

N° 405

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2002-2003

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine,

Par M. Éric DOLIGÉ

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 950, 997, 1001, 1002, 1003 et T.A. 168

Sénat : 398, 401, 403 et 404 (2002-2003)

Politique sociale.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	6
EXPOSÉ GÉNÉRAL	
I. LA DÉTERMINATION D'OBJECTIFS POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE	9
A. L'ABSENCE JUSQU'À MAINTENANT D'OBJECTIFS CLAIRS EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE LA VILLE	10
B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ	10
1. <i>Des objectifs et indicateurs définis dans l'annexe 1 du présent projet de loi</i>	10
2. <i>Des objectifs et des indicateurs préfigurant une future mission interministérielle « politique de la ville » ?</i>	11
3. <i>Une prise en compte de ces indicateurs au niveau local et au niveau national</i>	11
II. LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE	12
A. UNE POLITIQUE INITIÉE EN 1998 QUI N'A PAS ENCORE DONNÉ TOUS SES RÉSULTATS	12
1. <i>La situation du logement social en ZUS</i>	12
2. <i>Des mesures successives depuis le Comité interministériel des villes du 30 juin 1998</i>	13
3. <i>La mobilisation des acteurs extérieurs</i>	14
4. <i>Les objectifs du programme de démolitions n'ont pas été atteints</i>	16
B. UN VÉRITABLE « PLAN DE RELANCE » DONT LA RÉUSSITE DÉPENDRA DE LA MOBILISATION DES ACTEURS	16
1. <i>Les dispositions du présent projet de loi</i>	16
2. <i>La création d'un « guichet unique » outil de simplification des financements</i>	18
3. <i>Des objectifs nécessaires mais difficiles à atteindre</i>	18
III. LA CRÉATION DE 41 NOUVELLES ZONES FRANCHES URBAINES	19
A. LE DISPOSITIF ACTUEL DES ZONES FRANCHES URBAINES	20
1. <i>Les zones de redynamisation urbaine</i>	21
2. <i>Les zones franches urbaines</i>	21
3. <i>Les réformes réalisées fin 2001 et fin 2002</i>	23
B. UN DISPOSITIF DONT L'IMPACT N'A PU ÊTRE MESURÉ AVEC PRÉCISION	26
1. <i>Un quasi-triplement du nombre d'emplois depuis 1997 dans les zones franches urbaines</i>	26
2. <i>Un quasi-triplement du nombre d'emplois provenant à la fois des exonérations fiscales et sociales, et de l'implication des pouvoirs publics</i>	27
C. LA CRÉATION DE 41 NOUVELLES ZONES FRANCHES URBAINES	28
1. <i>Les principales dispositions</i>	28
2. <i>Le coût du dispositif</i>	31
3. <i>Une autorisation de la Commission européenne qui reste à obtenir</i>	33

IV. L'INSTAURATION D'UNE PROCÉDURE DITE DE « RÉTABLISSEMENT PERSONNEL »	33
A. UN RENFORCEMENT BIENVENU DU TRAITEMENT CURATIF DU SURENDETTEMENT	33
B. L'OBJECTIF ET LES MODALITÉS DE LA PROCÉDURE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL	34
C. LES MESURES TENDANT À L'AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT	35
D. CERTAINES AMBIGUITÉS DE MEURENT	36

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{er} POLITIQUE DE LA VILLE ET RÉNOVATION URBAINE

• CHAPITRE I ^{er} Réduction des inégalités dans les zones urbaines sensibles	
• <i>ARTICLE 1^{er} (ET ANNEXE 1 RATTACHÉE)</i> Objectifs et indicateurs de la politique de la ville figurant dans l'annexe 1	38
• CHAPITRE II Programme national de rénovation urbaine	
• <i>ARTICLE 6</i> Objectifs du programme national de rénovation urbaine	53
• <i>ARTICLE 7</i> Crédits consacrés par l'Etat au programme national de rénovation urbaine	60
• <i>ARTICLE 8</i> Participation de la Caisse des dépôts et consignations au financement du programme national de rénovation urbaine	63
• CHAPITRE III Agence nationale pour la rénovation urbaine	
• <i>ARTICLE 9</i> Création et actions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)	68
• <i>ARTICLE 10</i> Administration et représentation de l'ANRU	73
• <i>ARTICLE 11</i> Recettes de l'ANRU	75
• <i>ARTICLE 11 bis (nouveau)</i> Contributions versées au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction	77
• <i>ARTICLE 12</i> Subventions accordées par l'ANRU	81
• <i>ARTICLE 13</i> Avantages fiscaux accordés pour les travaux sur des logements bénéficiant de subventions de l'ANRU	83
• <i>ARTICLE 14</i> Organisation et fonctionnement de l'ANRU	85

TITRE II DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES QUARTIERS PRIORITAIRES

• <i>ARTICLE 20</i> Création d'une nouvelle série de zones franches	87
• <i>ARTICLE 20 bis (nouveau)</i> Prolongation de cinq ans de l'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine	92
• <i>ARTICLE 21</i> Allègement d'impôt sur les sociétés	94
• <i>ARTICLE 22</i> Exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties	98
• <i>ARTICLE 23</i> Exonération de droit de mutation	111

- **ARTICLE 23 bis (nouveau) Exonération pendant 24 mois de cotisations sociales patronales dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine** 113
- **ARTICLE 23 ter (nouveau) Composition des comités d'organisation et de surveillance des zones franches urbaines** 115
- **ARTICLE 23 quater (nouveau) Exonération pendant dix ans de cotisations sociales au titre de l'assurance maladie des artisans et commerçants installés dans une ZRU où sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine** 117
- **ARTICLE 24 Exonération de cotisations sociales patronales** 119
- **ARTICLE 25 Subordination du maintien de l'exonération de charges sociales patronales au respect d'un ratio d'embauches dans la zone** 125
- **ARTICLE 26 Exonération de cotisations maladie et maternité pour les artisans et les commerçants** 128
- **ARTICLE 26 bis (nouveau) Exonération de charges patronales des emplois associatifs dans les zones urbaines sensibles** 131
- **ARTICLE 26 ter (nouveau) Exonération des propriétaires occupants de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans les zones franches urbaines** 133

TITRE III PROCÉDURE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL

- **ARTICLE 27 A (nouveau) Mesure de prévention portant sur l'information du prêteur dans le cadre d'une opération de crédit à la consommation** 135
- **ARTICLE 27 Procédure de rétablissement personnel et aménagements relatifs au fonctionnement des commissions de surendettement** 137
- **ARTICLE 27 bis (nouveau) Mesures d'adaptation de la procédure de faillite civile de droit local** 177
- **ARTICLE 27 ter (nouveau) Mesures d'adaptation de la procédure de faillite civile de droit local** 179
- **ARTICLE 27 quater (nouveau) Mesures de modernisation de la procédure de faillite civile de droit local** 180
- **ARTICLE 27 quinquies (nouveau) Mesures d'adaptation de la procédure de faillite civile de droit local** 181
- **ARTICLE 27 sexies (nouveau) Mesures d'adaptation de la procédure de faillite civile de droit local** 182
- **ARTICLE 27 septies (nouveau) Mesures d'adaptation de la procédure de faillite civile de droit local** 183
- **ARTICLE 27 octies (nouveau) Evaluation de la procédure de rétablissement personnel** 184
- **ARTICLE 28 Mesures d'application de la procédure de rétablissement personnel** 185
- **ARTICLE 28 bis (nouveau) Mesures de coordination fiscale** 187
- **ARTICLE 28 ter (nouveau) Mesures de coordination fiscale** 188
- **ARTICLE 28 quater (nouveau) Mesures d'extension de la nouvelle législation du surendettement aux collectivités d'outre-mer** 190

TITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES

- **CHAPITRE 1^{er} Dispositions relatives à la Caisse de garantie du logement locatif social et aux sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré**
- **ARTICLE 29 Adaptation des missions et des moyens de la Caisse de garantie du logement locatif social** 191

• ARTICLE 29 bis (nouveau) Modalités de répartition du capital des sociétés anonymes d'HLM	197
• ARTICLE 30 Renforcement du rôle des acteurs publics et des locataires dans les sociétés anonymes d'HLM - Contrôle des opérations financières de désinvestissement	202
• ARTICLE 30 bis (nouveau) Modalités de mise en conformité des statuts des SA d'HLM	205
• CHAPITRE III Autres dispositions	
• ARTICLE 33 Surclassement démographique des communes comportant une zone urbaine sensible	209
 EXAMEN EN COMMISSION	 212
 AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	 222
 ANNEXE : LISTE DES ZONES FRANCHES URBAINES	 234

AVANT-PROPOS

Le présent projet de loi, sur lequel l'urgence a été déclarée, constitue la traduction législative des engagements pris par M. Jacques Chirac, Président de la République, et par le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, afin de promouvoir le développement économique et social des zones urbaines sensibles.

En particulier, le président de la République a souligné à Troyes, le 14 octobre 2002, la nécessité d'« *une mobilisation plus forte en faveur de la politique de la ville, pour la rénovation urbaine et le développement économique des quartiers* ».

La commission saisie au fond est celle des affaires économiques. Compte tenu de l'importance et de la multiplicité des enjeux, trois commissions ont décidé de se saisir pour avis : votre commission des lois, votre commission des affaires sociales et votre commission des finances.

Le président de la République a indiqué que le présent projet de loi, alors en cours de préparation, comprendrait d'importantes dispositions relatives à l'habitat, « *essentiel pour que chacun retrouve une meilleure qualité de vie, le respect de l'autre et le goût d'entreprendre et d'agir* ». Il a en particulier annoncé que l'objectif – figurant à l'article 6 et à l'annexe 1 du présent projet de loi – était « *de réhabiliter 200.000 logements et d'en détruire un nombre équivalent dans les cinq années à venir* ».

Il a par ailleurs souhaité « *que soit donnée une impulsion nouvelle au développement des zones franches urbaines, lancées en 1996* », estimant que cette politique pouvait « *conduire à d'excellents résultats dès lors qu'elle s'accompagnait d'une mobilisation de tous les acteurs* ».

Il confirmait ainsi l'analyse de notre collègue Pierre André, qui, dans son rapport d'information réalisé en juillet 2002 pour la commission des affaires économiques¹, préconisait une relance des zones franches urbaines.

Il est, en outre, proposé d'instaurer une procédure dite de « rétablissement personnel », s'inspirant de la « faillite civile » appliquée en Alsace-Moselle depuis 1877, destinée à pallier les défauts constatés de la législation actuelle et à assurer un désendettement effectif des ménages insolvables.

¹ Commission des affaires économiques, rapport d'information n° 354, juillet 2002 (2001-2002).

Le présent projet de loi, qui met en oeuvre les orientations définies par le président de la République et le Premier ministre, propose donc une véritable relance de la politique de la ville. Si l'on ne peut que se réjouir de cette volonté, on peut néanmoins s'interroger sur un possible optimisme de certains des objectifs annoncés.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine comprend **quatre points essentiels** :

- au sein du titre I^{er}, « *Politique de la ville et rénovation urbaine* », le chapitre 1^{er}, intitulé « *Réduction des inégalités dans les zones urbaines sensibles* », concerne la mise en place d'**objectifs** pour la politique de la ville, et l'amélioration de son **évaluation** (articles 1 à 5) ;

- toujours au sein du titre I^{er}, les trois autres chapitres traitent de diverses mesures en matière de **rénovation urbaine**, respectivement le programme national de rénovation urbaine (articles 6 à 8), la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (articles 9 à 14), et la sécurité dans les immeubles collectifs ainsi que les copropriétés en difficulté (articles 15 à 19) ;

- le titre II, intitulé « *Développement économique des quartiers prioritaires* », prévoit la création de 41 nouvelles **zones franches urbaines** (articles 20 à 26 *ter*);

- le titre III tend à instaurer une procédure dite de « **rétablissement personnel** » (articles 27 A à 28 *quater*).

A ces dispositions s'ajoute un titre IV, relatif aux « *Dispositions diverses* » (articles 29 à 36).

Enfin, **deux annexes** indiquent respectivement les **objectifs de la politique de la ville** et les indicateurs correspondants, ainsi que la **liste** des 41 nouvelles zones franches urbaines.

I. LA DÉTERMINATION D'OBJECTIFS POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

Le chapitre I^{er}, intitulé « *Réduction des inégalités dans les zones urbaines sensibles* », et l'annexe 1, proposent des objectifs pour la politique de la ville, ainsi que des indicateurs destinés à mesurer les résultats obtenus ainsi que les moyens mis en œuvre¹.

Les zones concernées sont les **zones urbaines sensibles (ZUS)**.

On rappellera que les ZUS, caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi, comprennent les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)**, qui elles-mêmes comprennent les **zones franches urbaines (ZFU)**.

ZUS, ZRU, ZFU

Les 416 **zones de redynamisation urbaine (ZRU)** et les 44 **zones franches urbaines (ZFU)**, qui **en font partie**, ont été instaurées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Ces zones sont incluses dans l'ensemble, plus vaste, des 751 **zones urbaines sensibles (ZUS)**, caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi².

En 1999, les ZUS comprenaient près de 4,7 millions de personnes. 86 % des logements appartenaient à un immeuble collectif, et les deux tiers avaient été construits entre 1949 et 1974. Le taux de chômage y était de 25 %.

¹ Les objectifs du programme national de rénovation urbaine figurent, outre à l'annexe 1, à l'article 6 du présent projet de loi.

² La liste des zones urbaines sensibles a été fixée par le décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996 complété par le décret n° 2000-796 du 24 août 2000.

A. L'ABSENCE JUSQU'À MAINTENANT D'OBJECTIFS CLAIRS EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE LA VILLE

L'absence d'objectifs clairs en matière de politique de la ville a récemment été soulignée par la Cour des comptes dans son rapport public particulier sur la politique de la ville¹.

Ainsi, selon la Cour des comptes, il existerait **un seul objectif de résultat** quantitatif au niveau national: la **réduction de l'écart** entre la situation des populations des quartiers concernés par la politique de la ville et la moyenne nationale. En effet, lorsque des objectifs sont affichés au plan national, ils concernent essentiellement les **moyens** mis en œuvre.

Pour ce qui est du niveau local, la Cour des comptes indique que les sept contrats de ville qu'elle a analysés dans le cadre de son rapport se caractérisent par « *une absence quasi générale d'objectifs précis* », et estime qu'ils « *ne répondent souvent qu'à une logique d'affichage* ».

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Des objectifs et indicateurs définis dans l'annexe 1 du présent projet de loi

Afin de remédier à cette insuffisance actuelle des objectifs de la politique de la ville, le présent projet de loi propose de définir ceux-ci, ainsi que les indicateurs pris en compte, dans son annexe 1.

Cette annexe **n'entraîne pour le gouvernement aucune obligation juridique.**

Elle n'est rattachée à aucun article particulier, bien que les articles 1, 2 et 3 du présent projet de loi y fassent référence, et que les objectifs du programme national de rénovation urbaine figurent également à l'article 6.

Ainsi que votre rapporteur pour avis l'indique dans son commentaire détaillé de l'annexe 1, celle-ci semble perfectible, sur le plan rédactionnel notamment.

¹ Cour des comptes, « *La politique de la ville* », rapport au Président de la République, février 2002.

2. Des objectifs et des indicateurs préfigurant une future mission interministérielle « politique de la ville » ?

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, estime que l'annexe 1 doit **réfigurer une future mission « politique de la ville »**, qui, compte tenu des domaines abordés, aurait nécessairement un caractère **interministériel**.

Ainsi que cela est indiqué dans le commentaire détaillé de l'annexe 1, cette éventualité doit être examinée avec prudence. Outre le fait que l'annexe 1 ne semble pas, en l'état, remplir les caractéristiques que devrait présenter une « mission », il faut souligner que la Cour des comptes a récemment exprimé un point de vue défavorable à la mise en place d'une mission interministérielle « politique de la ville »¹.

3. Une prise en compte de ces indicateurs au niveau local et au niveau national

Les objectifs et indicateurs de l'annexe 1 seraient pris en compte au niveau local et au niveau national.

Au niveau local, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics mettraient en place dans les ZUS des « *programmes d'action* », dont l'exécution ferait l'objet d'évaluations périodiques. Les objectifs, chiffrés, des programmes d'action, ainsi que les indicateurs utilisés afin d'évaluer leur mise en œuvre, seraient respectivement « *en concordance* » et déterminés « *sur la base* » de l'annexe 1 (articles 1 et 2 du présent projet de loi). En outre, les collectivités sur le territoire desquelles sont situées une ou plusieurs ZUS devraient débattre chaque année de la politique qui y est menée.

Au niveau national, il est proposé de créer un « *Observatoire national des zones urbaines sensibles* », chargé notamment d'évaluer les effets des politiques publiques menées dans les ZUS, sur la base des objectifs et des indicateurs de résultat mentionnés à l'annexe 1 (article 3). En outre, le gouvernement présenterait au Parlement un rapport annuel, détaillé par ZUS, « *sur l'évolution des différents facteurs d'inégalité constatés entre ces zones et les autres zones urbaines au niveau régional et national* ». Il est précisé au début de l'annexe 1 que les indicateurs concernés « *ont vocation à être transmis à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles* » et à figurer dans ce rapport annuel.

¹ Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, juin 2003.

II. LA RELANCE DE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE

A. UNE POLITIQUE INITIÉE EN 1998 QUI N'A PAS ENCORE DONNÉ TOUS SES RÉSULTATS

1. La situation du logement social en ZUS

En 1999, **1.025.000 logements sociaux étaient situés en zones urbaines sensibles (ZUS)**, sur un total de 3.800.000 logements sociaux sur l'ensemble du territoire français, c'est-à-dire **qu'environ un logement social sur quatre était situé en ZUS**.

Cependant, **la majorité des logements des ZUS fait partie du patrimoine HLM** : 61,3 % des ménages dans ce territoire sont locataires de HLM contre 14,6 % en moyenne nationale.

Les deux tiers de ces logements sont situés dans des immeubles de plus de 10 logements, la part du logement individuel étant de seulement 17 % contre un taux national de 57 %.

Les deux tiers des logements (65 %) des ZUS ont été construits durant la période de 1949-1974 (période des grands ensembles) alors qu'un tiers seulement des résidences principales en France datent de cette époque.

Par ailleurs, le taux de vacance est nettement supérieur à la moyenne nationale : en 1999, dans l'ensemble des ZUS, le taux de vacance moyenne était de 8,7 % contre 3 %, soit 114.600 logements pour l'ensemble du parc de logements sociaux. Cette vacance peut atteindre jusqu'à 20 % dans les sites où le marché du logement est peu tendu et dans les cités de quartiers en difficulté à l'image très dégradée¹.

Ce constat d'ensemble (faible mixité sociale, grands immeubles vétustes, vacance) a conduit les pouvoirs publics à intervenir pour améliorer et restructurer ces quartiers. Ce n'est cependant que tardivement, il y a environ cinq ans, que la prise de conscience de la dégradation du bâti et de la vie sociale des quartiers a débouché sur le lancement d'un programme de démolitions des grands immeubles et de reconstruction. Ce programme a été lancé par le comité interministériel des villes de 1998.

¹ Tous les chiffres cités proviennent des statistiques fournies par le ministère de l'équipement, des transports et du logement. Les organismes de logements sociaux font toutefois valoir la résorption de la vacance au cours de ces dernières années, consécutive à ce qu'ils qualifient de « crise » du logement.

2. Des mesures successives depuis le Comité interministériel des villes du 30 juin 1998

Le précédent gouvernement avait décidé lors du Comité interministériel des Villes (CIV) du 30 juin 1998 que la requalification des quartiers dévalorisés nécessitait une politique d'investissements lourds permettant de financer des opérations de réhabilitation, de démolition, de construction-démolition et de changement d'usages, ainsi que des actions d'accompagnement visant à requalifier les espaces publics et privés. Une meilleure gestion de proximité devait accompagner ces actions.

Des mesures successives ont été prises afin de permettre la réalisation de ces opérations.

Les mesures prises depuis 1998 concernant les opérations de démolition-reconstruction

- En 1998, une enveloppe de 1,5 milliard d'euros de prêts de la Caisse des dépôts et consignations au taux de 3,8 % (devenu 3,25 %) a été mise en place pour favoriser le financement de ces opérations. Ces prêts pour le renouvellement urbain (PRU) à taux privilégié devaient faciliter l'équilibre financier des opérations.
- A compter du CIV du 14 décembre 1999, le taux de subvention des démolitions de logements locatifs sociaux a été porté à 50 % (au lieu de 35 %) pour les opérations lourdes (opérations situées en Grands projets de ville -GPV) ou en Opérations de Renouvellement Urbain (ORU) ou ayant de forts coûts de désamiantage et/ou pour les opérations portées par des maîtres d'ouvrage qui sont en situation financière difficile.
- A compter du CIV d'octobre 2001, l'enveloppe initiale de 25,92 millions d'euros de subvention pour la démolition a été abondée de 15,24 millions d'euros en cours d'année. Les procédures ont été simplifiées par la déconcentration de toutes les décisions de financement liées aux autorisations de démolition et la suppression de l'avis préalable du comité départemental de l'habitat. Le préfet accorde désormais son autorisation après avoir procédé à toutes les consultations nécessaires et recueilli l'accord du comité de pilotage compétent pour les opérations situées en GPV et ORU.
- La subvention apportée par l'Etat a été améliorée en élargissant l'assiette de calcul, avec l'intégration des coûts sociaux dès l'initialisation des opérations pour les organismes HLM et un réajustement de certains taux.
- La difficulté la plus importante pour accélérer les démolitions étant le relogement des personnes habitant les bâtiments à démolir, un dispositif nouveau permet désormais au bailleur de saisir le préfet le plus en amont possible d'un dossier d'intention de démolir. Ce dossier indique les modalités de relogement envisagées et permet de mobiliser les partenaires locaux pour rechercher des solutions aux relogements des locataires dans les meilleures conditions possibles (mixité, équilibre de population, solvabilité des locataires, etc.).
- Afin d'encourager une vision globale des organismes HLM de l'évolution de leur parc de logements, l'élaboration de plans stratégiques de patrimoine est encouragée : 3,04 millions d'euros ont été réservés sur le budget du logement, à ce titre, dès 2002.

Source : direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC)

3. La mobilisation des acteurs extérieurs

a) Le rôle traditionnel de la Caisse des dépôts et consignations

L'action de la CDC pour le financement de la politique de la ville et du renouvellement urbain s'appuie sur deux enveloppes de prêts sur fonds d'épargne de 1,52 milliard d'euros chacune d'une durée de trois ans.

L'enveloppe PRU (Prêt pour le Renouvellement Urbain) concerne les actions prévues sur les sites nécessitant un remaniement profond des quartiers et des espaces, prioritairement sur les Grands Projets de Ville (GPV) et les Opérations de renouvellement Urbain (ORU).

Le PRU a pour vocation de favoriser la diversification de l'habitat par des opérations de restructuration, démolition et reconstruction de logements. Il finance les interventions sur le parc social mais aussi sur le parc privé et, en particulier, les copropriétés dégradées. Le PRU peut financer l'ensemble des investissements inscrits dans les projets de renouvellement urbain c'est-à-dire aussi bien des investissements à caractère public (écoles, équipements sportifs et culturels, aménagements d'espaces extérieurs) que des investissements à caractère privé (immobilier d'entreprises, restructuration d'espaces commerciaux).

Les versements sur le PRU se sont élevés pour 2001 à 544,7 millions d'euros contre 327,6 millions d'euros en 2000. La part relative aux opérations de restructuration et de réhabilitation des logements sociaux, en accompagnement d'une subvention de l'Etat, **représentait 179,5 millions d'euros, soit le tiers de la consommation totale de PRU.**

Evolution des consommations PRU entre 2001 et 2002

(en millions d'euros)

Année	Nombre de contrats	Montants émis	Montants versés
2000	291	404,4	327,6
2001	529	592,3	544,7

Source : DGUHC

Montant émis PRU par catégorie d'emprunteurs et par type d'investissements en 2001

(en millions d'euros)

	Reconstruction-démolition de logements sociaux	Réhabilitation de logements sociaux	Investissements hors logement	Investissements PRU total	Nombre de contrats émis	Montant moyen par contrats émis
Communes	0	0,8	165,9	166,7	111	1,5
Groupements de communes	0	0	57,5	57,5	14	4,1
Régions et départements	0	0	23,5	23,5	4	5,9
Organismes du logement social	92,7	115,0	53,4	261,1	382	0,7
Autres ¹	0	0	83,5	83,5	18	4,6
Toutes catégories d'emprunteurs	92,7	115,8	383,8	592,3	529	1,1

Source : DGUHC

b) Le nouveau rôle du « 1 % logement »

Le « 1 % logement » a également été mobilisé pour contribuer au renouvellement urbain.

Les conventions signées par l'Etat et l'Union économique et sociale pour le logement (UESL) les 11 octobre et 11 décembre 2001, ont ainsi décidé :

- d'affecter 457 millions d'euros par an issus de la collecte du « 1% logement » à la politique de renouvellement urbain ;
- d'instituer un nouvel opérateur « la Foncière logement ».

A partir de 2003, sur l'enveloppe de 457 millions d'euros sont également imp utés :

- la **bonification des prêts renouvellement urbain (PRU)** de la CDC au taux de 3,25 % à raison de 76 millions d'euros environ pour chaque tranche de PRU lancée annuellement ;
- le financement des opérations de démolition **dans les copropriétés dégradées** ;
- l'amélioration de **l'équilibre financier des « PLUS-CD »** (prêt locatif à usage social – construction-démolition) destinés en majorité à reloger des ménages provenant d'immeubles à démolir. Le « 1 % logement » devrait contribuer à hauteur de 5 % du coût des opérations.

D'après les informations fournies par le ministère chargé du logement, compte tenu de ces financements, la contribution du « 1% logement » au renouvellement urbain s'élève annuellement à 457 millions

¹ Il s'agit notamment d'associations, d'opérateurs privés ou d'établissements financiers.

d'euros, dont 335 millions d'euros sur les opérations de démolition proprement dites.

Il faut toutefois observer que les contributions du 1 % logement, n'ont, jusqu'en 2003, jamais fait l'objet d'une affectation claire au programme de rénovation urbaine, mais d'un versement au budget général de l'Etat, sans adéquation avec le programme réel de démolition-reconstruction.

4. Les objectifs du programme de démolitions n'ont pas été atteints

Selon le ministère du logement, l'objectif recherché était de démolir (et financer) au moins 10.000 logements en 2002 et 12.000 en 2003, avec à moyen terme, le renouvellement du parc social par la démolition de 30.000 logements par an. L'objectif devait être la démolition à terme de 10 % du parc social, vétuste, soit 300.000 logements.

En réalité, moins de 10.000 logements sont démolis chaque année, même si l'on constate une montée en puissance ces dernières années.

Au rythme de 10.000 logements par an, il faudrait 30 ans pour atteindre l'objectif de renouvellement du parc.

Evolution du nombre de logements démolis

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre de logements démolis	3.061	3.155	6.149	6.500	7.217	8.086

Source : DGUHC

Le présent projet de loi a précisément pour objet de donner une nouvelle impulsion, pour réduire de manière significative le délai de renouvellement du parc.

B. UN VÉRITABLE « PLAN DE RELANCE » DONT LA RÉUSSITE DÉPENDRA DE LA MOBILISATION DES ACTEURS

1. Les dispositions du présent projet de loi

Le présent projet de loi définit, dans son **article 6**, les objectifs du programme national de rénovation urbaine, comme la constitution d'une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux pour la période 2004-2008, la réhabilitation d'un nombre équivalent de logements dans les zones urbaines sensibles, et la démolition de 200.000 logements locatifs sociaux ou de copropriétés dégradées.

L'**article 7** fixe une enveloppe de 2,5 milliards d'euros en loi de finances initiale pour les crédits de l'Etat en faveur de la rénovation urbaine sur la période 2004-2008, avec une dotation annuelle au moins égale à 465 millions d'euros. Ces crédits sont affectés à un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Aux termes de l'**article 8**, l'ANRU reçoit des subventions de la Caisse des dépôts et consignations, qui gère par ailleurs un fonds concernant le renouvellement urbain.

L'**article 9** crée l'ANRU et définit ses missions, qui sont de contribuer à la réalisation des politiques de rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles en accordant des subventions aux collectivités territoriales et aux organismes publics ou privés qui y assurent la maîtrise d'ouvrage d'opérations de rénovation urbaine.

Les subventions, qui font l'objet de conventions pluriannuelles, sont destinées à des opérations de réhabilitation, de démolition et de constructions de logements, à des travaux de restructuration urbaine ou d'aménagement, à la création ou la réhabilitation d'équipements collectifs, à l'ingénierie et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, ainsi qu'à tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles.

L'**article 10** fixe la composition du conseil d'administration de l'agence et l'**article 11** détermine les recettes à percevoir par l'ANRU. Outre les subventions de l'Etat, l'ANRU recevra les contributions de l'Union d'économie sociale du logement (« 1 % logement »), les subventions de la Caisse des dépôts et consignations et la contribution des organismes HLM prévue au dernier alinéa de l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation. Au total, les recettes de l'Agence devraient s'élever à environ 1,2 milliard d'euros par an.

Les recettes de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

(en millions d'euros)

Subventions Etat	465
« 1 % logement »	557
Caisse des dépôts et consignations ¹	?
Contribution HLM	35
Total	1 à 1,2 milliard d'euros

¹ Le montant exact de la contribution de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) est encore incertain. La convention triennale entre l'Etat et la CDC s'est achevée en juin 2003. Lors de son audition devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le 18 juin 2003, le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine avait annoncé que les partenaires sociaux, par le biais du 1 %, participeraient à hauteur de 557 millions d'euros par an, les bailleurs sociaux pour 200 millions d'euros, la Caisse des dépôts et consignations, bien que la convention ne soit pas encore finalisée, à hauteur de 457 millions d'euros, gérés pour moitié seulement par l'Agence.

Enfin, les **articles 12 à 14** du présent projet de loi procèdent à des coordinations techniques.

2. La création d'un « guichet unique » outil de simplification des financements

La création de l'ANRU vise à simplifier les circuits de financement. L'agence centralisera tous les moyens.

Cette centralisation, associée à des programmations pluriannuelles, sera, sans aucun doute, un facteur d'efficacité pour le suivi de l'ensemble de la politique de rénovation urbaine.

Il est cependant important que l'agence reste un outil technique et ne se substitue pas aux opérateurs de la politique de la ville. Pour accomplir correctement sa mission, elle devra constituer une structure légère, et laisser notamment aux acteurs locaux le soin de prendre les décisions.

Il est en effet important qu'il existe un outil de financement central de la politique de rénovation urbaine, mais il ne faut pas que celui-ci marque un recul par rapport à l'autonomie de décision des collectivités territoriales. Les projets de rénovation urbaine ne pourront être initiés et soutenus que par les acteurs de terrains, et notamment les communes concernées.

3. Des objectifs nécessaires mais difficiles à atteindre

Les données statistiques manquent concernant le nombre de logements construits, détruits et réhabilités dans les zones urbaines sensibles.

Les chiffres disponibles concernent les logements sur l'ensemble du territoire national.

Ils montrent notamment que environ 45.000 logements sociaux sont construits chaque année, moins de 100.000 logements réhabilités depuis 2001 et moins de 8.000 logements démolis, dont environ 6.000 logements dans les zones prioritaires de la politique de la ville.

Evolution du nombre de logements construits

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre de logements construits	55.401	46.476	42.827	38.036	47.651	44.491

Source : DGUHC

Evolution du nombre de logements réhabilités

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre de logements réhabilités	156.073	139.531	134.075	123.248	88.102	76.000

Source : DGUHC

Evolution du nombre de logements démolis

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre de logements démolis	3.061	3.155	6.149	6.500	7.217	8.086

Source : DGUHC

Au regard de ces chiffres, les objectifs fixés par le présent projet de loi (40.000 constructions, démolitions et réhabilitation par an sur 2004-2008) conduisent **à multiplier au moins par cinq les opérations de démolition et construction dans les ZUS dès 2004**. Les objectifs en termes de réhabilitation sont davantage conformes au rythme des réalisations actuelles puisque le ministère de la ville estime que 80 % des réhabilitations lourdes ont lieu en ZUS.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du ministère de la ville, le coût moyen d'une démolition s'établit entre 15.000 euros et 20.000 euros, le coût moyen d'une construction à 80.000 euros et le coût moyen d'une réhabilitation à 15.000 euros. Sur la base de ces estimations moyennes, le programme devrait avoir un coût annuel d'un peu moins de 5 milliards d'euros par an, soit 25 milliards d'euros sur cinq ans. Le ministère de la ville a toutefois chiffré l'ensemble du programme, qui comprend également d'autres opérations (ex : résidentialisations) à 30 milliards d'euros.

D'autres financeurs devront donc être mobilisés pour la réalisation intégrale du programme de rénovation urbaine. Les collectivités territoriales seront incontestablement sollicitées.

III. LA CRÉATION DE 41 NOUVELLES ZONES FRANCHES URBAINES

Conformément aux orientations affirmées à Troyes par le président de la République le 14 octobre 2002, le présent projet de loi propose de créer **41 nouvelles zones franches urbaines (ZFU)**.

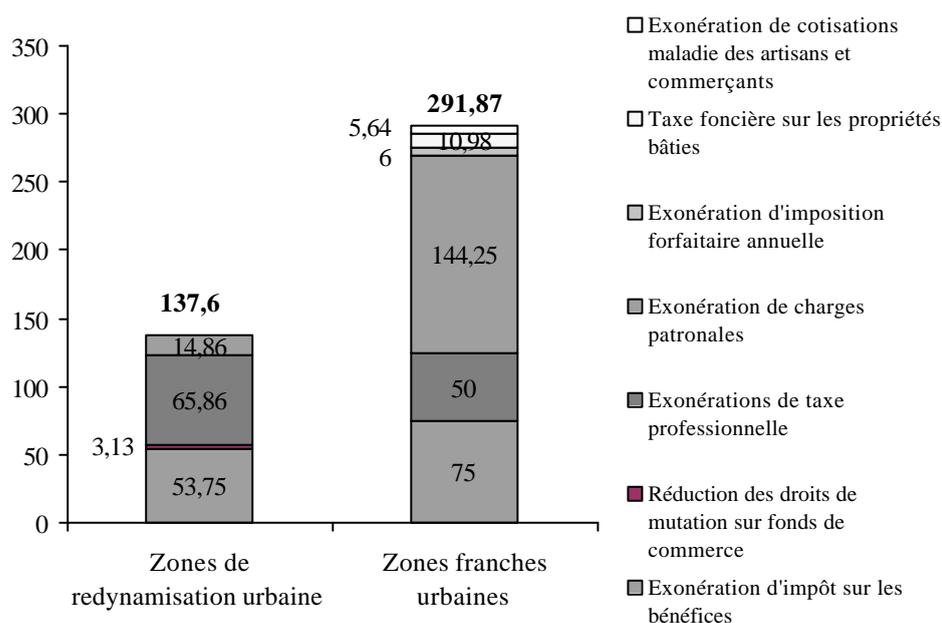
A. LE DISPOSITIF ACTUEL DES ZONES FRANCHES URBAINES

Les 44 **zones franches urbaines (ZFU) actuelles** ont été créées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, modifiant l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, au sein des zones de redynamisation urbaine (ZRU), instaurées par cette même loi¹.

Les ZRU et les ZFU permettent aux entreprises qui y sont implantées de bénéficier d'exonérations fiscales et sociales.

Leur coût, ainsi que le montant global des différentes exonérations concernées, évalués par le « jaune » « *État récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2003, sont indiqués par le graphique ci-après.

Coût des ZFU et ZRU (2001)



Source : « jaune » « *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2003

¹ Les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les 44 zones franches urbaines (ZFU), qui en font partie, ont été instaurées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Ces zones sont incluses dans l'ensemble, plus vaste, des zones urbaines sensibles (ZUS), caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. En 1999, les ZUS comprenaient près de 4,7 millions de personnes. 86 % des logements appartenaient à un immeuble collectif, et les deux tiers avaient été construits entre 1949 et 1974. Le taux de chômage y était de 25 %.

Ces chiffres ne correspondent pas tout à fait à ceux figurant dans le rapport au Parlement de décembre 2002¹, **qui avance, pour l'année 2001, un coût de 130 millions d'euros pour les ZRU et 406,5 millions d'euros pour les ZFU.**

1. Les zones de redynamisation urbaine

Les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)**, créées par la loi du 14 novembre 1996 précitée, correspondent à celles des zones urbaines sensibles qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction notamment d'un indice synthétique, établi dans des conditions fixées par décret. La liste de ces zones est également fixée par décret.

Il existe **416 ZRU**². Comme l'indique le graphique ci-avant, le régime fiscal des ZRU se caractérise essentiellement par une exonération **d'impôt pour les bénéficiaires** et de **taxe professionnelle**. Selon le « jaune » « *État récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2003, le coût total du dispositif a été de **137,6 millions d'euros en 2001**.

2. Les zones franches urbaines

Les **zones franches urbaines (ZFU)** ont été créées, au sein des ZRU, dans des quartiers de plus de 10.000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine, par la même loi du 14 novembre 1996.

a) La liste actuelle des zones franches urbaines

La liste des **44 ZFU** est annexée à la loi du 14 novembre 1996, leur délimitation étant opérée par décret en Conseil d'Etat³.

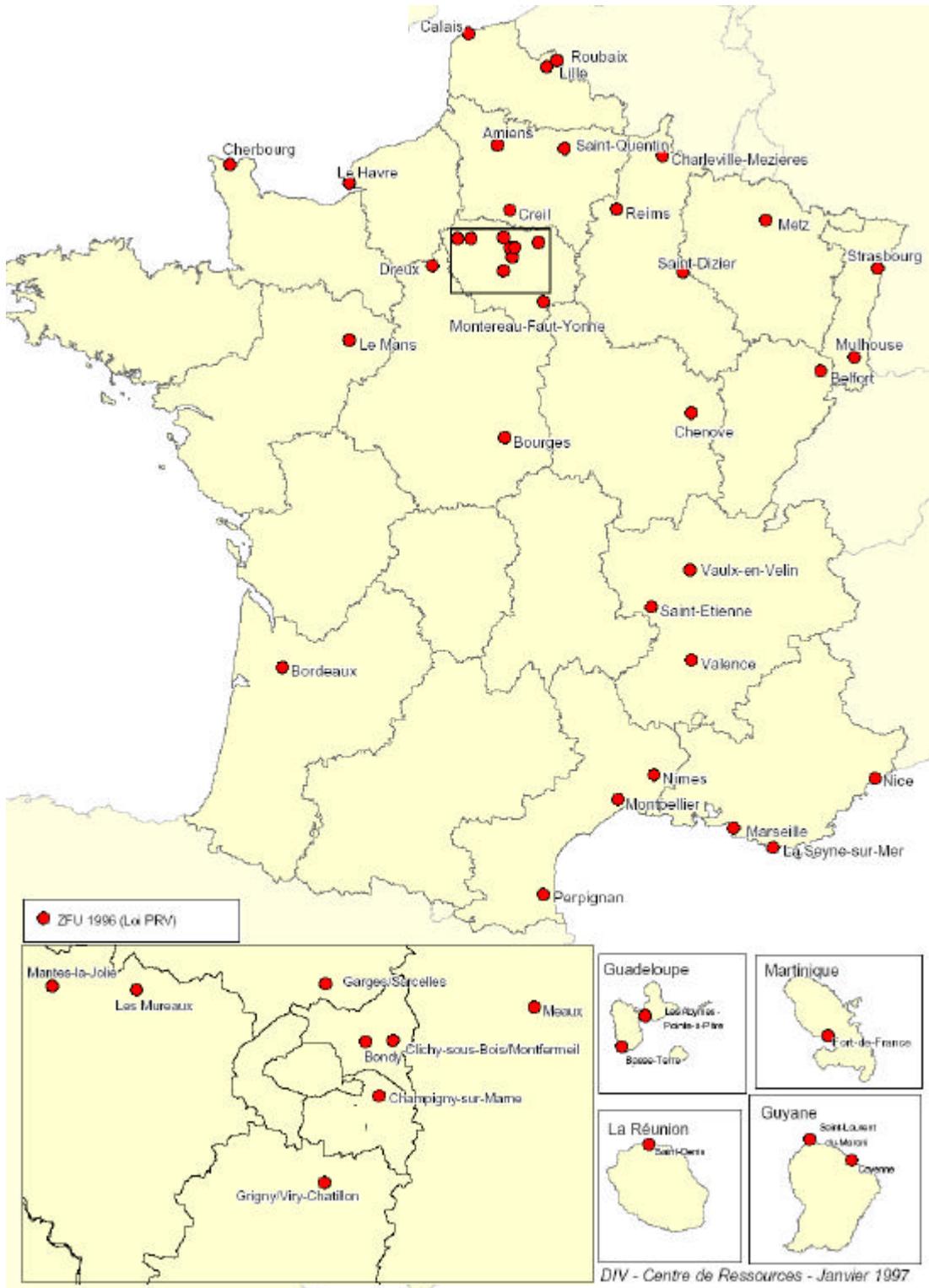
Elles figurent sur la carte ci-après, l'annexe au présent rapport en donnant la liste alphabétique.

¹ Ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine, *Rapport au Parlement, Bilan des zones franches urbaines, décembre 2002*.

² Décrets n° 96-1157 du 26 décembre 1996 pour la France métropolitaine et n° 96-1158 du même jour pour les départements d'outre-mer.

³ Décret n° 96-1154 du 26 décembre 1996, modifié par le décret n° 97-1323 du 31 décembre 1997 pour la France métropolitaine et par le décret n° 96-1155 du 26 décembre 1996, modifié par le décret n° 97-1322 du 31 décembre 1997, pour les départements d'outre-mer.

Les 44 zones franches urbaines actuelles



Source : site internet du ministère de la ville

b) Les exonérations en vigueur dans les zones franches urbaines

La principale exonération dans les ZFU est celle des **cotisations patronales**, qui concerne les entreprises, qu'elles soient nouvelles ou non, seulement pour les 50 premiers salariés, et dure 5 ans (pour un coût de l'ordre de 144,25 millions d'euros en 2001). Selon le « jaune » « *État récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2003, le coût total du dispositif a été de **291,87 millions d'euros en 2001**.

Les autres exonérations concernent :

- l'impôt sur les bénéfices et l'imposition forfaitaire annuelle ;
- la taxe professionnelle ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- les cotisations maladie des artisans et commerçants.

L'importance relative de ces différentes exonérations est indiquée par le graphique page 20.

