeunes à la recherche d'un emploi et peu ou non diplômées. Ces données sont récapitulées à l'annexe II par région, sur la base des 700 quartiers qui doivent constituer à partir du 1er janvier 1997 la nouvelle liste de zones urbaines sensibles. Ces données ont été établies par l'INSEE à partir du RGP de 1990.

En ce qui concerne le type d'entreprises visées par les dispositifs introduits par le projet de loi, il convient de préciser que les règles imposées par la Commission de Bruxelles à l'appui de sa décision d'agrément, en date du 23 avril 1996 du dispositif proposé par les autorités françaises limitent l'éligibilité au dispositif des zones franches urbaines aux petites entreprises au sens de l'encadrement communautaire sur les aides aux entreprises, soit des entreprises de moins de cinquante salariés. Cette contrainte n'est pas en revanche applicable à l'exonération d'impôt sur les bénéficiaires qui rentre dans le cadre du « de minimis ».

Les mêmes règles communautaires imposent, pour les exonérations relatives aux impôts locaux (taxe professionnelle et taxe foncière pour les propriétés bâties) et aux charges patronales de sécurité sociale de limiter le bénéfice de ces exonérations -quand l'entreprise existe à la date de création de la zone franche urbaine- au secteur de la construction, au commerce et à la réparation automobile, au commerce de détail et à la réparation d'appareils domestiques, à l'hôtellerie et à la restauration, au transport de personnes, aux services de santé, aux services collectifs, sociaux et personnels et aux services

domestiques. L'éligibilité d'autres secteurs d'activités pourra être également retenue dès lors que l'activité des entreprises correspondantes s'exercera à titre prépondérant sur le marché local. Cette condition sera appréciée à partir de la part de chiffre d'affaires réalisée à l'exportation.

L'objectif poursuivi par la mise en place d'un régime fortement dérogatoire dans les zones franches urbaines (exonérations d'impôt sur les bénéfices pendant 5 ans dans la limite de 400 000 francs de bénéfices, exonération de plein droit de taxe professionnelle dans la limite d'un plafond de 3 MF de bases et de taxe foncière pour les propriétés bâties pendant 5 ans, exonération des charges sociales patronales dans la limite de 50 emplois) est de conforter le tissu économique existant, le plus souvent composé de micro ou de petites entreprises et de faciliter la création d'activités de services ou de proximité dans les quartiers. La liste de ces exonérations et le comparatif avec les avantages existants en zone urbaine sensible et en zone de redynamisation urbaine sont joints en annexe III.

Les données connues sur la taille des entreprises existant dans ces quartiers défavorisés montrent que le dispositif prévu par le projet de loi va bénéficier aux catégories d'entreprises les plus répandues dans ces zones.

Un extrait du fichier des cotisations à l'URSSAF permet de constater par exemple les caractéristiques suivantes des effectifs salariés sur quatre des trente huit communes présélectionnées pour la création de zones franches urbaines :

	- de 10 salariés	- 49 salariés	+ 50 salariés
GRIGNY	216	24	3
BONDY	532	96	15
CLICHY S/BOIS	253	23	2
MONTFERMEIL	396	35	5

(données au 31-12-1995)

Une étude spécifique réalisée par les Services Fiscaux sur 8 quartiers emblématiques des interventions de développement social urbain confirme la prépondérance manifeste des petites entreprises dans ces quartiers, que ces

éléments soient appréciés à partir des bases de taxe professionnelle ou du nombre de salariés employés :

Répartition selon les bases de taxe professionnelle

Montant de bases nettes	Nombre d'établissements	Répartition
< 1 000 F	133	17%
1 000 - 10 000 F	246	31%
10 000 - 100 000 F	270	34%
100 000 - 500 000 F	99	12%
500 000 - 1 MF	16	2%
1 - 3 MF	16	2%
> 3 MF	8	1%
Ensemble	788	100%

Ventilation des établissements existants par tranches de nombre de salariés

Nombre de salariés	Nombre d'établissements	%
0	497	63%
1 à 5	192	24%
6 à 10	48	6%
11 à 50	35	5%
51 à 100	11	1%
+ de 100	5	1%
Ensemble	788	100%

La prépondérance de ce type de petites et de micro-entreprises a été confirmée par le dépouillement des dossiers de recensement des entreprises sur le périmètre des zones franches tels que remis par les collectivités locales.

Le dispositif s'adressant à la fois - et c'est son originalité et sa spécificité - à des entreprises existantes et nouvelles, dans la limite des conditions imposées par les règles communautaires, l'impact précis en termes de créations nettes d'emplois est difficile à évaluer. Sur l'ensemble des sites, un objectif à terme de création de 5 000 à 7 000 emplois constitue toutefois une hypothèse plausible, en complément du stock d'emplois préexistants qui seront préservés et confortés.

Il faut rappeler en outre qu'en cas d'embauches nouvelles d'au moins 5 personnes, soit par une entreprise nouvelle, soit par une entreprise existante, la loi impose une clause d'embauche d'au moins une personne résidant depuis plus d'un an sur le périmètre de la zone franche.