Il convient en outre d'indiquer l'existence d'une **clause d'embauches locales** :

- les entreprises existant au 1^{er} janvier 1997 ou créées ou implantées avant le 1^{er} janvier 2002 doivent soit employer, soit embaucher, au moins 20 % de leur personnel dans la ZFU ;

- les entreprises créées ou implantées à compter du 1^{er} janvier 2002 doivent soit employer, soit embaucher, au moins un tiers de leur personnel dans une ZUS de l'unité urbaine (c'est-à-dire l'agglomération) où se trouve la ZFU.

3. Les réformes réalisées fin 2001 et fin 2002

a) La réforme réalisée fin 2001

La réforme réalisée fin 2001¹ comprend deux aspects.

Tout d'abord, elle instaurait un **régime fiscal et social unique** à compter du 1^{er} janvier 2002 dans les ZRU (qui, on le rappelle, comprennent les

¹ Cette réforme a été mise en œuvre par plusieurs textes :

- la sortie dégressive du dispositif ZFU l'a été, dans le cas des cotisations sociales, par l'article 145 de la loi de finances initiale pour 2002, rattaché pour son examen à celui du budget de la ville ;

- l'instauration du régime unique l'a été, pour son volet social, par l'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 ;

- le volet fiscal de la réforme (sortie dégressive et nouveau régime unique) l'a été par l'article 17 de la loi de finances initiale pour 2002.

actuelles ZFU). Ce régime était à peu près identique à celui qui existait alors dans les ZRU. **Ainsi, une entreprise ne pouvait plus entrer dans le dispositif de ZFU à partir du 1^{er} janvier 2002.**

Ensuite, afin d'éviter une sortie brutale des dispositifs d'exonérations fiscales et sociales pour les entreprises implantées en zones franches urbaines, cette réforme a instauré un **mécanisme de sortie dégressive sur 3 ans (toujours en vigueur)**, au bout des 5 années d'exonération prévues pour chaque entreprise. Ainsi, les entreprises entrées dans le dispositif ZFU à la fin de l'année 2001 pouvaient encore bénéficier du régime pendant au total 8 ans (5 ans de régime ZFU « classique » + 3 ans d'exonération dégressive).

Les propositions du Sénat n'avaient alors, pour l'essentiel, pas été retenues

Le Sénat avait alors apporté deux modifications au dispositif de sortie des zones franches urbaines. L'une visait à améliorer l'information du Parlement sur les emplois créés par les dispositifs de zones franches urbaines et zones de redynamisation urbaine, l'autre était de nature rédactionnelle.

En revanche, l'Assemblée nationale n'avait pas retenu la modification proposée consistant à rendre le régime dégressif plus favorable aux entreprises (taux de 75 %, 50 % et 25 % au lieu de 60 %, 40 % et 20 %).

Le tableau ci-après synthétise les principaux éléments de l'ancien et du nouveau dispositif.

Les régimes d'exonération applicables en zones franches urbaines (ZFU)

Mesures d'exonérations fiscales et sociales	Rappel du régime 1997-2001 (taux plein, montants 2001 et 2002)	Régime 2002 : sortie dégressive
Taxe professionnelle	Entreprises d'au plus 50 salariés au 01/01/1997 ou à la date de leur création si elle est postérieure 5 ans d'exonération Montant des bases exonérées plafonné à 2,482 MF pour 2001 et 344.420 € pour 2002 Quelle que soit l'activité	Nouveau : Au terme des 5 ans d'exonération à taux plein, prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %)
Impôt sur les bénéfices (impôt sur les sociétés IS, impôt sur le revenu BIC-BNC)	Entreprises : - présentes le 01/01/97 dans la ZFU - implantées, créées ou reprises en ZFU avant le 01/01/2002 5 ans d'exonération Bénéfice exonéré plafonné, par période de 12 mois, à 400.000 F (60.980 €) pour 2001 Sans plafond d'effectif	Nouveau : au terme des 5 ans d'exonération à taux plein, prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %) Exercices clos à compter du 01/01/2002 : plafond de bénéfice exonéré = 61.000 €
Charges sociales patronales	Entreprises d'au plus 50 salariés au 01/01/1997 ou à la date de leur création si elle est postérieure Salariés en CDI ou CDD d'au moins 12 mois, présents en ZFU le 01/01/97, transférés avant le 01/01/02 ou embauchés 5 ans d'exonération à 100 %* des cotisations de sécurité sociale (maladie, vieillesse, allocations familiales, accidents du travail), du versement de transport et de la contribution au fonds national d'aide au logement, dans la limite de 1,5 fois le SMIC mensuel et 50 salariés exonérés par mois (* emplois transférés en 2001 : 50 %) Clause d'embauche locale de 20 % au moins de résidents de la ZFU à partir de la troisième embauche Durée de travail hebdomadaire minimum de 16h pour les embauches à compter du 19/11/2001	Nouveau : 1°) les embauches effectuées après le 31/12/2001 par les entreprises présentes en ZFU à cette date sont exonérées (5 ans à 100 %) si elles interviennent dans les 5 ans de la création ou implantation en ZFU 2°) au terme des 5 ans d'exonération à taux plein, prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %) avec possibilité d'opter pour la majoration en ZRU de l'allègement de charges sociales liées à la RTT 228,58 € par an et par salarié à plein temps
Cotisations sociales personnelles maladie des artisans et commerçants	5 ans d'exonération dans la limite d'un plafond annuel de 127.825 F pour 2001 et 20.289 € pour 2002	Nouveau : au terme des 5 ans d'exonération à taux plein, prolongation de 3 ans à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %)

Source : ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine, rapport au Parlement – Bilan des zones franches urbaines (ZFU), décembre 2002

b) La réouverture des droits jusqu'en 2007 par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002

La loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 a **réouvert** les droits au régime d'exonération pour les entreprises créées ou implantées dans une ZFU entre le **1^{er} janvier 2002** et le **31 décembre 2007**.

En outre, un amendement présenté à l'Assemblée nationale par notre collègue député Yves Jégo rend le système de sortie du dispositif **plus dégressif** pour les entreprises de **moins de 5 salariés**. Pour ces entreprises la sortie progressive du dispositif se fait en 9 ans, contre 3 ans selon le droit commun¹.

La Commission européenne a autorisé cette réouverture des droits le 30 avril 2003.

B. UN DISPOSITIF DONT L'IMPACT N'A PU ÊTRE MESURÉ AVEC PRÉCISION

1. Un quasi-triplement du nombre d'emplois depuis 1997 dans les zones franches urbaines

Dans son récent rapport d'information réalisé pour la commission des affaires économiques (2002)², notre collègue Pierre André écrit que « *sur le terrain, les maires et les élus locaux ont, dans leur quasi-totalité – votre rapporteur n'a enregistré qu'une seule opinion dissidente – et quelles que soient leurs affinités politiques, plébiscité ce dispositif* ».

De fait, **le nombre de salariés et d'entreprises a presque triplé dans les ZFU depuis 1997**. Ainsi, selon le dernier bilan des ZFU transmis au Parlement (décembre 2002), de janvier 1997 à décembre 2001, le nombre de salariés en ZFU serait passé de 26.805 à 72.409, ce qui représente un solde de **45.604 emplois**³.

¹ Le droit commun prévoit une sortie en 3 ans au taux de 60 %, 40 % et 20 %. Pour les entreprises de moins de 5 salariés, le taux d'exonération est de 60 % au cours des 5 années suivant le terme de cette exonération, 40 % les sixième et septième années et 20 % les huitième et neuvième années.

² Commission des affaires économiques, rapport d'information n°354 (2001-2002).

³ Dans son rapport d'information précité (juillet 2002), notre collègue Pierre André évalue le nombre d'emplois créés entre 1997 et 2002 à 46.958.

Autres informations figurant dans le dernier rapport au Parlement (décembre 2002)

Les autres principales informations de ce rapport sont les suivantes :

- **63.325 salariés** bénéficiaient des exonérations fin 2001 ;
- 25 % de ces emplois concerneraient les habitants des ZFU en 1999 (la loi imposant un taux de 20 %) ;
- 80 % des entreprises implantées en ZFU ont moins de 5 salariés ;
- dans les **deux tiers** des cas, les implantations d'entreprise correspondent à des **créations** (ex nihilo ou par reprise), les transferts, qui concernent la plupart des établissements de grande taille, représentant le solde ;
- 80 % des emplois créés sont des CDI.

2. Un quasi-triplement du nombre d'emplois provenant à la fois des exonérations fiscales et sociales, et de l'implication des pouvoirs publics

Ce quasi-triplement du nombre d'emplois provient à la fois des **exonérations fiscales et sociales** et de **l'implication des pouvoirs publics**.

La nécessité d'une **forte implication des pouvoirs publics** a été soulignée par notre collègue Pierre André, par le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, et par le président de la République lui-même, qui dans son discours précité prononcé à Troyes le 14 octobre 2002 a précisé que la politique de ZFU avait de bons résultats « *dès lors qu'elle s'accompagnait d'une mobilisation de tous les acteurs* ».

Ainsi, selon le rapport d'information précité de **notre collègue Pierre André**, « *si l'on extrapole le montant des investissements publics et privés réalisés en cinq ans dans une ville telle que Saint-Quentin, soit 340 millions de francs, pour une ZFU dotée d'une population de 11.000 habitants (soit 31.000 francs par habitant) et qu'on le rapporte au total des habitants qui résident dans les ZFU de métropole (727.000 habitants), on voit que le montant total estimé des investissements réalisés en cinq ans s'élèverait à environ 22,5 milliards de francs pour l'ensemble des ZFU de l'hexagone* ». Cette estimation (**700 millions d'euros par an**) est **nettement supérieure au coût des ZFU stricto sensu** (de l'ordre de **300 millions d'euros en 2001**).

Le **ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine** souligne également le rôle déterminant de l'implication des partenaires publics et privés. Selon le dernier bilan des zones franches urbaines transmis au Parlement (décembre 2002), « *la politique de développement économique et d'emploi dans les zones franches urbaines est d'autant plus effective qu'elle*

est menée dans un cadre coordonné par des collectivités qui s'appuient sur des partenariats forts avec l'Etat et les acteurs du développement économique. (...) A l'inverse, les ZFU sur lesquelles les exonérations fiscales et sociales n'ont pas été accompagnées d'une stratégie de mise en œuvre ne sont pas parvenues à obtenir les résultats qui pouvaient être attendus ».

Il est, en particulier, nécessaire de proposer aux entreprises des espaces où réaliser leur activité, ce qui peut se faire par transformation de rez-de-chaussée d'immeuble, ou parfois par démolition et reconstruction.

S'il y a un consensus sur le fait que les ZFU qui créent des emplois sont celles qui bénéficient d'une forte implication des pouvoirs publics, le **rôle respectif** de cette implication et des exonérations fiscales et sociales dans les créations d'emplois demeure **ambigu**.

Le rapport de l'IGAS de 1998

Selon une thèse « radicale » défendue en 1998 par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) dans un rapport¹ que d'aucuns jugent « **politiquement orienté** », le dynamisme de l'emploi en ZFU proviendrait **exclusivement de l'implication des pouvoirs publics** dans ces zones, et en particulier des investissements qui y sont réalisés. En effet, s'appuyant sur une étude de l'UNEDIC, l'IGAS estime que les créations d'emploi dans les ZFU ont été aussi importantes en 1996, c'est-à-dire **avant** la création des ZFU, qu'en 1997 (raisonnement qui pourrait être étendu aux années suivantes, l'augmentation des effectifs s'étant ensuite poursuivie à un rythme analogue)².

Cette thèse a été fortement contestée, l'évaluation du nombre de créations d'emplois en 1996 ayant été jugée **irréaliste**, en particulier par notre collègue Pierre André dans le rapport d'information précité.

Ainsi, ce qu'il faut retenir de l'étude de l'IGAS, c'est peut-être avant tout **l'impossibilité d'évaluer de manière satisfaisante l'efficacité des ZFU**, en l'absence de système d'information statistique satisfaisant pour les quartiers concernés.

C. LA CRÉATION DE 41 NOUVELLES ZONES FRANCHES URBAINES

1. Les principales dispositions

Le **titre II** (articles 20 à 26 *ter*) du présent projet de loi propose de **créer 41 nouvelles ZFU**, à compter du 1^{er} janvier 2004. Cette disposition

¹ Béatrice Buguet, *Evaluation du dispositif zones franches urbaines et zones de redynamisation urbaine, inspection générale des affaires sociales, 1998.*

² L'IGAS écrit en particulier que « l'augmentation d'effectif des établissements employant des salariés dans les 33 zones franches étudiées par l'UNEDIC a (...) atteint 26,7 % entre 1995 et 1996. En 1997, cette tendance s'est poursuivie en s'accroissant légèrement, avec une augmentation de 29 %. Cette accentuation d'un peu plus de deux points ne paraît toutefois pas significative ».

s'applique aux entreprises présentes dans ces quartiers au 1^{er} janvier 2004 et à celles qui s'y créeront ou s'y implanteront jusqu'au 31 décembre 2008.

Comme les ZFU existant actuellement, la liste des nouvelles ZFU a été déterminée en fonction de l'**indice synthétique** défini par la loi du 14 novembre 1996 et précisé par le décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996¹. Les nouvelles ZFU figurent sur la carte ci-après, l'annexe au présent rapport en donnant la liste alphabétique.

¹ Cet indice synthétique est obtenu en multipliant la population de chaque ZUS par le taux de chômage, la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans et la proportion de personnes sans diplôme déclaré, et en divisant ce produit par le potentiel fiscal par habitant de la commune concernée.

Les 41 nouvelles zones franches urbaines



Source : site internet du ministère de la ville

Les deux générations de ZFU seraient soumises à un régime quasi identique.

Le régime des ZFU (actuelles et nouvelles) serait légèrement modifié. Désormais, l'exonération à taux plein de **cotisations sociales patronales** concernerait également les emplois **transférés** en ZFU jusqu'au 31 décembre 2008, dont le taux de l'exonération était auparavant fixé à 50 % du montant des cotisations (article 24 du présent projet de loi).

En outre, l'article 21 du présent projet de loi prévoit que la création d'une activité dans l'une des nouvelles ZFU, consécutive au transfert d'une activité implantée dans **l'une des ZFU existant actuellement**, n'ouvre droit au régime d'exonération que pour la **période restant à courir**.

A l'occasion d'un déplacement à Nîmes, M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a déclaré que son objectif était de créer entre 80.000 et 100.000 emplois en cinq ans dans les ZFU, soit un peu plus du double de ce qui avait été créé entre 1997 et 2002¹.

2. Le coût du dispositif

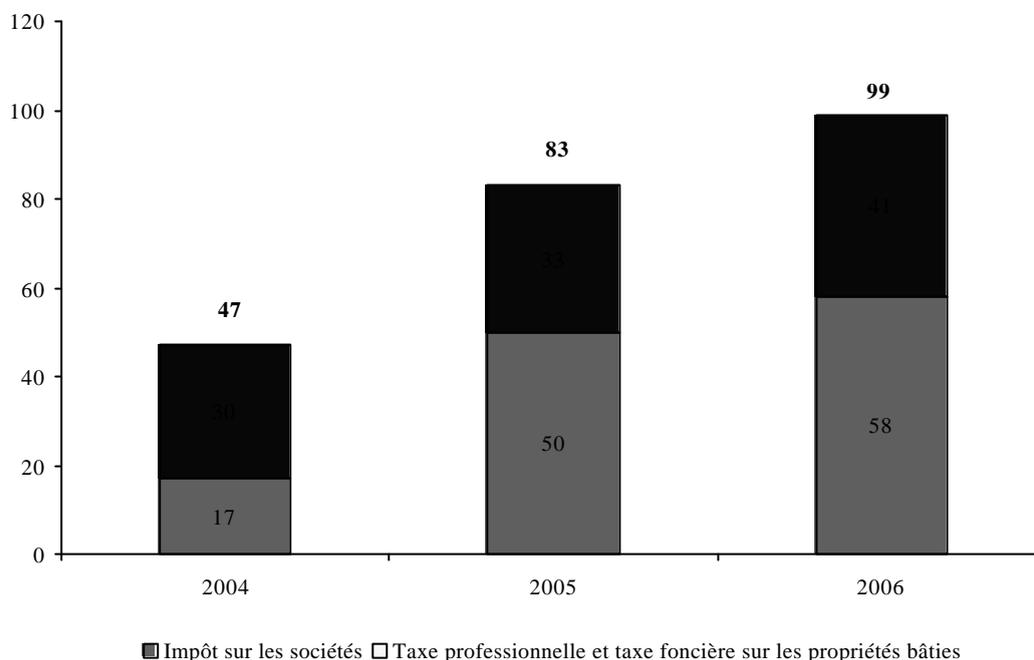
L'étude d'impact annexée au présent projet de loi chiffre seulement le coût de **deux dispositions** : l'exonération **d'impôt sur les bénéfices** et celle **d'impôts directs locaux** (taxe professionnelle et taxe foncière sur les propriétés bâties).

Ce coût serait de l'ordre de 100 millions d'euros, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ *Les Echos*, 22 avril 2003.

Les pertes de recettes d'impôt sur les bénéfiques et d'impôts directs locaux, selon le gouvernement

(en millions d'euros)



Source : étude d'impact annexée au présent projet de loi

A titre de comparaison, le coût annuel de ces exonérations dans les actuelles ZFU est de l'ordre de 75 millions d'euros pour l'impôt sur les bénéfiques et de 50 millions d'euros pour la taxe professionnelle.

Si l'on suppose que les 41 nouvelles ZFU sont en moyenne de la même taille que les 44 ZFU actuelles, qu'elles bénéficient d'ores et déjà du régime ZRU, et que les ZFU ne seront pas totalement entrées en « régime de croisière » en 2006, **ces chiffres semblent vraisemblables.**

La réduction des droits de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèles a un impact nul, puisqu'elle existe déjà dans les ZRU.

L'étude d'impact transmise à votre rapporteur pour avis ne fournit pas, en revanche, d'évaluation de l'impact de la création des nouvelles ZFU dans le cas des **cotisations patronales** et des **cotisations maladie** des artisans et commerçants. A titre d'indication, on peut rappeler que le coût de ces exonérations est, respectivement, de 144 millions d'euros et de 6 millions d'euros dans le cas des ZFU actuelles.

En régime de croisière, **le coût annuel des nouvelles ZFU devrait donc être analogue à celui des ZFU actuelles, soit de l'ordre de 300 millions d'euros.**

3. Une autorisation de la Commission européenne qui reste à obtenir

La compatibilité de la création des nouvelles ZFU avec le **droit communautaire** doit encore être confirmée.

En effet, la France doit envoyer le 23 juillet 2003 sa réponse à un « questionnaire complémentaire ». La Commission européenne disposera alors d'un délai de deux mois pour répondre.

Auditionnée par le rapporteur spécial des crédits de la ville à la fin de l'année 2002, Mme Claude Brévan, déléguée interministérielle à la ville, a affirmé qu'à l'occasion de la mise en place de la génération actuelle de ZFU, la Commission européenne avait exigé que la population concernée ne dépasse pas 1 % de la population totale (ce taux ayant néanmoins été légèrement dépassé), ce qui risquait de poser problème en cas de création de nouvelles zones franches.

Le cabinet du ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine a néanmoins estimé que ce critère **n'était pas rédhibitoire** aux yeux de la commission européenne, et que **la création des nouvelles ZFU devrait donc bien être autorisée.**

Votre rapporteur spécial estime souhaitable qu'à l'avenir la discussion au Parlement des régimes d'aides dérogatoires mis en place dans le cadre de la politique de la ville se fasse **après leur autorisation par la Commission européenne.**

IV. L'INSTAURATION D'UNE PROCÉDURE DITE DE « RÉTABLISSEMENT PERSONNEL »

A. UN RENFORCEMENT BIENVENU DU TRAITEMENT CURATIF DU SURENDETTEMENT

La procédure de rétablissement personnel, introduite par le titre III du présent projet de loi, constitue une importante mesure sociale et vient parfaire le dispositif de traitement du surendettement, initié avec la « loi Neiertz » du 31 décembre 1989 puis enrichi au cours des années 90, en particulier par la loi du 8 février 1995, relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, et la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

Cette mesure s'inscrit dans un contexte de renforcement progressif du volet curatif, et plus particulièrement du traitement des situations les plus critiques de surendettement « passif », alors que les ménages français manifestent un endettement moyen modéré au regard des autres pays industrialisés, mais un **taux de surendettement qui a fortement augmenté au cours de la période récente**, ainsi qu'en témoigne le nombre de personnes (500.000) inscrites au fichier des incidents de crédit aux particuliers (FICP) et l'augmentation continue des flux de dossiers traités par les commissions. On estime ainsi que le flux annuel approche aujourd'hui les 170.000 demandes et que le nombre de dossiers en cours d'instruction pourrait approcher le million d'ici quelques années. **Le rétablissement personnel pourrait à terme concerner environ 40.000 dossiers par an**, ce qui témoigne de l'utilité d'une telle mesure.

B. L'OBJECTIF ET LES MODALITÉS DE LA PROCÉDURE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL

L'objectif du gouvernement est bien de traiter les cas de surendettement les plus graves, caractérisés par une situation qualifiée d'« irrémédiablement compromise », et de permettre ainsi aux intéressés de prendre un « nouveau départ ». La nouvelle procédure de rétablissement personnel, qui a fait l'objet de longues négociations interministérielles, permettrait aux débiteurs de bonne foi qui en font la demande de voir les poursuites suspendues et **leurs dettes effacées avec ou sans liquidation de leurs actifs**. Le débiteur bénéficie en outre d'un **accompagnement social fort**, par l'extension de la composition des commissions et par la faculté donnée au juge d'ordonner un suivi social du débiteur.

Ce nouveau mode de traitement du surendettement est fortement inspiré de la procédure de faillite civile, en vigueur depuis 1877 dans les départements d'Alsace-Moselle, et elle-même proche des procédures collectives mises en oeuvre pour les entreprises. **Il ne constitue toutefois pas une transcription intégrale de la faillite civile**, dont il diffère notamment par l'absence d'inscription au casier judiciaire, le recours à un mandataire *ad hoc* désigné par le juge, la possibilité d'effacement des dettes sans liquidation préalable, et le rôle de filtre et de point de passage obligé réservé à la commission de surendettement.

La procédure prévoit un examen de tous les dossiers par la commission de surendettement, qui les instruit et juge de leur recevabilité dans un délai de cinq mois¹. Si elle estime que le débiteur est de bonne foi et que sa situation est « irrémédiablement compromise », elle transmet le dossier au juge d'instance, qui ouvre une procédure de rétablissement personnel. Celui-ci nomme un mandataire, qui évalue les dettes non professionnelles (y compris

¹ Six mois dans le texte transmis par l'Assemblée nationale.

les dettes fiscales, parafiscales et sociales) et l'actif du débiteur et recense les créanciers. Après examen du rapport du mandataire, le juge décide soit de liquider l'actif du demandeur et d'effacer ses dettes, soit de clôturer la procédure sans liquidation mais avec effacement des dettes, si l'actif apparaît manifestement insuffisant pour désintéresser les créanciers, soit, à titre exceptionnel, d'élaborer un plan de redressement s'il estime que la liquidation judiciaire peut être évitée. Le débiteur est alors inscrit au FICP pour une durée de cinq ans (huit ans dans le texte adopté par les députés).

Il ne s'agit donc pas d'instituer un « droit de tirage » au profit de débiteurs irresponsables, mais bien de **privilegier les surendettés dits « passifs »**, c'est-à-dire victimes d'un accident de la vie (chômage, décès, divorce...), qui constituent près des deux tiers des ménages surendettés. Les critères de bonne foi et de « situation irrémédiablement compromise », comme les analyses de la commission et du juge, devraient permettre de limiter les effets d'aubaine.

C. LES MESURES TENDANT À L'AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT

Le présent projet de loi prévoit en outre diverses mesures destinées à adapter et à améliorer le fonctionnement des commissions de surendettement :

- l'adjonction de deux nouveaux **membres** qui sont un juriste et un travailleur social ;
- la mise en place d'un **délai** d'instruction et d'orientation. Si la commission, statuant sur une demande de rétablissement personnel, n'a pas notifié sa décision à l'issue de ce délai, le requérant peut directement demander au juge à bénéficier de la procédure ;
- un nouveau mode de calcul du « **reste à vivre** », dont l'assiette excluerait les prestations insaisissables ;
- le **non renouvellement** des plans conventionnels de redressement, dont la durée est également plafonnée à huit ans, éventuellement prorogeable de deux ans ;
- un traitement homogène de toutes les créances, c'est-à-dire en y **incluant les créances fiscales, parafiscales et sociales**, qui pourront donc faire l'objet de mesures d'effacement total ou partiel.

D. CERTAINES AMBIGUÏTÉS DEMEURENT

L'Assemblée nationale a assez profondément modifié le texte, tant dans la forme que dans le fond, mais sans pour autant dénaturer l'esprit du projet. Parmi les principaux amendements que nos collègues députés ont adopté, il convient de relever :

- une définition de la situation irrémédiablement compromise ;
- la compétence du juge de l'exécution se substituant à celle du juge d'instance ;
- un nouveau mode de calcul du « reste à vivre » ;
- le principe selon lequel l'absence de réponse du débiteur aux convocations de la commission vaudrait refus de la saisine du juge ;
- des précisions relatives aux modalités de recensement des créances par le mandataire ;
- l'extension de la durée d'inscription au FICP de cinq à huit ans pour les personnes ayant bénéficié de la procédure de rétablissement personnel ;
- le caractère non renouvelable de l'utilisation de la procédure de rétablissement personnel par le débiteur au cours de sa vie ;
- l'impossibilité de rééchelonner ou d'effacer les dommages-intérêts et les amendes prononcés dans le cadre d'une condamnation pénale.

Elle a également inséré onze articles additionnels, dont sept ont pour objet de moderniser la faillite civile (qui coexistera avec le rétablissement personnel) et de la rapprocher de la nouvelle procédure de rétablissement personnel.

Le rétablissement personnel comporte néanmoins **un certain nombre d'ambiguïtés qui tendent vers une « judiciarisation » excessive de la procédure** et ne sont à cet égard pas conformes à l'esprit et aux recommandations du rapport d'information commun de 1997 des commissions des finances et des lois¹, qui constitue toujours une référence en matière d'analyse du surendettement.

Votre commission vous propose donc cinq **amendements** qui tendent notamment à maintenir le rôle central de la commission de surendettement et à atténuer l'encombrement des juridictions. Il convient en effet de préserver le rôle de filtre des commissions, dont le fonctionnement est certes perfectible

¹ « Surendettement : prévenir et guérir ». Rapport d'information n° 60 (1997-1998) de MM. Jean-Jacques Hyest et Paul Loridant.

mais ne saurait donner lieu à une remise en cause, et de distinguer clairement son rôle de celui du juge. Votre commission vous propose également de rétablir la possibilité pour une même personne de bénéficier, le cas échéant, de deux procédures de rétablissement personnel, et d'harmoniser la durée d'inscription au FICP pour les personnes bénéficiant d'une telle procédure avec la nouvelle durée applicable aux mesures de traitement traditionnel du surendettement, soit dix ans.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{er}

POLITIQUE DE LA VILLE ET RÉNOVATION URBAINE

CHAPITRE I^{er}

Réduction des inégalités dans les zones urbaines sensibles

ARTICLE 1^{er} (ET ANNEXE 1 RATTACHÉE)

Objectifs et indicateurs de la politique de la ville figurant dans l'annexe 1

Commentaire : la présente annexe définit les objectifs de la politique de la ville, ainsi que les indicateurs de moyens et les indicateurs de résultats correspondants.

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. L'ABSENCE D'OBJECTIFS CLAIRS

L'absence d'objectifs clairs en matière de politique de la ville est depuis longtemps soulignée.

1. L'insuffisance des indicateurs au niveau national

a) Selon la Cour des comptes, il existerait un seul objectif de résultat quantitatif au niveau national

Ainsi, dans son récent rapport public particulier sur la politique de la ville (février 2002), la Cour des comptes estime que **le seul objectif de résultat quantitatif existant au niveau national** serait la réduction de l'écart entre la situation des populations des quartiers concernés par la politique de la ville et la moyenne nationale.

L'insuffisance des objectifs de la politique de la ville, selon la Cour des comptes

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

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

« En particulier, il n'y a pas d'objectifs quantitatifs affichés au niveau national, en matière de résultat, sauf un objectif très général visant à réduire l'écart entre la situation des populations de ces quartiers et la moyenne nationale ».

Source : Cour des comptes, « La politique de la ville », rapport au Président de la République, février 2002

b) Des objectifs nationaux qui concernent essentiellement les moyens

De même, la Cour des comptes estime que lorsque des objectifs sont affichés au plan national, ils concernent essentiellement les **moyens** mis en œuvre, exprimés notamment en termes financiers, en nombre d'emplois créés pour les services publics les plus concernés (police, éducation nationale) ou en nombre d'actions à mener (nombre de conventions PLH ou de logements réhabilités).

Dans certains cas, *« des objectifs sont proposés dont l'impact sur l'objectif général poursuivi ne peut être mesuré »*. Il en serait ainsi, par exemple, des opérations de démolition-reconstruction qui, selon la Cour des comptes, *« peuvent avoir des effets extrêmement différents sur les habitants et sur les territoires selon les conditions de leur réalisation »*.

2. Une imprécision qui se retrouve au niveau local

L'imprécision des objectifs constatée au plan national affecte les accords locaux. Ainsi, la Cour des comptes indique que les sept contrats de ville qu'elle a analysés dans le cadre de son rapport précité se caractérisent par *« une absence quasi générale d'objectifs précis »*, et estime qu'ils *« ne répondent souvent qu'à une logique d'affichage »*.

B. LE MANQUE D'INDICATEURS PERTINENTS

Ce manque d'objectifs clairs s'accompagne de l'insuffisance des indicateurs.

Ainsi, la Cour des comptes estime qu'il « *conviendrait dès que possible (...) de mener à bien l'effort entrepris pour connaître de façon plus précise et plus cohérente, dans le respect des obligations légales de confidentialité, les caractéristiques physiques et sociales des quartiers concernés (situation du patrimoine immobilier, état sanitaire et social de la population, réalités scolaires, niveau de la délinquance) en rapprochant méthodiquement les informations disponibles de toutes origines* ».

II. LA DÉTERMINATION DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LA MISE EN PLACE D'INDICATEURS

En partie en réponse à ces critiques, la présente annexe vise à permettre une véritable évaluation de la politique de la ville, grâce à la détermination de 24 objectifs, 35 indicateurs de résultats et 24 indicateurs de mise en œuvre, pour la période 2004-2008.

Leur répartition et les domaines concernés sont indiqués par le tableau ci-après.

Elle n'entraîne pour le gouvernement **aucune obligation juridique**.

Nombre d'objectifs et d'indicateurs fixés par la présente annexe

	Objectifs	Indicateurs de résultat	Indicateurs de mise en œuvre
Emploi et développement économique	3	3	8
Habitat et environnement urbain	13	11	-
Santé	3	7	-
Réussite scolaire	1	9	6
Sécurité et tranquillité publiques	2	5	6
Mobilisation des services publics	2	-	4
TOTAL	24	35	24

Les principaux objectifs en matière d'emploi et de logement sont les suivants :

- **réduction d'un tiers du nombre de chômeurs dans les ZUS** et rapprochement du taux de chômage des ZUS de celui de leur agglomération de référence¹ ;

- réalisation du **programme national de rénovation urbaine**, défini d'une manière légèrement différente² par la présente annexe et par l'article 6 (en particulier, constitution d'une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux, réhabilitation ou la restructuration en profondeur de 200.000 logements locatifs sociaux, démolition de 200.000 logements locatifs sociaux), et élaboration de **conventions de gestion urbaine de proximité** pour toutes les ZUS de plus de 500 logements.

A. DES CRITÈRES DESTINÉS À PERMETTRE L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La présente annexe n'est **rattachée à aucun article particulier**, bien que les articles 1, 2 et 3 du présent projet de loi y fassent référence et que

¹ Le taux de chômage dans les ZUS était de 25 % en 1999, ce qui correspondait à près de 500.000 personnes.

² Contrairement à l'article 6, la présente annexe ne mentionne pas l'objectif de « résidentialisation » de 200.000 logements locatifs sociaux, ce qui suscite une ambiguïté sur le statut de cet objectif.

l'article 6 définisse lui aussi les objectifs du programme national de renouvellement urbain :

- selon l'article 1^{er}, l'exécution des programmes d'action mis en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics dans les ZUS fait l'objet d'évaluations périodiques sur la base des indicateurs y figurant ;

- selon l'article 2, les objectifs de résultat des programmes d'action sont déterminés, pour chaque ZUS, « *en concordance* » avec les objectifs nationaux figurant à la présente annexe ;

- l'article 3 prévoit que l'observatoire national des ZUS est chargé d'évaluer les effets des politiques publiques qui y sont mises en œuvre « *sur la base des objectifs et des indicateurs de résultat* » mentionnés à la présente annexe.

Par ailleurs, il est précisé au début de la présente annexe que les indicateurs concernés « *ont vocation à être transmis à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles* » et à figurer dans « *le rapport annuel visé à l'article 5* »¹.

B. LA VOLONTÉ DE DÉFINIR LES GRANDES LIGNES D'UNE FUTURE MISSION INTERMINISTÉRIELLE « POLITIQUE DE LA VILLE »

La Cour des comptes indique, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, que la délégation interministérielle à la ville (DIV) a proposé, dès mars 2002, à la direction du budget, « *une mission interministérielle « politique de la ville »* ».

Par ailleurs, selon les indications obtenues par votre rapporteur pour avis, **les objectifs et indicateurs figurant dans la présente annexe auraient vocation à préfigurer une future mission « politique de la ville »,** qui, compte tenu des domaines abordés, aurait nécessairement un caractère **interministériel**.

Il faut néanmoins souligner à cet égard que si ces objectifs et indicateurs ont été approuvés par les différents ministères concernés, **ce n'était pas dans la perspective de l'instauration d'une mission interministérielle « politique de la ville »**. Ainsi, la Cour des comptes indique, dans son rapport précité, que « *la proposition d'une mission interministérielle « politique de la ville » (...) n'a fait l'objet d'aucun débat au plan interministériel en 2002* ». Selon les indications obtenues par votre

¹ Dans sa rédaction initiale, la présente annexe faisait référence au « *rapport annuel visé à l'article 4* », ce qui a été corrigé par l'Assemblée nationale.

rapporteur pour avis auprès du cabinet du ministre délégué, cette observation est toujours d'actualité.

En particulier, **la mise en place d'une mission interministérielle « politique de la ville » n'est peut-être pas souhaitable.** Ainsi, la Cour des comptes considère, dans son rapport précité, que l'absence de débat interministériel à ce sujet vient du fait que la « *finalité d'intérêt général* » de la mission ne serait « *qu'une des finalités, secondaire, des programmes ministériels susceptibles de la composer* ». Ainsi, « *une telle mission supposerait notamment d'ériger en programmes une fraction des crédits des ministères chargés de l'éducation nationale ou de l'intérieur représentative de leur contribution à la politique de la ville.* »

Si les objectifs et indicateurs figurant dans le présent projet de loi répondent à un souci d'évaluation dont l'on ne peut que se féliciter, on peut donc s'interroger sur l'opportunité de mettre en place une mission interministérielle « politique de la ville ».

**Les missions et programmes :
rappel des principales dispositions et calendrier de mise en œuvre**

La loi organique du 1^{er} août 2000 relative aux lois de finances prévoit que l'unité de vote des budgets sera la mission, subdivisée en programmes, auxquels sont associés « des objectifs en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que des résultats attendus faisant l'objet d'une évaluation ». Contrairement aux programmes, une mission pourra être interministérielle. Cette éventualité concerne en particulier la politique de la ville, interministérielle par nature.

La loi organique précitée prévoit l'entrée en vigueur de ces dispositions à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2005. Le calendrier de mise en œuvre est le suivant¹ :

- automne 2003 : finalisation des missions, programmes et actions ;
- loi de finances initiale pour 2004 : mise en œuvre, par chaque ministre, d'au moins une expérimentation ;
- 1^{er} trimestre 2004 : indication des objectifs et indicateurs de chaque action.

B. QUEL JUGEMENT PORTER SUR CES OBJECTIFS ET INDICATEURS ?

Les objectifs et indicateurs proposés par le présent projet de loi appellent plusieurs observations.

¹ Circulaire du ministre chargé de la réforme budgétaire du 26 février 2003 et communication en Conseil des ministres du 12 mars 2003.

1. Une méthodologie perfectible

Tout d'abord, sur le plan méthodologique, la cohérence des indicateurs et des objectifs, et les objectifs eux-mêmes, peuvent être améliorés.

a) Associer plus clairement les indicateurs à des objectifs précis

D'une manière générale, dans chaque domaine, la présente annexe énumère successivement les objectifs et les indicateurs, **sans indiquer à quel objectif se réfère tel ou tel indicateur**. Il aurait sans doute été préférable d'associer clairement, à chaque objectif, plusieurs indicateurs.

b) Pour chaque domaine, instaurer, dans la mesure du possible, un objectif général de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers

Dans son rapport public particulier précité sur la politique de la ville (février 2002), la Cour des comptes estime que « ***l'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers et de « retour au droit commun », qui justifie la mise en place d'une politique territorialisée spécifique, devrait être prédominant dans les différents dispositifs*** ».

La Cour indique par ailleurs, on l'a vu, que cet objectif constitue actuellement **le seul objectif de résultat quantitatif** au niveau national en matière de politique de la ville.

Dans ces conditions, on peut se demander dans quelle **mesure tous les autres objectifs** ne devraient pas lui être **subordonnés**.

Même en l'absence de la mise en place d'une mission interministérielle « ville », on pourrait ainsi s'inspirer de la notion de « **finalité d'intérêt général** », prévue par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

La hiérarchisation des objectifs des programmes, selon la Cour des comptes

« L'article 7 de la LOLF distingue (...), dans sa définition des programmes, des niveaux distincts : les « finalités d'intérêt général » ; les « objectifs précis », qui peuvent traduire, selon les cas, des objectifs stratégiques de moyen terme ou des objectifs opérationnels de plus court terme ; enfin les « résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation », indicateurs présentant des cibles et des résultats ».

Source : Cour des comptes, rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2002, juin 2003

c) Pertinence des objectifs et indicateurs relatifs à la politique de la ville et de la rénovation urbaine stricto sensu

Votre rapporteur pour avis souhaite ici étudier plus précisément les deux domaines qui constituent le « cœur » de la politique de la ville : l'emploi et le développement économique d'une part, l'habitat et l'environnement urbain d'autre part.

1. Les objectifs et indicateurs relatifs à l'emploi et au développement économique

Les objectifs et indicateurs relatifs à l'emploi et au développement économique sont synthétisés par le tableau ci-après.

Les objectifs et indicateurs relatifs à l'emploi et au développement économique (1)

Objectifs	Indicateurs de résultat	Indicateurs de mise en œuvre
- réduire d'un tiers le nombre de chômeurs dans les ZUS sur une période de cinq ans	- évolution annuelle du taux de chômage dans l'ensemble des zones urbaines sensibles et dans l'ensemble des agglomérations concernées par la politique de la ville ; - évolution du même taux pour les actifs de faible niveau de formation, et pour les jeunes actifs de moins de 25 ans dans les zones urbaines sensibles et les agglomérations de référence ;	Taux de couverture des différents dispositifs d'aide à l'emploi dans les zones urbaines sensibles comparé aux agglomérations (aides à l'embauche en entreprise ; aide aux emplois des entreprises d'insertion ; aides aux emplois d'utilité sociale ; stages de formation et d'insertion ; contrats en alternance).
- rapprocher le taux de chômage de l'ensemble de chaque ZUS de celui de l'ensemble de leur agglomération de référence	- évolution annuelle du nombre des demandeurs d'emploi de catégorie 1 inscrits à l'ANPE dans les zones urbaines sensibles et des demandeurs d'emploi étrangers résidant en zone urbaine sensible	
- mettre en place des politiques prioritaires en matière de formation professionnelle en direction des habitants des ZUS, en particulier pour les bas niveaux de qualification		Deux indicateurs précités : stages de formation et d'insertion ; contrats en alternance ?
?		Développement économique et emploi dans les ZUS et en particulier dans les ZFU (nombre d'entreprises créées ou transférées ; nombre d'emplois transférés et créés dans les ZFU et nombre d'embauches réalisées par les entreprises implantées dans ces zones de personnes résidant en ZUS ; taux de suivi des demandeurs d'emploi en ZUS par le service public de l'emploi).

(1) A défaut d'indication à ce sujet dans le présent projet de loi, la mise en relation des indicateurs et des objectifs correspondants a été effectuée par votre rapporteur pour avis, à titre d'illustration.

Le deuxième objectif, « *rapprocher le taux de chômage de l'ensemble de chaque zone urbaine sensible de celui de l'ensemble de leur agglomération de référence* », semble davantage constituer une « *finalité d'intérêt général* » qu'un « *objectif précis* », selon la terminologie de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Il constitue la déclinaison, dans le domaine de l'emploi, de l'objectif de « *réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers* » qui, selon le rapport public particulier de la Cour des comptes sur la politique de la ville, doit inspirer l'ensemble des actions menées dans le cadre de cette dernière.

Le premier objectif, « *réduire d'un tiers le nombre de chômeurs dans les ZUS sur une période de cinq ans* », constitue quant à lui un « *objectif précis* », au sens de la loi organique.

Le troisième objectif, « *mettre en place des politiques prioritaires en matière de formation professionnelle en direction des habitants des zones urbaines sensibles, en particulier pour les bas niveaux de qualification* », semble en revanche trop restreint pour constituer une « *finalité d'intérêt général* », et trop vague pour constituer un « *objectif précis* ». Il semble davantage constituer un indicateur de mise en œuvre qu'un véritable objectif.

En ce qui concerne les trois indicateurs dits « *de mise en œuvre* » figurant dans la rubrique « *développement économique et emploi dans les zones urbaines sensibles et en particulier dans les zones franches urbaines* », deux points semblent devoir être soulignés :

- tout d'abord, ils paraissent pour certains constituer des **indicateurs de résultat** (nombre d'entreprises créées ou transférées ; nombre d'emplois transférés et créés dans les ZFU et nombre d'embauches réalisées par les entreprises implantées dans ces zones de personnes résidant en ZUS) ;

- ensuite, ils **ne semblent associés à aucun objectif précis**.

Par ailleurs, la présente annexe **ne prévoit pas d'évaluation des investissements publics réalisés dans les ZUS, et en particulier dans les ZFU**. Pourtant, comme l'a souligné notre collègue Pierre André dans son rapport d'information précité, les créations d'emplois en ZFU proviennent en grande partie des investissements publics qui y ont été réalisés.

2. Les objectifs et indicateurs relatifs à l'habitat et à l'environnement urbain

Des observations analogues peuvent être faites au sujet des objectifs et indicateurs relatifs à l'habitat et à l'environnement urbain.

Ces objectifs et indicateurs sont synthétisés par le tableau ci-après.

Les objectifs et indicateurs relatifs à l'habitat et à l'environnement urbain (1)

Objectifs	Indicateurs
« La réalisation du programme national de rénovation urbaine » :	
- La constitution d'une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux ;	- nombre annuel de logements sociaux construits dans les zones urbaines sensibles ; - nombre de logements sociaux construits dans les communes qui ont moins de 20 % de logements sociaux ; - nombre de logements vacants et évolution ;
- La réhabilitation ou la restructuration en profondeur de 200 000 logements locatifs sociaux ;	- nombre annuel de logements sociaux réhabilités dans les zones urbaines sensibles ;
- La démolition d'un nombre équivalent de logements locatifs sociaux ;	- nombre annuel de logements sociaux démolis dans les zones urbaines sensibles ;
- La réalisation de travaux de réhabilitation des parties communes des immeubles et des espaces collectifs ;	?
- L'amélioration de la gestion et de l'entretien courant de « ces » quartiers inscrite dans des conventions de gestion urbaine de proximité entre les bailleurs sociaux et les villes pour tous les quartiers de plus de 500 logements, ces conventions pouvant ouvrir droit à une exonération partielle de taxe foncière sur les propriétés bâties ;	- nombre de logements concernés par des transformations d'usage ; - nombre de conventions de gestion urbaine de proximité ;
- La diversification de l'offre de l'habitat dans les ZUS par le soutien à la construction de logements locatifs à loyers intermédiaires et de logements destinés à l'accession à la propriété ;	- nombre annuel de logements intermédiaires construits dans les zones urbaines sensibles ;
- Le soutien aux copropriétés en situation de fragilité financière, l'aide à leur réhabilitation, leur intégration éventuelle dans le parc locatif social lorsque le maintien du statut de copropriété est un obstacle dirimant à leur entretien, leur rachat en vue de démolition dans les cas les plus difficiles ou lorsque ces démolitions sont rendues nécessaires par les projets de restructuration urbaine.	?
?	- nombre de logements traités en opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat ; - nombre de plans de sauvegarde dans les zones urbaines sensibles ; - taux de rotation dans le logement.
« Le financement du programme de rénovation urbaine » : 5 objectifs. Seul objectif chiffré : la contribution annuelle de l'Union d'économie sociale du logement à hauteur de 550 millions d'euros entre 2004 et 2008.	?

(suite page suivante)

<p>« La qualité de la gestion urbaine de proximité » :</p> <p>Seconde référence aux conventions de gestion urbaine de proximité, avec un objectif différent de celui indiqué précédemment puisqu'il faudrait en conclure non seulement pour tous les quartiers de plus de 500 logements¹, mais aussi pour tous les sites faisant l'objet d'opérations de rénovation urbaine.</p>	<p>Un indicateur déjà cité : le nombre de conventions de gestion urbaine de proximité.</p>
--	--

(1) A défaut d'indication à ce sujet dans le présent projet de loi, la mise en relation des indicateurs et des objectifs correspondants a été effectuée par votre rapporteur pour avis, à titre d'illustration.

Il faut tout d'abord remarquer que le gouvernement ne suit pas ici la recommandation, faite par la Cour des comptes dans son rapport public précité sur la politique de la ville, de subordonner la politique de la ville à un objectif général de « *réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers* ». En effet, comme le souligne la Cour, les opérations de démolition-reconstruction « *peuvent avoir des effets extrêmement différents sur les habitants et sur les territoires selon les conditions de leur réalisation* », de sorte que leur impact sur « *l'objectif général* » qu'elle préconise « *ne peut être mesuré* ». Pourtant, il est ici proposé d'associer la mise en œuvre du programme de démolition-reconstruction à deux objectifs à part entière, et non à de simples indicateurs de mise en œuvre. Cela peut constituer un problème, si l'on considère que ces opérations ont notamment pour objet de favoriser la mixité sociale, et donc de construire en-dehors des ZFU. **Cela confirme l'idée que l'objectif de « réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers », considéré par la Cour comme l'objectif essentiel de la politique de la ville, devrait se voir reconnaître un statut s'inspirant de celui de « finalité d'intérêt général », au-dessus des autres objectifs.**

Par ailleurs, la présente annexe ne propose pas ici de distinguer indicateurs de mise en œuvre et indicateurs de résultat. Il est vrai qu'en matière de logement, les deux types d'indicateurs se recoupent largement.

En ce qui concerne la rubrique « *réalisation du programme national de rénovation urbaine* » :

- des sept objectifs, seuls les trois premiers sont chiffrés ;
- deux d'entre eux (« *la réalisation de travaux de réhabilitation des parties communes des immeubles et des espaces collectifs* » et « *le soutien aux*

¹ La référence aux « zones urbaines sensibles » de plus de 500 logements est sans doute une erreur.

copropriétés en situation de fragilité financière») ne se voient semble-t-il associer aucun indicateur ;

- en sens inverse, trois indicateurs ne semblent correspondre à aucun objectif (nombre de logements traités en opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat ; nombre de plans de sauvegarde dans les ZUS ; taux de rotation dans le logement) ;

- dans le cas de l'objectif d'amélioration de la gestion et de l'entretien courant des quartiers en difficulté, la mention d'un objectif de mise en place d'une convention pour toutes les ZUS de plus de 500 logements figure déjà dans la rubrique « *qualité de la gestion urbaine de proximité* », et pourrait donc être supprimée ; à défaut, elle devrait être confirmée¹.

Il faut en outre souligner que **les objectifs figurant à l'article 6 ne recourent pas totalement ceux figurant à la présente annexe**. En effet, contrairement à l'article 6, la présente annexe ne mentionne pas l'objectif de « *résidentialisation* »² de 200.000 logements locatifs sociaux.

La rubrique « *financement du programme de rénovation urbaine* » ne semble pas avoir vocation à regrouper de véritables objectifs, dans la mesure où elle énumère les moyens financiers mis en œuvre (la logique de la LOLF consistant à définir les moyens en fonction des objectifs, et non à en faire des objectifs en tant que tels). On peut d'autant plus s'interroger sur l'opportunité d'ériger ces moyens au rang d'objectifs qu'ils constituent des sources de financement extérieures au budget de l'État, et ne dépendent donc pas du ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine, même dans le cadre d'une éventuelle mission interministérielle « politique de la ville ». Il faut également souligner qu'une seule de ces sources de financement – la contribution annuelle de l'Union économique et sociale pour le logement, à hauteur de 550 millions d'euros entre 2004 et 2008 – est chiffrée. Pour toutes ces raisons, **cette rubrique semble pouvoir être supprimée**.

Enfin, dans la rubrique « *qualité de la gestion urbaine de proximité* », qui se réfère aux conventions de gestion urbaine de proximité, l'objectif de conclusion d'une telle convention pour tous les quartiers de plus de 500 logements, si tel est réellement l'objectif, mériterait d'être confirmé³.

¹ La référence aux « quartiers » de plus de 500 logements est une erreur. Il est d'ailleurs indiqué dans la rubrique sur la qualité de la gestion urbaine de proximité que sont concernées les ZUS de plus de 500 logements.

² C'est-à-dire convertis pour être habités par les particuliers en séparant clairement espaces publics et privés.

³ La référence aux « zones urbaines sensibles » de plus de 500 logements est sans doute une erreur, d'autant plus qu'il est indiqué dans la rubrique sur le programme national de rénovation urbaine que sont concernés les « quartiers » de plus de 500 logements.

2. Un manque de réalisme de l'objectif relatif aux démolitions ?

Il faut en outre indiquer que, comme cela a été souligné dans le cadre du commentaire de l'article 6, **les objectifs en matière de démolition semblent peu vraisemblables** (200.000 démolitions sur cinq ans). En effet, moins de 10.000 logements sont actuellement démolis chaque année (par exemple, 8.086 en 2002).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative notamment de sa commission des affaires économiques, l'Assemblée nationale a adopté **20 amendements** à la présente annexe.

19 ont été présentés par le rapporteur de la commission des affaires économiques, notre collègue député Philippe Pemezec :

- un amendement rectifie une erreur de référence¹ ;
- un amendement donne un titre à la présente annexe, en l'intitulant « *objectifs et indicateurs de la politique de la ville* »
- 17 amendements portent diverses améliorations rédactionnelles ;

En outre, un amendement, présenté par notre collègue député Pierre Cardo, ajoute à la liste des indicateurs du titre « *améliorer l'habitat et l'environnement urbain* » le **nombre de logements individuels** destinés à l'habitation principale, réalisés ou acquis par des propriétaires et situés en ZUS.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances se félicite de la volonté manifestée par le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine de clarifier les objectifs de la politique de la ville, et de mettre en place une série d'indicateurs destinés à évaluer leur réalisation.

¹ Dans sa rédaction initiale, la présente annexe faisait référence, dans son premier alinéa, au « rapport annuel visé à l'article 4 », l'article concerné étant l'article 5.

Elle estime néanmoins que la présente annexe – qui ne doit pas forcément être comprise comme préfigurant une mission interministérielle « politique de la ville » – pourrait être améliorée.

A. PUBLIER DES INDICES ÉVALUANT LA SITUATION GLOBALE DES ZUS

Comme l'indique la Cour des comptes dans son récent rapport sur la politique de la ville (février 2002), cette dernière se justifie par « *l'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers et de « retour au droit commun »* ».

Ce principe, sans lequel il ne peut exister de politique de la ville, implique qu'existent un ou plusieurs **indicateurs globaux** afin de pouvoir porter un jugement d'ensemble sur la situation d'une ZUS. Il serait par exemple envisageable de constituer un **indice synthétique** sur le modèle de celui existant actuellement pour évaluer les difficultés des ZRU, d'utiliser des **indicateurs préexistants** (comme l'indicateur de développement humain) et/ou de réaliser des enquêtes visant à évaluer le « **bien-être subjectif** ».

La notion de « bien-être subjectif »

La nécessité de la politique de la ville ne provient pas seulement du fait que les conditions de vie **objectives** sont moins bonnes dans les ZUS que dans le reste des zones urbaines. Elle vient également du fait que ces conditions de vie font que les habitants des ZUS tendent à être moins heureux ou moins satisfaits de leur existence, c'est-à-dire, selon l'expression utilisée par les économistes et les sociologues, à réduire leur « **bien-être subjectif** ».

Les enquêtes visant à mesurer le bien-être subjectif se sont multipliées ces dernières années. On peut en particulier citer l'*Enquête sur les valeurs mondiales (World Values Survey)*¹, réalisée dans plusieurs dizaines de pays, dont la France, et qui comprend des questions relatives au bonheur et à la satisfaction de la vie.

Ces enquêtes, qui commencent à être utilisées par des économistes, permettent notamment de mettre en évidence les pertes de bien-être suscitées par le chômage et la pauvreté, et de relativiser certains indicateurs strictement économiques, comme la croissance du PIB.

Dans chaque cas, **ces indicateurs seraient également évalués pour les zones urbaines dans leur ensemble**, afin de fournir un élément de comparaison.

L'objectif serait, à terme, de permettre une évolution du zonage. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport précité, l'objectif de « *retour au droit commun* » « *suppose que la détermination des territoires prioritaires repose sur des critères précis et que les mesures qui les concernent aient des objectifs concrets et soient limitées dans le temps* ». A

¹ Ronald Inglehart, *Human Values and Beliefs: A Cross-Cultural Sourcebook: Political, Religious, Sexual, and Economic Norms in 43 Societies: Findings from the 1990-1993 World Values Survey*, 1998.

défaut, **c'est toute la pertinence de la politique de la ville qui s'en trouverait mise en cause** : à quoi bon poursuivre une politique particulière dans des ZUS, ZRU et ZFU, si celles-ci cessent de répondre aux critères qui ont justifié leur création ?

B. LA SUPPRESSION DE CERTAINS OBJECTIFS

En outre, il serait souhaitable de supprimer tous les objectifs correspondant au « *financement du programme de rénovation urbaine* », qui indiquent en fait des moyens.

Les maintenir serait en effet contraire à l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui implique de dissocier clairement les moyens des objectifs.

C. AMÉLIORER LA RÉDACTION DE LA PRÉSENTE ANNEXE

Enfin, malgré les nombreux amendements adoptés par l'Assemblée nationale, la rédaction de la présente annexe demeure perfectible. Votre rapporteur pour avis vous proposera plusieurs amendements tendant à l'améliorer.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cette annexe ainsi modifiée.

CHAPITRE II

Programme national de rénovation urbaine

ARTICLE 6

Objectifs du programme national de rénovation urbaine

Commentaire : le présent article a pour objet de définir les objectifs du programme national de rénovation urbaine, comprenant la constitution d'une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux pour la période 2004-2008, la réhabilitation d'un nombre équivalent de logements dans les zones urbaines sensibles, et la démolition de 200.000 logements locatifs sociaux ou de copropriétés dégradées.

I. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le présent article a pour objet de détailler le programme national de rénovation urbaine.

Le premier alinéa définit ce qu'il qualifie « *d'objectif central* » du programme national de rénovation urbaine, à savoir la restructuration « en profondeur » des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cette restructuration est déclinée en plusieurs actions :

- aménagement des **espaces publics** ;
- réhabilitation ou création **d'équipements publics** ;
- réorganisation des **réseaux de voiries** ;
- rénovation du **parc de logements**.

Le second alinéa détaille la dernière de ces actions, puisqu'il précise que le programme national de rénovation urbaine comporte, pour la période 2004-2008 :

- la **constitution d'une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux** (par la remise sur le marché de logements vacants ou la construction dans les ZUS et leurs agglomérations) ;

- la **réhabilitation de 200.000 logements sociaux** dans les ZUS ;

- la **résidentialisation¹ de 200.000 logements sociaux** dans les ZUS ;

- la **démolition de 200.000 logements sociaux ou copropriétés dégradées**, « *en cas de nécessité liée à la vétusté, à l'inadaptation à la demande ou à la mise en oeuvre du projet urbain* ».

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements rédactionnels au présent article :

- un amendement insérant dans les objectifs du programme national de rénovation urbaine (PNRU) **une référence à la notion de développement durable ainsi qu'à l'objectif de mixité sociale**. L'idée est que la puissance publique puisse s'assurer que les aménagements et constructions urbaines respectent l'environnement et répondent durablement aux exigences économiques et sociales ;

- un amendement, à l'initiative de notre collègue député Rodolphe Thomas, insérant parmi les objectifs du programme de renouvellement urbain « **l'adaptation des activités de commerce aux besoins des habitants** » ;

- un amendement substituant à la notion de « quartiers prioritaires de la politique de la ville » celle de « **quartiers classés en zone urbaine sensible ou présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues** ». Le rapporteur de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, notre collègue député Philippe Pemezec, a considéré que les « *quartiers prioritaires de la politique de la ville* », qui comprennent non seulement les quartiers classés en ZUS mais aussi ceux faisant l'objet de « *contrats de ville* », ne bénéficient pas d'une liste juridiquement unifiée. Les

¹ La résidentialisation consiste à séparer clairement les espaces publics et privés, notamment en « *privatisant* » des espaces autour des immeubles de logements sociaux afin d'en faire, par exemple, des jardins privatifs.

quartiers présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues aux ZUS seraient éligibles « à titre exceptionnel » et après accord du ministre chargé de la ville ;

- un amendement étendant le programme national de rénovation urbaine, au-delà des objectifs mentionnés, à « **toute action concourant à la rénovation urbaine** »¹ ;

- un amendement **substituant le terme de « production » de logements sociaux au terme de « construction »**, afin de prendre en compte les logements acquis et reconvertis en logements sociaux, et pas seulement la construction neuve.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN PROGRAMME DE RÉNOVATION URBAINE FONDÉ SUR LA RÉHABILITATION DU PARC LOCATIF SOCIAL

Votre commission des finances souscrit pleinement à l'objectif de rénovation urbaine inscrit au présent article.

Elle souhaite cependant faire les observations suivantes.

Le programme de rénovation urbaine présenté dans le présent article mentionne une série d'actions (aménagement des espaces publics, réhabilitation ou création d'équipements publics, réorganisation des réseaux de voiries, rénovation du parc de logements) mais n'en quantifie qu'une seule : celle concernant le parc de logements sociaux.

Cela signifie que les aménagements de réseaux et voiries accompagneront le programme de rénovation des logements, mais il ne faut pas négliger le fait qu'à l'inverse, la qualité des équipements publics conditionnera le souhait de résider dans un quartier de la politique de la ville.

¹ Suite aux modifications apportées par l'Assemblée nationale, le premier alinéa du présent article dispose désormais que « le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et la perspective d'un développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après accord du ministre chargé de la ville, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues par l'aménagement des espaces publics, la réhabilitation ou la création d'équipements publics, l'adaptation des activités de commerce aux besoins des habitants, la réorganisation des réseaux de voiries et la rénovation du parc de logements de ces quartiers, ou par toute autre action concourant à la rénovation urbaine.

On peut, dès lors, s'interroger sur l'opportunité qu'il y aurait à préciser un programme de rénovation des équipements publics parallèle au programme de rénovation des logements. En tout état de cause, l'élargissement du champ de compétence de l'ANRU à «*toute autre action concourant à la rénovation urbaine*», à l'initiative de l'Assemblée nationale, est bienvenu, puisqu'il ouvre le champ d'éligibilité aux subventions de l'agence¹.

Votre rapporteur pour avis estime seulement que ces actions concourant à la rénovation urbaine devront être définies par coordination avec les dispositions de l'article 9 du présent projet de loi. Il semble, selon le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine, qu'un décret serait une procédure trop lourde, ce serait donc le conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine qui définirait ces opérations. **Votre commission vous proposera donc un amendement de coordination avec l'article 9, en retenant les seuls investissements concourant à la rénovation urbaine parmi les actions éligibles au financement de l'ANRU.**

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a souhaité ajouter, dans les objectifs du programme de rénovation urbaine, l'adaptation des activités de commerce aux besoins des habitants. Afin de mieux coordonner ces dispositions avec l'article 9 du présent projet de loi, **votre commission vous proposera une simplification rédactionnelle en retenant comme objectif la réorganisation des espaces commerciaux.**

S'agissant de l'objectif très précis, et volontariste, de réhabilitation du parc de logements, **cet objectif vise exclusivement le logement locatif social** (à l'exception de la démolition des copropriétés dégradées) **et rien n'est dit de la réhabilitation du parc privé en général.** Il aurait été possible d'imaginer un objectif de réhabilitation de logements privés en zone urbaine sensible qui favorise le maintien de la mixité sociale². En tout état de cause, il serait souhaitable que les subventions de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) soient consacrées à des opérations dans les zones urbaines sensibles. L'ANAH sera représentée au conseil d'administration de l'ANRU.

¹ De nombreux projets de rénovation urbaine vont au-delà de la réhabilitation du parc de logements. On peut citer les grands projets de ville comme celui des quartiers nord du Havre peuplés de 42.000 habitants qui comprend la démolition de 1.600 logements et la réhabilitation de 4.200 autres ainsi que la réfection de la voirie et des centres commerciaux. Initialement, l'enveloppe du GPV du Havre se montait à 90 millions d'euros mais elle a bénéficié d'une rallonge de 30 millions à 45 millions d'euros au-delà de la période 2000-2006 initialement retenue pour sa réalisation.

² Il faut souligner que le fonds de renouvellement urbain (FRU) intervient sur les copropriétés en difficultés, de même que l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH).

B. UN OBJECTIF QUANTITATIF AMBITIEUX MAIS DIFFICILE A ATTEINDRE RAPIDEMENT

1. Les objectifs de démolition

L'objectif de 200.000 démolitions de logements sociaux et copropriétés dégradées en cinq ans est, sans conteste, un objectif extrêmement ambitieux, même s'il paraît tout à fait réaliste à une échelle de temps plus longue. En effet, il est raisonnable de penser que l'objectif devait être la démolition à terme de 10 % du parc social, vétuste, soit 300.000 logements.

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2003, l'objectif du gouvernement était de démolir au moins 10.000 logements en 2002 (8.000 démolitions ont été effectivement réalisées) et 12.000 logements en 2003, avec à moyen terme, le renouvellement du parc social par la démolition de 30.000 logements par an.

Or, la démolition de 200.000 logements sociaux sur cinq ans reviendra à démolir 40.000 logements par an en moyenne, et encore davantage au point haut, après le démarrage de l'opération. Le passage de 8.000 démolitions en 2002 à 40.000 démolitions en 2004 ou 2005 constituerait donc un saut quantitatif indéniable.

M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, a annoncé d'importants financements, soit 1,2 milliard d'euros chaque année, à la hauteur de cet ambitieux programme de rénovation urbaine. Cependant, si le financement est un facteur essentiel, les délais de mise en oeuvre des projets sont indiscutablement longs, s'agissant d'opérations complexes, qui impliquent le plus souvent le relogement des habitants¹ et nécessitent d'importantes concertations entre les collectivités locales concernées. Il est donc fort probable que le dispositif connaisse une montée en puissance qui l'amène à atteindre progressivement l'objectif de 40.000 démolitions annuelles.

Il y a donc lieu de se réjouir de l'objectif, clairement affiché, tout en prenant en compte le fait qu'il sera possible d'en adapter légèrement le temps de réalisation, en fonction des contraintes techniques qui pourraient survenir.

La réalisation du programme de rénovation urbaine dépend incontestablement du financement, qui est considérablement amélioré par le

¹ Pour prendre l'exemple d'une opération de démolition-reconstruction réalisée en Ile-de-France en décembre 2002 à Colombes, il faut relever que la décision de démolition avait été prise en 1996. Le dynamitage de l'immeuble est intervenu en 1999 et les nouvelles constructions ont été achevées en 2002.

présent projet de loi, mais aussi des conditions concrètes de mise en oeuvre des projets. Le ministre délégué à la ville a implicitement reconnu l'effet de « montée en charge » du nouveau régime, en indiquant que l'Agence nationale de rénovation urbaine « capitaliserait » des fonds en prévision d'une pointe de consommation en 2005-2006. De fait, au moins dans les deux premières années, l'agence devrait financer des projets pour l'essentiel déjà décidés. Seule une simplification considérable des procédures administratives pourrait permettre de raccourcir les délais de réalisation.

2. Les objectifs de construction

Le présent article prévoit la construction de 200.000 logements sociaux sur cinq ans, dans les ZUS ou leurs agglomérations.

Or, **les organismes de logement social s'inquiètent du rythme de construction de logements sociaux**. Ils font observer, à juste titre, que la construction sociale aujourd'hui est limitée à moins de 50.000 logements par an¹, et que moins de 10.000 logements sont détruits chaque année, si bien que la construction devrait être portée à 80.000 ou 90.000 logements si 40.000 logements sociaux devaient être démolis annuellement, pour simplement maintenir l'effort actuel, par ailleurs jugé insuffisant au regard de la demande.

Le rapport du Conseil économique et social s'est fait l'écho de ces préoccupations puisqu'il s'inquiète de la diminution des moyens affectés à la politique de construction neuve de logements sociaux sur le territoire national, hors ZUS. Il estime qu'il faudrait construire un minimum de 80.000 logements sociaux par an (soit 50.000 pour suivre l'évolution démographique et 30.000 pour résorber les déficits accumulés au cours des dernières années) et ajouter à ce chiffre les 40.000 logements à construire dans le cadre du programme de démolition du plan de renouvellement urbain. Au total les besoins de construction s'élèveraient à 120.000 logements sociaux par an.

Une autre inquiétude porte sur le possible ralentissement de la construction sociale hors ZUS. En réalité, **il faut souligner que les objectifs de construction du présent article portent sur les ZUS « et leurs agglomérations »**. Le souhait du gouvernement est donc bien de démolir en ZUS mais d'en profiter pour favoriser la mixité sociale et reconstruire des logements dans d'autres quartiers, y compris des quartiers ne faisant pas l'objet de la politique de la ville.

Il faut enfin souligner que l'objectif de mixité sociale devrait être également atteint par la montée en charge des **opérations de l'association foncière logement**, créée par les collecteurs du « 1 % logement », qui devrait construire des logements pour les salariés dans les quartiers prioritaires de la

¹ 45.000 nouveaux logements sociaux sont construits en moyenne chaque année depuis cinq ans.

politique de la ville. A moyen terme, selon les dispositions des conventions conclues avec l'Etat en 2001, **l'association devrait investir environ 1 milliard d'euros par an, permettant de réaliser 40 % de ses investissements dans les quartiers faisant l'objet de démolitions** et d'investir, pour le reste, dans les territoires où l'offre de logements locatifs est insuffisante, et plus particulièrement les communes visées par la loi SRU qui fixe un objectif de 20 % de logements sociaux pour certaines agglomérations urbaines.

3. Les objectifs de réhabilitation

Des trois objectifs quantifiés dans le programme de rénovation urbaine, **l'objectif de réhabilitation de logements sociaux apparaît comme le plus aisé à réaliser rapidement**. En effet, selon les chiffres du ministère de la ville, environ 600.000 logements sont considérés comme vétustes dans les ZUS, et la réhabilitation de 200.000 logements en cinq ans représente donc un objectif mesuré. En moyenne, environ 100.000 logements sont réhabilités chaque année, dont une grande partie dans les quartiers de la politique de la ville. Il faut toutefois considérer que ces logements font souvent l'objet de réhabilitations lourdes à défaut d'être démolis et que le changement d'échelle en matière de démolitions, souhaité par le gouvernement, devrait mécaniquement réduire ce type d'opérations.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 7

Crédits consacrés par l'Etat au programme national de rénovation urbaine

Commentaire : le présent article a pour objet de fixer une enveloppe budgétaire annuelle d'au moins 465 millions d'euros pour mettre en oeuvre le programme national de rénovation urbaine, soit 2,5 milliards d'euros sur la période 2004-2008. Les crédits seront affectés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine créée par l'article 9 du présent projet de loi.

I. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Dans son premier alinéa, le présent article **fixe une enveloppe de 2,5 milliards d'euros en loi de finances initiale pour les crédits de l'Etat en faveur de la rénovation urbaine sur la période 2004-2008**, avec une dotation annuelle au moins égale à 465 millions d'euros.

Dans son second alinéa, le présent article précise que **ces crédits sont affectés à un nouvel établissement public, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les crédits consacrés à la rénovation urbaine sont actuellement inscrits pour partie au budget du logement et pour partie au budget de la ville.

Le budget du logement consacre annuellement 250 millions d'euros au financement des opérations de démolitions et de constructions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville¹.

Le budget de la ville consacre environ 155 millions d'euros aux grands projets de ville et aux opérations de renouvellement urbain.

Ainsi, au total, ce sont environ 405 millions d'euros qui sont aujourd'hui apportés par le budget de l'Etat, soit environ 2 milliards d'euros

¹ On rappellera à ce titre le dispositif de fongibilité des crédits logement mis en place au sein d'un article unique, 65.48/80, par la loi de finances pour 2003 au profit des opérations de rénovation des quartiers classés en zone urbaine sensible.

sur cinq ans. **Le présent article revient à ajouter au moins 60 millions d'euros par an, soit environ 500 millions d'euros sur cinq ans.**

Ces moyens supplémentaires du budget de l'Etat ne sont pas extraordinaires mais constituent incontestablement un élément positif, notamment en raison de la capacité d'entraînement qu'ils doivent susciter.

De fait, les subventions de l'Etat ne représentent traditionnellement qu'un tiers des financements, et l'ensemble des moyens du programme de rénovation urbaine devrait dès lors s'élever à environ 1,2 milliard d'euros avec un minimum annuel de 1,05 milliard d'euros soit 5,25 milliards d'euros pour la période 2004-2008¹.

L'effort financier du budget de l'Etat en faveur de la rénovation urbaine sur la période 2004-2008 sera incontestable. Il importe simplement que les crédits mieux identifiés de la politique de la ville, et en quelque sorte « sanctuarisés » ne conduisent pas à des arbitrages négatifs s'agissant des opérations de constructions ou de réhabilitation de logements sociaux hors des zones urbaines sensibles.

Par ailleurs, il faut souligner que le coût global du programme national de renouvellement urbain est évalué par le gouvernement à environ 30 milliards d'euros sur cinq ans. L'écart entre ce coût et le plan de financement (5,5 milliards d'euros) serait comblé par l'engagement des finances des organismes propriétaires des logements, ces crédits provenant de leurs fonds propres et de prêts, mais également par l'engagement des collectivités locales.

Ainsi, le gouvernement fait le pari d'un fort engagement des collectivités locales, non seulement dans la conception des projets mais également dans leur financement.

Enfin, il faut préciser que le présent article fixe les crédits à ouvrir en loi de finances initiale² sur la période 2004-2008, crédits qui alimenteront le budget de l'agence nationale de rénovation urbaine. **Ces crédits n'échapperont pas forcément à la régulation budgétaire, comme c'est le cas actuellement des dotations versées à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) par exemple en cas de sous-consommation des crédits³.**

¹ Chaque année, la Caisse des dépôts et consignations devrait fournir au moins 20 millions d'euros, l'Union d'économie sociale du logement (UESL), environ 550 millions d'euros, les organismes de HLM environ 35 millions d'euros.

² Comme le souligne fort justement le rapport de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, une loi de programmation ne dispose pas d'une autorité supérieure à celle d'une loi de finances : en vertu du principe d'annualité budgétaire, seuls les crédits de paiement votés dans la loi de finances pourront effectivement être engagés.

³ A contrario, le ministre délégué à la ville, M. Jean-Louis Borloo, a indiqué lors de son audition devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le 18 juin dernier, que

Votre commission des finances vous proposera deux amendements rédactionnels au présent article.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

« l'autonomie de l'Agence, et son caractère non administratif, étaient un atout dans un cadre budgétaire où les gels de crédit remettaient en cause les projets. Il a précisé que l'agence disposerait d'un budget annuel garanti, ce qui lui permettrait de capitaliser des fonds en prévision d'une pointe de consommation en 2005-2006, évaluée entre 1,4 et 1,6 milliard d'euros ». En réalité, seule la dotation initiale de l'agence sera garantie, mais les gels ne sont pas exclus, de même qu'il est difficile d'envisager que, dans un contexte de maîtrise des finances publiques, les versements du budget de l'Etat servent à une « capitalisation » de crédits non consommés.

ARTICLE 8

Participation de la Caisse des dépôts et consignations au financement du programme national de rénovation urbaine

Commentaire : le présent article précise la participation de la Caisse des dépôts et consignations, via des prêts sur fonds d'épargne et la mobilisation de ses ressources propres, au programme de rénovation urbaine.

I. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Dans son premier alinéa, **le présent article dispose que la Caisse des dépôts et consignations participe au financement du programme national de rénovation urbaine** par l'octroi de prêts sur les fonds d'épargne dont elle assure la gestion en application de l'article L. 518-1 du code monétaire et financier et par la mobilisation de ses ressources propres dans le cadre d'un fonds dont elle est gestionnaire.

En application du troisième alinéa de l'article L. 518-1 du code monétaire et financier, la Caisse des dépôts et consignations est chargée de la « *gestion des dépôts réglementés et consignations, de la protection de l'épargne populaire (et) du financement du logement social* » et « *contribue (à) la politique de la ville* ».

Dans son deuxième alinéa, **le présent article dispose que le fonds finance des avances aux investisseurs, des prises de participation dans les opérations de rénovation urbaine et des aides à l'ingénierie.** Il contribue par voie de subventions au financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Dans son dernier alinéa, le présent article dispose **qu'une convention conclue entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations assure la cohérence des interventions du fonds avec les orientations du programme national de rénovation urbaine** et détermine le montant annuel des subventions à verser à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de sa commission des affaires économiques, l'Assemblée nationale a supprimé la mention selon laquelle la Caisse des dépôts et consignations mobilise ses ressources propres dans le cadre d'un fonds spécifique dont elle est gestionnaire.

Le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine a précisé en séance qu'il s'agissait simplement d'un « problème technique » c'est-à-dire que **la Caisse continuera de gérer des fonds pour le compte d'autrui et mobilisera par ailleurs des ressources propres qui serviront à financer l'agence.**

Il a également précisé que *« sur le plan général, l'agence ne pourra gérer les prêts de renouvellement urbain à la place de la Caisse des dépôts et il est prévu un groupe de pilotage commun pour l'harmonisation des différents financements, dans le respect des dispositions touchant aux responsabilités bancaires de la Caisse ».*

La disposition votée par l'Assemblée nationale n'a donc pas pour effet d'empêcher la Caisse des dépôts et consignations de mettre en oeuvre ses propres outils de financement du renouvellement urbain.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE CONSÉCRATION DU RÔLE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

1. Les prêts pour le renouvellement urbain (PRU)

Votre commission des finances rappelle tout d'abord que **la participation de la Caisse des dépôts et consignations au programme de rénovation urbaine n'est pas nouvelle, même si le présent article constitue une forme de « consécration » législative de cette mission.**

L'action de la CDC pour le financement de la politique du renouvellement urbain s'appuie tout d'abord sur une enveloppe de prêts renouvellement urbain (PRU) sur fonds d'épargne de 1,52 milliard d'euros chacune.

L'enveloppe PRU concerne les actions prévues sur les sites nécessitant un remaniement profond des quartiers et des espaces, prioritairement sur les Grands Projets de Ville (GPV) et les Opérations de renouvellement Urbain (ORU).

Le PRU a pour vocation de favoriser la diversification de l'habitat par des opérations de restructuration, démolition et reconstruction de logements. Il finance les interventions sur le parc social mais aussi sur le parc privé et, en particulier, les copropriétés dégradées.

Le PRU peut financer l'ensemble des investissements inscrits dans les projets de renouvellement urbain qui ont été élaborés localement par les partenaires. Il peut s'agir tant d'investissements à caractère public (écoles, équipements sportifs et culturels, aménagements d'espaces extérieurs) que d'investissements à caractère privé (immobilier d'entreprises, restructuration d'espaces commerciaux) dès lors qu'ils constituent un élément structurant du projet.

A coté de l'enveloppe PRU, l'enveloppe de PPU (Prêt Projet Urbain) se concentre sur les investissements hors logement, qu'ils soient de caractère public ou privé, à partir du moment où ils font partie du projet local de requalification urbaine et sociale.

Le comité interministériel des villes du 1^{er} octobre 2001 a porté l'enveloppe PRU à 2,3 milliards d'euros sur 3 ans au taux de 3,25 %. Celle-ci a pris le relais de l'enveloppe précédente courant 2002.

Les versements sur le PRU se sont élevés pour 2001 à 544,7 millions d'euros contre 327,6 millions d'euros en 2000. La part relative aux opérations de restructuration et de réhabilitation des logements sociaux, en accompagnement d'une subvention de l'Etat, représentant 179,5 millions d'euros, soit le tiers de la consommation totale de PRU.

Evolution des consommations PRU entre 2001 et 2002

(en millions d'euros)

Année	Nombre de contrats	Montants émis	Montants versés
2000	291	404,4	327,6
2001	529	592,3	544,7

Source : DGUHC

2. Le fonds de renouvellement urbain (FRU)

La Caisse des dépôts et consignations agit également par l'intermédiaire du **Fonds de renouvellement urbain (FRU)**.

Les bonifications sur le fonds renouvellement urbain ont servi jusqu'en 2003¹ à compenser l'écart entre le taux des prêts PRU et le taux du livret A, dans la mesure où la dernière hausse du taux du livret A ne s'est pas accompagnée d'une hausse des taux des PRU.

Par ailleurs, le FRU permet de financer des investissements en capital, des crédits d'ingénierie et procède à des opérations de préfinancement.

Les opérations du fonds de renouvellement urbain

(en millions d'euros)

	Réalisations 1999	Réalisations 2000	Réalisations 2001	Prévisions 2002
Investissements en capital	11,72	29,12	45	106
Crédits d'ingénierie	11,80	16,77	15	23
Préfinancement de subventions	-	11,43	53	38
Total	23,52	57,32	112	167

Source : DGUHC

B. UNE NOUVEAUTÉ : LE FINANCEMENT DE L'AGENCE NATIONALE DE RÉNOVATION URBAINE

Le présent article consacre donc le rôle de la Caisse des dépôts et consignations qui participe au financement du programme national de rénovation urbaine.

La nouveauté sera que la Caisse des dépôts et consignations contribuera également par voie de subventions au financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), le montant annuel des subventions à verser à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine étant fixé par la convention.

La convention entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations n'a pas encore été signée. Toutefois, selon les informations recueillies auprès du ministère chargé de la ville, la Caisse des dépôts et consignations devrait

¹ A compter de 2003, conformément à une convention Etat/UESL du 11 octobre 2001, le « 1 % logement » assure la bonification des PRU.

apporter une contribution nouvelle de 90 millions d'euros environ au renouvellement urbain soit la moitié des financements qu'elle consacre actuellement aux opérations de restructuration et de réhabilitation des logements sociaux (179,5 millions d'euros, soit le tiers de la consommation totale de PRU en 2001), sa contribution proprement dite à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) pouvant cependant être plus réduite.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

CHAPITRE III
Agence nationale pour la rénovation urbaine

ARTICLE 9

**Création et actions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine
(ANRU)**

Commentaire : le présent article a pour objet de créer un établissement public national à caractère industriel et commercial, sous le nom d'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

I. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le premier alinéa du présent article créé un établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé « Agence nationale pour la rénovation urbaine ».

Le second alinéa détaille la mission de l'agence : il s'agit de contribuer à la réalisation des politiques de rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles en accordant des subventions aux collectivités territoriales et aux organismes publics ou privés qui y assurent la maîtrise d'ouvrage d'opérations de rénovation urbaine.

Il est précisé que les subventions font l'objet de conventions pluriannuelles. Toutefois, pour davantage de souplesse, le conseil d'administration de l'agence peut fixer des seuils au-dessous desquels il n'y a pas lieu à convention.

Le troisième alinéa détaille l'objet des subventions. Celles-ci sont destinées à des opérations de réhabilitation, de démolition et de constructions de logements, à des travaux de restructuration urbaine ou d'aménagement, à la création ou la réhabilitation d'équipements collectifs, à l'ingénierie et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, ainsi qu'à tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles. Il s'agit en réalité de détailler les composantes du programme de rénovation urbaine déjà mentionnées à l'article 6 du présent projet de loi.

Enfin, **le dernier alinéa** du présent article dispose qu'en l'absence de dispositif local apte à mettre en œuvre tout ou partie des projets de rénovation urbaine, l'agence peut également assurer, à la demande des conseils municipaux ou des organes délibérants des établissements publics de

coopération intercommunale compétents, la maîtrise d'ouvrage de tout ou partie de ces projets.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté des amendements rédactionnels au présent article.

Elle a notamment précisé que l'agence verse des subventions non seulement aux collectivités territoriales et aux organismes publics ou privés qui y assurent la maîtrise d'ouvrage d'opérations de rénovation urbaine, mais également **aux établissements publics de coopération intercommunale**.

Elle a également ajouté que l'ANRU pourra subventionner « **la redynamisation des activités commerciales** » et « **la participation citoyenne et l'information des habitants** ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission est favorable à la mise en place d'un « guichet unique » en matière de rénovation urbaine, dans la mesure où il constitue un outil de simplification de la politique de la ville.

La nouvelle agence aura en effet pour mission de rassembler tous les financements au service d'une politique cohérente de rénovation urbaine. Les financements seront réunis au niveau national par l'ANRU, mais la gestion des crédits sera effectuée au niveau déconcentré, par le préfet de département. Des conventions pluriannuelles permettront une mise en oeuvre des crédits mieux adaptée aux opérations de renouvellement urbain.

Il est important de préciser que l'agence a simplement cette vocation d'assembler les financements. Elle devrait être un simple outil technique et ne pas se substituer aux opérateurs de la politique de la ville. Pour accomplir correctement sa mission, elle devrait constituer une structure très légère, l'essentiel du travail de conception restant aux mains, pour l'Etat, de ses services centraux et notamment de la délégation interministérielle à la ville, et pour les autres acteurs publics, des collectivités locales et autres

financeurs (« 1 % logement », Caisse des dépôts et consignations, mouvement HLM)¹.

Il faut noter que selon les informations communiquées par le ministère délégué à la ville, relatives à l'impact du présent projet de loi, **la création d'une agence pour la rénovation urbaine aura des effets directs sur deux administrations centrales et l'ensemble des administrations déconcentrées de l'Etat** en charge des questions de logement et de politique de la ville. Plusieurs points sont mis en valeur :

- **les aspects « aménagement urbain » du programme national des cinquante grands projets de ville (GPV) et des soixante dix opérations de renouvellement urbain (ORU) ne relèveraient plus de la Délégation interministérielle à la ville.** Ces programmes seraient pris en charge par l'ANRU. La DIV interviendrait comme financeur en versant à l'Agence les crédits inscrits aujourd'hui à l'article 67- 10 /30 du budget de la ville.

- **la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ne délèguerait au niveau régional que les aides publiques au logement social destinées à des opérations situées en dehors des zones urbaines sensibles.** Les crédits actuellement regroupés au sein de l'article 65-48 / 80 de budget de l'urbanisme et du logement seraient versés à l'Agence qui en assurerait la gestion. Ils ne seraient donc pas inclus dans les enveloppes de crédits ayant vocation à être délégués aux départements ou aux agglomérations ainsi que le prévoit le projet de loi de décentralisation.

- avec la création de l'agence, qui implique des acteurs n'ayant pas de délégations départementales, **la préparation des projets et leur négociation continueraient à relever du niveau local mais l'engagement financier relèverait de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine².** L'étude d'impact souligne cependant que l'Agence pourra réserver une enveloppe financière destinée aux projets locaux de faible importance ou destinés à être réalisés isolément et dans des délais brefs. Ces projets seraient validés directement par les préfets de département agissant en tant que délégués de l'Agence.

Si la création de l'ANRU doit être saluée, il est important de souligner qu'elle ne devra pas être un outil de centralisation excessif, qui briderait l'autonomie de décision des collectivités locales, celles-ci restant

¹ A cet égard, une exception est apportée par le dernier alinéa du présent article, qui donne compétence à l'agence en matière de maîtrise d'ouvrage, sur « commande » des conseils municipaux ou des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents. Il semble que cela dépasse le rôle qui devrait être le sien, mais il faut signaler qu'il s'agira de cas exceptionnels.