L'effet emploi de la zone franche urbaine devra être apprécié également en tenant compte du nombre d'emplois de ville qui pourraient être créés par les employeurs assurant une mission de service public pour les jeunes de ces mêmes zones franches. L'objectif pluriannuel de création d'emplois de ville ayant été fixé à 100 000 pour l'ensemble des zones urbaines sensibles sur 4 exercices, il est également plausible de retenir qu'au moins 5 000 de ces emplois, apparentés à des contrats emplois consolidés pourraient bénéficier à des jeunes de 18 à 25 ans résidant sur ces zones franches urbaines.

C- Impact sur d'autres intérêts généraux

L'objectif affiché de revitalisation des sites urbains les plus dégradés en termes de caractéristiques socio-économiques, grâce à des actions tendant à conforter les activités existantes et à faciliter la création d'activités nouvelles, n'appelle pas de commentaires particuliers.

Il s'agit d'un objectif d'intérêt général visant à réinsérer dans une vie urbaine normale des quartiers et des populations en voie d'exclusion.

D- Incidences financières

Les éléments de chiffrage disponibles sur le coût des mesures introduites par la loi relative à l'intégration urbaine sont les suivants :

- extension aux établissements préexistants en zone de redynamisation urbaine (base 350 ZRU) de la mesure d'exonération de plein droit de la taxe professionnelle dans la limite d'un plafond de 500 000 francs de bases nettes :

Cette mesure a comme contrepartie la compensation de la perte de recettes correspondantes pour l'ensemble des collectivités concernées, dans les conditions définies par la loi des finances. Son coût a été évalué à 400 MF par an.

- dispositif zones franches :

a) exonération d'impôt sur les bénéfices. Il s'agit d'une dépense fiscale pour l'Etat. Les hypothèses retenues portent sur un effectif moyen d'entreprises de 40 entreprises existantes par zone et de 5 nouvelles par an et sur un montant d'avantage fiscal qui ne devrait pas dépasser une moyenne de 100 000 francs par entreprise et par an.

Le coût de la mesure en première année peut être estimé à 180 MF (38 zones métropolitaines et 5 zones d'outre mer). Avec les mêmes hypothèses de croissance du nombre d'entreprises nouvelles, le coût de cette mesure progresserait de 10 % par an

b) exonérations de fiscalité locale (taxe professionnelle et taxe foncière pour les propriétés bâties)

Le coût de cette exonération doit être compensé aux collectivités locales concernées

. mesure taxe professionnelle en zone franche urbaine (base 43 zones)

Le coût est évalué 260 MF par an, à partir de l'analyse des bases nettes de taxes professionnelles qui ont pu être localisées par les services fiscaux sur le périmètre des zones franches urbaines.

. mesure taxe foncière pour les propriétés bâties (idem)

L'estimation porte sur les locaux à usage industriel ou commercial, sans limite de valeur locative, qu'ils soient détenus par les entreprises ou par les propriétaires bailleurs, à partir des bases localisées en zone franche urbaine.

Ce coût est évalué à 80 MF par an.

c) mesure d'exonération de charges patronales de sécurité sociale

En prenant comme hypothèses un stock d'emplois existants de 25 000 sur l'ensemble des zones et d'une création nette d'emplois de 1000 par an sur la période, le montant global de l'exonération est estimé à 650 MF pour la première année. La création nette d'emplois génère un complément de 30 MF par an.

E- Impact en termes de formalités administratives

La mise en place des zones franches urbaines sera accompagnée de manière systématique de la mise en place de plates-formes de services publics destinées à renforcer la qualité et la présence du service aux usagers. Ces plates-formes serviront notamment à regrouper les organismes dépendant du service

public de l'emploi pour faciliter les relations des entreprises avec les personnes à la recherche d'un emploi, sur le modèle du GIP qui a pu être constitué autour du grand stade de St-Denis.

Dans le cadre de l'appel à candidatures lancé auprès des collectivités présélectionnées pour la mise en place des zones franches urbaines, une attention particulière a été portée aux dispositifs envisagés par les collectivités locales concernées en matière d'accueil des entreprises et de commercialisation des terrains disponibles (création de centres de formalités pour les entreprises, création de postes de chargés de mission pour le développement économique, utilisation des déclarations uniques d'embauches).

Enfin, le système d'exonération de plein droit de fiscalité locale ouvert par le projet de loi, ainsi que le système d'exonération de charges patronales de sécurité sociale doivent être analysés in fine comme des dispositifs facilitant le fonctionnement des entreprises concernées.

F- Conséquences en termes de complexité de l'ordonnement juridique

Le dispositif des zones franches urbaines instituant des mécanismes spécifiques d'application du champ territorial de l'impôt exige des dispositions législatives nouvelles qui ne se traduisent pas par l'abrogation de normes préexistantes.

La négociation avec les instances communautaires et le contenu de l'agrément notifié par la Commission a imposé d'établir des distinctions importantes en matière d'éligibilité des entreprises, en fonction de la nature de l'exonération et du caractère nouveau ou non de l'entreprise.