² Aujourd'hui, la signature des conventions liant l'Etat, les collectivités territoriales et, éventuellement, les bailleurs sociaux autour des projets de renouvellement urbain (GPV et ORU) relève de la responsabilité des préfets de département. Seules, les conventions de GPV font l'objet d'une validation préalable par la Délégation interministérielle à la ville.

les acteurs les plus essentiels de la réussite des projets de renouvellement urbain. L'ANRU devrait servir de « guichet » mais ne pas se substituer aux initiatives locales. Il sera dès lors important que les collectivités locales soient représentées au conseil d'administration de l'agence, et que des enveloppes de crédits soient déléguées aux préfets de département.

Par ailleurs, votre commission observe que l'Assemblée nationale a modifié le champ des opérations pouvant faire l'objet de subventions de l'ANRU. Les subventions désormais destinées à « des opérations de réhabilitation, de démolition et de construction de logements, à des travaux de restructuration urbaine ou d'aménagement, à la création ou la réhabilitation d'équipements collectifs, à la redynamisation des activités commerciales, à l'ingénierie et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, à la participation citoyenne et l'information des habitants ainsi qu'à tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine ».

Il faut observer que cet inventaire ne correspond pas exactement à la formulation retenue à l'article 6 du présent projet de loi, qui mentionne « l'aménagement des espaces publics, la réhabilitation ou la création d'équipements publics, l'adaptation des activités de commerce aux besoins des habitants, la réorganisation des réseaux de voiries et la rénovation du parc de logements ou toute autre action concourant à la rénovation urbaine. »

Par ailleurs, la formulation retenue mentionne « tout autre investissement » alors même que le financement de la participation citoyenne et de l'information des habitants ne relève pas de la catégorie des investissements. De plus, les crédits de l'Etat qui subventionneront l'ANRU ont toujours été présentés comme des crédits d'investissement.

Votre commission des finances vous proposera donc un amendement de nouvelle rédaction des opérations éligibles aux subventions de l'agence.

Elle vous propose également de mentionner les « concours financiers » de l'agence plutôt que les subventions de l'agence.

Par ailleurs, il apparaît que le dernier alinéa du présent article, qui donne la possibilité à l'agence d'assurer la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations, soit contradictoire avec la volonté du ministre délégué à la ville de faire de l'ANRU une structure légère de financement et non un opérateur. Le ministre lui-même a indiqué en séance publique qu'il conviendrait de préciser qu'il s'agit « d'une opération à titre complètement exceptionnel » même s'il s'est déclaré en faveur du maintien de cette possibilité. Il a ajouté qu'il avait pris des engagements sur le nombre de salariés de l'agence et que les risques de la voir se transformer en opérateur seraient limités.

Votre commission des finances vous proposera donc un amendement visant à préciser ce point.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 10

Administration et représentation de l'ANRU

Commentaire : le présent article a pour objet de préciser la composition du conseil d'administration de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

I. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Aux termes du premier alinéa du présent article, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine est administrée par un conseil d'administration composé pour une première moitié, de **représentants de l'État** et, pour une seconde moitié, de **représentants de l'Union d'économie sociale du logement (UESL), des organismes d'habitations à loyer modéré, de la Caisse des dépôts et consignations et de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), ainsi que de personnalités qualifiées.**

Le second alinéa du présent article dispose que le préfet ou son représentant est **le délégué territorial de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.**

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant, au sein du conseil d'administration de l'agence, **la présence de parlementaires et de représentants des communes et de leurs établissements publics.**

Elle a également précisé que **le préfet de département** serait le délégué territorial de l'agence.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Aux termes des dispositions du présent article, l'État aura une place prépondérante au sein du conseil d'administration de l'agence. Cette situation peut paraître contradictoire avec les objectifs de décentralisation de la

politique de la ville. Toutefois, l'Etat apportera des financements significatifs, 2,5 milliards d'euros sur cinq ans, ce qui a conduit à lui donner une place prépondérante dans le nouvel établissement public à caractère industriel et commercial.

Le présent article confie également à l'autorité préfectorale le rôle de représentation territoriale de l'ANRU, confirmant le rôle traditionnel du préfet en matière de politique de la ville.

S'agissant des modifications introduites par l'Assemblée nationale, autant l'ajout des élus locaux apparaît éminemment souhaitable, autant **il est légitime de s'interroger sur la nécessité de la présence de parlementaires.**

En effet, le rôle des parlementaires n'est-il pas de contrôler l'action de l'agence, notamment grâce à leurs pouvoirs de contrôle budgétaire, plutôt que d'être associés directement à son fonctionnement quotidien ?

Il ne semble pas utile à votre commission des finances d'imposer la présence de parlementaires dans de nombreux organismes extra-parlementaires, au risque de les placer dans des situations de conflits d'intérêt.

On rappellera que les parlementaires ne siègent pas au conseil d'administration de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), autre établissement public d'importance dans le domaine du logement.

Votre commission des finances vous proposera donc de supprimer cette disposition.

Par ailleurs, votre commission des finances vous proposera un amendement rédactionnel au présent article concernant la représentation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 11

Recettes de l'ANRU

Commentaire : le présent article a pour objet de fixer les recettes de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

I. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le présent article détermine les recettes de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, à savoir :

1° les subventions de l'Etat ;

2° les contributions de l'Union d'économie sociale du logement, conformément aux conventions conclues avec l'Etat en application du 2° de l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation ;

3° les subventions de la Caisse des dépôts et consignations ;

4° la contribution prévue au dernier alinéa de l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation ;

5° les emprunts ;

6° la rémunération des prestations de service de l'agence, les produits financiers, les produits de la gestion des biens entrés dans son patrimoine et le produit de la vente des biens et droits mobiliers et immobiliers ;

7° les dons et legs.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article récapitule l'ensemble des sources de financements de l'ANRU, qui sont par ailleurs mentionnées aux articles 7 et 8 du présent projet de loi, s'agissant des subventions de l'Etat et de la Caisse des dépôts et consignations.

Selon les informations fournies par le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine, le plan annuel de financement de l'Agence devrait être approximativement le suivant.

Les recettes de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

(en millions d'euros)

Subventions Etat	465
1 % logement	557
Caisse des dépôts et consignations ¹	?
Contribution HLM	35
Total	1 à 1,2 milliard d'euros

Par ailleurs, il faut noter que l'ANRU pourra, comme les autres établissements publics à caractère industriel et commercial, emprunter, recevoir des dons et legs et bénéficier de transactions marchandes, telles que la rémunération de prestations de services (conseil, étude et expertise par exemple), les produits financiers (placements bancaires et participations financières à des projets ou entreprises), les produits de la gestion des biens entrés dans son patrimoine (revenus fonciers notamment), ou encore le produit de la vente des biens et droits mobiliers et immobiliers (plus-values en cas de cession d'immeubles, par exemple).

Votre commission des finances vous proposera un amendement de précision s'agissant de la capacité d'emprunt de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. S'il est nécessaire d'autoriser l'agence à contracter des emprunts, il est indispensable que cette possibilité soit encadrée, comme c'est actuellement le cas pour d'autres établissements publics industriels et commerciaux (ainsi le décret n° 97-130 du 12 février 1997 qui autorise l'EPARECA à contracter des emprunts dans la limite d'un plafond égal à 19,8 millions d'euros).

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

¹ Le montant de la contribution de la Caisse des dépôts et consignations à l'ANRU n'est pas encore arrêté. Il pourrait cependant être relativement limité (entre 20 et 90 millions d'euros) au regard de l'ensemble du programme de rénovation urbaine géré par la Caisse des dépôts et consignations.

ARTICLE 11 bis (nouveau)

Contributions versées au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction

Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale, a pour objet de permettre aux employeurs de contribuer au financement, d'une part, d'opérations de démolition et, d'autre part, de l'agence nationale pour la rénovation urbaine.

I. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Aux termes de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, les employeurs, occupant au minimum dix salariés, à l'exception de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs, assujettis à la taxe sur les salaires prévue à l'article 231 du code général des impôts, et qui n'appartiennent pas à des professions relevant du régime agricole doivent consacrer 0,45 % au moins du montant des rémunérations qu'ils versent au financement de certaines actions.

Parmi celles-ci¹ figure la construction ou l'acquisition de logements, l'aménagement ou la remise en état de logements anciens, l'acquisition et l'aménagement de terrains destinés exclusivement à la construction de logements sociaux.

Le présent article a pour objet d'ajouter dans cette énumération deux nouveaux objets de financement :

- la démolition de logements.
- l'agence nationale pour la rénovation urbaine.

¹ Les autres actions sont :

- la prise en charge temporaire, en cas de difficultés exceptionnelles des emprunteurs, d'une partie des remboursements de prêts immobiliers destinés à l'accession sociale à la propriété ;
- les aides directes à des personnes physiques pour le changement de logement ou le maintien dans celui-ci et l'accès au logement locatif, de garanties de loyer et charges apportées aux bailleurs ;
- les dépenses d'accompagnement social dans le domaine du logement ;
- les aides à des organismes agréés d'information du public sur le logement.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE CONSÉCRATION DU RÔLE DU 1 % LOGEMENT DANS LE RENOUVELLEMENT URBAIN

Le présent article tire les conséquences de l'évolution du 1 % logement vers les programmes de renouvellement urbain.

De fait, les conventions signées par l'Etat et l'Union économique et sociale pour le logement (UESL) les 11 octobre et 11 décembre 2001, avaient prévu :

- d'affecter 457 millions d'euros par an issus de la collecte « 1% logement » à la politique de renouvellement urbain
- d'instituer un nouvel opérateur « la Foncière logement ».

1. Une subvention de base avec un complément en contrepartie de cessions de terrains ou de droits à construire

Selon les informations fournies par le ministère chargé du logement, à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2003, toutes les opérations de démolition de logements locatifs sociaux financées par l'Etat bénéficient **d'une subvention de base versée par l'UESL**. Pour 2002, pour chaque opération de démolition subventionnée par l'Etat, 5 euros de subvention de l'Etat déclenchait une subvention de 2 euros provenant du « 1 % logement ».

Par ailleurs, conformément à la convention du 11 décembre 2001, le « 1 % logement » peut, à compter de 2003, en plus de la subvention de base automatique, verser des subventions complémentaires pour les opérations intégrées à des projets de renouvellement urbain établies de manière à couvrir le déficit des opérations sur la base d'un bilan analogue à celui d'une opération d'aménagement. En contrepartie, des terrains ou droits à construire sont cédés à titre gratuit ou onéreux à la « Foncière logement » pour réaliser des logements locatifs de diversification.

Le rôle de l'association foncière logement

Financée par des fonds du 1% et gérée par les partenaires sociaux, l'association foncière logement doit progressivement investir, à l'horizon 2006, dans des programmes immobiliers locatifs deux milliards d'euros par an.

Les opérations financées par l'apport de fonds du 1% et par recours à l'emprunt seront construites pour au moins 40% des sommes investies sur les terrains reçus par l'association foncière en contrepartie du soutien du 1% logement aux opérations de renouvellement urbain. Ces logements ne seront soumis ni à plafond de loyer, ni à plafond de ressources.

Elles seront par ailleurs construites ou acquises dans les communes souffrant d'une insuffisance de l'offre locative sociale (communes SRU en particulier).

L'association foncière est une structure privée destinée au développement de l'offre locative pour les salariés des entreprises. Ses actifs ont pour vocation d'être transférés aux régimes de retraite complémentaire après une durée minimale de détention de 15 ans.

Source : ministère de l'équipement, des transports et du logement – réponse au questionnaire budgétaire « logement » PLF 2003

2. Les autres opérations financées

A partir de 2003, sur l'enveloppe de 457 millions d'euros devaient également être imputés :

- la **bonification des prêts renouvellement urbain (PRU)** de la CDC au taux de 3,25 % à raison de 76 millions d'euros environ pour chaque tranche de cinq milliards de francs de PRU lancée annuellement ;

- le financement des opérations de démolition **dans les copropriétés dégradées** ;

- l'amélioration de **l'équilibre financier des « PLUS-CD »** (prêt locatif à usage social – construction-démolition) destinés en majorité à reloger des ménages provenant d'immeubles à démolir. Le « 1 % logement » devrait contribuer à hauteur de 5 % du coût des opérations

D'après les informations du ministère chargé du logement, compte tenu de ces financements, la contribution du « 1 % logement » au renouvellement urbain s'élevait en 2003 à 457 millions d'euros dont 335 millions d'euros sur les opérations de démolition proprement dites.

B. L'APPORT DU PRÉSENT PROJET DE LOI

Il ne faudrait pas penser que le présent article se contente de confirmer le rôle traditionnel du « 1 % logement ».

En effet, comme le ministre délégué à la ville l'a annoncé, les contributions du « 1 % logement » seront désormais versées directement à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Votre commission des finances avait en effet mis en évidence, pendant plusieurs années, **l'écart entre les contributions du « 1 % logement » au budget de l'Etat et les crédits effectivement inscrits consommés en faveur de la rénovation urbaine**, alors même que les prélèvements étaient réalisés sous cette motivation.

Il n'en reste pas moins que le nouvel apport du « 1 % logement » devra être **concrétisé très prochainement par la signature d'une convention conclue entre l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement (UESL)** conformément au 2° de l'article L. 313-9 du code de la construction et de l'habitation.

Cette convention devrait notamment préciser le montant des contributions à verser à l'Agence nationale pour le renouvellement urbain.

Votre commission des finances vous proposera un amendement rectifiant une erreur matérielle au présent article.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 12

Subventions accordées par l'ANRU

Commentaire : le présent article a pour objet de fixer les modalités d'octroi des subventions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

I. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le premier alinéa du présent article dispose que lorsque l'Agence nationale pour la rénovation urbaine finance la réalisation, la réhabilitation et la démolition de logements locatifs sociaux, les subventions qu'elle accorde sont soumises aux mêmes conditions que les aides de l'Etat, notamment celles prévues au livre III du code de la construction et de l'habitation.

Cette assimilation aux aides de l'Etat permettra de soumettre les subventions de l'ANRU à un régime fiscal favorable défini à l'article 13 du présent projet de loi.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine peut toutefois accorder des majorations de subventions dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Les subventions et leurs majorations sont assimilées, dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat, aux aides de l'Etat pour l'octroi des prêts et pour l'application de l'article L. 351-2 du même code.

Le second alinéa du présent article dispose que les montants, les taux et modalités d'attribution des subventions accordées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour d'autres objets que ceux mentionnés au premier alinéa sont fixés par son conseil d'administration dans le cadre des règles et orientations fixées par l'Etat. Les actions ainsi visées sont celles qui ne concernent pas le secteur du logement, par exemple la rénovation des centres commerciaux.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Pierre Cardo, l'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que les subventions accordées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine sont soumises à l'exigence

d'une signature préalable d'une annexe à la convention portant sur la gestion urbaine de proximité.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est favorable au présent article, dont la portée est essentiellement technique.

Elle estime cependant **qu'il n'est pas utile de préciser dans la loi que les subventions accordées par l'agence seront conditionnées à la signature d'une annexe préalable à la convention portant sur la gestion urbaine de proximité¹.**

Comme le rapporteur de la commission des affaires économiques l'a souligné en séance à l'Assemblée nationale, l'agence pourra très bien imposer les obligations qu'elle souhaite, au moment de la signature des conventions. Ces obligations, notamment à l'égard des organismes sociaux, pourraient être plus larges que la signature d'une convention sur la gestion urbaine de proximité.

C'est sous le bénéfice de ces observations, que votre commission des finances vous propose de supprimer cette disposition, tout en invitant l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, lors de la signature des conventions pluriannuelles, à prendre en compte l'équilibre financier de l'ensemble des projets.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

¹ *Les conventions de gestion urbaine de proximité prévoient la mise en œuvre d'actions cohérentes et concomitantes sur les espaces publics : des mesures concernant la propreté, l'entretien et la maintenance des immeubles, des organisations cohérentes des espaces publics, le traitement paysager et la valorisation de l'image des quartiers, la prise en compte des problèmes de stationnement, de circulation et de transports en commun, le travail social de proximité et des actions d'animation au sein des quartiers et la participation des habitants. Elles associent les bailleurs, les collectivités locales, l'Etat, les caisses d'allocations familiales, les habitants.*

ARTICLE 13

Avantages fiscaux accordés pour les travaux sur des logements bénéficiant de subventions de l'ANRU

Commentaire : le présent article a pour objet d'assimiler les subventions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine aux autres aides de l'Etat qui permettent d'être éligible à certains dispositifs fiscaux.

I. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Les premier et deuxième alinéas du présent article modifient les *a* et *b* du 7° *bis* de l'article 257 du code général des impôts. Ils visent à faire bénéficier d'une TVA à taux réduit les travaux d'amélioration, de transformation et d'aménagement de logements locatifs sociaux subventionnés par l'ANRU au même titre que les opérations qui sont subventionnées par l'Etat ou aidés par des prêts locatifs sociaux ou de la Caisse des dépôts et consignations.

Le troisième alinéa, qui modifie le I de l'article 1384 A du code général des impôts, accorde aux constructions neuves affectées à l'habitation principale et financées à plus de 50 % par l'ANRU le bénéfice d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans à compter de l'année qui suit leur achèvement, comme c'est le cas aujourd'hui pour les logements financés à concurrence de plus de 50 % au moyen de prêts aidés par l'Etat.

Le dernier alinéa modifie le I de l'article 1585 D du code général des impôts et vise à appliquer aux logements d'habitation à usage locatif bénéficiant d'une subvention de l'ANRU une valeur réduite (192 euros par mètre carré de terrain) pour la détermination de l'assiette de la taxe locale d'équipement.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a apporté des modifications rédactionnelles au présent article.

Elle a également complété le présent article en modifiant le premier alinéa de l'article 1384 C du code général des impôts consacré aux logements acquis avec le concours financier de l'Etat en vue leur location, et qui sont exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans à compter de l'année qui suit celle de leur acquisition. Elle a ajouté à ces logements les logements acquis avec une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article a pour seul objectif de prendre en compte l'action de l'ANRU pour que les opérations de construction, réhabilitation et démolition de logements sociaux restent éligibles aux dispositifs fiscaux dérogatoires.

Il ne s'agit pas d'étendre des dispositions d'allègement de la fiscalité locale mais de ne pas remettre en cause des dispositifs fiscaux existants du fait de la modification des circuits de financement. Votre commission des finances n'est donc pas opposée à cette mesure.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 14

Organisation et fonctionnement de l'ANRU

Commentaire : le présent article précise qu'un décret en Conseil d'Etat détermine l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

I. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Un décret en Conseil d'Etat détermine l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Il précise notamment les conditions dans lesquelles l'agence peut assurer les missions de maîtrise d'ouvrage mentionnées à l'article 9 du présent projet de loi.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que le décret en Conseil d'Etat prévoit les modalités selon lesquelles, pour les ensembles immobiliers comportant des locaux commerciaux, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine coordonne ses interventions avec celles de l'Etablissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'intervention d'un texte réglementaire est nécessaire pour préciser la composition exacte de l'ANRU, notamment s'agissant de la participation des collectivités locales, la forme de l'accord ministériel qui pourrait être requis pour son intervention en dehors des ZUS, ou encore les seuils au-dessous desquels le versement de subventions ne nécessiterait pas de convention.

L'apport de l'Assemblée nationale concernant la coordination avec l'EPARECA est particulièrement nécessaire¹. Pour autant, on peut s'interroger si la coordination entre les deux établissements publics relève du domaine du décret en Conseil d'Etat, qui est une formule un peu rigide. Notre collègue député Philippe Pémezec, rapporteur de la commission des affaires économiques a indiqué qu'il proposait, par son amendement, de coordonner l'action des deux établissements par le biais d'une convention. Il conviendra donc que le décret en Conseil d'Etat fixe les grandes lignes et éventuellement renvoie à une telle convention.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ Votre rapporteur pour avis rappelle qu'il a procédé à une mission de contrôle, sur pièces et sur place, de l'EPARECA, avec notre collègue Auguste Cazalet, rapport d'information n° 377 (2001-2002) du 25 juillet 2002.

TITRE II

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES QUARTIERS PRIORITAIRES

ARTICLE 20

Création d'une nouvelle série de zones franches

Commentaire : le présent article prévoit la création de 41 nouvelles zones franches urbaines.

I. L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT

Les 41 nouvelles zones franches urbaines (ZFU) que le présent projet de loi propose de créer sont actuellement situées dans des **zones de redynamisation urbaine (ZRU)**. ZRU et ZFU ont été instaurées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du **pacte de relance pour la ville**, modifiant l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

A. LES ZONES DE REDYNAMISATION URBAINE ET LES ZONES FRANCHES URBAINES

1. Les zones de redynamisation urbaine

Les **zones de redynamisation urbaine (ZRU)** correspondent à celles des 751 zones urbaines sensibles (ZUS)¹ qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction notamment d'un indice synthétique, établi selon des critères fixés par la loi et précisés par décret.

¹ Les 751 zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Leur liste a été fixée par le décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996 complété par le décret n° 2000-796 du 24 août 2000.

Ainsi, les ZRU sont définies définies¹ comme « *celles des zones urbaines sensibles (...) qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un **indice synthétique*** ». Celui-ci est établi, « *dans des conditions fixées par décret, en tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées* ».

La liste des ZRU est également fixée par décret².

Il existe **416 ZRU**. Le régime fiscal des ZRU se caractérise essentiellement par une exonération **d'impôt pour les bénéficiaires**, concernant les seules **entreprises nouvelles**, et de **taxe professionnelle**. Selon le « jaune » « *État récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2003, le coût total du dispositif aurait été de **137,6 millions d'euros en 2001**.

2. Les zones franches urbaines

Les 44 **ZFU** ont été créées par la loi du 14 novembre 1996 précitée, au sein des ZRU, selon des modalités indiquées ci-après.

La principale exonération dans les ZFU est celle des **cotisations patronales**, qui concerne les entreprises qu'elles soient nouvelles ou non, seulement pour les 50 premiers salariés, et dure 5 ans (pour un coût de l'ordre de 144,25 millions d'euros en 2001). Selon le « jaune » « *État récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2003, le coût total du dispositif aurait été de **291,87 millions d'euros en 2001**.

Il convient en outre d'indiquer l'existence d'une **clause d'embauches locales** :

- les entreprises existant au 1^{er} janvier 1997 ou créées ou implantées avant le 1^{er} janvier 2002 doivent soit employer, soit embaucher, au moins 20 % de leur personnel dans la ZFU ;

- les entreprises créées ou implantées à compter du 1^{er} janvier 2002 doivent soit employer, soit embaucher, au moins un tiers de leur personnel

¹ A du 3 de l'article 42 modifié de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

² Décrets n° 96-1157 du 26 décembre 1996 pour la France métropolitaine et n° 96-1158 du même jour pour les départements d'outre-mer.

dans une ZUS de l'unité urbaine (c'est-à-dire l'agglomération) où se trouve la ZFU.

B. LA LISTE DES ZONES FRANCHES URBAINES

1. Des zones créées parmi les ZRU les plus défavorisées

L'article 2 de la loi du 14 novembre 1996 précitée prévoit que les ZFU sont créées dans « *des quartiers de plus de 10.000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine* » (cf. ci-avant).

Ainsi, deux critères sont pris en compte :

- dans un premier temps, on classe les ZRU par ordre de difficultés décroissantes, en fonction notamment de l'indice synthétique qui a servi à les définir ;

- au sein de ces ZRU, un ou plusieurs quartiers, comprenant chacun au moins 10.000 habitants, peuvent constituer la ou les ZFU.

2. Un indice synthétique établi à partir des données du recensement de 1990

L'indice synthétique est défini par le décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996. Il est obtenu en multipliant la population de chaque ZUS par le taux de chômage, la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans et la proportion de personnes sans diplôme déclaré, et en divisant ce produit par le potentiel fiscal par habitant de la commune concernée.

Cet indice présente l'inconvénient d'être évalué, comme le prévoit ce décret, à partir du **recensement général de la population de 1990** et des valeurs utilisées pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement de **1996**, qui sont aujourd'hui **anciens**.

3. Une liste fixée par la loi

Bien que les critères devant servir à la détermination de la liste des ZFU soient inscrits dans la loi, celle-ci a été fixée par la loi elle-même, au I de l'annexe de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée.

Le décret en Conseil d'Etat ne fait que délimiter les ZFU ainsi définies¹.

La liste alphabétique des 44 ZFU actuelles figure en annexe au présent rapport.

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE TEXTE INITIAL

Le présent article tend à créer, à compter du 1^{er} janvier 2004, 41 nouvelles ZFU dans les communes et quartiers figurant sur la liste arrêtée à l'annexe 2 du présent projet de loi. Il est proposé d'insérer cette liste à l'annexe de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée, par la création d'un I *bis*.

La liste alphabétique des 41 nouvelles ZFU figure en annexe au présent rapport.

A. L'UTILISATION DES MÊMES CRITÈRES QU'EN 1996

Selon les indications fournies par M. Claude Lanvers, délégué adjoint à la délégation interministérielle à la ville, lors de son audition par nos collègues Pierre André et Nelly Olin², et ainsi que cela est prévu par la loi du 14 novembre 1996 précitée, les critères utilisés pour la détermination de ces zones ont été les mêmes qu'en 1996. Les 41 nouvelles ZFU proposées seraient donc situées dans les 41 ZRU les plus défavorisés au regard de ces critères, après celles comprenant les 44 ZFU existantes.

B. LE « CONTOURNEMENT » DE LA RÈGLE DES 10.000 HABITANTS

M. Claude Lanvers a cependant indiqué que la ZFU de Hénin-Beaumont, située dans le Pas-de-Calais, comprenait moins de 10.000 habitants, contrairement au principe fixé par la loi du 14 novembre 1996 précitée.

Sa constitution s'explique par la volonté de faire face aux conséquences de la mise en liquidation de l'usine Metaleurop Nord de Noyelles-Godault, qui employait 830 personnes.

¹ Décret n° 96-1154 du 26 décembre 1996, modifié par le décret n° 97-1323 du 31 décembre 1997 pour la France métropolitaine et par le décret n° 96-1155 du 26 décembre 1996, modifié par le décret n° 97-1322 du 31 décembre 1997, pour les départements d'outre-mer.

² Respectivement rapporteur au nom de la commission des affaires économiques, et rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales.

Il a été indiqué à votre rapporteur spécial qu'il s'agissait du seul « contournement » de la règle des 10.000 habitants. En particulier, les 44 ZFU actuelles auraient toutes plus de 10.000 habitants.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances estime que le présent article pose la question de **l'évolution du zonage** de la politique de la ville.

En effet, on a vu que les ZFU étaient créées au sein des ZRU les plus défavorisées au regard de l' « indice synthétique » ayant été utilisé pour les définir en 1996 au sein des ZUS, qui reposait sur les données du recensement de **1990**. Ainsi, lorsque la dernière entreprise d'au moins 5 salariés s'apprêtera à sortir du dispositif proposé, à la fin de l'année 2016 (à la fin de l'année 2022 pour les entreprises de moins de 5 salariés)¹, celui-ci reposera sur **des données vieilles d'un quart de siècle** (de plus de 30 ans dans le cas des entreprises de moins de 5 salariés).

Or, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport précité sur la politique de la ville (février 2002), celle-ci doit reposer sur un zonage **temporaire**, les quartiers devant sortir du zonage dès lors qu'ils ne remplissent plus les critères qui ont servi à l'élaboration de celui-ci.

Une **évolution du zonage ZRU** aurait des enjeux trop complexes pour pouvoir être mise en oeuvre au simple détour d'un amendement. **L'information** sur la situation économique et sociale des ZRU devrait cependant être améliorée par rapport à ce que prévoit l'annexe 1 au présent projet de loi. En particulier, il serait utile que le gouvernement indique comment chaque ZRU se situe au regard **d'un ou plusieurs indicateurs globaux**.

Ainsi qu'il l'a indiqué ci-avant, votre commission des finances vous proposera **d'amender l'annexe 1** en ce sens.

A défaut d'une évolution du zonage de la politique de la ville, c'est toute la légitimité de cette dernière qui se trouverait mise en cause.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ Cas d'une entreprise entrant dans l'une des nouvelles ZFU à la fin de l'année 2008, bénéficiant ensuite de 5 années d'exonération à taux plein et 3 années d'exonération dégressive. Dans le cas d'une entreprise de moins de 5 salariés, la période d'exonération dégressive dure 9 ans, soit 6 ans de plus.

ARTICLE 20 bis (nouveau)

Prolongation de cinq ans de l'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine

Commentaire : le présent article propose de prolonger de cinq ans l'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine.

I. LE DROIT ACTUEL

Selon l'article 44 *sexies* du code général des impôts, les entreprises situées en ZRU bénéficient d'un régime d'exonération de l'imposition des bénéfices (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés).

Les entreprises concernées sont seulement celles qui se **créent**, et non les entreprises déjà implantées lors de la création de la ZRU (contrairement à ce qui est le cas pour les ZFU). L'exonération à taux plein dure 23 mois, et est suivie d'un dispositif de « sortie en sifflet », l'exonération correspondant au cours des trois années suivantes à respectivement 75 %, 50 % et 25 % des bénéfices.

En outre, **la possibilité d'entrer dans le dispositif d'exonération d'imposition des bénéfices expire le 31 décembre 2004** (comme dans le cas de l'exonération de taxe professionnelle).

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Alain Venot, l'Assemblée nationale a adopté, **contre l'avis du gouvernement**, un amendement de sa commission des affaires économiques, tendant à **prolonger de cinq ans** l'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRU « *dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine défini à l'article 6* » de la présente loi.

Les entreprises créées entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2010 bénéficieraient pendant cinq années de l'exonération à taux plein. Le dispositif de sortie du régime serait différent de celui existant actuellement, puisque pendant les cinq années suivantes, l'exonération serait de 75 %.

Le présent article s'insère dans le cadre d'un dispositif global relatif aux ZRU, synthétisé par le tableau ci-après.

Dispositions adoptées par l'Assemblée nationale pour les ZRU où est mis en oeuvre le programme national de rénovation urbaine

Article	Intitulé
20 bis	Prolongation de cinq ans de l'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine
22	Exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties : adoption d'une disposition prolongeant de cinq ans cette exonération dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine
23 bis	Exonération pendant 24 mois de cotisations sociales patronales dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine
23 quater	Exonération pendant dix ans de cotisations sociales au titre de l'assurance maladie des artisans et commerçants installés dans une ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances estime que le présent article, tout comme les articles 23 bis et 23 quater, et le 4^o bis du C du I de l'article 22, présente un **double** inconvénient.

Tout d'abord, il est contraire au principe qui consiste à **concentrer les exonérations fiscales et sociales sur les ZFU**, qui correspondent aux quartiers les plus défavorisés des ZRU, et, contrairement aux ZRU, se sont révélées efficaces en terme de créations d'emplois.

Ensuite, il **alourdirait le coût** des exonérations fiscales et sociales dans le cadre de la politique de la ville, ce qui ne semble pas souhaitable, compte tenu en particulier de la situation budgétaire actuelle et du coût important que constitueront les 41 nouvelles ZFU.

Décision de la commission : votre commission émet un avis défavorable sur cet article.

ARTICLE 21

Allègement d'impôt sur les sociétés

Commentaire : le présent article tend à instaurer une exonération de l'imposition des bénéfices (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés) dans les nouvelles zones franches urbaines.

I. SITUATION ACTUELLE

A. LE RÉGIME DES 44 ZFU ACTUELLES

L'exonération complète de l'imposition des bénéfices (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés) dans les 44 ZFU existant actuellement résulte de l'article 44 *octies* du code général des impôts.

L'article 44 *octies* précité prévoit que les entreprises implantées en ZFU bénéficient d'une telle exonération jusqu'au terme du 59^{ème} mois suivant celui de la délimitation de la zone (janvier 1997) ou celui de leur début d'activité dans une de ces zones, puis respectivement à hauteur de 60 %, 40 % et 20 % au titre des trois périodes de douze mois suivantes (ou au titre des neuf périodes de douze mois suivantes si l'entreprise a moins de cinq salariés).

Les entreprises concernées sont celles qui exercent des activités dans des ZFU depuis le 1^{er} janvier 1997 ou qui se créent dans les ZFU à compter du 1^{er} janvier 1997 et avant le 1^{er} janvier 2008 (selon l'article 79 de la loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002).

B. LE RÉGIME DES 416 ZONES DE REDYNAMISATION URBAINE

Les 41 nouvelles ZFU dont le présent projet de loi propose la création sont actuellement soumises au régime en vigueur dans les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU). En effet, l'article 2 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée prévoit que les ZFU sont créées au sein des ZRU.

Dans les ZRU existe un régime d'exonération de l'imposition des bénéfices (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés), comme le prévoit l'article 44 *sexies* du code général des impôts.

Ce régime est cependant différent de celui qui existe en ZFU. Les entreprises concernées sont seulement celles qui se créent, l'exonération à taux plein dure moins de deux ans. En revanche, la sortie du dispositif est plus progressive, comme l'indique le tableau ci-après.

L'imposition des bénéfices dans les ZRU et les ZFU

	Zones de redynamisation urbaine	Zones franches urbaines
Disposition concernée du code général des impôts	Article 44 <i>octies</i>	Article 44 <i>sexies</i>
Entreprises concernées	Entreprises qui se créent à compter du 1 ^{er} janvier 1995 et jusqu'au 31 décembre 2004 dans les ZRU	Entreprises qui exercent des activités dans des ZFU depuis le 1 ^{er} janvier 1997 ou qui se créent dans les ZFU à compter du 1 ^{er} janvier 1997 et avant le 1 ^{er} janvier 2008
Durée de l'exonération à taux plein	23 mois	5 ans
Exonération les trois années suivantes	75 %, 50 % et 25 % des bénéfices	60 %, 40 % et 20 % des bénéfices

En particulier, dans les ZRU la possibilité d'entrer dans le dispositif d'exonération d'imposition des bénéfices expire **le 31 décembre 2004** (comme dans le cas de l'exonération de taxe professionnelle).

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE TEXTE INITIAL

A. L'EXTENSION DU DISPOSITIF AUX QUARANTE ET UNE NOUVELLES ZFU

1. Présentation du dispositif proposé

Le présent article propose d'étendre le dispositif d'exonération de l'imposition des bénéfices (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés) aux 41 nouvelles ZFU.

Sont concernées les entreprises implantées dans les nouvelles ZFU qui sont instituées à compter du 1^{er} janvier 2004 ainsi que celles qui s'y planteront jusqu'au 31 décembre 2008.

A l'exception des dates, le dispositif proposé est le même que celui en vigueur pour les ZFU existantes.

2. L'ajout d'un paragraphe à l'article 44 *octies* du code général des impôts

La solution législative proposée consiste à modifier l'article 44 *octies* du code général des impôts de la manière suivante :

- il serait précisé que le premier alinéa du I, qui fixe le montant annuel de l'exonération pour les entreprises qui exercent ou créent une activité entre 1997 et 2001, concerne seulement les 44 ZFU actuelles ;

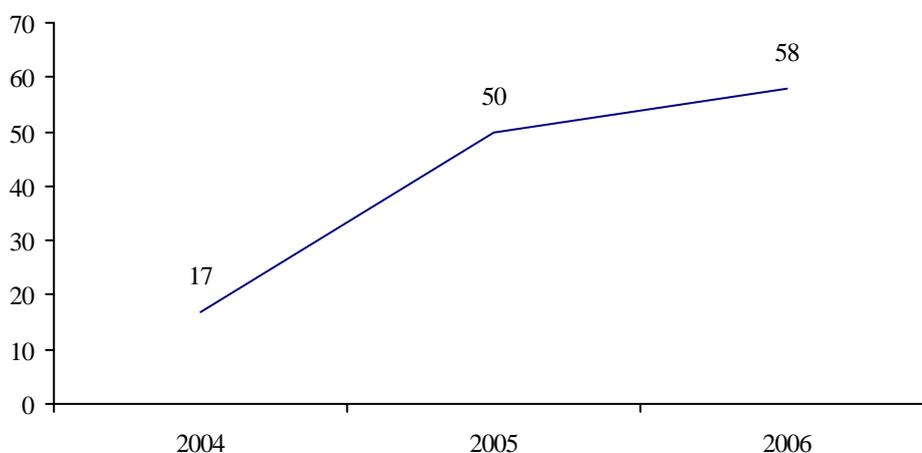
- il serait ajouté à l'article 44 *octies* précité un VI indiquant que le régime des exonérations d'imposition des bénéficiaires en ZFU s'applique également aux entreprises des 41 nouvelles ZFU, qui exercent ou créent des activités entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2008.

3. Un coût évalué à 60 millions d'euros en « année pleine »

Le coût budgétaire de cette mesure, tel que l'évalue le gouvernement, serait de l'ordre de 60 millions d'euros par an en « année pleine », comme l'indique le graphique ci-après.

Coût de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices dans les nouvelles ZFU

(en millions d'euros)



Source : étude d'impact annexée au présent projet de loi

Selon le « jaune » « *État récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2003, l'exonération d'imposition des bénéficiaires dans les ZRU coûterait environ 50 millions d'euros par an. La création, en leur sein, de 44 nouvelles ZFU aurait donc pour effet de doubler le coût de cette exonération.

B. L'INSTAURATION D'UN DISPOSITIF « ANTI-ABUS »

Par ailleurs, le présent article prévoit un dispositif « anti-abus » afin que la création d'une activité dans une des quarante et une nouvelles ZFU consécutive au transfert d'une activité implantée dans l'une des quarante-quatre ZFU actuelles n'ouvre droit au régime d'exonération que pour la période restant à courir.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 22

Exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties

Commentaire : le présent article tend à instaurer une exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les 41 nouvelles zones franches urbaines.

I. LE DISPOSITIF ACTUEL

Comme dans le cas des autres articles du présent projet de loi tendant à créer de nouvelles ZFU, le droit devant servir de référence est non seulement le régime actuel des ZFU, mais aussi celui des ZRU, parmi lesquelles doivent être mises en place les nouvelles ZFU.

A. L'EXONÉRATION DE TAXE PROFESSIONNELLE

1. Un régime quasiment identique pour les ZRU et les ZFU existant actuellement

Le régime d'exonération de taxe professionnelle en ZRU et ZFU est défini par l'article 1466 A du code général des impôts : dans son *I ter* dans le cas des ZRU, dans son *I quater* (qui renvoie au *I ter*) dans celui des ZFU.

a) Une exonération totale de taxe professionnelle pendant cinq ans

En ZRU comme en ZFU, l'exonération totale de taxe professionnelle dure cinq années.

Ces cinq années sont suivies d'une sortie en sifflet sur trois ans au taux de 60 %, 40 % et 20 % (sauf dans le cas des entreprises en ZRU dont la création, l'extension ou le changement d'exploitant a lieu entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2004¹).

¹ Date d'expiration de la période d'entrée dans le dispositif.

b) Un dispositif compensé par l'Etat, et que les collectivités territoriales peuvent supprimer ou rendre moins favorable

L'Etat compense chaque année les pertes de recettes résultant de ces dispositifs pour les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, selon des modalités indiquées page 101 du présent rapport.

Ces dispositifs s'appliquent sauf en cas de délibération contraire de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales, qui peut concerner chacun de ses aspects. Il est cependant précisé que le régime adopté par les collectivités territoriales ne peut pas être plus favorable aux entreprises : le régime d'exonération à taux plein ne peut durer plus de cinq ans, et au-delà l'abattement ne peut pas être plus important que le prévoit le droit commun.

2. La différence essentielle : une possibilité d'entrer dans le dispositif jusqu'au 31 décembre 2007 dans le cas des ZFU

Le régime d'exonération de taxe professionnelle en ZFU n'est toutefois pas identique à celui existant en ZRU.

a) Des possibilités différentes d'entrer dans le dispositif et de bénéficier de l'exonération en sifflet

La différence essentielle concerne les dates d'entrée dans le dispositif et le bénéfice de la sortie en sifflet.

La loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 a réouvert la possibilité d'entrer dans le dispositif **ZFU** jusqu'au 31 décembre **2007** (ce qui dans le cas de l'exonération de taxe professionnelle concerne les seules **créations** d'entreprises)¹. En revanche, dans le cas de l'exonération de taxe professionnelle (comme d'imposition des bénéfiques) il ne sera pas plus possible d'entrer dans le dispositif **ZRU** à compter du 31 décembre **2004**.

En outre, les entreprises entrées dans le dispositif à partir du 1^{er} janvier 2002 ne bénéficient pas d'une « sortie en sifflet ».

¹ 2^e alinéa du I quater de l'article 1466 A du code général des impôts.

b) D'autres différences

D'autres différences doivent être soulignées :

- seules sont concernées en ZFU les entreprises de 50 salariés au plus au moment de leur entrée dans le dispositif (contre moins de 150 salariés dans le cas des ZRU) ;

- l'exonération est accordée en ZFU dans une limite de 319.490 euros en 2003 (contre 118.440 euros dans le cas des ZRU, et deux fois moins pour les entreprises déjà présentes le 1^{er} janvier 1997) ;

- à l'initiative de notre collègue député Yves Jego, la loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 rend le système de sortie du dispositif ZFU plus dégressif pour les entreprises de moins de 5 salariés¹.

B. L'EXONÉRATION DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES

1. Il n'existe pas d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dans le cas des ZRU

Dans le cas de la taxe foncière sur les propriétés bâties, il n'existe pas de régime d'exonération spécifique aux ZRU.

Cependant, l'article 1383 A du code général des impôts, qui permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'exonérer pendant deux ans de taxe foncière sur les propriétés bâties les entreprises nouvelles, peut s'y appliquer.

2. Les actuelles ZFU disposent d'un régime d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties

L'article 1383 B du code général des impôts exonère les immeubles situés en ZFU et affectés à une activité entrant dans le champ d'application de la taxe professionnelle de taxe foncière sur les propriétés bâties pour une durée de cinq ans :

- s'ils existaient au 1^{er} janvier 1997 ;

¹ Pour ces entreprises la sortie progressive du dispositif se fait en 9 ans, contre 3 ans selon le droit commun : 60 % au cours des 5 années suivant le terme de cette exonération, 40 % les sixième et septième années et 20 % les huitième et neuvième années.

- s'ils ont été affectés entre le 1^{er} janvier 1997 et le 1^{er} janvier 2008.

En effet, la période initiale d'entrée dans le dispositif, du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2001, a été étendue du 1^{er} janvier 2002 au 1^{er} janvier 2008 par la loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.

Cette exonération s'applique sauf délibération contraire de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales. Elle ne peut avoir pour effet de reporter de plus de 5 ans l'application du régime d'imposition de droit commun.