C'est ainsi que le plafond de bénéficiaires exonérés par entreprise a permis d'analyser cette aide comme rentrant dans la catégorie des aides « de minimis », pour lesquelles, compte tenu de leur faible montant et de leur absence d'impact sur les échanges intra-communautaires, la Commission n'impose pas de règles particulières.

En revanche, les aides aux entreprises existantes en matière de fiscalité locale et d'exonération de charges patronales de sécurité sociale ont été limitées aux entreprises de moins de cinquante salariés exerçant leurs activités à titre prépondérant sur le marché local. Les aides aux entreprises nouvelles n'ont pas fait l'objet des mêmes restrictions sur la nature d'activités car elles s'accompagnent, par nature, d'investissements et d'emplois nouveaux.

Ce surcroît de complexité juridique en matière de champ d'application de l'impôt a donc été rendu nécessaire pour concilier les objectifs poursuivis par le Gouvernement en faveur des sites urbains les plus dégradés et la nécessaire prise en compte des règles communautaires en matière d'aides d'Etat.

A titre d'exemple, le dispositif d'exonération de taxe professionnelle introduit par le projet de loi crée une nouvelle catégorie d'exonérations valant pour les entreprises nouvelles ou préexistantes sur le périmètre des zones franches urbaines, en complément des dispositions déjà instituées pour les zones urbaines sensibles et les zones de redynamisation urbaine : une version consolidée de l'article 1466 A du code général des impôts est joint en annexe IV pour faciliter la bonne compréhension d'un dispositif devenu plus complexe.

En revanche, en ce qui concerne les zonages urbains préexistants, une simplification notable est apportée au dispositif d'exonération de charges patronales de sécurité sociale : l'exonération de charges au profit des embauches des 2ème et 3ème salariés en zones urbaines sensibles pendant douze mois est définitivement abandonnée au profit d'une exonération valant pour les embauches jusqu'au 50ème salarié réalisées par les employeurs installés en zones de redynamisation urbaine, ce qui permet d'instituer un régime unique et homogène pour les zones urbaines prioritaires.

Un régime d'exception unique est également prévu pour les entreprises de moins de 50 salariés des zones franches urbaines.

G- Incidences indirectes ou involontaires

Pour éviter des risques éventuels de délocalisation vers les zones franches urbaines en provenance d'autres sites prioritaires d'aménagement du territoire, l'article 3 du projet de loi prévoit d'exclure du bénéfice des exonérations prévues pour les zones franches urbaines les transferts d'entreprises en provenance des zones de revitalisation rurale ou de zones de redynamisation urbaine ou aidées auparavant au titre de la prime d'aménagement du territoire.

II- Dispositions relatives à l'aménagement urbain, à l'habitat et aux copropriétés

II.1- Création d'un établissement public national de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux

A- Avantages attendus du dispositif :

La revitalisation économique de centres d'activités commerciales et artisanales en zones urbaines sensibles suppose le plus souvent une rénovation et une restructuration préalable de ces sites, fréquemment empêchées par des obstacles tenant au foncier et à la configuration locale des propriétés :

- multi-propriétés émiettées ne permettant pas de dégager une majorité pour engager des travaux ou procéder à une opération de transformation ou de transfert, partiel ou total, de locaux commerciaux.

- propriétaires non exploitants, souvent de faible capacité financière, peu enclins à investir dans des opérations dont les effets principaux se feront sentir au bénéfice de leurs locataires à moyen ou long terme.

- des propriétaires, exploitants ou non, souhaitant se désengager compte tenu de la faible rentabilité ou de problèmes d'insécurité, mais ne trouvant pas preneurs, du fait de la mauvaise image ou de l'inactivité foncière et commerciale de l'affaire.

Les différents organismes visés au titre II, livre III du Code de l'Urbanisme ne permettent pas de réaliser ces opérations, soit parce qu'ils ont une compétence globale en matière d'aménagement (EPA) inadaptée à des interventions très spécifiques dans leur localisation et leur objet, soit qu'ils supposent un accord ou des possibilités financières qui font défaut en pratique (associations foncières urbaines) soit parce qu'elles rendent nécessaires la garantie de collectivités locales ou organismes publics hésitants ou insuffisamment dotés (cas des CCI).

Seul un établissement public créé au niveau national, à ces fins spécifiques, est en mesure de procéder, après expertise et détermination des priorités, à la recomposition du foncier et à la requalification de sites d'activités commerciales avec une efficacité et des méthodes d'intervention homogènes sur les sites où il interviendra.

B- Impact sur l'emploi

Bien que les interventions de l'Etablissement Public de Restructuration Commerciale n'aient pas directement pour objet le maintien ou le développement de l'emploi, elles contribuent de manière déterminante à la sauvegarde et à la relance -après requalification- de zones d'activités de quartiers.

A titre d'exemple, 5 commerces de détail et une supérette représentent en moyenne 20 emplois. 1 maxi-discompteur qui s'implante entre 5 et 10 emplois, un supermarché préservé grâce à une requalification du site entre 20 et 50 emplois (selon la surface).