Contrairement à ce qui est le cas pour la taxe professionnelle, il n'existe pas de dispositif de sortie en sifflet.

C. LA COMPENSATION PAR L'ETAT ET LE FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

1. Dans le cas de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Le II de l'article 7 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée prévoit que « *dans les conditions prévues par la loi de finances, l'Etat compense, chaque année, la perte de recettes résultant pour les collectivités territoriales ou leurs groupements dotés d'une fiscalité propre de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties [en ZFU]. La compensation est égale au produit obtenu en multipliant la perte de base résultant chaque année et pour chaque collectivité de l'exonération par le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, appliqué en 1996 dans la collectivité ou le groupement* ».

Le VI de l'article 79 de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002, qui prorogait le dispositif ZFU jusqu'au 31 décembre 2007, prévoit quant à lui que « *L'Etat compense chaque année, à compter de 2003, les pertes de recettes résultant [de la prorogation de la possibilité d'entrer dans le dispositif du 1^{er} janvier 2002 au 1^{er} janvier 2008] pour les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre, dans les conditions prévues au III de l'article 7 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée* ».

2. Dans le cas de la taxe professionnelle

Le B de l'article 4 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée prévoit que l'exonération de taxe professionnelle est compensée, dans les ZRU et ZFU, de la manière suivante :

- dans le cas des **créations** d'établissements, la compensation est effectuée par l'Etat, dans les conditions prévues par la loi de finances ;

- dans le cas des établissements **préexistants** à la ZFU et des **extensions** d'établissement, la compensation est effectuée par le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Dans chaque cas, la compensation concerne, outre les collectivités territoriales et leurs groupements, les fonds départementaux de péréquation.

Comme pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, la compensation est calculée sur la base du taux de 1996.

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE TEXTE INITIAL

Le présent article tend à étendre aux 41 nouvelles ZFU créées par le présent projet de loi le régime d'exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties existant dans les actuelles ZFU.

Il comporte trois paragraphes : le I institue dans les nouvelles ZFU une exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés non bâties ; le II détermine la procédure à suivre pour bénéficier de ce dispositif ; le III prévoit que cette exonération est intégralement compensée par l'Etat, selon les taux pratiqués en 1996.

A. EXTENSION DU RÉGIME D'EXONÉRATION DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES AUX 41 NOUVELLES ZFU

Le A et le B du I du présent article tendent à modifier l'article 1383 B du code général des impôts de manière à étendre le régime d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties existant dans le cas des 44 ZFU actuelles aux 41 nouvelles ZFU.

La solution proposée est la suivante :

- le premier alinéa de l'article 1383 B serait modifié, de manière à préciser qu'il ne concerne que les 44 ZFU actuelles ;

- un article 1383 C serait inséré, relatif au régime des 41 nouvelles ZFU.

Ce régime serait **le même que pour les ZFU actuelles**, sous réserve de deux précisions **mineures**.

Tout d'abord, la possibilité de délibération contraire serait «*prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis*»¹, c'est-à-dire avant le 1^{er} octobre de l'année précédant celle de leur application. Le II du présent article prévoit cependant que, dans le cas de l'année 2004, cette date est fixée à 30 jours après l'entrée en vigueur de la présente loi, si celle-ci est postérieure au 1^{er} septembre 2003.

Ensuite, il est précisé que quand le contribuable opte pour ce régime d'exonération ou celui, indiqué ci-avant, prévu par l'article 1383 A du code général des impôts (exonération temporaire des entreprises nouvelles), son choix vaut pour l'ensemble des collectivités.

B. EXTENSION DU RÉGIME D'EXONÉRATION DE TAXE PROFESSIONNELLE AUX 41 NOUVELLES ZFU

Le C du I du présent article propose d'étendre aux 41 nouvelles ZFU le régime d'exonération de taxe professionnelle en vigueur dans les ZFU actuelles.

1. L'ajout d'un I quinquies à l'article 1466 A du code général des impôts

La principale disposition est le 4^o du C du I du présent article, qui insère à l'article 1466 A du code général des impôts un I *quinquies*, qui prévoit que l'exonération de taxe professionnelle dans les nouvelles ZFU concerne les entreprises soit présentes au 1^{er} janvier 2004, soit créées ou connaissant une extension entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2008 inclus, et en fixe le régime.

L'article I *quater* du code général des impôts, relatif aux ZFU actuelles, renvoie à ce sujet à l'article I *ter*, relatif aux exonérations de taxe professionnelle dans les ZRU et les ZFU. En revanche, le I *quinquies*, proposé par le présent article, fixe lui-même les principaux éléments de ce régime.

Cette nouvelle exonération correspond, pour l'essentiel, à celle en vigueur dans les ZFU actuelles :

- seules sont concernées les entreprises de 50 salariés au plus au moment de leur entrée dans le dispositif ;

¹ De même, il est prévu que l'exonération porte sur la totalité de la part revenant à chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre.

- l'exonération est accordée dans une limite de 319.490 euros en 2003 ;

- le régime de sortie «en sifflet», y compris celui concernant les entreprises de moins de 5 salariés, plus dégressif que le droit commun¹, s'appliquerait également aux nouvelles ZFU.

La différence principale par rapport à l'exonération en vigueur dans les ZFU actuelles est que l'entrée dans le dispositif serait possible du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2008 (et non du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2007). La possibilité d'entrer dans le dispositif ZFU disparaîtra donc, pour les ZFU actuelles, un an avant celle relative aux nouvelles ZFU.

2. Autres dispositions relatives aux nouvelles ZFU

Le présent article propose en outre diverses dispositions de **coordination**.

Le 2° du C du I modifie le I *ter* de l'article 1466 A du code général des impôts, qui énumère les entreprises bénéficiant de l'exonération de taxe professionnelle, tant en ZRU qu'en ZFU (le I *quater*, relatif aux ZFU actuelles, ne faisant que renvoyer au I *ter* pour le régime de cette exonération). Il fait pour cela référence au premier alinéa du I *quinquies*, relatif au régime des nouvelles ZFU.

Le 3° du C du I du présent article modifie le I *quater* de l'article 1466 A du code général des impôts, afin de préciser :

- que celui-ci ne concerne que les 44 ZFU actuelles ;

- que la disposition selon laquelle, dans ces ZFU, le transfert de biens immobiliers depuis une autre ZFU ne permet pas de bénéficier de l'exonération, concerne également les nouvelles ZFU.

Les 5°, 6° et 7° du C du I du présent article proposent d'autres dispositions de coordination.

¹ On rappelle que pour ces entreprises la sortie progressive du dispositif se fait en 9 ans, contre 3 ans selon le droit commun : 60 % au cours des 5 années suivant le terme de cette exonération, 40 % les sixième et septième années et 20 % les huitième et neuvième années.

3. La précision de la durée de l'exonération de taxe professionnelle en ZRU

Enfin, le 1° du C du I du présent article modifie le paragraphe I *ter* de l'article 1466 A, afin d'indiquer que l'exonération de taxe professionnelle dans les ZRU dure cinq années (et non cinq années au maximum, comme cela est actuellement prévu).

C. DÉLAIS RELATIFS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET AUX ENTREPRISES, POUR BÉNÉFICIER DES EXONÉRATIONS AU TITRE DE 2004

Le II du présent article fixe certaines conditions de délai relatives à la mise en oeuvre de l'exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les nouvelles ZFU, pour l'année 2004.

Elles sont synthétisées par le tableau ci-après.

Conditions de délai relatives aux exonérations au titre de l'année 2004

	Date limite « normale »	Date limite fixée à 30 jours après l'entrée en vigueur de la présente loi, si celle-ci est postérieure à la date suivante :
Délibération d'une collectivité territoriale refusant l'exonération de taxe professionnelle ou de taxe foncière sur les propriétés bâties	avant le 1 ^{er} octobre 2003	si elle est postérieure au 1 ^{er} septembre 2003.
Demande, pour une entreprise, de bénéficier de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	avant le 30 novembre 2003	si elle est postérieure au 1 ^{er} novembre 2003
Demande, pour une entreprise, de bénéficier de l'exonération de taxe professionnelle	avant le 31 décembre 2003	si elle est postérieure au 1 ^{er} décembre 2003

D. LA COMPENSATION PAR L'ÉTAT

1. Présentation générale du dispositif

Le III du présent article prévoit que, **dans les conditions prévues par la loi de finances**, l'Etat compense chaque année, à compter de 2004, les pertes de recettes résultant des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe professionnelle¹.

Le mode de compensation retenu dans le cas de la taxe professionnelle est donc différent de celui en vigueur dans les ZFU actuelles. En effet, actuellement l'exonération de taxe professionnelle est compensée, dans les ZFU, de la manière suivante :

- dans le cas des **créations** d'établissements, la compensation est effectuée par l'Etat, **dans les conditions prévues par la loi de finances** ;

- en revanche, dans le cas des établissements **préexistants** à la ZFU et des **extensions** d'établissement, la compensation est effectuée par le **fonds national de péréquation de la taxe professionnelle**.

2. Le taux retenu pour le calcul de la compensation

a) L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties

Dans le cas de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, le A du III du présent article prévoit que la compensation est égale au produit obtenu en multipliant la perte de bases résultant, chaque année et pour chaque collectivité ou EPCI, de l'exonération par le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties appliqué en **2003** dans la collectivité ou l'établissement².

Il s'agit de la transposition du calcul de la compensation pour les ZFU actuelles.

¹ Dans le cas de l'exonération de taxe professionnelle, cette compensation concerne non seulement les collectivités territoriales et leurs EPCI dotés d'une fiscalité propre, mais aussi les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Dans le cas de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, la compensation n'est pas applicable aux EPCI à TPU ayant décidé de percevoir la taxe d'habitation et les taxes foncières.

² Pour les communes qui, au 1^{er} janvier 2003, étaient membres d'un EPCI sans fiscalité propre, le taux voté par la commune est majoré du taux appliqué au profit de l'établissement pour 2003. Pour les communes qui sont membres d'un EPCI passant à la TPU le 1^{er} janvier 2004, le taux appliqué en 2003 dans la commune est majoré du taux voté en 2003 par l'établissement.

b) L'exonération de taxe professionnelle

Le B du III du présent article prévoit que les compensations sont égales au produit obtenu en multipliant la perte de base résultant, chaque année et pour chaque collectivité ou groupement de collectivités, de l'exonération par le taux de la taxe professionnelle appliqué en **1996** dans la collectivité ou le groupement.

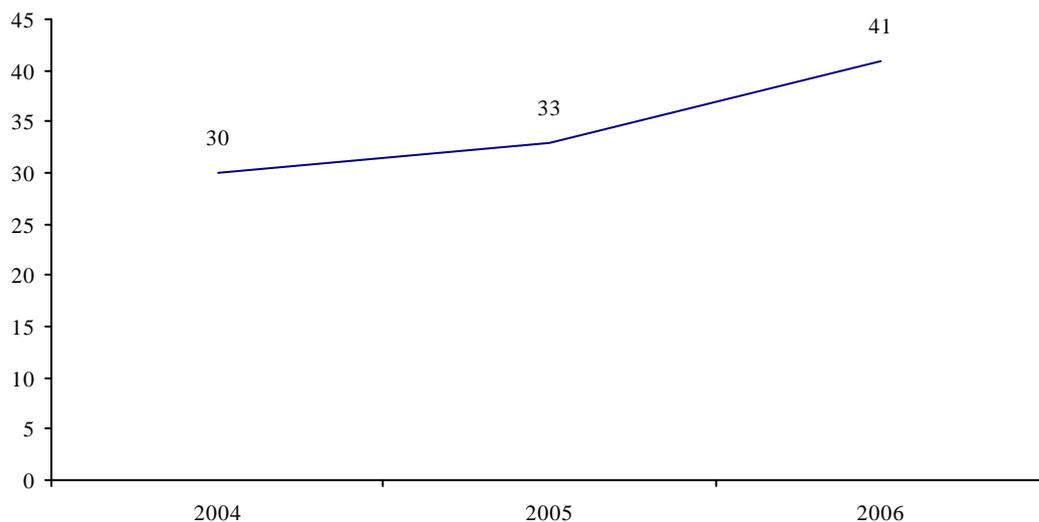
Cette référence à l'année **1996**, et non à l'année **2003** (retenue dans le cas de la compensation de taxe foncière sur les propriétés bâties), s'explique par le fait qu'il existe déjà un régime d'exonération de taxe professionnelle en ZRU. Ainsi, les 41 nouvelles ZFU étant actuellement situées au sein de ZRU, la référence à l'année 1996 ne suscite pas de pertes de recettes pour les collectivités territoriales.

E. LE COÛT DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Selon le gouvernement, le coût annuel de ces exonérations serait de l'ordre de 30 à 40 millions d'euros, comme l'indique le graphique ci-après.

Estimation, par le gouvernement, de l'impact budgétaire de la mesure proposée

(en millions d'euros)



Source : étude d'impact annexée au présent projet de loi

A titre de comparaison, en 2001, les exonérations de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties se sont élevées, selon le « jaune » « *État récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain* » annexé au projet de loi de finances pour 2003, à respectivement 50 et 11 millions d'euros, soit environ 60 millions d'euros au total.

III. LA MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Alain Venot, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de sa commission des affaires économiques, ainsi qu'un amendement de coordination, **contre l'avis du gouvernement.**

Il s'agit de **prolonger jusqu'au 31 décembre 2007 la possibilité d'entrer dans le dispositif d'exonération de taxe professionnelle** dans les ZRU « *dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le **programme national de rénovation urbaine** défini à l'article 6* » de la présente loi.

Il est proposé à cette fin d'insérer un 4 *bis* au présent article, tendant lui-même à insérer à l'article 1466 A du code général des impôts un I *sexies* relatif à la réforme proposée.

Un IV serait ajouté au présent article, prévoyant que les pertes de recettes pour les collectivités territoriales seraient compensées par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement.

En outre, le 5° et le 6° du C du I du présent article seraient modifiés, à des fins de coordination.

La modification proposée par l'Assemblée nationale s'insère dans le cadre d'un dispositif global relatif aux ZRU, synthétisé par le tableau ci-après.

Dispositions adoptées par l'Assemblée nationale pour les ZRU où est mis en oeuvre le programme national de rénovation urbaine

Article	Intitulé
20 bis	Prolongation de cinq ans de l'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine
22	Exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties : adoption d'une disposition prolongeant de cinq ans cette exonération dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine
23 bis	Exonération pendant 24 mois de cotisations sociales patronales dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine
23 quater	Exonération pendant dix ans de cotisations sociales au titre de l'assurance maladie des artisans et commerçants installés dans une ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA COMPATIBILITÉ DU TEXTE INITIAL AVEC LES PRINCIPES DEVANT PRÉSIDER À LA FUTURE RÉFORME DES FINANCES LOCALES

Votre commission des finances approuve globalement le dispositif proposé par le texte initial, qui ne fait, pour l'essentiel, que reprendre celui existant dans le cas des ZFU actuelles.

Elle s'interroge néanmoins sur sa compatibilité avec les **principes** qui doivent, selon elle, présider à la future **réforme des finances locales**.

Dans un récent rapport d'information¹, votre commission des finances a défini huit principes devant, selon elle, guider la future réforme des finances locales. L'un de ces principes est la nécessité de « *préserver les assiettes locales en confiant la gestion et le coût de toute nouvelle mesure d'exonération, de dégrèvement ou d'abattement aux collectivités territoriales percevant les impôts correspondants* ».

La stricte application de ce principe conduirait à prévoir que, pour les nouvelles ZFU, l'exonération de taxe professionnelle ne s'applique **qu'en cas de décision** en ce sens de la collectivité territoriale ou du groupement concerné, et **n'est pas compensée**.

¹ M. Jean Arthuis, « *Fiscalité locale : quelles pistes pour la réforme ?* », commission des finances du Sénat, n° 289 (2002-2003).

Votre commission des finances estime cependant que, compte tenu de la finalité particulière des ZFU, et du fait qu'elles ne concernent qu'une faible part de la population, il est possible, **à titre exceptionnel**, de **déroger** à ce principe.

B. SUPPRIMER LA MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Votre commission des finances considère que la disposition adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à prolonger jusqu'au 31 décembre 2007 la possibilité d'entrer dans le dispositif d'exonération de taxe professionnelle dans les ZRU où sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine, présente un **triple** inconvénient.

Tout d'abord, la disposition adoptée par l'Assemblée nationale est contraire au principe qui consiste à **concentrer les exonérations fiscales et sociales sur les ZFU**, qui correspondent aux quartiers les plus défavorisés des ZRU et, contrairement aux ZRU, se sont révélées efficaces en terme de créations d'emplois.

Ensuite, elle **alourdirait le coût** des exonérations fiscales et sociales dans le cadre de la politique de la ville, ce qui ne semble pas souhaitable, compte tenu en particulier de la situation budgétaire actuelle et du coût important que constitueront les 41 nouvelles ZFU.

Enfin, cette disposition **augmenterait le montant des exonérations d'impôts locaux compensés par l'Etat**, ce qui, selon votre commission des finances, doit être autant que possible évité.

Votre commission des finances vous proposera donc de supprimer cette disposition.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 23

Exonération de droit de mutation

Commentaire : le présent article tend à étendre le dispositif de réduction des droits de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèles applicable dans les actuelles zones franches urbaines aux quarante et une nouvelles zones franches urbaines.

I. LE DROIT ACTUEL

Actuellement, l'article 719 *bis* du code général des impôts prévoit que le droit d'enregistrement de 3,80 % des mutations de propriété à titre onéreux de fonds de commerce ou de clientèles (prévu à l'article 719 du même code) est réduit à 0 % dans certaines communes, en particulier celles situées en zone de redynamisation urbaine (ZRU), en zone franche urbaine (ZFU) ou en zone de revitalisation rurale (ZRR).

Pour bénéficier du taux réduit, l'acquéreur doit prendre, lors de la mutation, l'engagement de maintenir l'exploitation du bien acquis pendant une période minimale de cinq ans à compter de cette date.

Lorsque cet engagement n'est pas respecté, l'acquéreur est tenu d'acquitter, à première réquisition, le complément d'imposition dont il avait été dispensé.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE TEXTE INITIAL

Le présent article propose de modifier l'article 722 *bis* du code général des impôts, afin d'indiquer qu'il s'applique non seulement aux ZFU actuelles (définies au I *quater* de l'article 1466 A du même code), mais aussi aux nouvelles ZFU (définies au I *quinquies* de l'article précité).

Comme l'indique l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, le coût budgétaire de cette mesure est nul. En effet, les entreprises situées dans les futures ZFU étant actuellement en ZRU (les ZFU étant créées au sein des ZRU), elles bénéficient déjà du dispositif.

III. LA MODIFICATION APPORTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a modifié le présent article, par **coordination** avec la modification qu'elle a apportée à l'article 22 du présent projet de loi, tendant à prolonger jusqu'au 31 décembre 2007 la possibilité d'entrer dans le dispositif d'exonération de taxe professionnelle dans les ZRU où sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine.

Il s'agit d'indiquer que l'article 722 *bis* du code général des impôts s'applique aux entreprises bénéficiant de cette prolongation.

Votre commission des finances vous propose donc de **revenir à la rédaction initiale du présent article**, par **coordination** avec sa proposition de suppression de la prolongation du régime d'exonération de taxe professionnelle en ZRU.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 23 bis (nouveau)

Exonération pendant 24 mois de cotisations sociales patronales dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine

Commentaire : le présent article propose d'instaurer une exonération de cotisations sociales patronales de 24 mois dans les ZRU où sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine.

I. LE DROIT ACTUEL

L'article L. 322-13 du code du travail prévoit que les gains et rémunérations versés au cours d'un mois civil aux salariés embauchés dans les **ZRU** et dans les **zones de revitalisation rurale (ZRR)** sont exonérés **pendant douze mois** des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des allocations familiales et des accidents du travail dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du SMIC majoré de 50 %.

Les entreprises concernées sont celles exerçant des activités artisanales, industrielles, commerciales ou agricoles.

L'embauche ne doit pas porter l'effectif total de l'entreprise à plus de **50 salariés**.

Pour bénéficier de cette exonération, l'employeur ne doit pas avoir procédé à un licenciement dans les douze mois précédant l'embauche.

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Alain Venot, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de sa commission des affaires économiques, **portant de 12 à 24 mois la période d'exonération de cotisations sociales patronales** pour les personnes embauchées dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions **mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine**.

Le présent article s'insère dans le cadre d'un dispositif global relatif aux ZRU, synthétisé par le tableau ci-après.

Dispositions adoptées par l'Assemblée nationale pour les ZRU où est mis en oeuvre le programme national de rénovation urbaine

Article	Intitulé
20 <i>bis</i>	Prolongation de cinq ans de l'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine
22	Exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties : adoption d'une disposition prolongeant de cinq ans cette exonération dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine
23 <i>bis</i>	Exonération pendant 24 mois de cotisations sociales patronales dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine
23 <i>quater</i>	Exonération pendant dix ans de cotisations sociales au titre de l'assurance maladie des artisans et commerçants installés dans une ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Tout comme les articles 20 *bis* et 20 *quater*, et le 4° du C du I de l'article 22, le présent article – adopté contre l'avis du gouvernement – aurait un **double inconvénient**.

Tout d'abord, il est contraire au principe qui consiste à **concentrer les exonérations fiscales et sociales sur les ZFU**, qui correspondent aux quartiers les plus défavorisés des ZRU, et, contrairement aux ZRU, se sont révélées efficaces en terme de créations d'emplois.

Ensuite, il **alourdirait le coût** des exonérations fiscales et sociales dans le cadre de la politique de la ville, ce qui ne semble pas souhaitable, compte tenu en particulier de la situation budgétaire actuelle et du coût important que constitueront les 41 nouvelles ZFU.

Décision de la commission : votre commission émet un avis défavorable sur cet article.

ARTICLE 23 ter (nouveau)

Composition des comités d'organisation et de surveillance des zones franches urbaines

Commentaire : le présent article propose de modifier la composition des comités d'organisation et de surveillance des zones franches urbaines.

I. LE DROIT ACTUEL

A. LES COMITÉS D'ORIENTATION ET DE SURVEILLANCE

L'article 3 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée institue, dans chaque ZFU, un **comité d'orientation et de surveillance** chargé d'évaluer les conditions de mise en oeuvre des mesures dérogatoires prévues au profit des ZFU au regard des objectifs définis par l'article 1^{er} de la loi n° 96-987 précitée¹.

A cette fin, le comité d'orientation et de surveillance examine les effets de ces mesures :

- sur le rétablissement de l'équilibre économique et social de la ZFU ;
- sur les conditions d'exercice de la concurrence ;
- sur l'appareil commercial et artisanal de la ZFU et de l'agglomération concernée.

Il établit, chaque année, un bilan retraçant l'évolution des activités économiques de la ZFU au cours de l'année écoulée. Il peut présenter aux pouvoirs publics toute proposition destinée à renforcer l'efficacité des dispositions législatives et réglementaires.

¹ L'article 1^{er} de la loi n°96-987 prévoit notamment qu' « outre les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale définis par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, elle a pour but de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé ».

B. COMPOSITION DES COMITÉS D'ORIENTATION ET DE SURVEILLANCE

Le comité d'orientation et de surveillance est présidé par le représentant de l'Etat dans le département.

Il comprend, en outre, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat :

- les députés et sénateurs intéressés du département ;
- le ou les maires de la ou des communes d'implantation de la ZFU ;
- le président de l'EPCI compétent en matière d'aménagement et de développement pour la ZFU ;
- le président du conseil général ou son représentant ;
- le président du conseil régional ou son représentant ;
- des représentants des chambres consulaires départementales et des services de l'Etat.

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue députée Janine Jambu, l'Assemblée nationale a adopté, avec **l'avis favorable du gouvernement et de sa commission des affaires économiques**, un amendement **élargissant la composition** des comités d'orientation et de surveillance, afin d'y accorder une place plus importante **aux acteurs économiques et sociaux**.

Y seraient en effet représentées les chambres des métiers, les organisations syndicales de salariés représentatives au plan national et les organisations d'employeurs représentatives au plan national.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 23 quater (nouveau)

Exonération pendant dix ans de cotisations sociales au titre de l'assurance maladie des artisans et commerçants installés dans une ZRU où sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine

Commentaire : le présent article propose d'instaurer une exonération de cotisations sociales au titre de l'assurance maladie des artisans et commerçants installés dans une ZRU dans le périmètre de laquelle sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine.

I. LE DROIT ACTUEL

Le I de l'article 146 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 prévoit que les personnes exerçant une activité non salariée non agricole et qui sont installées dans une ZRU **bénéficient de l'exonération de cotisations sociales** au titre de l'assurance maladie des artisans et commerçants **en vigueur dans les ZFU**, pendant une durée **d'au plus cinq années**.

En l'état actuel du droit, **il ne sera pas possible d'entrer dans le dispositif à partir du 31 décembre 2004.**

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Alain Venot, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de sa commission des finances modifiant le régime actuel sur deux points, **dans le cas des ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine.**

Tout d'abord, la période durant laquelle sont exonérés de cotisations sociales personnelles au titre de l'assurance maladie les artisans et commerçants serait portée de cinq à **dix ans**.

Ensuite, la possibilité d'entrer dans le dispositif serait prolongée jusqu'au 31 décembre **2009**.

Le présent article s'insère dans le cadre d'un dispositif global relatif aux ZRU, synthétisé par le tableau ci-après.

Dispositions adoptées par l'Assemblée nationale pour les ZRU où est mis en oeuvre le programme national de rénovation urbaine

Article	Intitulé
20 <i>bis</i>	Prolongation de cinq ans de l'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine
22	Exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties : adoption d'une disposition prolongeant de cinq ans cette exonération dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine
23 <i>bis</i>	Exonération pendant 24 mois de cotisations sociales patronales dans les ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine
23 <i>quater</i>	Exonération pendant dix ans de cotisations sociales au titre de l'assurance maladie des artisans et commerçants installés dans une ZRU dans le périmètre desquelles sont conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances estime que, tout comme les articles 20 *bis* et 22 *ter*, et le 4^o *bis* du C du I de l'article 22, le présent article – inséré **contre l'avis du gouvernement** – présente un double inconvénient.

Tout d'abord, il est contraire au principe qui consiste à **concentrer les exonérations fiscales et sociales sur les ZFU**, qui correspondent aux quartiers les plus défavorisés des ZRU, et, contrairement aux ZRU, se sont révélées efficaces en terme de créations d'emplois.

Ensuite, il **alourdirait le coût** des exonérations fiscales et sociales dans le cadre de la politique de la ville, ce qui ne semble pas souhaitable, compte tenu en particulier de la situation budgétaire actuelle et du coût important que constitueront les 41 nouvelles ZFU.

Décision de la commission : votre commission émet un avis défavorable sur cet article.

ARTICLE 24

Exonération de cotisations sociales patronales

Commentaire : le présent article propose d'étendre aux nouvelles zones franches urbaines le régime d'exonérations des cotisations sociales patronales en vigueur dans les zones franches actuelles.

I. LE DROIT ACTUEL

A. UNE EXONÉRATION DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES

1. Sont éligibles les entreprises employant au plus 50 salariés dans la ZFU et répondant à certaines conditions

L'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 prévoit que les gains et rémunérations versés aux salariés employés dans les ZFU sont exonérés des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des allocations familiales, des accidents du travail ainsi que du versement de transport et des contributions et cotisations au Fonds national d'aide au logement. Cette exonération se fait dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du SMIC majoré de 50 %.

Plusieurs catégories d'entreprises peuvent bénéficier de cette exonération.

Tel est tout d'abord le cas de certaines entreprises **présentes dans la ZFU au moment de sa création**. Elles doivent à cette date avoir au moins un établissement dans la ZFU et employer un effectif total de **50 salariés** au plus. Elles doivent en outre :

- soit respecter certaines règles en matière de concurrence (soit leur domaine d'activité figure sur une liste annexée à la loi, soit la part du chiffre d'affaires afférent aux livraisons intracommunautaires et à l'exportation n'excède pas 15 % du chiffre d'affaires total) ;

- soit effectuer des embauches qui ont pour effet d'accroître l'effectif employé dans la ZFU à la date de sa délimitation.

Peuvent également bénéficier de l'exonération de cotisations sociales les entreprises exerçant **certaines activités** (les mêmes que pour bénéficier de

l'exonération des bénéficiaires industriels et commerciaux)¹, si elles s'implantent ou sont créées dans une ZFU ou y créent un établissement **postérieurement à la date de sa délimitation**, à condition que leur effectif total n'excède pas **50 salariés** à la date de l'implantation ou de la création.

2. Une exonération de cinq années

L'exonération prévue au I est applicable pendant une période de cinq ans, à compter :

- du 1^{er} janvier 1997 pour les entreprises présentes au moment de la création de la ZFU ;

- de la date de l'implantation ou de la création de l'entreprise pour les autres entreprises.

Dans ce dernier cas, la loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 a réouvert les droits au régime d'exonération pour les entreprises qui s'implantent ou sont créées dans une zone franche urbaine ou qui y créent un établissement à compter du 1^{er} janvier 2003 et jusqu'au 31 décembre 2007.

3. Un mécanisme de « sortie en sifflet »

A l'issue des cinq années de l'exonération à taux plein, le bénéfice de l'exonération est maintenu de manière dégressive pendant les trois années suivantes au taux de 60 % la première année, de 40 % la deuxième année et de 20 % la troisième année.

A la suite d'un amendement à la loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 présenté à l'Assemblée nationale par notre collègue député Yves Jégo, le système de sortie du dispositif est **plus dégressif** pour les entreprises de **moins de 5 salariés**. Pour ces entreprises la sortie progressive du dispositif se fait en 9 ans, contre 3 ans selon le droit commun : le bénéfice de l'exonération est maintenu de manière dégressive au taux de 60 % lors des cinq années qui suivent le terme de cette exonération, de 40 % les sixième et septième années et de 20 % les huitième et neuvième années.

¹ C'est-à-dire aux contribuables exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale, à l'exception des activités de crédit-bail mobilier et de location d'immeubles à usage d'habitation, ainsi qu'aux contribuables exerçant une activité professionnelle non commerciale (article 44 octies du code général des impôts).

B. DIVERS MÉCANISMES VISENT À LIMITER LES EFFETS D'AUBAINE

Plusieurs dispositions ont pour objet de limiter les effets d'aubaine.

Tout d'abord, l'exonération de cotisations sociales n'est pas applicable aux gains et rémunérations afférents aux emplois transférés par une entreprise dans une ZFU postérieurement à la date de sa délimitation et pour lesquels l'employeur a bénéficié, au titre d'une ou plusieurs des cinq années précédant celle du transfert :

- soit de l'exonération prévue pour les ZRU et les zones de revitalisation rurale (ZRR) ;

- soit du versement de la prime d'aménagement du territoire (PAT).

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2001, lorsque le salarié a été employé dans la même entreprise dans les douze mois précédant son emploi dans une ZFU, le taux de l'exonération est fixé à 50 %.

Enfin, lorsqu'une entreprise ayant bénéficié de l'exonération s'implante dans une autre ZFU, le droit à l'exonération cesse d'être applicable aux gains et rémunérations versés aux salariés dont l'emploi est transféré dans la nouvelle ZFU.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE TEXTE INITIAL

Le II du présent article propose, selon les termes de l'exposé des motifs du présent projet de loi, d'établir « *un régime d'exonérations des cotisations sociales patronales pour les nouvelles zones franches urbaines identique à celui en vigueur pour les zones franches urbaines créées par le pacte de relance pour la ville au 1^{er} janvier 1997* ».

Il tend pour cela à modifier l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée. Il s'agit, à la fin de cet article, d'insérer un *V quater*, relatif aux nouvelles ZFU, indiquant que le régime prévu pour les ZFU actuelles s'applique également.

Contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs, le régime proposé serait **légèrement différent** de celui existant dans les ZFU actuelles.

A. UN RÉGIME PLUS RESTRICTIF QUE CELUI EXISTANT ACTUELLEMENT

Tout d'abord, le régime proposé par le texte initial était plus restrictif que celui existant actuellement.

En effet, l'exonération de cotisations sociales patronales était réservée aux entreprises « *qui exercent ou qui sont créées ou implantées* » dans l'une des nouvelles ZFU.

Actuellement, le II et le III de l'article 12 précité prévoient respectivement que le bénéfice de l'exonération de cotisations sociales patronales concerne les entreprises « *exerçant* » dans la ZFU à la date de sa délimitation ainsi que celles « *qui s'implantent ou sont créées dans une zone franche urbaine ou y créent un établissement* ».

Ainsi, le dispositif proposé pour les nouvelles ZFU était, dans le texte initial, **moins favorable** que celui existant actuellement, puisqu'une entreprise **créant un établissement** dans la ZFU **n'aurait pas pu** bénéficier du dispositif.

B. SUPPRIMER LA RÉDUCTION DE L'EXONÉRATION EN CAS DE TRANSFERT D'EMPLOI

Le I du présent article propose de modifier le III de l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 de manière à supprimer la disposition selon laquelle lorsque le salarié a été employé par la même entreprise dans les douze mois précédant son emploi dans une ZFU, le taux de l'exonération est fixé à 50 %.

Cette disposition porte sur l'ensemble des zones franches urbaines, existantes et nouvelles.

Il s'agit d'un retour à la rédaction initiale du III de l'article 12 de la loi du 14 novembre 1996.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. L'EXTENSION DU DISPOSITIF AUX ENTREPRISES CRÉANT UN ÉTABLISSEMENT, COMME C'EST LE CAS DANS IES ZONES FRANCHES URBAINES ACTUELLES

Le dispositif proposé pour les nouvelles ZFU par le texte initial était **moins favorable** que celui existant actuellement, puisqu'une entreprise **créant un établissement** dans la ZFU **ne pouvait pas** bénéficier du dispositif.

Ainsi, à l'initiative de notre collègue député François Grosdidier, rapporteur pour avis de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté avec **l'avis favorable du gouvernement** un amendement prévoyant que l'exonération de cotisations sociales patronales s'applique, notamment, aux entreprises **créant un établissement** en ZFU.

B. UNE AMÉLIORATION DE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

Egalement à l'initiative du rapporteur pour avis de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à mettre fin à une interprétation excessivement restrictive du droit effectuée par certaines URSSAF.

En effet, certaines URSSAF contestent le **lieu d'emploi** de certains salariés. Comme le souligne notre collègue Pierre André dans le rapport d'information précité, *« on constate que les redressements se sont multipliés pour diverses catégories d'entreprises dont certaines URSSAF ont contesté qu'elles aient droit aux exonérations, faute de répondre à la condition de localisation des emplois dans la ZFU. Comme le relève le maire d'une commune de la région parisienne : « Les entreprises des secteurs bâtiment, transport, nettoyage ou encore gardiennage ont massivement investi la zone franche. L'une des conditions d'application de l'exonération de charges sociales patronales était que les emplois y soient localisés. L'application rigoureuse par l'URSSAF de cette condition à des entreprises qui, par définition, exercent leur activité en et hors zone franche conduit à des régularisations quasi-systématiques lors des contrôles, avec pour corollaire le risque de cessation d'activité et de pertes d'emplois dans des secteurs qui sont fortement utilisateurs de main d'oeuvre et ont joué le jeu de recruter localement, souvent au delà du seuil de 20 % fixé par la loi, jusqu'à atteindre 30 % » étant entendu que, selon la même source, ces contrôles semblent s'intensifier depuis le dernier trimestre 2001 ».*

Il s'agit de modifier le I de l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée, par l'ajout d'un alinéa prévoyant que l'exonération de cotisations sociales est ouverte au titre des salariés dont l'activité s'exerce **à titre principal** dans un ou plusieurs établissements d'une même entreprise implantée dans une ZFU.

Cet amendement a été adopté avec **l'avis favorable du gouvernement.**

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 25

Subordination du maintien de l'exonération de charges sociales patronales au respect d'un ratio d'embauches dans la zone

Commentaire : le présent article propose de fixer pour les nouvelles ZFU la clause d'embauches locales dans le cas des exonérations de cotisations sociales patronales à un tiers des embauches dans l'ensemble des ZUS de l'unité urbaine, comme cela existe pour les entreprises créées ou implantées à compter du 1^{er} janvier 2002 dans les ZFU actuelles.

I. LE DROIT ACTUEL

Selon l'article 13 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée, le bénéfice de l'exonération de **cotisations sociales patronales** est subordonné à une **clause d'embauches locales** :

- pour les entreprises existant au 1^{er} janvier 1997 ou créées ou implantées avant le 1^{er} janvier 2002, l'entreprise doit soit employer, soit embaucher, au moins **20 %** de son personnel **dans la ZFU** (premier paragraphe de l'article 13 précité¹) ;

- pour les entreprises créées ou implantées à compter du 1^{er} janvier 2002, l'entreprise doit soit employer, soit embaucher, au moins **un tiers** de son personnel **dans une ZUS de l'unité urbaine (c'est-à-dire l'agglomération) où se trouve la ZFU** (II de l'article 13 précité).

Cette dernière disposition résulte de l'article 79 de la loi de finances initiale pour 2003². Elle a pour objet d'accroître l'impact des ZFU sur l'emploi à l'échelle des ZUS.

¹ A la suite d'un oubli, ce paragraphe, pourtant suivi d'un II, n'est pas numéroté. Le présent article propose de réparer cet oubli (cf. ci-après).

² Loi n° 2002-1576 du 31 décembre 2002.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE TEXTE INITIAL

A. ÉTENDRE AUX NOUVELLES ZFU LE RÉGIME EN VIGUEUR DANS LES ZFU ACTUELLES DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2002

Le présent article modifierait l'article 13 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée, afin d'étendre aux nouvelles ZFU la clause d'embauches locales en vigueur dans les ZFU actuelles depuis le 1^{er} janvier 2002.

A cette fin, le II du présent article tend, dans son 1°, à modifier le premier alinéa du II de l'article 13 précité afin de préciser que cette clause s'applique non seulement aux entreprises créées ou implantées dans les ZFU actuelles à compter du 1^{er} janvier 2002, mais aussi aux entreprises situées dans les nouvelles ZFU, qu'elles soient existantes au 1^{er} janvier 2004, ou créées ou implantées à compter de cette date.

Comme dans le cas des ZFU actuelles, le 2° du II du présent article prévoit une clause de durée du travail minimale pour bénéficier de l'exonération de cotisations sociales patronales. Il est proposé à cette fin de modifier les deuxième et troisième alinéas du II de l'article 13 précité, afin de préciser que « *l'horaire prévu au contrat* » des salariés pris en compte en ce qui concerne la clause d'embauches locales est « *au moins égal à une durée minimale fixée par décret* ».

B. UN AMENDEMENT RÉDACTIONNEL

En outre, le I du présent article propose un amendement rédactionnel.

Il s'agit de d'ajouter le chiffre « I » avant le premier paragraphe de l'article 13 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée.

Cette disposition permettrait de réparer un oubli : alors que le second paragraphe de l'article 31 précité est précédé d'un II, le premier paragraphe n'est en effet précédé d'aucune numérotation.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de sa commission des finances portant rédaction globale du présent article, visant à instituer, à

compter du 1^{er} janvier 2004, une **unique clause d'embauche locale**, quelle que soit la date d'installation des entreprises dans une zone franche urbaine, que celle-ci soit existante ou nouvelle.

A cette fin, il propose une nouvelle rédaction au présent article :

- le I de l'article 13 précité est complété par un alinéa prévoyant que les dispositions actuellement applicables aux entreprises présentes, créées ou implantées avant le 1^{er} janvier 2002 sont abrogées pour les embauches postérieures au 31 décembre 2003 ;

- le II de l'article 13 précité prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2004, le nouveau régime s'applique à toutes les entreprises présentes en ZFU.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 26

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

Commentaire : le présent article propose, pour les personnes exerçant une profession non salariée non agricole dans les nouvelles ZFU, une exonération de cotisations sociales maladie et maternité identique à celle existant dans les ZFU actuelles.

I. LE DROIT ACTUEL

A. UNE EXONÉRATION DE CINQ ANNÉES DES COTISATIONS MALADIE ET MATERNITÉ POUR LES NON SALARIÉS DANS LES ZRU ET ZFU

1. Une exonération qui concerne les ZFU mais aussi les ZRU

L'article 14 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée prévoit que les personnes exerçant, dans une ZFU, une activité non salariée non agricole, sont exonérées du versement de leurs cotisations sociales au titre de l'assurance maladie et maternité pendant une durée d'au plus cinq ans.

Depuis la loi n° 2001-1275 de finances pour 2002, l'exonération prévue à l'article 14 précité s'applique également aux personnes installées dans une ZRU.

2. Un dispositif prorogé jusqu'au 31 décembre 2007

Dans sa rédaction initiale, cet article prévoyait que cette exonération commençait le 1^{er} janvier 1997 ou au début de la première activité non salariée dans la ZFU s'il intervenait au cours de cette durée de cinq ans.

Depuis la prorogation des ZFU actuelles jusqu'au 31 décembre 2007 par la loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002, cette exonération peut également débuter le 1^{er} janvier 2003 ou au début la première

année d'activité non salariée dans la ZFU s'il intervient au plus tard le 31 décembre 2007.

Il est précisé qu'à l'exception des entreprises de moins de cinq salariés, seules peuvent entrer dans ce dispositif à compter du 1^{er} janvier 2003 les personnes qui n'ont pas d'ores et déjà bénéficié de l'exonération dans une ZFU ou une ZRU.

3. Des conditions visant à éviter les abus

En cas de poursuite de tout ou partie de l'activité dans une autre ZFU, l'exonération cesse d'être applicable à la partie de l'activité transférée dans cette ZFU.

Le droit à cette exonération est subordonné à la condition que les intéressés soient à jour de leurs obligations à l'égard des organismes de recouvrement des cotisations d'assurance maladie ou aient souscrit un engagement d'apurement progressif de leurs dettes.

B. UNE SORTIE DÉGRESSIVE

1. Le droit commun

Dans sa rédaction résultant de la loi de finances pour 2002, l'article 14 précité prévoyait qu'à l'issue de la période de cinq ans, quel que soit le nombre de salariés de l'entreprise, le bénéfice de l'exonération était maintenu de manière dégressive pendant les trois années suivantes, au taux de 60 % la première année, de 40 % la deuxième année et de 20 % la troisième année.