C- Impact sur d'autres intérêts généraux :

La requalification et la revitalisation de centres commerciaux s'accompagnent d'améliorations urbanistiques et esthétiques (meilleur accès, facilités de parking, apparences extérieures plus soignées, meilleure accessibilité du quartier et de ses voies de passage, etc...).

Elles s'accompagnent aussi d'une réduction de l'insécurité ambiante, les centres commerciaux non entretenus et partiellement désertés par les commerçants et la clientèle étant notoirement propices à des trafics illicites ou à des rassemblements générateurs de violences ou d'incivilités.

D- Incidences financières

Les interventions de cet établissement public seront financées d'une part, par une réserve de 100 MF sur le solde du produit de la taxe additionnelle sur les grandes surfaces (dont le montant total est d'environ 1 milliard de francs et qui sert à financer également la pré-retraite des commerçants et artisans et par le Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) et d'autre part, par prélèvement de 30 MF sur les recettes du FARIF.

Ces opérations de requalification pourront également mobiliser des ressources d'emprunt, comme les enveloppes de prêts projets urbains mis en place par la Caisse des Dépôts.

Le coût d'une requalification varie de quelques millions de francs (5 MF à St-Gratien) à 50 MF (estimation Val Fourré), en fonction de la taille du centre, du nombre de locaux et de la valeur des fonds de commerce.

L'établissement public aura la faculté de s'autofinancer à terme, en revendant les locaux et fonds rachetés après les évaluations du service des domaines.

E- Impact en termes de formalités administratives

L'établissement public aura à constituer des données d'études, d'expertises et de financement préalable à ses interventions, ainsi que les dossiers techniques, commerciaux, financiers et de suivi.

Les expropriations éventuellement nécessaires donneront lieu à procédures de déclaration d'utilité publique.

F - Conséquences en termes de complexité de l'ordonnancement juridique.

La création de cette nouvelle catégorie d'établissement public exige la création d'un nouveau chapitre au code de l'urbanisme, un ajout à l'article L.21-1 du code de l'expropriation et une modification mineure de la loi du 20 mars 1956 relative à la location gérance.

Ces modifications et ajouts rappelés ci-dessus peuvent être considérés comme mineurs, bien que nécessaires à la légalité des interventions de l'EPRC.

G- Incidences indirectes et involontaires

Il n'est pas exclu que l'annonce de la création de l'établissement public entraîne une inflation de demandes d'interventions de la part des communes, communautés urbaines, SEM ou autres opérateurs impliqués dans le soutien aux opérations de restructuration de quartiers dégradés compte tenu des faibles pouvoirs propres des communes, en particulier, en matière de soutien aux activités économiques.

Il est prévu que l'établissement public sélectionne après expertise et consultation des Préfets et des autres acteurs locaux concernés, une dizaine d'opérations prioritaires par an, qui seront soumises à l'agrément du Comité Interministériel à la Ville.

L'établissement public pourra agir en partenariat avec une commune, une communauté urbaine, une SEM, pour promouvoir la requalification après son intervention sur le foncier.

II.2- Les établissements publics de restructuration urbaine

L'objectif poursuivi par la mise en place des établissements publics de restructuration urbaine est de donner à l'intervention de l'Etat et des collectivités locales sur les sites des grands projets urbains un caractère exemplaire de conduite de projet, en recherchant la plus grande efficacité dans l'engagement et la conduite des opérations, dans un cadre institutionnel nouveau assurant une garantie de bonne fin à des opérations lourdes, d'ingénierie complexe et relevant d'initiatives multiples.

Les grands projets urbains concernent des territoires vastes où la densité de logements sociaux est très forte et qui ont connu au fil du temps une dégradation physique, sociale et économique très importante.

Il s'agit sur ces territoires d'engager, parallèlement aux actions de développement social, une restructuration urbaine profonde afin d'assurer à ce patrimoine urbain en voie de paupérisation de nouvelles fonctions intégrées au développement urbain de la ville et de l'agglomération auxquelles ils appartiennent. Il s'agit de traiter simultanément de la réhabilitation du quartier et de l'ensemble de ses fonctions urbaines à 10 ou 15 ans.

De telles opérations nécessitent un fort investissement pour remettre au niveau du marché immobilier ces ensembles urbains qui ont aujourd'hui perdu beaucoup de leur valeur d'échange. Les investissements indispensables doivent se répartir en travaux de réhabilitation du bâti, en construction d'équipements publics, en travaux d'infrastructures de désenclavement et de développement des transports collectifs, en amélioration du cadre de vie, en acquisitions foncières et immobilières, en investissements économiques pour redévelopper le commerce, l'artisanat, les activités industrielles et de services qui ont quitté ces quartiers. Parallèlement à ces investissements, des actions de diversification de l'habitat doivent être entreprises afin d'assurer une mixité sociale indispensable à l'intégration du quartier au reste de la ville.

Ces objectifs, pour être atteints, nécessitent à la fois la mise en oeuvre de fonds publics et le recours à une action coordonnée dans la durée. La revalorisation foncière et urbaine passe par des investissements publics de plusieurs centaines de millions de francs ; le développement économique et la diversification de l'habitat nécessitent des procédures et des mesures dérogatoires pour enclencher une dynamique favorable. Ces quartiers doivent être des lieux d'expérimentation et de réformes pour surmonter les handicaps lourds qui sont les leurs.

Ces opérations commandent que l'action soit entreprise sur une longue durée. Il faudra plus d'une décennie pour assurer la reconquête économique et sociale de ces quartiers. Les potentialités urbaines de ces quartiers, position stratégique dans l'agglomération, disponibilité foncière, entre autres, ne pourront être exploitées qu'après la phase de réhabilitation et l'amorce

du redéveloppement, ce qui signifie une commercialisation lente et une récupération de recettes tardives. Seuls des organismes publics ayant la garantie de l'Etat et des collectivités locales peuvent supporter de tels risques que l'intérêt général commande d'assumer.

Pour l'ensemble de ces raisons, mise en oeuvre et contrôle de moyens publics financiers ou réglementaires exceptionnels, durée de l'action, portage financier et garantie publique, il est nécessaire de disposer d'une structure opérationnelle conjointe de l'Etat et des collectivités locales capable de conduire sur le long terme de telles opérations.

C'est l'objectif poursuivi par l'extension aux opérations de développement social urbain des capacités des établissements publics d'aménagement institués par l'article L.321-1 du code de l'urbanisme.

Les capacités de cet établissement public de restructuration urbaine seront les suivantes :

- il aura le pouvoir d'initier des opérations d'aménagement à l'intérieur du périmètre du grand projet urbain

- il sera titulaire du droit de préemption et du droit d'expropriation à l'intérieur du périmètre du grand projet urbain

- ses missions consisteront à assurer le portage transitoire du foncier, établir le programme des actions prévues au titre du grand projet urbain, à en élaborer et en suivre le plan financier global et les budgets annuels, à développer toutes les études générales et opérationnelles, à procéder à la dévolution des maîtrises d'ouvrage des projets ainsi définis, à assurer l'impulsion et la coordination des missions d'insertion par l'emploi et de développement économique local. Il sera prestataire de service de l'Etat et des collectivités locales pour des actions d'aménagement, de constructions publiques et d'équipements

- pour mener à bien ses missions, il recevra des fonds propres de l'Etat, destinés à couvrir le déficit des opérations menées au titre du grand projet urbain et à assurer son fonctionnement

- il sera délégataire des crédits budgétaires de l'Etat pour les actions économiques que celui-ci confiera pour son compte.

De tels établissements pourront être créés par décret en Conseil d'Etat. Leur durée sera limitée à 10 ou 15 ans. Son conseil d'administration sera défini par le décret institutif : il réunira autour de la commune et de l'Etat la région, le département et la structure intercommunale à laquelle appartient la commune. Une formule similaire a pu être retenue en 1996 pour le grand projet du Mantois : un établissement public d'aménagement a pu être ainsi créé à partir d'une convention de prestation de services et de mise à disposition de personnels

de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Saint Quentin en Yvelines.

La mise en oeuvre de ces établissements publics de restructuration urbaine n'aura pas de caractère obligatoire, mais sera appréciée à partir des consensus locaux sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage.

Ce dispositif ne se traduira pas pour l'Etat par des dépenses supplémentaires, et restera fixé dans le cadre budgétaire pluriannuel de 2 250 MF arrêté par le comité interministériel des villes de juillet 1993 pour la période 1994-1998 au titre des douze grands projets urbains.

II.3- Les associations foncières d'intégration urbaine

Les associations foncières présentent un bilan très mitigé même s'il s'en crée quelques dizaines par an, qui concernent essentiellement des opérations en milieu rural.

Les associations foncières d'intégration urbaine qui auront vocation à permettre une meilleure maîtrise d'ouvrage collective des projets et à faciliter le remembrement éventuel de la propriété, s'adressent principalement aux communes et aux organismes HLM (aux copropriétés aussi dans certains cas).

II.4- La généralisation des programmes locaux de l'habitat en zone urbaine sensible

Les programmes locaux de l'habitat (PLH) tels que définis par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, sont des outils d'élaboration de stratégies et de programmation du logement. Ils ont vocation à être élaborés à l'échelle de l'agglomération par des établissements publics de coopération intercommunale. Dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants, les communes insuffisamment dotées en logements sociaux (moins de 20 % de logements sociaux et de 18 % d'aides personnelles au logement) avaient l'obligation d'élaborer un PLH et de prendre un engagement triennal de réalisation de logements sociaux, ou à défaut devaient payer une contribution égale à 1 % de la valeur locative des immeubles soumis aux taxes foncières. La loi du 21 janvier 1995 a simplifié l'élaboration des PLH, exonéré les communes de moins de 3 500 habitants des obligations de construction sociale, assoupli la nature de ces obligations, et donné la possibilité aux communes assujetties d'engager un programme triennal sans PLH approuvé au 1er janvier 1995. L'obligation de PLH sous peine de taxation a été reportée au 1er juillet 1996.