2. Le régime des entreprises de moins de cinq salariés

La loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 a modifié ce dispositif. Désormais, pour les entreprises de moins de cinq salariés, le bénéfice de l'exonération est maintenu de manière dégressive au taux de 60 % lors des cinq années qui suivent le terme de cette exonération, de 40 % les sixième et septième années et de 20 % les huitième et neuvième années.

II. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR LE TEXTE INITIAL : ÉTENDRE LE DISPOSITIF ACTUEL AUX NOUVELLES ZFU

Le présent article propose **d'étendre aux nouvelles ZFU** l'exonération des cotisations maladie et maternité pour les personnes exerçant une activité non salariée non agricole **existant dans le cas des ZFU actuelles**.

A cette fin, il tend à modifier l'article 14 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 précitée.

Tout d'abord, il serait précisé que le III de l'article 14 précité, relatif au régime en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2003, concernerait uniquement les ZFU actuelles.

Ensuite, l'article 14 précité se verrait ajouter un IV, reprenant à l'identique – à l'exception, bien entendu, des dates – les dispositions en vigueur dans le cas des ZFU actuelles pour les personnes entrées dans le dispositif avant le 1^{er} janvier 2003.

Les exonérations proposées dans le cas des nouvelles ZFU débuteraient à compter du 1^{er} janvier 2004 ou à compter du début de la première année d'activité non salariée dans la zone si celui-ci intervient au plus tard le 31 décembre 2008.

III. LA MODIFICATION APPORTÉE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel de sa commission des affaires économiques.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 26 bis (nouveau)

Exonération de charges patronales des emplois associatifs dans les zones urbaines sensibles

Commentaire : le présent article propose d'exonérer les emplois associatifs de charges patronales dans les zones urbaines sensibles.

I. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Conformément à l'avis de son rapporteur, notre collègue député Philippe Pemezec, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de notre collègue député Rodolphe Thomas portant article additionnel après l'article 26 et prévoyant que sont exonérés de cotisations sociales patronales les emplois associatifs dans les ZUS.

Il est précisé que les organismes concernés doivent répondre à deux critères :

- figurer parmi les organismes pour lesquels l'article 200 du code général des impôts prévoit que les dons et versements effectués par les contribuables donnent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 50 % de leur montant¹ ;

- avoir leur siège social et leur activité principale en ZUS.

Comme dans le cas du régime général d'exonération de cotisations sociales en ZFU, l'exonération se fait dans la limite du nombre d'heures rémunérées, payées au SMIC majoré de 50 %.

¹ Il s'agit, en particulier, de fondations ou associations reconnues d'utilité publique, des oeuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ; des établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique, publics ou privés, à but non lucratif, agréés par le ministre chargé du budget, ainsi que par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, ou par le ministre chargé de la culture ; des organismes, dont la gestion est désintéressée et ayant pour objet exclusif de participer, par le versement d'aides financières non rémunérées, à la création d'entreprises, à la reprise d'entreprises en difficulté et au financement d'entreprises de moins de cinquante salariés ; des associations culturelles et de bienfaisance qui sont autorisées à recevoir des dons et legs, ainsi que des établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle.

Cet amendement a été adopté par l'Assemblée nationale **contre l'avis du gouvernement.**

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances estime que le présent article répond à un véritable besoin des associations présentes dans les ZUS, du fait notamment de la tendance à la réduction du nombre d'emplois aidés.

Elle considère par ailleurs qu'il présente **suffisamment de garanties** pour éviter les risques de dérive.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 26 ter (nouveau)

Exonération des propriétaires occupants de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans les zones franches urbaines

Commentaire : le présent article propose d'exonérer les propriétaires occupants de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans les zones franches urbaines.

I. LA MODIFICATION PROPOSÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Conformément à l'avis de son rapporteur, notre collègue député Philippe Pemezec, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de notre collègue député Rodolphe Thomas portant article additionnel après l'article 26 et visant à insérer un nouvel article 1387 C au sein du code général des impôts, aux termes duquel **sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties**, dans les ZFU et pour une durée de **cinq ans**, les immeubles ou portions d'immeubles affectées à **l'habitation de leurs propriétaires**, à l'exception des habitations à loyer modéré.

Les pertes de recettes pour les collectivités territoriales seraient compensées par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement.

Cet amendement a été adopté par l'Assemblée nationale, malgré un avis **défavorable** du gouvernement.

II. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette disposition aurait un **coût élevé**, pour un résultat **incertain**.

Par ailleurs, votre commission des finances est, en règle générale, **opposée aux exonérations de fiscalité locale décidées par l'Etat et compensées par ce dernier**. Comme elle l'a indiqué dans un récent rapport d'information¹, il lui semble qu'afin de préserver les bases locales, les

¹ M. Jean Arthuis, « Fiscalité locale : quelles pistes pour la réforme ? », commission des finances du Sénat, n° 289 (2002-2003).

exonérations devraient, dans la mesure du possible, être laissées à l'initiative des collectivités territoriales, qui devraient en assumer le coût.

Décision de la commission : votre commission émet un avis défavorable sur cet article.

TITRE III

PROCÉDURE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL

ARTICLE 27 A (nouveau)

Mesure de prévention portant sur l'information du prêteur dans le cadre d'une opération de crédit à la consommation

Commentaire : le présent article a pour objet de renforcer les obligations d'information du prêteur sur la situation de solvabilité de l'emprunteur, lors d'une opération de crédit à la consommation.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de notre collègue député Jean-Christophe Lagarde, et avec l'avis **défavorable** du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté cet article additionnel, rectifié en séance et disposant que « *le prêteur qui a accordé un crédit sans s'être préalablement informé de la situation de solvabilité de l'emprunteur, et notamment de sa situation d'endettement global et de ses revenus, ne peut exercer de procédure de recouvrement à l'encontre de l'emprunteur défaillant, ou de toute personne physique ou morale s'étant portée caution* ». La procédure de recouvrement pourrait néanmoins être mise en oeuvre si « *l'emprunteur a, en connaissance de cause, fait des fausses déclarations ou remis des documents inexacts en vue d'obtenir un crédit.* » En privant dans certaines conditions les établissements prêteurs de leur droit de poursuite individuelle, le présent article a donc pour conséquence de les inciter à collecter des informations étendues sur la situation financière de leurs clients.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est défavorable à cet amendement portant article additionnel pour les motifs suivants :

- **il impose une contrainte supplémentaire aux établissements prêteurs sans pour autant offrir de garanties réelles de prévention**, dans la mesure où il ne contribue pas à une meilleure information du consommateur ni à réfréner une volonté d'acheter à crédit. Il fait en outre peser la charge de la preuve sur le prêteur et risque de conduire à un important contentieux ;

- l'obligation d'information précise sur la situation de solvabilité et sur les revenus de l'emprunteur potentiel **paraît dans les faits difficile à remplir pour le prêteur, faute d'outils objectifs** pour apprécier cette situation, sauf à mettre en place un « fichier positif » recensant les consommateurs solvables. Un tel fichier présenterait des risques sérieux d'exploitation commerciale et de non respect des données individuelles, et le fichier des incidents de crédit permet déjà aux établissements de crédit de déterminer si leur client potentiel a déjà fait l'objet d'une procédure de traitement du surendettement. Cette information reposerait en outre sur les déclarations de l'emprunteur – potentiellement limitées par la perception du caractère intrusif des investigations du prêteur, et le cas échéant par la volonté ferme de l'emprunteur de bénéficiaire d'un crédit – qui seraient susceptibles d'omissions, volontaires ou non, dans la mesure où nombre d'emprunteurs surendettés ne connaissent finalement pas précisément leur situation financière. Or la portée de la garantie que prévoit le présent article au profit du prêteur en cas de fausse déclaration de l'emprunteur fait peser une incertitude sur l'incidence de telles omissions ou de l'inexactitude d'une déclaration que l'emprunteur aurait faite de bonne foi ;

- les dispositions de l'article 59 ter du projet de loi de sécurité financière, dont votre commission des finances a pris l'initiative en première lecture, prévoient en particulier qu' « *il est interdit, dans toute publicité, quel que soit le support utilisé, d'indiquer qu'un prêt peut être octroyé sans élément d'information permettant d'apprécier la situation financière de l'emprunteur* ». Cette disposition, si elle n'emporte pas directement une obligation d'information pour les prêteurs dans la mesure où elle vise prioritairement à établir une publicité loyale et informative, les incite néanmoins à solliciter ce type de renseignements, tout en les laissant libre de porter leur demande d'information sur les éléments financiers (les ressources plutôt que le passif, par exemple) qu'ils jugent les plus appropriés. Il en résulte que cet amendement du Sénat au projet de loi de sécurité financière rejoint la préoccupation manifestée par le présent article, s'agissant d'une meilleure prévention du surendettement et d'une plus grande transparence des pratiques de crédit à la consommation, sans pour autant faire peser de contraintes excessives sur les établissements prêteurs.

En conséquence, votre commission des finances vous soumet un **amendement** tendant à la suppression de cet article.

Décision de la commission : votre commission des finances émet un avis défavorable sur cet article.

ARTICLE 27

Procédure de rétablissement personnel et aménagements relatifs au fonctionnement des commissions de surendettement

Commentaire : le présent article a pour objet d'introduire une nouvelle procédure d'effacement des dettes des personnes surendettées, dite procédure de « rétablissement personnel », et d'améliorer le fonctionnement des commissions de surendettement.

I. LE DROIT ACTUEL

A. UNE TENDANCE AU RENFORCEMENT DES DISPOSITIONS CURATIVES

L'expansion de la société de consommation, la dématérialisation des moyens de paiement et la **banalisation du crédit** ont, au cours des vingt-cinq dernières années, étendu les champs et modalités de la consommation ainsi que les risques du surendettement. Ce processus a conduit à l'édification d'un dispositif législatif en deux étapes : **la protection du consommateur puis, à partir de 1989, le traitement du surendettement.**

Les premiers textes ont ainsi mis l'accent sur la prévention et l'information de l'emprunteur, avec la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit, et la loi n° 79-596 du 13 juillet 1979 relative à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier.

Les entreprises ont bénéficié avant les particuliers d'un dispositif visant à organiser le règlement amiable et le traitement collectif de leurs difficultés¹. Les particuliers surendettés avaient pour seule possibilité de solliciter du juge d'instance des délais de paiement, insusceptibles d'excéder deux ans, ainsi que le sursis à l'exécution. La montée du surendettement des particuliers et la prise de conscience des conséquences sociales parfois

¹ Loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises.

Loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.

Loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

dramatiques de ce nouveau fait économique ont toutefois abouti à partir de 1989 à la construction, par strates et améliorations successives, d'un régime spécifique de traitement curatif de la situation des ménages surendettés. Les principales étapes législatives de ce processus sont :

- la « **loi Neiertz** » n° 89-1010 du 31 décembre 1989, qui avait pour objet d'améliorer la prévention et de créer un nouveau mécanisme curatif permettant d'appréhender globalement la situation du débiteur et de promouvoir une nouvelle démarche de conciliation entre parties ;

- la **loi n° 95-125 du 8 février 1995, relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative**, a remanié la procédure et attribué un rôle plus central à la commission de surendettement afin d'éviter un engorgement des tribunaux d'instance ;

- la **loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions**, a apporté d'importantes innovations afin d'étendre les droits des participants (débiteurs comme créanciers), de préciser la mission de contrôle du juge, de modifier certaines modalités du dispositif existant (rééchelonnement, taux d'intérêt, institution d'un « reste à vivre »...) et de mettre en place un nouveau mécanisme de traitement de l'insolvabilité. Plus marginalement, la loi du 23 janvier 1998 comportait également des mesures particulières en cas de saisie immobilière frappant des personnes en situation de surendettement.

La tendance qui se dégage de ces enrichissements législatifs est bien **celle d'un renforcement du volet curatif, et plus particulièrement du traitement des situations les plus critiques de surendettement « passif »**¹ se traduisant par une insolvabilité notoire, que ni la procédure amiable ni les mesures de rééchelonnement ou d'annulation ne parviendraient à résorber. Le présent article participe de cette évolution et franchit un seuil procédural en introduisant une nouvelle procédure s'inspirant de l'exemple de la faillite civile, appliquée en Alsace-Moselle depuis 1877, destinée à pallier les défauts constatés de la législation actuelle et à assurer un désendettement effectif des ménages insolvables.

¹ *Le rapport d'information n°60 de 1997-1998 intitulé « Surendettement : prévenir et guérir » de nos collègues Jean-Jacques Hyst et Paul Loridant définissait le surendettement passif comme : « déclenché par l'apparition d'un événement extérieur qui affecte gravement la capacité de remboursement des ménages ». Ils relevaient également que « les baisses de ressources consécutives aux aléas affectant la situation personnelle des débiteurs, notamment la perte d'emploi, pèsent d'un poids significatif dans les causes de surendettement ».*

Parmi ces événements extérieurs susceptibles de dégrader brutalement la situation financière d'un ménage, il convient de relever en premier lieu le chômage, mais également le divorce ou la séparation, le décès du conjoint, un accident de la vie ou du travail obérant l'activité sociale et professionnelle, ou une perte accidentelle de ressources. A contrario, le surendettement « actif » est davantage associé à la consommation compulsive et à l'abus plus ou moins conscient de crédit, dans des proportions excédant largement les capacités contributives.

Le dispositif actuel est régi par le titre III, intitulé « traitement des situations de surendettement » du livre III du code de la consommation.

B. LE ROLE PIVOT DE LA COMMISSION DE SURENDETTEMENT

1. La composition

La loi Neiertz, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1990, a permis la création de commissions administratives chargées d'instruire les dossiers de surendettement et de proposer une solution d'aménagement de l'insolvabilité. On compte **aujourd'hui 112 commissions de surendettement**, soit au moins une par département.

L'article L. 331-1 du code de la consommation précise la composition de la commission. Celle-ci comprend **six membres** qui sont le préfet de département (président), le trésorier-payeur général (vice-président), le directeur des services fiscaux (nouveau membre introduit par la loi du 29 juillet 1998), le représentant local de la Banque de France, qui en assure le secrétariat, ainsi que deux personnalités choisies par le préfet, la première sur proposition de l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, la seconde sur proposition des associations familiales ou de consommateurs. Les suppléants sont désignés selon les mêmes modalités.

2. Le rôle

L'article L. 331-2 du code de la consommation prévoit que la mission de la commission de surendettement est de « *traiter (...) la situation de surendettement des personnes physiques, caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir.* ». Les situations de surendettement concernées répondent donc à trois critères essentiels que sont la **bonne foi de débiteur** – notion définie *a contrario* par l'article L. 333-2 du code de la consommation, qui prévoit les cas de déchéance de la procédure –, le **traitement des seules dettes non professionnelles et une conception « dynamique » de l'endettement** qui intègre son évolution à venir. La commission est en outre investie d'une mission de **conciliation** entre les parties, ainsi que le précise l'article L. 331-6 du code de la consommation.

Depuis leur création en 1990, les commissions de surendettement ont ainsi été saisies de près de **1,1 million de dossiers** et en ont traité environ 300.000. Le rythme des flux entrants (demandes d'ouverture de règlement

amiable) tend à s'accélérer puisqu'il était de 145.344 en 2002, en hausse de 5,3 % par rapport à 2001 et de 112 % par rapport à 1994.

3. L'instruction des dossiers

Le dépôt d'un dossier de surendettement constitue une **démarche volontaire de la part du particulier** : l'article L. 331-3 du code de la consommation dispose que la procédure est engagée devant la commission à la demande du débiteur et non d'un tiers¹. Le rôle en amont de la commission de surendettement a été renforcé par la loi du 8 février 1995, qui a « **déjudiciarisé** » la **procédure** en supprimant la faculté ouverte au débiteur ou aux créanciers, par la loi du 31 décembre 1989, de saisir directement le juge d'instance, dès le début de la procédure, en vue de la mise en place d'un plan de redressement judiciaire. L'article L. 331-3 prévoit également que la commission vérifie que le demandeur se trouve dans une situation de surendettement.

Si la demande est recevable, la commission entreprend certaines démarches afin de **dresser l'état des revenus du débiteur, de son endettement et des éventuelles cautions y afférentes, sur des fondements déclaratifs**². La commission entend ainsi le débiteur ainsi que toute autre personne dont l'audition lui paraît utile, avise les cautions dont elle connaît l'existence et les invite à justifier dans un délai d'un mois le montant des sommes déjà versées, le cas échéant, en exécution de leur engagement. La commission a également la possibilité de solliciter des informations auprès de trois types d'intervenants, afin de dresser avec précision l'état du passif et d'engager dans les meilleures conditions le traitement du surendettement :

- demander aux créanciers de se faire connaître, par voie de publication officielle³. En cas de désaccord sur l'état du passif déclaré, les créanciers disposent d'un délai d'un mois pour fournir les justifications de leurs créances en principal ;

- obtenir tous renseignements utiles auprès des administrations, des établissements de crédit et des organismes de sécurité sociale ;

- demander aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale de procéder à des enquêtes sociales.

Aucun refus ne peut être opposé à la commission concernant ce droit de renseignement. L'état du passif est notifié au débiteur, qui bénéficie d'un délai de vingt jours pour éventuellement contester les créances et demander à

¹ En pratique, cette demande est souvent formulée sur les conseils d'un travailleur social.

² L'article L. 331-3 dispose que le débiteur « est tenu de lui déclarer les éléments actifs et passifs de son patrimoine ».

³ La pratique montre toutefois qu'il s'agit là d'une initiative exceptionnelle.

la commission de solliciter auprès du juge une vérification des titres et des montants en cause. Après décision du juge, les créances non reconnues sont alors écartées.

B. LA GRADATION DES PROCÉDURES DE TRAITEMENT

1. La recherche privilégiée d'un accord amiable

Le dispositif actuel, enrichi ou modifié par les aménagements législatifs successifs, prévoit un ensemble de procédures majoritairement axées sur la **conciliation** et dont l'impact est fonction de la gravité de la situation du débiteur ou des contestations émises par les parties. On distingue ainsi **quatre types de procédure**.

a) La suspension des procédures d'exécution

L'article L. 331-5 du code de la consommation prévoit que la commission (le président, son délégué ou le représentant de la Banque de France) peut saisir le juge de l'exécution ou le juge de la saisir immobilière en vue d'obtenir la **suspension** des procédures d'exécution à l'encontre du débiteur, pour une durée maximale d'un an.

b) La procédure amiable de redressement

La mission centrale de la commission réside dans l'obtention d'un accord entre débiteur et créanciers, par l'élaboration d'un **plan conventionnel de redressement**, prévu à l'article L. 331-6 du même code et introduit par la loi du 8 février 1995. Ce plan peut comporter des mesures de report, de remise ou de rééchelonnement de dette, de réduction ou de suppression des intérêts, ainsi que des dispositions portant sur la garantie (consolidation, création ou substitution). La commission peut également subordonner les mesures de redressement à diverses obligations du débiteur, telles que la mise en vente de son logement ou l'abstention de tout acte susceptible d'aggraver son insolvabilité, tels que la souscription de nouveaux emprunts ou la mise à disposition de ses biens à titre gratuit. Le plan ainsi accepté par les parties constitue un **contrat** non opposable aux tiers, et qui peut être frappé de caducité si ses modalités ne sont pas respectées.

c) Les « recommandations ordinaires » de rééchelonnement

En cas d'impossibilité de trouver un accord sur un aménagement des remboursements, la commission peut formuler, sur demande du débiteur, des **recommandations dites « ordinaires »**, prévues par l'article L. 331-7 et

consistant en diverses possibilités de rééchelonnement (dont la durée maximale a été portée de cinq à huit ans par la loi du 29 juillet 1998), de réduction du taux d'intérêt¹ des sommes rééchelonnées, et de report ou de réduction de la dette (notamment de la fraction des prêts immobiliers restant due, en cas de vente forcée du logement principal du débiteur), en opérant un traitement *pari passu* de ses éléments.

d) Le moratoire et l'effacement partiel ou total

Lorsque la commission constate **l'insolvabilité** du débiteur, qui se caractérise par « *l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie de la dette* », elle peut émettre des **recommandations qualifiées d'« extraordinaires »**, prévues par l'article L. 331-7-1 du code de la consommation et introduites par la loi du 29 juillet 1998. La commission peut ainsi proposer la suspension de l'exigibilité des créances, c'est-à-dire un **moratoire** sur l'ensemble des dettes du débiteur, à l'exception des dettes fiscales² et alimentaires (donc y compris les dettes parafiscales et sociales), pour une durée plafonnée à trois ans. En dernière instance, s'il apparaît, lors du réexamen de la situation du débiteur, que celle-ci est demeurée stationnaire ou s'est dégradée, la commission de surendettement peut recommander au juge **l'effacement partiel ou total des créances autres qu'alimentaires ou fiscales**. Cette nouvelle disposition avait alors été perçue comme une avancée décisive pour le traitement des situations les plus critiques.

Cette procédure est assortie d'un garde-fou puisqu'aucun nouvel effacement ne peut intervenir pour des dettes similaires dans les huit années ultérieures, de telle sorte que cette procédure ne demeure qu'exceptionnelle et incite le débiteur à ne pas reconstituer rapidement son insolvabilité, que ce soit délibérément ou passivement.

Les recommandations ordinaires et extraordinaires ne sont pas opposables aux créanciers dont l'existence n'aurait pas été signalée par le débiteur ou qui n'auraient pas été informés par la commission.

e) La fixation du « reste à vivre »

L'article L. 331-2, modifié par la loi du 29 juillet 1998, dispose que le montant des remboursements prévus dans le cadre de la procédure de redressement ou de rééchelonnement est fixé par référence à la quotité saisissable du salaire, de telle sorte qu'une part minimale de ressources, communément appelée « **reste à vivre** », soit réservée aux dépenses courantes

¹ Ce taux peut être inférieur au taux légal.

² Dont la seule possibilité de remise partielle ou totale réside dans celles accordées par l'administration fiscale à titre gracieux, en application de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales.

du ménage surendetté. Ce solde de ressources, calculé par la commission, ne peut en tout état de cause être inférieur au revenu minimum d'insertion, soit 411,7 euros pour une personne seule et 617,55 euros pour un couple.

2. Le rôle du juge

Le juge de l'exécution, désigné par le président du tribunal de grande instance, demeure le partenaire nécessaire de la commission, dans la mesure où il peut exercer les fonctions suivantes dans le traitement du surendettement :

- **suspension** des procédures d'exécution et de saisie à l'encontre du débiteur. Cette suspension ne peut viser que les mesures d'exécution à proprement parler dont la poursuite est de nature à compromettre le plan de redressement ;

- selon les dispositions de l'article L. 332-1, lui seul peut conférer **force exécutoire** aux recommandations de la commission (qui ne fait effectivement que les proposer), après en avoir vérifié la régularité et le bien fondé ;

- il tranche les éventuelles **contestations** émises par les parties, en particulier celles portant sur l'état du passif par la commission (sur saisine de la commission)¹ et celles portant sur les recommandations ordinaires et extraordinaires (sur saisine du débiteur ou des créanciers)². La vérification des titres et montants des créances par le juge peut en effet se révéler nécessaire, dans la mesure où les établissements de crédit tardent parfois à fournir les contrats d'origine lorsque le débiteur les demande.

Le juge recueille les observations des parties avant de rendre sa décision, qui est insusceptible d'appel et peut donc faire l'objet d'un pourvoi en cassation.

L'article L. 333-2 du code de la consommation précise enfin que **le débiteur est déchu du bénéfice des mesures de traitement du surendettement s'il a fait preuve de mauvaise foi**, c'est-à-dire s'il a « *sciemment fait de fausses déclarations ou remis des documents inexacts* », détourné ou dissimulé tout ou partie de ses biens, ou s'il a aggravé son endettement sans l'accord de ses créanciers, de la commission ou du juge.

¹ L'article L. 331-4 dispose que le débiteur dispose alors d'un délai de vingt jours pour demander à la commission la saisine du juge de l'exécution aux fins de vérification des titres de créances et sommes contestées.

² L'article L. 332-2 dispose que la partie requérante dispose d'un délai de quinze jours à compter de la notification qui lui est faite de la mesure. Le juge peut en outre vérifier, même d'office, la validité et le montant des titres de créance et s'assurer que le débiteur se trouve bien dans une situation de surendettement.

3. L'inscription au fichier des incidents de paiement

La loi du 31 décembre 1989 a mis en place un «*fichier national recensant les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels*», habituellement désigné par l'acronyme FICP (fichier des incidents de crédit aux particuliers) et dont les modalités sont prévues à l'article L. 333-4 du code de la consommation. Le FICP a pour objectif de renseigner les établissements de crédit sur le risque lié à l'octroi de crédits aux particuliers et est soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. A l'inverse de certains fichiers européens dits « positifs », le FICP ne recense pas les encours de crédits au nom des personnes physiques mais constitue un **fichier « négatif » qui centralise les difficultés de remboursement des crédits par les particuliers**. Le FICP, géré par la Banque de France, n'est accessible qu'aux établissements de crédit et recense :

- les incidents de paiement caractérisés (correspondant à des défauts de paiement d'un montant variable selon le type de crédit), que les établissements de crédit et services financiers de la Poste sont tenus de déclarer ;

- les personnes surendettées, dès lors que le surendettement, tel que défini à l'article L. 331-2 du code de la consommation, est constaté par la commission ou le juge de l'exécution¹ ;

- les mesures de traitement du surendettement que sont le plan conventionnel de redressement et les recommandations des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 (rééchelonnements, moratoires et effacements total ou partiel). La durée d'inscription de ces mesures est plafonnée à **huit ans**.

L'inscription effectuée au nom du débiteur est immédiatement effacée s'il y a paiement intégral des sommes dues.

Ce fichier participe donc de la prévention du surendettement, en ce qu'il informe les seuls établissements de crédit des difficultés de certains ménages et les incite à prêter avec discernement, et « lie les mains » des emprunteurs en les dissuadant de recourir trop rapidement au crédit et d'occulter leur situation financière réelle. Les principales critiques portent toutefois sur le fait que ce dispositif suppose d'attendre la survenance

¹ Cette inscription, introduite par la loi du 29 juillet 1998, tendait à reprendre une des recommandations de nos collègues Jean-Jacques Hyst et Paul Loridant, dans leur rapport d'information précédemment cité, et visait notamment à conforter la logique de bonne foi supposée des débiteurs et à limiter les détournements de procédure et manoeuvres dilatoires de débiteurs n'ayant pas réellement l'intention de conclure un plan conventionnel.

d'impayés, et présenterait des risques de dérives vers un fichier « d'interdits de crédit ».

C. LE DISPOSITIF SPÉCIFIQUE DE LA FAILLITE CIVILE

Les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et Haut-Rhin bénéficient d'un régime spécifique qualifié de « faillite civile » (qui se distingue de la faillite personnelle), issu d'une loi allemande du 10 février 1877, puis intégré par l'extension de la législation française sur la faillite commerciale aux personnes non commerçantes (articles 22 à 24 de la loi du 1^{er} juin 1924), et maintenu par la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises, modifiée en 1994. Ce dispositif est régi par les articles L. 628-1 à L. 628-3 du code de commerce et s'applique aux personnes physiques qui ne sont ni commerçants, ni agriculteurs, ni artisans et sont domiciliées dans les trois départements précédemment mentionnés. Les débiteurs concernés sont donc :

- les particuliers, salariés ou anciens salariés ;
- les personnes privées d'emploi ;
- les membres des professions libérales ;
- les anciens commerçants ou artisans qui ne peuvent plus bénéficier de la procédure commerciale ;
- les dirigeants d'une personne morale en redressement judiciaire et condamnés à supporter son passif.

L'éligibilité à la procédure repose sur la **notion centrale d'« insolvabilité notoire » du débiteur**, qui correspond à la fois à des éléments comptables objectifs (un passif impayé supérieur à la valeur des actifs patrimoniaux) et à l'appréciation du juge, que la jurisprudence est toutefois venue encadrer¹. **La bonne foi du débiteur n'est en revanche pas exigée**, contrairement au régime de droit commun du surendettement.

La faillite civile est une procédure judiciaire, engagée sur déclaration du débiteur ou sur assignation d'un de ses créanciers auprès du tribunal de

¹ Dans un **arrêt du 16 mars 1988**, la Cour d'appel de Colmar a contribué à donner une définition de référence de la notion d'insolvabilité notoire en considérant qu'elle « ne se confond ni avec l'état de cessation de paiement, ni avec l'état de surendettement caractérisé selon l'article L. 331-3 du code de la consommation, (...) elle est caractérisée lorsque des faits et circonstances extérieures, notamment des mesures d'exécution demeurées infructueuses, sont de nature à accréditer l'opinion que cette insolvabilité existe et révèlent, en outre, non seulement un arrêt matériel des paiements et une insuffisance d'actif, mais une situation patrimoniale irrémédiablement compromise et sans autre issue, notamment par l'obtention de garanties ou de délais de paiement ».

grande instance, et constitue une **transcription des règles prévues pour le redressement et la liquidation judiciaires des entreprises**, le régime applicable étant le régime simplifié (absence de désignation d'un administrateur judiciaire, période d'observation limitée à quatre mois et renouvelable une fois). La procédure débute par une déclaration d'insolvabilité notoire au greffe compétent (constitution d'un dossier). La présence d'un avocat n'est pas obligatoire. Un mandataire (liquidateur ou représentant des créanciers) est désigné par le tribunal lors le jugement d'ouverture, et rémunéré sur les actifs saisis du débiteur¹. Il procède à un inventaire du patrimoine du débiteur ainsi qu'à l'évaluation de ses capacités de remboursement, et établit une liste des créances. Si l'actif apparaît suffisant, un **redressement** judiciaire peut être envisagé et un plan de continuation d'une durée maximale de dix ans est alors mis en place pour apurer le passif. Si le débiteur n'est pas en mesure de respecter les obligations de ce plan, la **liquidation** judiciaire est prononcée. Après la vente du patrimoine et si aucune fraude du débiteur n'est retenue, **la procédure est clôturée « pour insuffisance d'actif » et les dettes subsistantes sont alors effacées.**

Les jugements d'ouverture et de clôture font l'objet d'une publication légale, et le jugement de liquidation est inscrit au bulletin n°2 du **casier judiciaire** pour une période de cinq ans.

Le nombre de dossiers de liquidation judiciaire traités en Alsace-Moselle (511 requêtes en 1992 et 1.050 en 1995, 1.537 affaires clôturées et 1.069 nouveaux dossiers en 2001 pour les quatre tribunaux de grande instance de Colmar, Mulhouse, Saverne et Strasbourg²) a augmenté parallèlement à la hausse du contentieux global et des licenciements opérés par les entreprises. **Il n'a pas été constaté d'abus considérables**, mais certains détournements de procédure ont été opérés par des débiteurs disposant de moyens conséquents et ne réalisant pas un plan de redressement, et marginalement par des débiteurs cherchant à être domiciliés en Alsace-Moselle mais hors de leur département d'origine.

Le rapport d'information n° 60 intitulé « Surendettement : prévenir et guérir » remis en novembre 1997 par nos collègues Jean-Jacques Hyst et Paul Loridant, respectivement membres de la commission des lois et de la commission des finances, faisait un bilan du dispositif législatif du surendettement et formulait un certain nombre de recommandations qui ont en partie inspiré l'évolution de la législation ou demeurent d'actualité.

¹ Ces frais ne peuvent être pris en charge par l'aide juridictionnelle.

² Source : rapport d'information précité de MM. Jean-Jacques Hyst et Paul Loridant, et cour d'appel de Colmar.

Le rapport Hyest-Loridant : « Surendettement : prévenir et guérir »

Le rapport d'information de nos collègues Jean-Jacques Hyest et Paul Loridant a constitué une contribution majeure à l'analyse du surendettement, et formulait de nombreuses propositions dont certaines ont été prises en compte dans la loi du 29 juillet 1998.

I - Les propositions ponctuelles :

« 1. Mettre en place des outils statistiques permettant une analyse quantitative et qualitative périodique de l'évolution du phénomène du surendettement.

« 2. Mettre à la disposition des commissions de surendettement d'une part, les instruments permettant d'optimiser la gestion des dossiers et d'harmoniser les méthodes de travail, et d'autre part, les outils d'évaluation de nature à faciliter l'élaboration des plans amiables et des mesures recommandées (systèmes experts, méthodes de score comparables à celles utilisées par les organismes de crédit).

« 3. Inscrire le débiteur surendetté au FICP dès le dépôt du dossier au secrétariat de la succursale de la Banque de France.

« 4. Interdire à un débiteur qui a déjà saisi la commission de surendettement mais qui a refusé le plan proposé de pouvoir redéposer un dossier, sauf changement significatif de sa situation.

« 5. Prévoir la présence d'un travailleur social siégeant aux réunions de la commission de surendettement avec voix consultative.

« 6. Harmoniser la procédure de traitement du surendettement et la procédure de saisie immobilière en clarifiant les compétences respectives du juge de l'exécution et du juge de la saisie immobilière en matière de suspension des procédures d'exécution : ouvrir à la commission de surendettement la faculté de demander la remise de l'adjudication pour causes graves et dûment justifiées.

« 7. Modifier le libellé de l'article L. 331-7 du code de la consommation afin, en cas de vente forcée ou amiable du logement principal du débiteur surendetté, de proroger la possibilité offerte à la commission de surendettement de recommander la réduction du montant de la fraction des prêts immobiliers restant due après la vente jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de l'exercice de leurs droits par les organismes de crédit.

« 8. Afin d'éviter que la caution ne soit tenue plus sévèrement que le débiteur principal, introduire dans le code de la consommation un article disposant que la caution puisse se prévaloir des mesures consenties par le créancier dans le plan conventionnel de règlement.

« 9. Imposer que les mentions légales obligatoires devant figurer dans l'offre de crédit à la consommation soient également inscrites dans les documents publicitaires et dans chaque cas soient bien mises en évidence. »

II - Les orientations de long terme préconisées par le groupe de travail :

« 1. Enrichir la liste des mentions figurant au FICP pour généraliser le recensement des impayés au-delà des seuls incidents de paiement constatés par les organismes de crédit.

*« 2. Afin d'éviter un engorgement des commissions de surendettement risquant de compromettre leur efficacité reconnue par l'ensemble des acteurs, **compléter le dispositif en vigueur en prévoyant une procédure spécifique applicable aux cas les plus désespérés.***

« 3. Développer une coopération plus étroite entre les secrétariats des commissions de surendettement et l'ensemble des acteurs sociaux dans la phase d'instruction des dossiers de surendettement.

« 4. Instaurer un mécanisme contractuel de suivi de la mise en oeuvre des plans confié à un conseiller en économie sociale et familiale.

« 5. Encourager une réflexion au sein de la profession bancaire sur l'adoption de règles déontologiques applicables à l'octroi du crédit.

« 6. Étendre la loi n °85-98 du 25 janvier 1985 sur le redressement et la liquidation judiciaire des entreprises aux professions libérales. »

Le rapport écartait en outre deux réformes en les qualifiant de « fausses bonnes solutions » : la création d'un fichier positif et l'extension pure et simple du régime de la faillite civile. S'agissant de la procédure d'Alsace-Moselle, les deux rapporteurs soulignaient en particulier le risque de désresponsabilisation des emprunteurs et d'accélération de l'exclusion des surendettés du circuit économique, l'encombrement des juridictions, la survenance d'un « effet d'aubaine » et l'absence préjudiciable de notion de bonne foi du débiteur. Ils constataient que les commissions de surendettement fonctionnaient de manière assez satisfaisante et recommandaient, **plutôt que la mise en place d'une procédure analogue à la liquidation commerciale, de compléter le dispositif existant pour aménager une « issue de secours » en faveur des cas les plus désespérés tout en maintenant la primauté accordée à la conciliation menée par la commission de surendettement.** L'aménagement proposé, en grande partie repris dans la législation avec les recommandations extraordinaires prévues à l'article L. 331-7-1 du code de la consommation, prévoyait un moratoire de trois ans puis, à défaut de retour à meilleure fortune, une contribution forfaitaire au passif fonction de l'importance des revenus du débiteur et étalée sur une durée de sept ans **suivie, en l'absence d'amélioration significative de la situation, d'un effacement définitif des dettes et de la liquidation par le juge du patrimoine résiduel du débiteur.** Cette procédure reprenait donc les principes de liquidation et d'effacement issus de la faillite civile mais les rendaient subsidiaires en les faisant intervenir en fin de processus.

Les aménagements apportés en 1998 au traitement traditionnel du surendettement n'ont cependant manifestement pas permis d'améliorer la situation de certains débiteurs.

Source : rapport d'informations n° 60 « Surendettement : prévenir et guérir » de MM. Jean-Jacques Hyest et Paul Loridant, 1997

D. LES NOUVELLES MESURES PRÉVENTIVES ISSUES DU PROJET DE LOI DE SÉCURITÉ FINANCIÈRE

Le Sénat a récemment contribué à accroître la prévention du surendettement en prenant **l'initiative d'une amélioration de la législation relative à la publicité pour le crédit à la consommation,** dont on sait qu'elle contribue à faciliter l'accès à des crédits qui se révèlent le plus souvent onéreux et d'autant plus attractifs qu'ils sont renouvelables. Un nouvel article 59 ter a ainsi été introduit dès sa première lecture dans le projet de loi de sécurité financière – qui devrait être prochainement adopté par l'Assemblée nationale – puis enrichi à la faveur de la « navette » parlementaire. Les principales dispositions de cet article, qui **renforce la transparence et la**

clarté de l'information du consommateur, tout en préservant l'utilité économique du crédit et son accès, et précise les cas de publicité mensongère ou tendancieuse, sont les suivantes :

- consécration d'un principe en vertu duquel la publicité pour le crédit à la consommation est « loyale et informative ». Afin de prévenir toute ambiguïté quant au champ et à la portée de cette précision générale, cette exigence est liée aux obligations formelles énumérées dans l'article L. 311-4 du code de la consommation ;

- outre l'identité du prêteur, la nature, l'objet et la durée de l'opération proposée ainsi que son coût total, la publicité doit préciser **le taux effectif global annuel du crédit**, à l'exclusion de tout autre taux, afin d'éviter toute confusion avec le taux nominal ou le taux mensuel. Cette obligation est également valable pour les crédits immobiliers ;

- une obligation de **lisibilité** et d'homogénéité des mentions légales est prévue, les principales informations relatives à l'opération proposée devant figurer « *dans une taille de caractères au moins aussi importante que celle utilisée pour indiquer toute autre information relative aux caractéristiques du financement et s'inscrire dans le corps principal du texte publicitaire* ». La vocation commerciale des publicités est ainsi préservée ;

- l'offre préalable de crédit doit être distincte de tout support ou document publicitaire ;

- sont interdites les **publicités mensongères ou tendancieuses** tendant à indiquer qu' « *un prêt peut être octroyé sans élément d'information permettant d'apprécier la situation financière de l'emprunteur* », ou suggérant que « *le prêt entraîne une augmentation de ressources ou accorde une réserve automatique d'argent immédiatement disponible, sans contrepartie financière identifiable* » ;

- la mention « carte de crédit » doit apparaître en caractères lisibles au **recto** de toute carte ouvrant la possibilité d'un crédit renouvelable ;

- le prêteur doit adresser à l'emprunteur un **relevé mensuel** « *dans un délai raisonnable avant chaque date de paiement* ». Il s'agit d'éviter tout comportement opportuniste d'un prêteur, qui adresserait ce relevé seulement quelques jours avant la date limite de paiement et compterait ainsi sur le manque de réactivité de l'emprunteur pour faire courir les intérêts. Ce état actualisé de l'exécution du contrat de crédit doit fournir un certain nombre d'informations, parmi lesquelles la fraction du capital disponible, le montant de l'échéance (dont la part correspondant aux intérêts), le coût de l'assurance (s'il y a lieu) ou le montant des remboursements déjà effectués depuis le dernier renouvellement ;

- lors de la reconduction du contrat de crédit, l'emprunteur doit pouvoir s'opposer aux modifications proposées au moyen d'un bordereau-réponse, dans un délai minimal de vingt jours avant la date d'application desdites modifications ;

- l'offre de crédit doit comporter des **précisions sur l'assurance et mentionner son caractère facultatif ou obligatoire**, ainsi que les modalités de renonciation lorsque l'assurance est facultative. Lorsque cette dernière est *de facto* obligatoire, l'offre de crédit doit indiquer que l'emprunteur a la faculté de faire jouer la concurrence et de souscrire une assurance équivalente chez un assureur autre que celui du prêteur. L'assurance est en effet parfois imputée d'office, sans qu'il soit clairement précisé au client la procédure à suivre pour l'annuler.

Ces obligations ont pour objet de permettre aux consommateurs d'avoir recours au crédit en pleine connaissance de cause, c'est-à-dire en étant conscient de son coût réel, de ses modalités et des possibilités de renonciation. Elles ne sauraient en revanche freiner réellement les comportements d'endettement « actif », reposant sur une consommation compulsive quand ce n'est pathologique.

II. LE PROJET DU GOUVERNEMENT

Le présent article a pour objet de remédier à certaines carences généralement attribuées au dispositif actuel et de mettre en place un traitement à la fois plus rapide et plus efficace des situations de surendettement aggravé.

A. LE CONSTAT DE LA PERFECTIBILITÉ DU RÉGIME ACTUEL ET D'UN CHANGEMENT DE NATURE DU SURENDETTEMENT

1. Le dispositif actuel manifeste ses limites dans les cas de surendettement extrême

a) La hausse statistique du surendettement

La France présente la particularité d'être un pays où l'endettement moyen des ménages demeure modéré et en tout état de cause inférieur à celui constaté chez nombre de ses partenaires, mais où le surendettement touche un nombre croissant de personnes. Le récent rapport de l'Observatoire de l'endettement des ménages révèle ainsi que le taux d'endettement des ménages a diminué en 2002, passant de 52,9 % à

51,3 %, après avoir connu une phase ascendante de six ans (49,1 % en 1995). Les ménages français sont en outre peu endettés au regard des standards internationaux, avec un ratio crédits/revenus disponibles de 46,6 %, soit un encours de crédits de 476 milliards d'euros¹. 60 % des Français auraient recours au crédit à la consommation, contre 80 % à 85 % aux Etats-Unis et dans d'autres pays européens.