Le bilan des PLH est le suivant :

Sur les 209 communes assujetties.

- 150 ont adopté un PLH avant le 31 décembre 1995

- 41 communes prévoient de l'adopter avant le 1er juillet 1996

- 18 communes n'avaient pas engagé ni pris d'engagement avant le 31 décembre 1995. Elles paieront la contribution 1995 soit 11.74 millions de francs

L'ensemble des communes ayant pris un engagement triennal doit réaliser 21 670 logements en trois ans.

Le PLH apparaît un outil particulièrement efficace lorsque les collectivités locales ont développé par le passé une réelle coopération intercommunale.

Le projet de loi vise à rendre obligatoire le PLH dans les communes comprenant des zones urbaines sensibles. Le PLH apparaît en effet comme un préalable à la définition de politiques de rééquilibrage social au bénéfice des zones urbaines sensibles de la commune qui constitue un objectif majeur du Pacte de relance pour la ville.

II.5- Conférences communales et intercommunales du logement

L'harmonisation et la coordination des attributions de logements sociaux a fait l'objet par le passé de diverses dispositions de nature incitative. L'institution des protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS) avait pour objet premier de contribuer à l'intégration des populations les plus démunies dans la suite de la loi Besson. Au 1er mars 1996, seulement 41 POPS ont été signés dont 2 depuis moins d'un an.

Néanmoins, 10 départements comportent des « équivalences » plus ou moins complètes (chartes, accords de toutes natures) qui, dans l'esprit du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, associent l'Etat, les collectivités publiques, les organismes d'HLM et les collecteurs du 1 % : 62 départements n'ont mis aucune procédure en place, parmi lesquels il convient de relever la présence de départements comportant de grandes agglomérations (Alpes-Maritimes, Bouches du Rhône, Gironde, Haute-Garonne, Hérault, Loire Atlantique, Vaucluse...)

Des conférences communales et intercommunales du logement ont été instituées par une circulaire du 26 avril 1994 du ministère du logement.

Ces conférences, créées par les préfets à l'initiative des maires et sous leur présidence, et comprenant les organismes HLM et les réservataires au niveau de l'agglomération, élaborent des chartes communales ou intercommunales d'attribution en vue de concourir à un meilleur équilibre résidentiel et d'élaborer des stratégies d'occupation du parc social. Cinquante conférences communales du logement ont été créées dans 12 départements.

Toutes sont communales. Il convient de remarquer que la grande majorité des conférences créées se situent en région parisienne (soit 41 sur un total de 50), notamment en Seine Saint Denis et dans les Yvelines.

Peu de chartes ont été signées car un certain délai est nécessaire entre la mise en place d'une conférence et l'élaboration d'une charte.

Compte tenu des résultats décrits, peu de conférences ont abouti à une gestion concertée des contingents municipaux et préfectoraux.

Le projet de loi vise à rendre obligatoires ces conférences dans les communes comprenant des zones urbaines sensibles. Il s'agit là également d'une disposition générale tendant à conforter la mixité sociale dans les zones urbaines sensibles.

II.6- L'intervention sur les copropriétés en difficulté

La requalification des copropriétés en difficulté dans les quartiers de la politique de la ville a longtemps été considérée comme hors du champ de l'intervention publique, malgré les actions expérimentales menées par l'ANAH à partir de 1991 et les préoccupations manifestées de longue date en la matière par les collectivités locales, dans la région lyonnaise par exemple.

Ces copropriétés souvent mitoyennes des grands ensembles HLM, ont été prises dans la spirale de dévalorisation des quartiers, pour des raisons souvent complexes, et font aujourd'hui figure de parc social de fait dans le fonctionnement des marchés immobiliers locaux. C'est pourquoi leur remise à niveau occupe désormais une place importante dans le processus de requalification urbaine, et pour contribuer au maintien d'une diversité de modes d'occupation des logements dans les quartiers.

La circulaire du 7 juillet 1994 (délégation interministérielle à la ville/direction de l'habitat et de la construction) a permis l'engagement d'une procédure d'opération programmée d'amélioration de l'habitat sur les copropriétés situées dans les quartiers prioritaires.

La loi du 21 juillet 1994 a allégé les procédures de décision des syndicats de copropriétés, prévoit la désignation d'un administrateur provisoire

en cas de difficultés financières graves et définit les modalités éventuelles d'intervention des organismes HLM comme administrateurs de biens notamment.

Redresser la situation de ces immeubles et restaurer le cadre de vie des habitants nécessitent toutefois dans certains cas d'aller plus loin et d'agir sur les règles de structure et d'administration de l'ensemble immobilier (simplification de l'organisation par regroupement de différentes associations de gestion dans certains cas : restructuration juridique pour créer des unités plus petites dans d'autre cas : adaptation du statut de biens et équipements collectifs à usage public, etc.). Ils nécessitent aussi de renforcer les conditions permettant une véritable remobilisation des propriétaires et occupants et la remise en marche des processus de décision collective (désendettement des ménages, mise en place de mesures d'accompagnement visant à restaurer les relations sociales, etc.).