Le surendettement demeure néanmoins un fait social majeur. Ainsi qu'il a déjà été souligné, **tant les stocks que les flux de dossiers suivent une tendance ascendante**, de telle sorte qu'au rythme actuel, le stock de dossiers en cours pourrait atteindre le million d'ici cinq ans et le flux annuel approcher les 170.000 dossiers dès cette année, selon le Conseil économique et social². Il en résulte un encombrement des commissions et de manière moins affirmée des juridictions, bien que les juges d'instance invoquent une croissance annuelle de 30 % des saisines au titre du surendettement, qui est en outre un contentieux réputé lourd³ puisqu'il implique de dix à quarante créanciers, lesquels sont traités successivement. Le gouvernement estime en outre à 200.000 le nombre de familles réellement démunies et confrontées au surendettement. Le nombre de dossiers relevant a priori du surendettement aggravé peut être estimé à partir de la part des dossiers de surendettement qui font l'objet d'une procédure de faillite civile en Alsace-Moselle. Cette part étant comprise, d'après le gouvernement, entre 25 % et 30 %, on peut en déduire que **l'insolvabilité notoire représenterait sur le territoire environ 40.000 dossiers par an**.

Le FICP comportait en outre 1,9 million d'inscrits fin décembre 2002, dont 500.000 au titre du surendettement.

b) Les imperfections du dispositif actuel

L'éventail existant des mesures est intégralement utilisé, mais l'effacement total ou partiel des dettes n'est prononcé que marginalement. L'enquête sur l'ensemble des dossiers traités réalisée fin 2001 par la Banque de France a ainsi montré qu'au cours des procédures amiables, les moratoires

¹ La structure de l'endettement s'est également modifiée, avec un maintien de l'endettement immobilier, une diminution de la part des ménages détenant un crédit à la consommation (34,1 % fin 2002 contre 35,4 % fin 2001) – qui paraît corrélé à l'activité économique – et une hausse de la durée moyenne d'endettement (15,2 ans en 2002, contre 11,1 ans en 1992). Le taux de détention de crédits des ménages de moins de trente ans a également diminué de cinq points en deux ans (55,8 % en 2002), alors que la part des plus de 65 ans a fortement augmenté, passant de 6,6 % à 17,1 % entre 1997 et 2002.

² Avis de janvier 2000 (rapporteur : M. Jean-Christophe Le Duigou) et juin 2003 (rapporteur : Mme Pierrette Crosemarie).

³ Selon les indications fournies par le gouvernement une étude comparative entre le tribunal d'instance de Valenciennes – très concerné par le surendettement – et le tribunal de grande instance de Mulhouse a montré que, pour 500 décisions, un juge en charge du surendettement consacre 80 % de son temps à ces dossiers, contre 40 % pour un juge en charge de la faillite civile.

pour l'ensemble des dettes étaient proposés dans près du tiers des cas (dont 80 % pour une durée inférieure à deux ans et 40 % pour une durée inférieure à cinq ans), mais que les commissions ne réussissaient que très rarement à obtenir des abandons de créance, puisqu'ils ne concernaient que **8,4 % des dossiers**. De même, si les recommandations extraordinaires représentaient 38 % de l'ensemble des mesures proposées par les commissions, l'effacement de créances n'intervenait que dans 17 % de ces recommandations, soit 6,5 % de l'ensemble des mesures recommandées. Ces chiffres doivent toutefois être nuancés par le fait que ces mesures ne sont à la disposition des commissions que depuis février 1999, date d'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 1998.

En rapprochant ces chiffres de l'estimation antérieure portant sur le nombre de dossiers de surendettement aggravé, on constate un écart indiquant que **le dispositif actuel, et plus particulièrement les recommandations extraordinaires, ne permettent vraisemblablement pas d'absorber dans des délais raisonnables le flux croissant du surendettement**. Les plans de redressement et recommandations ordinaires présentent également le défaut, dans les cas de surendettement les plus critiques, de se répéter sans pouvoir empêcher un taux de rechute élevé. L'échec de nombreux plans conventionnels vient en effet de ce qu'ils reposent sur les déclarations de dettes du débiteur, sans qu'aucune vérification précise et exhaustive ne puisse être réalisée par la commission.

2. Le profil du surendetté a évolué

L'enquête de la Banque de France précédemment mentionnée a également mis en exergue une **évolution de la nature du surendettement et du profil sociologique du surendetté**. On constate ainsi que les situations de surendettement passif concernent près des deux tiers des dossiers et sont en premier lieu dues au chômage. Dans les trois quarts des dossiers, l'endettement est mixte, c'est-à-dire constitué à la fois de charges courantes et de crédits, et la part de l'endettement immobilier diminue (15 % des dossiers) alors que le poids des dettes bancaires (présentes dans 94 % des dossiers) est prépondérant avec 75 % de la dette totale dans six dossiers sur dix, et exclusivement de la dette bancaire dans 20 % des dossiers. 80 % des dossiers comportent des crédits renouvelables¹ (avec en moyenne quatre crédits par dossier), qui sont la plupart du temps associés à des prêts personnels.

L'enquête souligne également que les caractéristiques socio-économiques des surendettés sont assez homogènes sur l'ensemble du territoire, la région parisienne présentant néanmoins certaines spécificités (fort recours au crédit renouvelable, nombreuses personnes seules, davantage de surendettement chronique...). De manière générale, les personnes seules

¹ Il convient néanmoins de souligner que 98 % des crédits à la consommation se dénouent sans problème particulier, les cas de surendettement étant inclus dans les 2 % restant.

constituent 58 % des surendettés et sont en augmentation sur la décennie 1990 (30 % en 1990), et 32 % des débiteurs sont chômeurs ou inactifs. La classe d'âge la plus représentative n'a en revanche guère évolué : les 35-55 ans représentent toujours la majorité des débiteurs (56 % en 2001), mais les requérants de moins de 25 ans sont en forte augmentation. Il apparaît également que les commissions ont affaire à une part importante de débiteurs à faible revenu : 72 % des surendettés perçoivent des revenus inférieurs à 1.500 euros (60 % en 1990), et 42 % des revenus inférieurs au SMIC.

On peut ainsi déduire de ce constat plusieurs observations :

- une **conjonction entre extension du surendettement et paupérisation des débiteurs**, qui implique une détérioration de nombreuses situations individuelles par « effet de ciseaux » ;

- un **accès plus aisé au crédit**, en particulier du fait du développement important du crédit à la consommation, **qui conduit les ménages à atteindre insensiblement un niveau élevé d'endettement**, par la multiplication de crédits d'un montant unitaire modéré mais portant des intérêts élevés, et dont le consommateur évalue d'autant moins bien l'impact financier qu'ils sont nombreux et diffus ;

- le **surendettement passif, désormais largement prépondérant**, est susceptible de créer une disproportion manifeste entre les charges d'endettement et les revenus, soit que la personne ait perdu une source déterminante de revenus qu'il entendait consacrer au remboursement de charges antérieures à l'accident de la vie, soit que l'inertie des habitudes de consommation se soit traduite par le maintien d'un train de vie incompatible avec une situation financière brutalement dégradée.

3. Des exemples étrangers éclairants

Un certain nombre de nos principaux voisins appliquent depuis parfois plusieurs décennies des procédures de liquidation du patrimoine du débiteur qui, à l'instar de la faillite civile d'Alsace-Moselle, transposent assez largement aux individus la procédure applicable aux entreprises. Tel est le cas en Allemagne¹ (ordonnances du 10 février 1877 sur la faillite), en Angleterre (*Insolvency act* de 1986), aux Pays-Bas, au Canada (loi fédérale de 1985 sur la faillite et l'insolvabilité) et aux Etats-Unis². Si ces pratiques ne constituent pas

¹ L'effacement de dettes obéit toutefois à une procédure assez stricte puisqu'il n'intervient nécessairement qu'après l'échec de la phase amiable et n'est acquis qu'au terme d'une période probatoire de sept ans, au cours de laquelle le débiteur remet chaque mois à un mandataire de ses créanciers la partie saisissable de ses revenus.

² Trois procédures sont prévues dès lors que les créances dépassent un certain seuil : la réorganisation (redressement par restructuration de dette ou liquidation des actifs et suspension des procédures d'exécution engagées à l'encontre du débiteur, qui doit en contrepartie donner

autant de justifications pour une application du même dispositif en France, elles illustrent néanmoins un certain consensus apolitique sur les possibilités ultimes d'effacement de dettes, conforté par un niveau moyen d'endettement des ménages généralement plus élevé dans ces pays.

4. La faillite civile a fait la preuve d'une certaine efficacité

Les bénéficiaires de la faillite civile d'Alsace-Moselle présentent un profil proche de celui du surendetté moyen décrit par l'enquête de la Banque de France précédemment mentionnée.

Parmi les principales caractéristiques exposées dans une enquête réalisée en 1997 par la chambre de consommation d'Alsace, on peut relever que près de 60 % des débiteurs avaient des ressources mensuelles inférieures à 916 euros (et inférieures à 458 euros pour 20 % d'entre eux), 44 % étaient chômeurs et seulement 11 % propriétaires de leur logement. Les créanciers impliqués étaient majoritairement des établissements de crédit (plus de 60 % des créances), les dettes publiques venant en deuxième position (14 % des créances). L'endettement moyen s'élevait à plus de 83.000 euros, avec un écart-type important (8 % des dossiers représentant 60 % du volume de dettes) ; 83 % des dossiers comportaient des crédits à la consommation (certains débiteurs avaient souscrit plus de trente crédits !) et 20 % des crédits immobiliers.

La faillite civile ne paraît pas être le fait d'emprunteurs avertis et cherchant à optimiser l'ensemble du dispositif juridique, mais très majoritairement de débiteurs insolvables en situation de grande précarité ou engagés dans le processus de l'exclusion, et concevant cette procédure comme un « dernier recours » destiné à leur permettre de prendre un nouveau départ. Le taux de rechute, c'est-à-dire de nouvelle mise en œuvre de la faillite civile, serait très faible avec 1,16 %, selon les données communiquées par le gouvernement.

B. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le titre III du présent projet de loi introduit dans le droit de la consommation une novation juridique, la procédure dite de « rétablissement

aux créanciers des garanties morales), l'ajustement (plan de financement des dettes sur cinq ans, à l'issue duquel l'effacement du solde des dettes peut être prononcé, à l'exception des dettes fiscales, alimentaires et de celles garanties par une hypothèque) et la faillite individuelle (proche de la faillite civile, avec une vente des actifs et une annulation du solde des dettes, à l'exception notamment des dettes fiscales et de celles résultant de certains délits), qui reste la procédure la plus utilisée.

personnel», qui s'inspire de la faillite civile et a vocation à compléter le dispositif existant pour s'appliquer aux ménages qui connaissent une authentique situation de détresse financière, caractérisée par l'incapacité avérée et durable de rembourser ses dettes. Certaines dispositions tendent également à améliorer le fonctionnement global des commissions de surendettement.

1. Les aménagements portant sur le fonctionnement des commissions de surendettement

Le présent article comporte certaines dispositions destinées à conforter le rôle des commissions de surendettement en tant que «**point de passage**» **obligé du traitement de l'ensemble des dossiers**, et à améliorer leur expertise comme la portée sociale et financière de leurs recommandations :

a) La composition de la commission

La composition des commissions est étendue à huit membres, avec l'adjonction de deux membres supplémentaires désignés par le préfet de département. Le **II** du texte proposé pour le présent article dispose ainsi que la commission comprend **deux nouvelles personnalités qualifiées**, l'une dans le domaine juridique et l'autre dans le domaine de l'économie sociale et familiale. Un décret viendra préciser les conditions de désignation par le préfet de ces nouveaux membres, mais il serait souhaitable qu'il en précise également le «profil», les qualités et le niveau de formation. Ces membres pourront par exemple être, s'agissant du juriste, un agent de la Banque de France ou un ancien magistrat, et un travailleur social s'agissant du second. Ce rééquilibrage de la composition des commissions devrait permettre de diversifier leur approche et d'accroître leurs compétences, qui sont néanmoins déjà bien établies par plus d'une décennie de pratique.

Il importerait cependant que l'indépendance de ces membres soit garantie et que l'extension de la commission ne se traduise pas par un allongement de la durée d'examen et par des difficultés décisionnelles, de telle sorte que la question de la voix consultative plutôt que délibérative de ces personnalités qualifiées mériterait sans doute d'être posée. Le juriste a ainsi vocation à apporter un éclairage technique sur certains points délicats et à participer à la sélection des dossiers, mais son intervention ne devrait pas se traduire par une expertise approfondie et systématique de toutes les créances non plus que par une substitution partielle au rôle du juge, qui a notamment pour fonction de trancher tout désaccord ou doute sur la validité juridique d'une créance. Il conviendrait enfin que cet aménagement stabilise la composition de la commission sur le long terme, son rôle étant en effet

suffisamment vaste pour que l'on puisse en exciper de nouvelles contributions de personnalités qualifiées, mais en courant le risque d'en paralyser l'action.

b) Les nouveaux délais d'instruction

La commission est saisie de l'ensemble des dossiers, qui lui demeurent soumis par les débiteurs, et effectue le tri entre ceux susceptibles de faire l'objet d'une procédure de rétablissement personnel et ceux pour lesquels les procédures actuelles de plan conventionnel, de recommandations ou de moratoire paraissent plus appropriées. L'instruction préalable du dossier devant aboutir au choix de la procédure est désormais insérée dans des délais, le 1° du **IV** du texte proposé par le présent article pour le premier alinéa de l'article L. 331-3 du code de la consommation disposant que la commission dispose d'un **délai de cinq mois maximum pour procéder à cette instruction**, que l'on pourrait qualifier de « gare de triage ».

Le 2° et le 3° du **IV** du présent article comportent également une nouvelle rédaction des dispositions relatives aux auditions réalisées par la commission : une fois que cette dernière a déclaré le dossier recevable, elle en informe le débiteur et lui indique qu'elle peut procéder, s'il le demande, à son audition ; elle peut également entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile, dès lors qu'elle intervient à titre gratuit.

c) Le non prélèvement des échéances de crédit

Le 2° du **IV** précise que la déclaration de recevabilité emporte interdiction pour les créanciers de percevoir des frais ou commissions en cas de rejet de l'avis de prélèvement.

d) Un nouveau mode de calcul du « reste à vivre »

Le **III** du texte proposé pour le présent article introduit une nouvelle définition du « reste à vivre », **qui se verrait augmenté des prestations insaisissables** (parmi lesquelles figurent en particulier les allocations familiales et chômage et l'allocation adulte handicapé¹) dans la mesure où celles-ci seraient « sanctuarisées », c'est-à-dire exclues de l'assiette du calcul de la partie des ressources réservée aux dépenses courantes du ménage.

Cette mesure vient mettre fin à une jurisprudence récente de la Cour de cassation (arrêt de la 1^{re} chambre civile du 12 février 2002), qui avait jugé que les prestations insaisissables devaient être intégrées dans le calcul, et est destinée à pallier le constat de restes à vivre parfois notoirement

¹ Des prestations considérées comme insaisissables peuvent néanmoins faire l'objet d'une saisie partielle ou totale, si elles ont été obtenues par fraude, ou dans le but de couvrir les dépenses qui sont l'objet de ces prestations.

insuffisants¹ ; elle ne permet pas en revanche d'atténuer les **disparités** aujourd'hui constatées entre commissions dans le calcul de cette ressource de subsistance². L'harmonisation souhaitable des pratiques des commissions en la matière, en vue d'une plus grande équité de traitement des surendettés, supposerait d'établir un recueil des « meilleures pratiques » ou de disposer d'un **système d'information commun** à l'ensemble des commissions, qui ne sont aujourd'hui pas mis en œuvre.

e) La durée du plan conventionnel de redressement

Le **VII** complète l'article L. 331-6 du code de la consommation, relatif au plan conventionnel de redressement, en précisant que **ce plan ne peut excéder huit ans** (comme c'est déjà actuellement le cas pour les « recommandations ordinaires » de report ou de rééchelonnement prévues à l'article L. 331-7 du même code) **et ne peut être renouvelé**, ce que ne prévoit pas le droit actuel. La commission de surendettement pourrait toutefois proroger le plan de deux années supplémentaires, soit dix ans au total. De même, le 2° du **VIII** dispose que les « recommandations ordinaires » précédemment mentionnées ne pourraient excéder une durée de dix ans ni être renouvelées.

f) L'inclusion des créances fiscales, parafiscales et sociales

Le **VIII** et le **IX** comportent une disposition importante tendant à mettre fin au privilège dont disposent les créances fiscales, parafiscales et sociales au regard du traitement du surendettement. Les mesures ordinaires et extraordinaires (moratoire puis, le cas échéant, remise partielle ou totale) prévues aux articles L. 331-7 et L. 331-7-1 du code de la consommation **intégreraient les dettes fiscales, parafiscales et envers les organismes de sécurité sociale**, permettant un traitement global du passif. Seules les créances alimentaires demeureraient exclues du dispositif d'allègement. Il apparaît en effet que la faculté dont dispose l'administration fiscale de procéder à des remises sur recours gracieux est rarement utilisée, et en tout cas de manière vraisemblablement insuffisante pour atténuer réellement l'insolvabilité des débiteurs. **Le gouvernement estime l'impact annuel de cette mesure à environ 100 millions d'euros pour le budget de l'Etat** (donc hors sécurité sociale), compte tenu du nombre de dossiers susceptibles d'entrer en procédure de rétablissement personne (environ 40.000) et de la part de la dette publique (22,5 %) dans la structure moyenne du passif des surendettés.

¹ Il serait dans les deux tiers des cas compris entre 765 euros et 1.525 euros mensuels.

² L'association « Familles de France » relevait ainsi dans son billet parlementaire de juin 2003: « Pour dégager un reste à vivre décent, chaque commission, selon ses critères, commence par évaluer les charges réelles du foyer tandis que les magistrats se fondent sur le barème des saisies sur rémunération. Cette dernière mécanique revient pratiquement à fixer le reste à vivre au niveau du RMI, un montant incompatible ne serait-ce qu'avec une activité professionnelle. Un tel plan est alors un carcan qui étouffe le surendetté. Ainsi, un ménage déclaré insolvable selon les critères d'une commission pourrait être considéré comme solvable par un magistrat. »

La prise en compte des dettes fiscales, parafiscales et sociales dans les plans de rééchelonnement et moratoires pourrait sembler contestable, dans la mesure où le paiement de ces sommes représente une créance de la société dans son ensemble et un devoir posé par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹. Le privilège dont bénéficie l'administration fiscale doit toutefois être tempéré par la situation d'authentique détresse qui affecte certains ménages et les rend dans l'impossibilité manifeste d'acquitter ces dettes. Il convient également de relever que les dettes dont sont à cet égard redevables les ménages les plus endettés ne consistent guère qu'en la taxe d'habitation et la redevance audiovisuelle.

2. La nouvelle procédure judiciaire de rétablissement personnel

a) Le contexte du projet

Le V du texte proposé pour le présent article introduit de nouveaux articles L. 331-3-1 à L. 331-3-7 dans le code de la consommation, qui constituent l'ensemble du dispositif de la procédure judiciaire de rétablissement personnel. Cette procédure s'inspire assez largement de la faillite civile, mais n'en reprend pas les modalités les plus contestées, en particulier l'inscription du failli au casier judiciaire, jugée stigmatisante pour l'intéressé, et la vente systématique des biens.

La perspective d'une extension de la faillite civile à l'ensemble du territoire a longtemps suscité de nombreuses critiques, mais le soutien au projet du gouvernement s'est élargi au cours des derniers mois, tant en raison d'une prise de conscience de l'utilité de cette procédure que d'améliorations tendant à tenir compte de certaines préoccupations légitimes.

Le projet gouvernemental a ainsi fait l'objet **d'une vaste concertation avec les principaux intéressés** (magistrats, représentants des établissements de crédit, associations familiales et de consommateurs, Banque de France...), et se révèle in fine très proche des recommandations émises par des associations telles que l'UFC-Que Choisir et l'Union nationale des associations familiales.

Le gouvernement estime aujourd'hui qu'après douze années de fonctionnement des commissions de surendettement, **le dispositif se révèle insuffisant pour traiter les cas les plus sérieux de surendettement**. Ainsi qu'il a été souligné, les procédures d'effacement de dette sont rarement utilisées et les plans de redressement, même étalés sur de nombreuses années, ne permettent pas dans certains cas de résorber le passif accumulé, et les

¹ « Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

commissions sont confrontées à des capacités de remboursement souvent modestes (voire nulles dans 27 % des cas).

b) Les conditions requises du débiteur

La mise en œuvre de la procédure de rétablissement personnel repose sur le **critère déterminant du constat d'une « situation irrémédiablement compromise » du débiteur**, prévu dans le texte proposé pour le nouvel article L. 331-3-1. Cette notion paraît à la fois évocatrice et floue, et mériterait à cet égard d'être précisée. Elle se distingue de la situation de surendettement définie à l'article L. 331-2 du code de la consommation et ne se confond pas strictement avec la notion d'« insolvabilité notoire » de la faillite civile. Si cette dernière implique un constat à un instant donné, la situation irrémédiablement compromise représente une conception plus « dynamique » et prospective se traduisant par l'absence d'espoir de retour à meilleure fortune. Pour le Conseil économique et social, les débiteurs concernés seraient ceux « *ne disposant d'aucune capacité de remboursement et / ou pour lesquels aucune amélioration de la situation n'est envisageable dans un délai raisonnable* ». Ce type de situation peut aussi être compris comme une **disproportion manifeste** entre le passif exigible et à échoir d'une part, l'actif disponible et les ressources actuelles et prévisibles d'autre part, et ce de manière **notoire** (dont les critères ont été définis par la jurisprudence) et **durable**, et non selon une évaluation bilantielle instantanée telle qu'elle est privilégiée dans les procédures collectives. La liquidation des sociétés se distingue néanmoins fondamentalement du rétablissement personnel en ce que ce dernier vise avant tout la liquidation du patrimoine, et la première se traduit généralement par la disparition de la personne morale.

Ce critère est assorti d'une **condition essentielle de bonne foi** du débiteur, déjà prévue par le dispositif actuel (mais, rappelons-le, absente de la faillite civile), qui continue d'être présumée et ne peut donc être prouvée qu'*a contrario* (déchéance de la procédure dans les cas de dol ou de mauvaise foi, tels que décrits par l'article L. 333-2 du code de la consommation).

c) Les cas de déclenchement de la procédure

Le déclenchement de la procédure se fait toujours avec l'accord du débiteur et est susceptible d'intervenir dans un cas « de droit commun » et trois cas « alternatifs » :

- le cas le plus fréquent, tel qu'exposé par la rédaction proposée par le V du présent article pour l'article L. 331-3-1 du code de la consommation, advient **au cours de la phase d'instruction** et d'aiguillage du dossier précédemment mentionnée ;

- la situation irrémédiablement compromise du débiteur peut aussi être constatée **au cours de l'exécution d'un plan conventionnel ou des**

recommandations de la commission. Le traitement amiable « classique » est alors interrompu pour orienter le dossier vers une procédure de rétablissement personnel ;

- aux termes du texte proposé par le V pour le nouvel article L. 331-3-7, à défaut de notification de la décision par la commission sur son dossier dans le délai imparti de cinq mois, **le débiteur peut saisir directement le juge pour demander l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel, sans passer par la commission du surendettement.** Il s'agit donc là d'une **exception majeure au principe de recentrage sur la commission comme unique point d'entrée**, et on peut à cet égard considérer que cette entorse se révélerait assez étendue, considérant la durée relativement courte du délai d'instruction attribué à la commission. L'esprit originel du projet pourrait s'en trouver atténué, au profit d'une « judiciarisation » excessive de la procédure ;

- le même article dispose également que la procédure peut être initiée par le juge de l'exécution **suite à la contestation d'une décision de la commission par le débiteur et à sa demande.** Si les conditions d'ouverture sont réunies, le juge de l'exécution renvoie alors le dossier au greffe du tribunal d'instance en vue de l'ouverture de la procédure. Il conviendra cependant d'éviter que les débiteurs ne profitent d'une sorte d'« effet d'aubaine » et ne se saisissent de n'importe quel prétexte pour contester la décision de la commission, et ainsi requérir directement le bénéfice du rétablissement personnel.

Inversement, le texte proposé pour l'article L. 331-3-6 précise **qu'à tout moment de la procédure** devant le tribunal d'instance, le juge peut renvoyer le dossier à la commission pour un réexamen, s'il estime que les conditions requises pour un rétablissement personnel ne sont pas réunies. Cette clause générale de renvoi à la commission en cas d'erreur de diagnostic ou d'élément nouveau dans la situation du débiteur, tel qu'un retour soudain à meilleure fortune ou des indices concordants de mauvaise foi, a été insérée par le Conseil d'Etat.

d) L'audition et le jugement d'ouverture

Le texte proposé pour l'article L. 331-3-1 dispose que lorsque la situation irrémédiablement compromise et la bonne foi du débiteur sont établies après audition du débiteur, la commission transmet le dossier au tribunal d'instance en vue de l'ouverture de la procédure. L'accord du débiteur est requis, l'absence de réponse aux convocations de la commission valant acquiescement.

Le juge organise dans un délai d'un mois une audience d'ouverture, à laquelle un **travailleur social est invité à participer.** Cette mesure est destinée à faciliter le contact entre le débiteur et les services sociaux, car

l'expérience montre que les surendettés ne se rendent guère auprès de ces services lorsqu'ils y sont invités par la commission. Au cours de cette audience, le juge convoque le débiteur et les créanciers connus, **apprécie une seconde fois le caractère irrémédiablement compromis et la bonne foi du débiteur**, et rend un jugement d'ouverture qui entraîne la **suspension** des saisies en cours. Le texte proposé par le **VI** du présent article pour l'article L. 331-5 du code de la consommation précise les conditions de cette suspension, qui est acquise jusqu'au jugement de clôture mais ne peut être prononcée que par le juge de la saisie immobilière pour les cas de saisie immobilière antérieure à la procédure de rétablissement personnel.

Le juge désigne alors un **mandataire**, dont les qualités sont définies par décret (précision que ne comportait pas la version initiale du projet) et qui pourrait par exemple être un mandataire judiciaire tel que défini par le code de commerce, un agent de la Banque de France ou un huissier de justice. Le décret devra en tout état de cause préciser les garanties de formation et de probité de ce mandataire.

Outre la présence d'un travailleur social au sein de la commission et à l'audience d'ouverture, un **accompagnement social** est possible dès le début de la procédure, puisque le juge peut également faire procéder à une enquête sociale et ordonner un suivi social du débiteur. Le projet de loi ne prévoit cependant pas d'échange formalisé entre la commission de surendettement ou le juge et la commission d'aide sociale d'urgence. Il convient de relever qu'une telle articulation a été mise en place par circulaire mais est en pratique très peu suivie.

e) La mission d'expertise du mandataire

Une étape proche de la « phase d'observation » prévue dans les procédures collectives est alors engagée, au cours de laquelle le mandataire procède aux **mesures de publicité destinées à recenser les créanciers**, qui produisent leurs créances. Cette publicité interviendrait par voie de publication officielle (Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales ou journal d'annonces légales), dont les limites résident principalement dans l'information des créanciers individuels (artisans, propriétaire du logement...), qui ne consultent guère ce type de document. Le rôle du mandataire conforte l'analogie du rétablissement personnel avec la **procédure applicable aux entreprises commerciales**, dans la mesure où les mesures de publicité doivent contribuer à un traitement globalisé des créances dans le cadre d'une procédure collective, et non plus créance par créance comme c'est aujourd'hui le cas.

Le mandataire dresse en outre le bilan de la situation économique et sociale du débiteur et vérifie les éléments d'actif et de passif. Deux possibilités se présentent alors :

- **si le débiteur possède des actifs**, le mandataire a un délai de **quatre mois** pour préparer et remettre son rapport au juge, qui prononce la **liquidation** du patrimoine (cf. *infra*). Le texte proposé pour l'article L. 331-3-1 dispose également que le débiteur, à compter de la désignation du mandataire, ne peut aliéner ses biens sans son accord ;

- **si le débiteur possède un actif de très faible valeur**, c'est-à-dire si, aux termes du texte proposé pour l'article L. 331-3-4, il ne « *possède rien d'autre que des biens meubles nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité* », le mandataire rend son rapport au juge dans un délai maximum de **deux mois** et le juge ne désigne pas de liquidateur. Il s'agit là d'une **différence essentielle avec la procédure de faillite civile**, dans la mesure où cette dernière prévoit nécessairement une liquidation de tout ou partie des biens.

Le périmètre du patrimoine pris en compte par le mandataire exclut en effet les « *biens meubles nécessaires à la vie courante* » ainsi que « *les biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité* ». La première notion constitue une innovation juridique, puisque le code civil¹ et le code général des impôts font référence aux « **meubles meublants** ». Les biens meubles nécessaires à la vie courante constitueraient donc une catégorie plus restrictive, de façon à ce que certains meubles meublants non indispensables, tels que les objets d'ornement, puissent être saisis. Concernant la seconde notion, des précisions apparaissent nécessaires sur le terme d'« activité ». Il s'agit sans doute, par ce terme, de **ne pas viser exclusivement une activité professionnelle déclarée et rémunérée**, mais de manière générale toute activité de type professionnel nécessaire à la survie financière de la personne. Ainsi, si la recherche d'un emploi paraît couverte par ce terme, l'incertitude est permise sur la prise en compte d'une activité rémunérée occulte ou non déclarée, mais les occupations d'un retraité ou d'une mère de famille ne seraient a fortiori pas prises en compte, étant d'essence non professionnelle. Néanmoins la qualification de la nature de l'activité et des biens non professionnels et non liquidables qui sont associés à cette activité relèverait sans doute de **l'appréciation du juge**, qui serait amené à établir au cas par cas l'importance de l'activité au regard de ses fonctions financières et de maintien du lien social, ainsi que la qualification des biens en tant que prolongement nécessaire de ladite activité. Plus concrètement, l'exclusion d'un bien non professionnel indispensable à l'exercice de l'activité impliquerait par exemple d'intégrer dans le périmètre de l'actif liquidable une automobile de standing,

¹ L'article 534 du code civil précise ainsi :

« Les mots meubles meublants ne comprennent que les meubles destinés à l'usage et à l'ornement des appartements, comme tapisseries, lits, sièges, glaces, pendules, tables, porcelaines et autres objets de cette nature.

« Les tableaux et les statues qui font partie du meuble d'un appartement y sont aussi compris, mais non les collections de tableaux qui peuvent être dans les galeries ou pièces particulières.

« Il en est de même des porcelaines : celles seulement qui font partie de la décoration d'un appartement sont comprises sous la dénomination de meubles meublants ».

mais d'en exclure un véhicule amorti ou de niveau de gamme modeste qui serait nécessaire aux déplacements et à l'emploi d'un débiteur isolé, en milieu rural par exemple.

f) La liquidation des actifs du débiteur

Le nouvel article L. 331-3-2 introduit par le présent article dispose que le juge, sur le rapport du mandataire, prononce la liquidation du patrimoine personnel du débiteur lorsque celui-ci est suffisant. Le juge désigne un liquidateur, qui peut être le mandataire et dispose d'un **délai d'un an pour vendre les biens** du débiteur. Le liquidateur réalise une vente à l'amiable ou forcée, cette dernière devant répondre aux conditions fixées par la loi n° 91 650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution. La première solution apparaît généralement préférable mais il n'est pas toujours possible de la mettre en oeuvre.

Une fois l'actif réalisé, l'alternative, aux termes du texte proposé pour l'article L. 331-3-3 du code de la consommation, est la suivante :

- **si l'actif est suffisant pour désintéresser les créanciers**, le juge prononce la clôture de la procédure. Le texte proposé pour l'article L. 331-3-5 dispose que les créanciers sont désintéressés selon le rang des sûretés qui assortissent leurs créances ; c'est donc le droit commun de la priorité des créanciers qui s'applique ;

- **si l'actif réalisé est insuffisant, le juge prononce la clôture pour insuffisance d'actif**, qui emporte effacement de toutes les dettes non professionnelles subsistantes, à l'exception des dettes alimentaires.

La clôture pour insuffisance d'actif est également prononcée **sans liquidation** si, ainsi qu'il a été mentionné *supra*, l'actif du débiteur apparaît très faible. L'effacement porte alors sur l'ensemble des dettes, sans qu'il y ait eu préalablement liquidation partielle de l'actif.

Néanmoins le texte proposé pour l'article L. 331-3-4 prévoit également que **la liquidation judiciaire peut être évitée à titre exceptionnel** par le juge, qui se fait alors conciliateur des parties en vue de l'élaboration d'un **plan de redressement**. Ce plan, dont le juge fixe la durée, est susceptible de comporter des mesures variées dont la durée est prorogable mais ne peut excéder dix ans : report ou rééchelonnement de paiements, remises de dettes, réduction ou suppression du taux d'intérêt, consolidation, création ou substitution de garantie. En cas d'inexécution du plan, le juge en prononce la résolution. L'élaboration du plan par le juge participe toutefois de la « judiciarisation » de la procédure, et **tend à éluder le rôle que la commission de surendettement joue habituellement en la matière**.

La liquidation assortie d'un effacement des dettes est ainsi censée permettre un « nouveau départ » du débiteur, qui ne serait plus en situation d'insolvabilité chronique mais ne verrait pas pour autant assurées les conditions de sa résolvabilisation, c'est-à-dire l'établissement de revenus pérennes.

g) L'inscription au fichier des incidents de paiement

Le nouvel article L. 331-3-5 introduit par le présent article précise que les personnes ayant fait l'objet d'une procédure de rétablissement personnel sont inscrites au fichier des incidents de paiement pour une durée de **cinq ans**. Cette durée d'inscription est inférieure à celle actuellement prévue pour les mesures de traitement du surendettement (huit ans). Une différence notable avec la faillite civile réside donc dans l'absence d'inscription au casier judiciaire, perçue par le débiteur comme une forme de « punition », et susceptible de lui créer des difficultés en cas de recherche ultérieure d'emploi.

Le nouveau dispositif global de traitement du surendettement comprendrait donc **quatre procédures**, dont l'application serait fonction de l'ampleur du déséquilibre de la situation financière du demandeur. **Le rétablissement personnel coexisterait avec la faillite civile dans les départements d'Alsace-Moselle**, de telle sorte que pas moins de trois procédures d'effacement des dettes pourraient être mises en oeuvre (outre les deux précédemment mentionnées, les recommandations « extraordinaires » visées à l'article L. 331-7-1 du code de la consommation), ce qui pourrait occasionner des difficultés d'orientation pour les commissions de surendettement et les juridictions.

Le dispositif global applicable serait ainsi le suivant :

	Plan conventionnel <i>(L. 331-6)</i>	Recommandations ordinaires <i>(L. 331-7)</i>	Recommandations extraordinaires <i>(L. 331-7-1)</i>	Rétablissement personnel <i>(L. 331-3-1 à L. 331-3-7)</i>
Débiteurs concernés	Incapacité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à ses dettes non professionnelles exigibles ou à échoir.	Echec du plan conventionnel.	Insolvabilité caractérisée par l'absence de biens saisissables permettant d'apurer tout ou partie des dettes et rendant inapplicables les mesures de rééchelonnement.	Situation irrémédiablement compromise
Objectifs et modalités	Plan conventionnel de redressement approuvé par les parties : Report, rééchelonnement, remise de dettes. Réduction ou suppression du taux d'intérêt. Consolidation, création ou substitution de garanties.	Recommandations de la commission : Rééchelonnements et reports, imputation des paiements sur le capital, réduction du taux d'intérêt, réduction du montant de la fraction des prêts immobiliers restant due (en cas de vente forcée du logement principal).	Recommandations de la commission : Moratoire de 3 ans, et le cas échéant effacement total ou partiel des dettes.	- Liquidation judiciaire du patrimoine et effacement des dettes ; - ou effacement des dettes sans liquidation ; - ou plan de redressement sur 10 ans.
Organe compétent	Commission de surendettement. Le juge de l'exécution donne force exécutoire aux recommandations et statue sur les contestations des débiteurs et créanciers.			Commission de surendettement en amont, puis juge d'instance.
Conséquences	Plan non renouvelable.		Pas de nouvel effacement possible pendant 8 ans.	Inscription au FICP pour 5 ans.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un grand nombre d'amendements, dont la majorité viennent utilement clarifier et simplifier la procédure et en améliorer l'articulation avec le dispositif actuel.

A. LES DISPOSITIONS PORTANT SUR LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS ET LE DISPOSITIF GLOBAL DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT

Sur proposition de notre collègue député Philippe Houillon, rapporteur pour avis de la commission des lois, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de structure tendant à modifier le I du présent article et à introduire dans le titre III du livre III du code de la consommation un nouvel article introductif L. 330-1 qui définit la situation de surendettement, la « situation irrémédiablement compromise » du débiteur, précise l'articulation des différentes procédures de traitement du surendettement et indique qu'elle relève de la compétence du juge de l'exécution. La définition du surendettement reprend celle actuellement prévue par l'article L. 331-1 du code de la consommation¹, et la **situation irrémédiablement compromise est définie** (par référence à des arrêts de la Cour de cassation) comme « *l'impossibilité manifeste, compte tenu de l'actif disponible du débiteur et de ses ressources actuelles et prévisibles, d'apurer son passif par la mise en oeuvre des mesures de traitement visées au deuxième alinéa²* ». Cette définition, qui retient notamment l'insuffisance des ressources « *prévisibles* », est plus prospective que celle de l'insolvabilité³ visée à l'article L. 331-7-1 (relatif aux recommandations extraordinaires), qui relève du constat d'une situation présente. Elle n'intègre pas un retour non prévisible à meilleure fortune, par exemple à la suite d'un héritage ou de gains de jeu, qui permettrait de mettre fin à la procédure de rétablissement personnel si elle avait été initiée. Le dispositif actuel de traitement du surendettement (plan conventionnel, rééchelonnement, moratoire et effacement total ou partiel des dettes) serait applicable « *lorsque les ressources ou l'actif réalisable du débiteur le permettent* ». Enfin, dans un souci d'harmonisation et d'efficacité, **le juge de l'exécution serait compétent pour l'ensemble des procédures de traitement du surendettement**, donc en lieu et place du juge d'instance s'agissant du rétablissement personnel.

Avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement du même rapporteur tendant à préciser la formation que devra avoir reçue le nouveau membre de la commission de surendettement, justifiant d'une expérience juridique. Cette personnalité qualifiée devrait ainsi justifier « *d'un diplôme sanctionnant une formation*

¹ « La situation de surendettement des personnes physiques (est) caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir ».

² Il s'agit du plan conventionnel de redressement, des recommandations ordinaires de rééchelonnement et des recommandations extraordinaires, visés aux articles L. 331-6, L. 331-7 et L. 331-7-1 du code de la consommation.

³ Aux termes de l'article L. 331-7-1, l'insolvabilité du débiteur « est caractérisée par l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie de ses dettes et rendant inapplicables les mesures prévues à l'article 331-7 », que sont les recommandations ordinaires.

d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat dans le domaine juridique ». Le gouvernement a en outre précisé en séance que les deux nouveaux membres de la commission auraient voix **consultative** et non délibérative, considérant leur rôle d'expertise plutôt que décisionnel.

Sur proposition de notre collègue député Cécile Gallez, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, et avec l'avis favorable du gouvernement, les députés ont adopté un amendement complétant le texte proposé par le II du présent article pour l'article L. 331-1 du code précédemment mentionné, et tendant à instituer auprès de chaque commission une **cellule chargée de la prévention du surendettement et de l'accompagnement social des surendettés**. Cette cellule de suivi élaborerait un programme d'actions et coordonnerait les interventions des services publics sociaux et des associations.

Après que le gouvernement s'en fut remis à sa « sagesse », l'Assemblée a adopté un amendement du même rapporteur, sous-amendé par notre collègue député Philippe Houillon, modifiant le III du présent article et tendant d'une part à caractériser les cautions créatrices d'une dette non professionnelle, et d'autre part à modifier le mode de calcul du « reste à vivre » en maintenant les prestations insaisissables dans le périmètre des revenus du débiteur, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation précédemment évoquée, mais en majorant le revenu minimum résiduel d'un **montant forfaitaire par personne à charge**.

A l'initiative de notre collègue député Philippe Houillon et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a également adopté deux amendements tendant, d'une part, à **porter de cinq à six mois le délai d'instruction et d'orientation des dossiers** dont disposent les commissions, et d'autre part à préciser que **l'absence de réponse du débiteur aux convocations de la commission vaudrait refus de la saisine du juge** aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel, conformément à l'application du principe juridique selon lequel « qui ne dit mot ne consent pas ». Le second amendement restreint en outre la saisine du juge de l'exécution, après constatation de la situation irrémédiablement compromise du débiteur, à la seule période d'instruction et d'orientation du dossier par la commission (et donc non plus également au cours de l'exécution d'un plan conventionnel ou des recommandations de la commission).

Par coordination avec le premier amendement de structure, l'Assemblée a adopté deux amendements tendant à insérer deux sections au sein du chapitre II (dont la rédaction est modifiée pour devenir « *Des compétences du juge de l'exécution en matière de traitement des situations de surendettement* ») du titre III du livre III du code de la consommation, respectivement intitulées « *Section 1 – Du contrôle par le juge des mesures recommandées par la commission de surendettement* » et « *Section 2 – De la procédure de rétablissement personnel* ». Une nouvelle numérotation des

articles ayant trait à la procédure de rétablissement personnel a en outre été proposée et adoptée.

B. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU RÔLE DU MANDATAIRE ET À LA LIQUIDATION JUDICIAIRE

Sur proposition de notre collègue député Philippe Houillon et avec l'avis favorable du gouvernement, les députés ont adopté un amendement précisant que les procédures d'exécution en cours, dès lors qu'elles porteraient sur les dettes autres qu'alimentaires, seraient suspendues par le jugement d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel. Cette suspension serait acquise jusqu'au jugement de clôture. L'Assemblée nationale a également adopté un amendement visant à rendre **facultative, et non plus obligatoire, la désignation d'un mandataire par le juge de l'exécution**, afin de laisser à ce dernier une plus grande marge d'appréciation, et le cas échéant d'alléger les coûts. En outre cette désignation ne saurait avoir lieu si le débiteur ne possède aucun bien et n'offre donc aucune perspective de liquidation.

Sur proposition du même rapporteur et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée a adopté un amendement, sous-amendé par notre collègue député Cécile Gallez, tendant à **préciser le dispositif de recensement des créances par le mandataire**, en référence à la procédure applicable aux entreprises. Les créanciers devraient produire leurs créances dans un délai fixé par décret, et les créances n'ayant pas été produites dans ce délai seraient réputées éteintes, sauf à ce que soit prononcé par le juge un relevé de forclusion. L'amendement précise également que le mandataire vérifie les créances. En outre, le débiteur ne pourrait plus aliéner ses biens que dans certaines conditions, à compter du jugement d'ouverture et non plus de la désignation du mandataire. Par coordination avec un amendement antérieur, cet amendement prévoit enfin qu'à défaut de désignation d'un mandataire, le juge fait publier un appel aux créanciers. Les modalités d'application de l'ensemble de ces dispositions seraient définies par décret. Les députés ont également adopté un amendement précisant qu'il reviendrait au juge de l'exécution, lors de la remise du rapport du mandataire, de statuer sur les éventuelles contestations de créances.