Les dispositions introduites par la loi relative à la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville habilite le préfet à prendre un plan de sauvegarde définissant dans le cadre d'un plan de sauvegarde les mesures nécessaires à la requalification (portant sur les règles de structure et d'administration, le statut de biens et équipements collectifs à usage public, la réalisation de travaux, la mise en place de mesures d'accompagnement), les obligations des différentes parties concernées et les aides financières nécessaires à la bonne réalisation du plan.

Le plan est proposé au préfet par une commission qu'il constitue à cet effet : il désigne ensuite un coordonnateur pour veiller à son bon déroulement.

En l'absence de réalisation du plan, il est procédé à la suppression des aides financières et au recouvrement des aides financières accordées, pour les personnes qui ne respectent pas les obligations qui leur incombent ; le préfet peut en outre informer le procureur de la République, en vue notamment de rechercher la désignation d'un administrateur provisoire. Il peut aussi mettre en oeuvre toutes les autres dispositions prévues selon la nature des problèmes : procédure de péril en saisissant le maire, insalubrité, expropriation, etc.

Des mesures plus coercitives sont renvoyées à l'élaboration de la loi projetée pour réformer la loi du 10 juillet 1965 sur le statut de la copropriété.

La loi ouvre l'accès des fonds de solidarité logement institués par la loi du 31 mai 1990 aux copropriétaires occupants en difficulté dans les ensembles immobiliers localisés en zone urbaine sensible ou dans une opération programmée de l'habitat et qui sont dans l'impossibilité d'assurer leurs obligations relatives au paiement des charges collectives ou des remboursements d'emprunts contractés pour l'acquisition de leurs logements.

ANNEXE VII
LISTE DES COMMUNES ET QUARTIERS OÙ SONT
INSTITUÉES DES ZONES FRANCHES URBAINES

a) Métropole

- | | |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| - Amiens | - Quartier Nord |
| - Belfort | - Les Résidences |
| - Bondy | - Quartier Nord |
| - Bourges | - Bourges Nord : Chancellerie,
Gibjons, Turly, Barbottes |
| - Calais | - Beau Marais |
| - Cenon/Floirac/Lormont/Bordeaux | - Hauts de Garonne - Bastide |
| - Champigny-sur-Marne /
Chennevières-sur-Marne | - Le Bois l'Abbé |
| - Charleville-Mézières | - Rond Couture |
| - Chenove | - Le Mail |
| - Clichy-sous-Bois/Montfermeil | - Grands ensembles du haut et du
bas Clichy et de Montfermeil |
| - Creil | - Plateau Rouher |
| - Dreux | - Plateau Est : Chamards, Croix
Tiénac, Lièvre d'or, Le Moulec,
Haricot, Feilleuses |
| - Garges-les-Gonesses/Sarcelles | - Dame Blanche Nord et Ouest
La Muette, Lochères |
| - Grigny | - La grande Borne |
| - La Seyne-sur-Mer | - ZUP de Berthe |
| - Le Havre | - Mont Gaillard, la Forêt (Bois de
Bléville), Mare Rouge |

- Le Mans
- Les Mureaux
- Lille
- Mantes-la-Jolie
- Marseille
- Meaux
- Metz
- Montereau/Fault-sur-Yonne
- Montpellier
- Mulhouse
- Nice
- Nîmes
- Octeville/Cherbourg
- Perpignan
- Reims
- Roubaix/Tourcoing
- Saint-Didier
- Saint Etienne
- Saint-Quentin
- Strasbourg
- Valence
- Vaulx-en-Velin
- Les Sablons
- Cinq quartiers (Zac du Roplat)
- Lille Sud. Faubourg de Béthune
- Le Val Fourré
- Nord littoral (Plan d'Aou, La Bricarde, La Castellane, Saumaty, Le Vallon, Mourepiane)
- Beauval, la Pierre Collinet
- Borny (Hauts de Blémont)
- Zup de Surville
- La Paillade
- Les Coteaux
- L'Ariane
- Zup Pissevin, Valdegour
- Les Provinces
- Le Vernet
- Croix Rouge
- La Bourgogne, Alma, Cul-de-Four, Fosse aux Chênes, Epidème, Roubaix centre. Hommelet
- Le Vert Bois
- Montreynaud
- Le Vermandois
- Neuhof (cités)
- Valence le Haut (Fontbarlette - Le Plan)
- ex Zup, Grappinière. Petit Pont

b) Départements d'outre-mer

- Pointe à Pitre / Les Abymes
 - Basse-Terre
 - Saint-Laurent-du-Maroni
 - Fort-de-France
 - Saint-Denis
 - Cayenne
- Boissard, Mortenol, Les Lauriers
 - Rivière des Pères, Centre ville
 - Charbonnière, Centre bourg
 - Dillon
 - Chaudron, Moufia, Cerf
 - Quartiers du Port

ANNEXE VIII RÉSUMÉ DES MESURES CORRESPONDANT AUX DIFFÉRENTES ZONES

(Zones urbaines sensibles, zones de redynamisation urbaine,
zones franches urbaines)

I - Zones urbaines sensibles

MESURES DÉJÀ APPLICABLES EN 1995	MESURES NOUVELLES
<p style="text-align: center;"><i>Mesures fiscales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Exonération facultative de taxe professionnelle pour création et extension d'établissement <p style="text-align: center;"><i>Mesures sociales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Exonération de charges sociales pour une durée de 12 mois pour la création du 2^e et 3^e poste (jusqu'au 31 décembre 1995) ◆ Bonification des contrats emploi consolidés (jusqu'au 30 juin 1996) ◆ Accès des jeunes de formation inférieure au niveau V aux contrats emploi consolidés (jusqu'au 30 juin 1996) <p style="text-align: center;"><i>Mesures diverses</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Mesures spécifiques fonction publique (États et collectivités territoriales) : NBI, priorité de mutation, ancienneté 	<p style="text-align: center;"><i>Mesures fiscales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ <i>Idem</i> <p style="text-align: center;"><i>Mesures sociales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Création de 100 000 emplois de ville ◆ Majoration de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise <p style="text-align: center;"><i>Mesures diverses</i></p> <p>Commerce Interventions d'un établissement public d'aménagement et de restructuration des commerces Programme de prévention sécurité dans les commerces</p> <p>Logement et mixité sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Dérogation aux plafonds de ressources PLA ◆ Généralisation des programmes locaux de l'habitat et des conférences intercommunales du logement ◆ Création de commissions d'harmonisation des attributions de logement HLM ◆ Exonération du surloyer ◆ Aide à l'entretien de 500 000 logements HLM ◆ Développements du gardiennage des immeubles HLM ◆ Renforcement des effectifs de police ◆ Adaptation de la police de proximité <p>Autres</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Formations spécifiques des agents servants dans les quartiers ◆ Extension du dispositif zone d'éducation prioritaire ◆ Renforcement du programme École ouverte ◆ Contrats locaux d'accompagnement scolaire ◆ 500 postes FONJEP

II - Zones de redynamisation urbaine

**MESURES DEJA APPLICABLES
EN 1995**

Mesures fiscales

- ◆ Exonération de plein droit de taxe professionnelle compensée par l'État, pour création et extension d'établissement (bases nettes exonérées plafonnée à 1 millions de francs)
- ◆ Exonération d'impôt sur les bénéfices (2 ans à 100%, puis dégressive pendant 3 ans)
- ◆ Amortissement accéléré des immobilisations réalisées en ZRU
- ◆ Réduction à 0% des droits de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce
- ◆ Réduction facultative de la taxe départementale de publicité foncière
- ◆ Régime spécifique de crédits bail immobilier

Mesures sociales

- ◆ Exonération de 12 mois des cotisations patronales de sécurité sociale pour les embauches du 4^e au 50^e salarié

**MESURES
NOUVELLES**

Mesures fiscales

- ◆ Exonération étendue aux entreprises existantes (bases nettes exonérées plafonnées à 500 000 francs)

Mesures sociales

- ◆ Aides majorées aux chômeurs créateurs d'entreprise
- ◆ Doublement des provisions d'impôts pour les entreprises accordant une aide à leurs salariés créateurs d'entreprises
- ◆ Exonération de 12 mois des cotisations patronales pour les embauches ayant pour effet de porter l'effectif de l'entreprise jusqu'à 50

III - Zones franches urbaines

Mesures fiscales

◆ *Exonération de plein droit de taxe professionnelle d'une durée de 5 ans (entreprises nouvelles et entreprises existantes de moins de 50 salariés), avec compensation par l'État.*

Montant de base nette exonérée :

3 millions de francs (1 millions de francs ou 0,5 millions de francs en ZRU)

◆ *Exonération d'impôt sur les sociétés ou sur le revenu au titre des BIC d'une durée de 5 ans (au lieu de 2 ans en ZRU) pour les entreprises nouvelles ou existantes (dans la limite d'un plafond de 400 000 francs par établissement)*

◆ *Exonération de plein droit d'une durée de 5 ans de taxe foncière sur les propriétés bâties, avec compensation par l'État*

◆ *Autres mesures applicables en ZRU (réduction des droits de mutation, réduction facultative des droits de publicité foncière, régime spécifique de crédit bail immobilier)*

Mesures sociales

◆ *Exonération des charges patronales de sécurité sociale portée à 5 ans, subordonnée à une clause d'emploi des habitants des quartiers en cas d'embauches nouvelles et limitées à 50 salariés équivalents temps plein.*

Mesures diverses

◆ *Aménagement des rythmes de la vie scolaire*

◆ *Création d'équipements sportifs*

◆ *Incitation à l'investissement locatif immobilier (neuf et réhabilitation)*

◆ *Quotité de prêt à taux zéro reievée de 20 à 25%*

◆ *Doublement de la NBI*

◆ *Délocalisation d'emplois publics*