A l'initiative de notre collègue député Cécile Gallez et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à **préciser les modalités de mise en vente des biens par le liquidateur**, et plus particulièrement à proposer un dispositif équilibré de cession des biens immobiliers, dont la vente amiable serait privilégiée, et la vente « à la chandelle » imposée en l'absence de vente amiable dans les douze mois. Le liquidateur disposerait des biens du débiteur sous certaines limites et rendrait compte de sa mission au juge dans des conditions fixées par décret. Le

débiteur aurait la faculté de requérir du juge d'interrompre la vente du bien ou droit immobilier, et le juge pourrait le cas échéant interrompre la vente pour insuffisance de prix. Les députés ont également adopté un amendement déposé par notre collègue député Philippe Houillon, prévoyant la subrogation du liquidateur dans les droits du créancier dans le cas où une procédure de saisie immobilière aurait été engagée avant le jugement d'ouverture. L'amendement précise également la répartition du produit des actifs selon le rang des sûretés assortissant les créances, conformément au droit commun.

Les députés ont adopté, sur proposition de notre collègue député Philippe Houillon et avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement prévoyant une **exception au principe d'effacement des dettes au profit des cautions et coobligés ayant payé en lieu et place du débiteur**, à l'instar de la procédure de faillite civile. Il s'agit donc d'éviter que dès lors que la caution soit privée de son droit de recours contre les créanciers, dès lors qu'elle aurait été mise en oeuvre.

C. LES AUTRES DISPOSITIONS RELATIVES AU TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT

L'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Philippe Pemezec, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques, et avec l'avis favorable du gouvernement, a adopté un amendement précisant que, lorsqu'il estime que la liquidation judiciaire peut être évitée et que la conciliation par l'élaboration d'un plan de redressement n'a pu aboutir, le juge établisse lui-même un plan comportant, le cas échéant, les mesures de rééchelonnement visées à l'article L. 331-7 du code de la consommation. Les députés ont également adopté **l'extension de la durée d'inscription au FICP de cinq à huit ans** pour les personnes ayant bénéficié de la procédure de rétablissement personnel, afin d'harmoniser cette durée avec celle prévue par le dispositif actuel (mais qu'un amendement de l'Assemblée contribue à allonger).

Sur proposition de notre collègue député Muguette Jacquain et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée a adopté la levée de l'inscription du débiteur au FICP dès lors que celui-ci aurait apuré ses dettes ou exécuté le plan de redressement.

A l'initiative de notre collègue député Philippe Pemezec et avec l'avis favorable du gouvernement, les députés ont adopté le **caractère non renouvelable de l'utilisation de la procédure de rétablissement personnel par le débiteur**.

Sur proposition de notre collègue député Philippe Houillon et avec l'avis favorable du gouvernement, les députés ont adopté un amendement précisant les conditions dans lesquelles le plan conventionnel de redressement

pourrait être prorogé de deux ans après une période de droit commun de huit ans. Sur proposition de notre collègue député Cécile Gallez et avec l'avis **défavorable** du gouvernement, l'Assemblée nationale a également adopté la possibilité d'un allongement de ces délais dès lors que les mesures du plan concerneraient le remboursement d'un prêt immobilier destiné au financement de la résidence principale, et dont le plan permettrait d'éviter la cession par le débiteur.

A l'initiative de notre collègue député Philippe Houillon et avec l'avis favorable du gouvernement, les députés ont adopté un amendement modifiant le IX du texte proposé par cet article pour l'article L. 331-7-1 du code précédemment mentionné, et tendant à **mieux articuler la procédure de rétablissement personnel avec le dispositif actuel**. Il précise ainsi que la commission peut décider d'un moratoire sur les créances exigibles lorsqu'elle constate l'insolvabilité du débiteur mais ne retient pas le caractère irrémédiablement compromis de sa situation.

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements du même député tendant respectivement à :

- **réduire de trois ans à dix-huit mois** (après sous-amendement par notre collègue député Philippe Pemezec) **la durée du moratoire** proposé par la commission dans le cadre de ses « recommandations extraordinaires » ;

- introduire un nouvel article L. 331-7-2 dans le code de la consommation en vue de prévoir les hypothèses de résolution du plan de redressement, et partant, d'explicitier l'articulation avec la procédure de rétablissement personnel. Le débiteur pourrait ainsi saisir la commission aux fins d'ouverture de cette procédure, s'il apparaissait que sa situation devenait irrémédiablement compromise en cours d'exécution du plan ou des recommandations de la commission (lesquels deviendraient caducs) ;

- exclure du bénéfice du rééchelonnement ou de l'effacement, quelle que soit la procédure en cours et sauf accord du créancier, non seulement les dettes alimentaires – ainsi que le prévoit le projet du gouvernement – mais encore **les dommages-intérêts et les amendes prononcés dans le cadre d'une condamnation pénale**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances approuve la volonté du gouvernement de moderniser le dispositif de traitement du surendettement et d'instaurer une nouvelle procédure rapide et efficiente, destinée à résoudre les cas les plus critiques pour lesquels les recommandations traditionnelles des commissions de surendettement se montrent inadaptées. La faillite civile, qui a fait preuve

d'une certaine efficacité et dont le taux de rechute se révèle marginal (1,16 %), **constitue une bonne source d'inspiration, et avait d'ailleurs présidé au dépôt en 1989 d'une proposition de loi de notre collègue Jean Arthuis relative à l'extension de cette procédure, mais ne doit pas occulter le rôle central des commissions dans l'instruction des dossiers**, ainsi que le soulignait le rapport d'information de 1997 des commissions des finances et des lois, précédemment cité. La nouvelle procédure préserve un certain équilibre entre aide aux ménages les plus défavorisés et prévention d'une utilisation abusive ou détournée de l'effacement des dettes, en particulier grâce au critère déterminant de la bonne foi, à la mise en place d'un accompagnement social, à l'introduction d'un délai d'instruction pour la commission, au traitement de l'ensemble des créances permis par le recensement du mandataire, ou à la possibilité d'un effacement de dettes sans liquidation de l'actif.

Si l'on peut donc se féliciter de l'introduction de la procédure de rétablissement personnel et de l'esprit général du projet, il apparaît que certaines modalités demeurent néanmoins perfectibles.

A. LES DISPOSITIONS PARTICULIÈREMENT UTILES

Votre commission des finances est favorable à la majorité des amendements adoptés par l'Assemblée nationale, qui contribuent à améliorer utilement la rédaction comme la portée du présent article. Il approuve plus particulièrement les dispositions suivantes :

- l'unification de l'action du juge au profit du **juge de l'exécution**, déjà impliqué dans le dispositif actuel du traitement du surendettement. Cette simplification était d'autant plus souhaitable que dans la grande majorité des juridictions, les attributions de juge d'instance et de juge de l'exécution sont exercées par un même magistrat ;

- la nouvelle structure et la recodification des articles relatifs au traitement du surendettement. Le nouvel emplacement de certaines dispositions comme la création de sections améliorent la lisibilité, la cohérence et la logique du dispositif ;

- le principe du **silence valant refus du débiteur** de la procédure de rétablissement personnel, lorsque ce dernier ne répond pas aux convocations du juge en vue de l'ouverture de la procédure. Cette disposition est en effet plus conforme au principe juridique généralement appliqué, et permet d'éviter un surcroît de saisines inutiles ainsi que l'ouverture de la procédure en l'absence non justifiée du débiteur. La sécurité juridique de ce dernier est néanmoins assurée, dès lors qu'il y aura non pas une seule mais deux convocations, ainsi que le sous-tend la rédaction proposée par l'Assemblée ;

- l'impossibilité de remettre, rééchelonner ou effacer les dettes résultant de **dommages-intérêts et d'amendes pénales**, dans la mesure où le rétablissement du débiteur ne saurait emporter une exonération de sa responsabilité à l'égard des dommages antérieurement causés à des tiers ni des infractions qu'il a commises ;

- les développements apportés aux **modalités de recensement des créances** par le mandataire (délai de production des créances, extinction pour les créances non produites, publication par le juge d'un appel aux créanciers le cas échéant), sur lesquelles le projet du gouvernement se montrait insuffisamment précis. Il convenait de s'inspirer, par ces aménagements, des procédures en vigueur pour les redressements et liquidations d'entreprise.

B. LES DISPOSITIONS DONT L'IMPACT EST INCERTAIN

Votre commission des finances est en revanche plus circonspecte sur l'utilité ou la pertinence des points suivants :

- **le nouveau mode de calcul du «reste à vivre»**, qui introduit *in fine* une double majoration dans la mesure où le niveau plancher de cette ressource résiduelle, fixé par référence au revenu minimum d'insertion, prévoit déjà une majoration par enfant à charge. Ce mode de calcul pourrait se révéler plus complexe que le dispositif proposé par le gouvernement (exclusion des prestations insaisissables de l'assiette), mais cette observation peut être nuancée par le constat que la définition et le périmètre des prestations insaisissables ne sont en réalité pas aussi clairs et homogènes qu'on pourrait l'escompter ;

- **l'allongement du délai d'instruction à six mois**, considérant que le délai moyen d'instruction des dossiers est aujourd'hui de quatre mois et qu'un des objectifs du présent article réside dans l'établissement d'une procédure aussi rapide et efficace que possible ;

- **l'institutionnalisation d'une cellule d'accompagnement social** au sein des commissions. Si on ne peut nier l'utilité d'un suivi social des surendettés, dont la situation financière dégradée s'accompagne fréquemment d'une mauvaise information et d'un réel désarroi, la présence désormais impérative d'un travailleur social au sein de la commission devrait avoir pour corollaire de laisser aux commissions toute liberté de fixer leur organisation interne, leurs méthodes de travail et leurs procédures d'information avec les services sociaux du département.

C. LES DISPOSITIONS À PARFAIRE

Certains éléments du dispositif adopté par l'Assemblée nationale présentent enfin des inconvénients ou amènent à s'interroger sur la conception même du rétablissement personnel, s'agissant en particulier du rôle du juge.

1. La définition de la « situation irrémédiablement compromise »

Nos collègues députés ont souhaité insérer une définition de la « situation irrémédiablement compromise ». **Cette initiative est louable mais présente des imperfections et risque finalement de réduire la marge d'appréciation des commissions et du juge.** La notion d' « actif disponible » que comporte cette définition est directement inspirée de la procédure commerciale mais ne renvoie pas à un critère connu s'agissant des particuliers. De même, l'apurement du passif signifie une extinction de l'ensemble des dettes, alors que les recommandations visées à l'article L. 331-7-1 (qui, *a contrario*, ne permettraient pas de traiter une « situation irrémédiablement compromise ») peuvent ne porter que sur un effacement partiel. Enfin et surtout, la définition proposée par les députés introduirait un critère, celui de « *ressources actuelles et prévisibles* » du débiteur, qui serait paradoxalement moins strict que celui utilisé par la commission de surendettement pour la mise en oeuvre des recommandations visées à l'article L. 331-7-1 (« *l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie de ses dettes* »), ce qui n'est à l'évidence pas l'objectif recherché, dans la mesure où le rétablissement personnel a vocation à être une procédure de « sauvetage » utilisée de manière subsidiaire et dans les cas les plus désespérés. En outre, l'application d'un tel critère de ressources ferait courir le risque d'accorder le bénéfice du rétablissement personnel, sur le fondement de la définition de la situation irrémédiablement compromise, à des débiteurs disposant de revenus conséquents.

Votre commission des finances vous propose donc un **amendement** tendant à substituer aux dispositions adoptées par l'Assemblée nationale une définition plus opératoire et plus souple pour le juge, fondée sur **l'impossibilité manifeste de mettre en oeuvre des mesures traditionnelles de traitement du surendettement**. Cette définition permettrait en outre de préserver, au moins partiellement, un certain parallélisme des formes avec le critère d'éligibilité au moratoire ou à l'effacement total ou partiel de dettes prévus à l'article L. 331-7-1 précité, qui outre le critère de ressources précédemment mentionné, fait référence à l'inapplicabilité des mesures ordinaires prévues à l'article L. 331-7.

2. Le bénéfice unique de la procédure de rétablissement personnel

La disposition relative à la faculté pour une même personne de ne bénéficier qu'une seule fois au cours de sa vie de la procédure de rétablissement personnel constitue une question difficile que nos collègues députés ont eu le mérite de poser. Elle semble en première analyse constituer un « garde-fou » contre les velléités de certains surendettés d'organiser périodiquement leur insolvabilité et de bénéficier d'une sorte de « droit de tirage » tous les huit ans. Il convient néanmoins de tenir compte de la probabilité, faible mais cruelle pour les intéressés, de certains ménages de connaître plusieurs accidents et périodes de surendettement au cours d'une vie. Les commissions et juges de l'exécution auront en outre toute latitude, le cas échéant, pour apprécier la bonne foi du débiteur ainsi que la fatalité et les raisons d'une situation qui serait périodiquement compromise, et en tirer les conclusions quant à l'ouverture d'une nouvelle procédure de rétablissement personnel. Votre commission des finances vous propose donc un **amendement** tendant à supprimer la disposition figurant dans le texte proposé par les députés pour le nouvel article L. 332-11 du code de la consommation, selon laquelle les débiteurs « *ne peuvent bénéficier à nouveau de la procédure de rétablissement personnel* ».

3. La durée d'inscription au FICP à la suite d'une procédure de rétablissement personnel

Par amendement à l'article L. 333-4 du code de la consommation, les députés ont porté de huit à dix ans la durée maximale d'inscription des mesures traditionnelles de traitement du surendettement (plan conventionnel, rééchelonnements, moratoires, effacements) au fichier des incidents de paiement (FICP), qui incite les organismes prêteurs qui le consultent à davantage de modération et de prudence dans l'octroi de leurs prêts. Cette mesure était cohérente avec l'allongement de huit à dix ans de la durée maximale d'un plan conventionnel ou de rééchelonnements de dettes, que l'Assemblée a adopté.

La durée d'inscription du FICP résultant de la mise en oeuvre d'une procédure de rétablissement personnel a en revanche été portée par les députés de cinq à huit ans. **Cette durée n'apparaît pas cohérente avec l'objet même du rétablissement personnel, qui constitue une procédure dont l'impact financier est plus large que le traitement traditionnel du surendettement.** La durée d'inscription du FICP résultant d'une procédure de rétablissement personnel doit donc être au moins équivalente à celle prévue pour des mesures de redressement ou de rééchelonnement, soit dix ans. Votre commission des finances vous propose par conséquent un **amendement** tendant à harmoniser cette durée d'inscription.

4. La faculté pour le juge d'établir un plan de redressement

Le dispositif proposé par le gouvernement prévoit que le juge, à titre exceptionnel et lorsqu'il estime, au vu du rapport du mandataire, que la liquidation judiciaire peut être évitée, a alors pour mission de concilier les parties et prépare un plan de redressement, dont il fixe la durée (plafonnée à dix ans) et les modalités (report, rééchelonnement, remises de dettes, réduction ou suppression du taux d'intérêt...). Cette disposition apparaît contestable en ce **qu'elle tend à conforter le rôle du juge, déjà très présent dans la nouvelle procédure** (notamment par l'intermédiaire de la saisine directe du débiteur en cas de non respect des délais d'instruction par la commission), **au détriment de celui de la commission de surendettement**, et contribue de ce fait à appliquer dans sa quasi totalité le régime de la faillite civile, qui prévoit également la possibilité pour le juge de mettre en place un tel plan de redressement. Outre le fait que l'engorgement des tribunaux s'en trouverait aggravé, considérant en particulier la complexité de l'élaboration de certains plans, le juge se substituerait en partie à la commission en se faisant le conciliateur des parties, alors même que la vocation de la commission est de trouver un accord amiable entre créanciers et débiteur.

Il convient donc de maintenir le rôle essentiel de la commission en tant que filtre et « passage obligé », et de ne retenir que la clause générale de renvoi à la commission, à tout moment de la procédure, introduite par le présent article pour le nouvel article L. 331-3-6 du code de la consommation. La procédure de rétablissement personnel s'inspire en effet de la faillite civile mais n'a pas pour objet de la transcrire intégralement ; les rôles doivent dès lors être clairement distingués et la commission demeurer l'organe central de traitement du surendettement. Si le juge constatait que la liquidation judiciaire pourrait être évitée, il renverrait donc à la commission, qui pourrait établir un plan de redressement en se fondant sur le rapport du mandataire, et en particulier sur l'inventaire global des créances qu'il aura auparavant réalisé¹. Votre commission des finances vous propose donc un **amendement** tendant à supprimer cette faculté du juge de concilier les parties et d'établir lui-même un plan de redressement, s'il estime que la liquidation peut être évitée.

5. La nécessaire complémentarité avec les « recommandations extraordinaires »

L'article L. 331-7-1 du code de la consommation prévoit que la commission de surendettement, dans le cadre de ses recommandations habituellement qualifiées d' « extraordinaires », peut proposer en dernière

¹ Rappelons qu'en l'absence d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel, et donc de recours à un mandataire, l'inventaire des créances que réalise la commission sur des fondements déclaratifs et le traitement individuel de chaque créance (plutôt que par une procédure collective) demeurent une des principales limites de l'action de la commission de surendettement.

instance un effacement total ou partiel des dettes du débiteur. **L'insertion dans le dispositif actuel de la nouvelle procédure de rétablissement personnel tendrait donc à instaurer deux procédures concurrentes d'effacement total des dettes**, l'une susceptible d'intervenir dès la première demande du débiteur lorsque sa situation serait qualifiée d'« irrémédiablement compromise », l'autre au terme d'un processus qui aurait successivement mis en oeuvre des recommandations de rééchelonnement puis de moratoire. Il conviendrait dès lors de ne réserver l'effacement total des dettes qu'à la seule procédure de rétablissement personnel.

Votre commission des finances vous propose donc un **amendement** tendant à supprimer la possibilité pour la commission de surendettement de proposer un effacement total des dettes, cette mesure relevant désormais du juge de l'exécution dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel. A l'issue du moratoire et si le débiteur demeurerait insolvable, la commission ne pourrait donc recommander qu'un effacement partiel du passif.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 27 bis (nouveau)

Mesures d'adaptation de la procédure de faillite civile de droit local

Commentaire : le présent article a pour objet d'introduire un critère de bonne foi et de permettre l'établissement d'un bilan économique et social du débiteur dans la procédure de faillite civile.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de nos collègues députés Emile Blessig et Arlette Grosskost, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel en vue de rénover la procédure de faillite civile, applicable en Alsace-Moselle et prévue par les articles L. 628-1 à L. 628-3 du code de commerce. Le présent article propose ainsi une nouvelle rédaction pour l'article L. 628-1¹, aux fins d'apporter les deux aménagements suivants :

- **l'introduction d'une condition de bonne foi du débiteur**, par modification du premier alinéa de l'article L. 628-1. Ce critère, prévu par l'article 27 du présent projet de loi pour la nouvelle procédure de rétablissement personnel, est aujourd'hui absent du dispositif de la faillite civile mais n'en constitue pas moins un élément majeur d'appréciation de la recevabilité des demandes des ménages surendettés. S'il est en pratique fréquemment appliqué par les tribunaux de grande instance, il convient toutefois de l'introduire dans la loi, afin d'accorder la procédure de la faillite civile avec sa vocation de soutien aux familles authentiquement démunies et affectées par le surendettement ;

- **la faculté donnée au juge d'ordonner, avant l'ouverture de la procédure de faillite civile, un bilan économique et social du débiteur**, de nature à éclairer la juridiction sur des aspects tels que les clauses des crédits contractés, le contexte familial, les difficultés personnelles du demandeur, les aides sociales et éducatives dont il a pu bénéficier et l'état d'esprit qui

¹ L'article L. 628-1 du code de commerce dispose :

« Les dispositions du présent titre s'appliquent aux personnes physiques, domiciliées dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, et à leur succession, qui ne sont ni des commerçants, ni des personnes immatriculées au répertoire des métiers, ni des agriculteurs, lorsqu'elles sont en état d'insolvabilité notoire.

« Les déchéances et interdictions qui résultent de la faillite personnelle ne sont pas applicables à ces personnes ».

détermine sa demande (afin de compléter l'appréciation de sa bonne foi). Le dernier alinéa de l'article L. 628-1 est ainsi remplacé par trois alinéas : le premier prévoit la possibilité de requérir ce bilan (commission par le juge d'une personne compétente choisie dans la liste des organismes agréés) ; le deuxième reprend la rédaction actuelle du dernier alinéa, relatif à la non-application des déchéances et interdiction résultant de la faillite personnelle¹ aux personnes qui font l'objet d'une procédure de faillite civile ; le troisième prévoit que les modalités d'application de l'article L. 628-1 sont fixées par décret.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances approuve les dispositions de cet article additionnel, qui contribuent au rapprochement de la faillite civile et de la future procédure de rétablissement personnel (qui seront toutes deux applicables dans les départements d'Alsace-Moselle) proposée par l'article 27 du présent projet de loi, sans pour autant dénaturer l'originalité du droit local.

Elle vous soumet néanmoins **deux amendements** rédactionnels, tendant d'une part à supprimer le terme « *notamment* » du deuxième alinéa du 2° du texte proposé par le présent article, dont l'imprécision est préjudiciable à la compréhension de la loi, et d'autre part à supprimer l'expression « *en tant que de besoin* » du dernier alinéa, qui est superflète.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

¹ La faillite personnelle, distincte de la faillite civile, est une mesure d'interdiction qui peut être prononcée, conformément à l'article L. 625-1 du code de commerce, dans le cadre d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire, à l'égard :

- des personnes physiques exerçant la profession de commerçant, d'agriculteur ou immatriculées au répertoire des métiers ;
- des personnes physiques, dirigeants de droit ou de fait de personnes morales ayant une activité économique ;
- des personnes physiques, représentants permanents de personnes morales, dirigeants des personnes morales précédemment mentionnées.

ARTICLE 27 ter (nouveau)

Mesures d'adaptation de la procédure de faillite civile de droit local

Commentaire : le présent article a pour objet de modifier la structure des articles du code commerce relatifs à la procédure de faillite civile.

Sur proposition de nos collègues députés Emile Blessig et Arlette Grosskost, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article tendant à modifier l'ordonnancement des articles relatifs à la procédure de faillite civile, applicable dans les départements d'Alsace-Moselle, par coordination avec d'autres articles additionnels portant mesures d'adaptation de cette procédure.

Le **I** du texte proposé pour le présent article dispose ainsi que les articles L. 628-2 et L. 628-3 du code de commerce deviennent respectivement les articles L. 628-7 et L. 628-8. Les nouveaux articles L. 628-2 à L. 628-6 sont introduits par les articles 27 quater à 27 septies du présent projet de loi.

Par coordination, le **II** remplace les références à l'article L. 628-3 que comportent divers articles du code de commerce, par une référence à l'article L 628-8 du même code.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 27 quater (nouveau)

Mesures de modernisation de la procédure de faillite civile de droit local

Commentaire : le présent article a pour objet de préciser les cas de mise en place de l'inventaire de l'actif du débiteur surendetté.

Sur l'initiative de nos collègues députés Emile Blessig et Arlette Grosskost, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article tendant à rétablir les articles L. 628-2 et L. 628-3 du code de commerce¹, relatifs à la procédure de faillite civile applicable en Alsace-Moselle, et à en modifier la rédaction.

Le texte proposé pour le nouvel article **L. 628-2** précise ainsi qu'il est procédé à l'inventaire des biens des personnes concernées par la procédure de faillite civile, sauf dispense ordonnée par le juge-commissaire. Cet inventaire de l'actif du demandeur surendetté, généralement réalisé par en pratique afin de procéder à la liquidation, est à rapprocher de celui effectué par le mandataire dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel, introduite par l'article 27 du présent projet de loi.

Le texte proposé pour le nouvel article **L. 628-3** tend à simplifier la procédure et à en réduire le coût, en introduisant une possibilité de dispense de l'inventaire (pour l'actif) et de la vérification des créances (pour le passif) – sauf décision contraire du juge-commissaire – **s'il apparaît que le produit de la vente de l'actif sera suffisamment faible pour être entièrement absorbé par les frais de justice**. L'analyse détaillée du passif et de l'actif devient en effet inutile, dès lors qu'il apparaît clairement que les créanciers ne seront pas désintéressés et que sera prononcée une clôture pour insuffisance d'actif qui ne permettra guère qu'un acquittement des frais dus au mandataire.

Votre commission des finances approuve des dispositions, à la fois pragmatiques et utiles dans l'optique d'un rapprochement entre les procédures de faillite civile et de rétablissement personnel.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ - Article L. 628-2 : « L'assiette et la liquidation de la taxe sur les frais de justice en matière de redressement ou de liquidation judiciaire sont provisoirement réglées conformément aux dispositions des lois locales ».

- Article L. 628-3 : « Les dispositions de l'article 1er de la loi n° 75-1256 du 27 décembre 1975 relative à certaines ventes de biens immeubles dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle cessent d'être applicables aux ventes forcées d'immeubles compris dans le patrimoine d'un débiteur ayant fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire ouverte postérieurement au 1er janvier 1986 ».

ARTICLE 27 quinquies (nouveau)

Mesures d'adaptation de la procédure de faillite civile de droit local

Commentaire : le présent article a pour objet d'introduire, à titre exceptionnel, une contribution au passif mise à la charge débiteur.

Sur proposition de nos collègues députés Emile Blessig et Arlette Grosskost, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel tendant à introduire un nouvel article L. 628-4 dans le dispositif du code de commerce relatif à la faillite civile, applicable dans les départements d'Alsace-Moselle.

Le texte proposé pour l'article L. 628-4 introduit la possibilité, à titre exceptionnel, d'une **contribution au passif à la charge du débiteur**, qui serait fonction de ses capacités contributives, c'est-à-dire de ses ressources minorées des charges incompressibles. Cette contribution, dont le juge déciderait de l'opportunité et des proportions lors de la clôture de la liquidation judiciaire, constituerait la participation du débiteur à l'apurement de son passif. Un commissaire serait chargé par le juge de veiller à la bonne exécution de cette contribution, dont le paiement devrait être réalisé dans un délai de deux ans. Les facultés contributives du débiteur étant prises en compte par le juge, la contribution serait minorée à due concurrence en cas de diminution des ressources ou d'augmentation des charges du débiteur. L'inverse (une majoration de la contribution en cas d'augmentation des ressources) n'est en revanche pas prévu.

Votre commission des finances approuve ces dispositions, dont l'objet principal est d'atténuer l'impact libératoire de la faillite civile dans les rares cas où le débiteur ne peut plus assumer un passif élevé, mais dispose néanmoins de ressources substantielles. Il paraît en effet légitime d'imposer à ces débiteurs une contribution à l'apurement de leur passif, de nature à leur faire prendre pleinement conscience de la portée juridique et morale de leurs engagements antérieurs à l'égard de leurs créanciers.

Elle vous soumet néanmoins **un amendement** rédactionnel, tendant à supprimer l'expression « *en tant que de besoin* » du dernier alinéa, qui est superfétatoire.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 27 sexies (nouveau)

Mesures d'adaptation de la procédure de faillite civile de droit local

Commentaire : le présent article a pour objet de permettre aux créanciers de recouvrer l'exercice de leur droit de poursuite à l'encontre du débiteur qui n'aurait pas exécuté une contribution au passif imposée par le juge.

Sur l'initiative de nos collègues députés Emile Blessig et Arlette Grosskost, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel tendant à introduire un nouvel article L. 628-5 dans le dispositif du code de commerce relatif à la faillite civile, applicable dans les départements d'Alsace-Moselle.

Le texte proposé pour l'article L. 628-5 introduit la **possibilité pour les créanciers de recouvrer l'exercice de leur droit de poursuite en cas d'inexécution par le débiteur de la contribution au passif imposée par le juge**. L'inexécution de cette contribution, visée à l'article L. 628-4 introduit par l'article 27 quinquies du présent projet de loi, est constatée par le tribunal de grande instance, d'office ou à la demande du commissaire désigné pour veiller à l'exécution de ladite contribution. Cette faculté est offerte aux créanciers en sus des cas prévus à l'article L. 622-32 du même code¹, qui s'insère dans le dispositif de liquidation judiciaire des entreprises commerciales.

Votre commission des finances approuve ces dispositions, qui constituent une conséquence logique du principe de la contribution au passif introduit par l'article 27 quinquies du présent projet de loi.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ Article L. 622-32 – « I. - Le jugement de clôture de liquidation judiciaire pour insuffisance d'actif ne fait pas recouvrer aux créanciers l'exercice individuel de leurs actions contre le débiteur, sauf si la créance résulte :

« 1° D'une condamnation pénale soit pour des faits étrangers à l'activité professionnelle du débiteur, soit pour fraude fiscale, au seul bénéficiaire, dans ce cas, du Trésor public ;

« 2° De droits attachés à la personne du créancier.

« II. - Toutefois, la caution ou le coobligé qui a payé au lieu et place du débiteur peut poursuivre celui-ci.

« III. - Les créanciers recouvrent leur droit de poursuite individuelle en cas de fraude à l'égard des créanciers, de faillite personnelle, d'interdiction de diriger ou contrôler une entreprise commerciale ou une personne morale, de banqueroute ou lorsque le débiteur ou la personne morale dont il a été le dirigeant a été déclaré en état de cessation des paiements et que la procédure a été clôturée pour insuffisance d'actif.

« IV. - Les créanciers dont les créances ont été admises et qui recouvrent l'exercice individuel de leurs actions peuvent obtenir, par ordonnance du président du tribunal, un titre exécutoire ».

ARTICLE 27 septies (nouveau)

Mesures d'adaptation de la procédure de faillite civile de droit local

Commentaire : le présent article a pour objet de supprimer l'inscription au casier judiciaire du jugement prononcé dans le cadre d'une procédure de faillite civile.

Sur proposition de nos collègues députés Emile Blessig et Arlette Grosskost, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel tendant à introduire un nouvel article L. 628-6 dans le dispositif du code de commerce relatif à la faillite civile, applicable dans les départements d'Alsace-Moselle.

Le texte proposé pour l'article L. 628-6 supprime l'inscription au casier judiciaire du jugement prononçant la liquidation judiciaire dans le cadre d'une procédure de faillite civile. **Le jugement serait désormais inscrit au fichier des incidents de crédit aux particuliers (FICP)** pour une période de huit ans, à l'instar des mesures de traitement du surendettement mises en oeuvre dans le reste de la France.

Votre commission des finances approuve ces dispositions, qui contribuent à rapprocher la faillite civile de la nouvelle procédure de rétablissement personnel, introduite par l'article 27 du présent projet de loi. Il relève également que l'inscription au casier judiciaire était en définitive peu pratiquée dans les départements concernés, et jugée stigmatisante pour les intéressés. L'inscription au FICP, qui participe de la prévention du surendettement et contribue à limiter la récurrence, permettrait de mieux informer les établissements de crédit (qui n'ont pas accès au casier judiciaire) et de réfréner les velléités d'endettement excessif des personnes ayant déjà fait l'objet d'une procédure de faillite civile.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 27 octies (nouveau)

Evaluation de la procédure de rétablissement personnel

Commentaire : le présent article a pour objet de requérir du gouvernement le dépôt d'un rapport d'évaluation des dispositions du présent projet de loi relatives au traitement du surendettement.

Sur proposition de notre collègue député Cécile Gallez, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel tendant à prévoir une évaluation de la nouvelle procédure de rétablissement personnel, introduite par l'article 27 du présent projet de loi.

Le présent article dispose ainsi que le gouvernement dépose sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat, **avant le 31 décembre 2008**, un rapport d'évaluation de cette procédure. Ce rapport comporterait une évaluation de sa mise en oeuvre, de sa pertinence et de son efficacité, ainsi qu'une évaluation des autres mesures de prévention et de traitement du surendettement prises dans le cadre du présent projet de loi (en particulier de son article 27).

Votre commission des finances approuve ces dispositions, qui engagent le gouvernement à procéder à une nécessaire évaluation du traitement du surendettement, et plus particulièrement de la procédure de rétablissement personnel, qui aura alors connu cinq années de mise en oeuvre. Cette évaluation permettra de juger de la pertinence de ce dispositif novateur, de son impact sur le niveau du surendettement, et de l'ampleur des possibles imperfections mises en exergue par votre rapporteur.

Il convient toutefois de souligner que la « culture de l'évaluation » ne devra pas reposer sur les seuls services de l'Etat, mais également et surtout sur les initiatives des commissions de surendettement et sur la Banque de France, qui doit en l'espèce assumer un rôle de surveillance, de coordination et de proposition. Votre commission des finances souhaite également que l'observatoire du surendettement, annoncé cette année par le gouvernement, soit effectivement mis en place.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 28

Mesures d'application de la procédure de rétablissement personnel

Commentaire : le présent article a pour objet de préciser la date d'application de certaines dispositions relatives à la nouvelle procédure de rétablissement personnel.

I. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le texte proposé par l'article 27 du présent projet de loi pour l'article L. 331-3-7 du code de la consommation ouvre au débiteur la possibilité de saisir directement ou indirectement le juge d'instance en vue de l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel dans **deux cas** :

- lorsqu'il n'a pas reçu la notification de la décision prise par la commission de surendettement sur son dossier, dans le délai d'instruction de cinq mois désormais imparti à la commission, ainsi que le dispose le 1° du IV de l'article 27 du présent projet de loi ;

- s'il conteste une décision de la commission, il peut demander au juge de l'exécution de renvoyer le dossier au greffe du tribunal d'instance, afin d'ouvrir la procédure.

Le présent article précise la date de mise en oeuvre de ces dispositions, **qui ne seront applicables qu'aux demandes déposées postérieurement à la publication de la présente loi**. Il s'agit bien d'éviter un encombrement prévisible des tribunaux d'instance, qui ne manquerait pas de se produire si cette double faculté d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel devait s'appliquer à l'important stock des dossiers en cours.

Les autres dispositions de l'article 27 du présent projet de loi seraient néanmoins applicables, notamment celles relatives aux améliorations du fonctionnement des commissions. La procédure de rétablissement personnel pourrait également s'appliquer au stock de dossiers en cours d'examen, en application des dispositions du nouvel article L. 331-3-1 : les débiteurs dont le dossier est en cours d'instruction par la commission ou qui exécutent un plan conventionnel ou des recommandations pourront faire l'objet d'une telle procédure à l'initiative de la commission, dès lors que cette dernière aura constaté leur bonne foi et établi que leur situation est irrémédiablement compromise.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de notre collègue député Philippe Houillon, rapporteur au nom de la commission des lois, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à prévoir des dispositions transitoires pour les dossiers déposés après la publication de la présente loi. Afin de permettre aux commissions de surendettement d'adapter leurs méthodes de travail et leurs critères d'analyse au nouveau dispositif, le délai d'instruction prévu par le texte proposé par l'article 27 pour l'article L. 331-3 du code de la consommation serait **étendu de six¹ à douze mois**.

Votre commission des finances approuve ces dispositions, mais considère qu'elles ne suffiront vraisemblablement pas à empêcher un encombrement des tribunaux, dans la mesure où une part non négligeable de dossiers actuellement en cours d'instruction ou de traitement seront réorientés par les commissions de surendettement vers une procédure de rétablissement personnel. Cet « effet de stock » viendra s'ajouter aux flux importants (environ 40.000 par an selon les données transmises par le gouvernement) constitués soit de nouveaux dossiers jamais traités par les commissions, soit de nouveaux dépôts par les débiteurs de dossiers en cours de redressement.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ Le délai prévu dans le projet du gouvernement était de cinq mois, et a été allongé d'un mois par l'Assemblée nationale.

ARTICLE 28 bis (nouveau)

Mesures de coordination fiscale

Commentaire : le présent article a pour objet de coordonner les mesures de remise de frais de poursuite et de pénalités fiscales, dont bénéficient les personnes morales en cas de redressement ou de liquidation judiciaire, avec la nouvelle procédure de rétablissement personnel au profit des contribuables personnes physiques.

Sur proposition du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel aux fins de coordination des dispositions de l'article 27 du présent projet de loi, relatives à la procédure de rétablissement personnel, avec le code général des impôts. L'article 1740 *octies* de ce code¹ prévoit en effet la **remise** des frais de poursuite et pénalités fiscales au profit des entreprises faisant l'objet d'une procédure collective, et a **vocation à s'appliquer aux personnes physiques qui font l'objet de la procédure analogue que constitue le rétablissement personnel**.

Le présent article complète donc l'article 1740 *octies* du code général des impôts par un II qui précise que les majorations, frais de poursuite et pénalités fiscales encourus en matière d'impôts directs et dus à la date du jugement d'ouverture sont remis, à l'exception de certaines majorations², pour les bénéficiaires de la procédure de rétablissement personnel prévue à l'article L. 332-6 du code de la consommation.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ « En cas de redressement ou de liquidation judiciaires, les frais de poursuite et les pénalités fiscales encourues en matière d'impôts directs et taxes assimilées dus à la date du jugement d'ouverture, de taxes sur le chiffre d'affaires et taxes assimilées dues à la date du jugement d'ouverture, de droits d'enregistrement, taxe de publicité foncière, droits de timbre et autres droits et taxes assimilés dus à la date du jugement d'ouverture sont remis, à l'exception des majorations prévues au 3 de l'article 1728 et aux articles 1729 et 1730 et des amendes fiscales visées aux articles 1740 *ter*, 1740 *quater* et 1827 ».

² Les majorations prévues au 3 de l'article 1728 et à l'article 1729.

ARTICLE 28 ter (nouveau)

Mesures de coordination fiscale

Commentaire : le présent article a pour objet de procéder à une coordination des dispositions de l'article 27 du présent projet de loi avec celles, relatives aux remises à titre gracieux, du livre des procédures fiscales.

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article aux fins de coordination des dispositions de l'article 27 du présent projet de loi, relatives au fonctionnement des commissions de surendettement et à la procédure de rétablissement personnel, avec l'article 247 du livre des procédures fiscales. **Cette coordination a un double objet :**

- supprimer la fin du 1° de l'article L. 247¹. L'article 27 du présent projet de loi dispose en effet que les créances fiscales sont traitées de la même manière que les autres créances, et peuvent donc faire l'objet d'un rééchelonnement, d'un moratoire ou d'un effacement total ou partiel. **La commission de surendettement et le juge de l'exécution se trouvent dès lors dispensés de requérir de l'administration fiscale une remise totale ou partielle d'impôts directs.** Le principe général de ces effacements au profit des contribuables se trouvant dans la gêne ou dans l'indigence (sans faire l'objet d'une procédure de traitement du surendettement) n'est toutefois pas remis en cause ;

- insérer un nouvel article L. 247 A disposant que « *les contribuables de bonne foi, en situation de gêne ou d'indigence, qui ont déposé auprès de la commission de surendettement des particuliers (...) une demande faisant état de dettes fiscales et qui ne font pas l'objet d'une procédure de rétablissement personnel (...), bénéficient d'une remise d'impôts directs au moins équivalente à celle recommandée par ladite commission pour les autres créances* ». Cette disposition est destinée à assurer le traitement *pari passu* des dettes fiscales dues par le débiteur, dans le cadre des recommandations « extraordinaires » d'effacement total ou partiel émises par la commission de surendettement au titre des dispositions de l'article L. 331-7-1 du code de la consommation, dont

¹ Le 1° de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales dispose que l'administration peut accorder, sur la demande du contribuable :

« Des remises totales ou partielles d'impôts directs régulièrement établis lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence ; ces remises totales ou partielles sont également prises au vu des recommandations de la commission visée à l'article L. 331-1 du code de la consommation ou des mesures prises par le juge visées à l'article L. 332-3 du même code ».

le deuxième alinéa¹ est supprimé par amendement de l'Assemblée nationale au IX de l'article 27 du présent projet de loi.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

¹ Le deuxième alinéa de l'article L. 331-7-1 du code de la consommation dispose que « les dettes fiscales peuvent faire l'objet de remises totales ou partielles dans les conditions visées à l'article L. 247 du livre des procédures fiscales ».

ARTICLE 28 quater (nouveau)

Mesures d'extension de la nouvelle législation du surendettement aux collectivités d'outre-mer

Commentaire : le présent article a pour objet d'étendre aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie la nouvelle législation applicable au traitement du surendettement.

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, qui propose d'habiliter le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à l'extension et à l'adaptation aux collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Wallis et Futuna et Mayotte) et à la Nouvelle-Calédonie des dispositions relatives au traitement du surendettement des particuliers.

Le **II** du présent article prévoit les modalités de consultation des assemblées et institutions territoriales des collectivités concernées, qui rendent un avis sur les projets d'ordonnance.

Conformément aux dispositions de l'article 38 de la Constitution, le **III** du présent article dispose que les ordonnances sont prises dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, et prévoit un délai d'un an pour le dépôt au Parlement du projet de loi de ratification, à compter de sa publication.

Le principe de cette habilitation ne paraît guère cohérent avec les dispositions de l'article 74-1 de la Constitution, qui confère au gouvernement une habilitation permanente pour «*étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole*» dans les collectivités visées par le présent article. Ce dispositif exige cependant une ratification expresse par le Parlement dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication des ordonnances. Il apparaît donc que les dispositions du présent article ont sans doute également pour objet de **préserver la possibilité d'une ratification implicite** du Parlement, comme c'est malheureusement trop souvent le cas.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

TITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives à la Caisse de garantie du logement locatif social et aux sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré

ARTICLE 29

Adaptation des missions et des moyens de la Caisse de garantie du logement locatif social

Commentaire : le présent article a pour objet d'adapter les missions et les moyens de la Caisse de garantie du logement locatif social .

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MISSIONS DE LA CGLLS

Aux termes de l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation, la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) est un établissement public national à caractère administratif. Elle gère un fonds de garantie de prêts au logement social.

Elle contribue, notamment par des concours financiers, à la **prévention des difficultés financières et au redressement des organismes d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte** pour ce qui concerne leur activité locative sociale

Par ailleurs, elle concourt, par ses participations aux frais de l'union et des fédérations d'organismes HLM et de sociétés d'économie mixte, à assurer leur meilleur fonctionnement, la coordination de leurs activités, leurs investissements pour le développement des actions en faveur du logement social, en particulier la prévention des difficultés des organismes.

Elle participe également au **financement des associations nationales de locataires** représentatives qui siègent à la Commission nationale de

concertation pour leurs activités dans les secteurs locatifs. Elle peut également aider des organismes agréés à développer l'information en faveur du logement social.

B. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CGLLS

Aux termes de l'article L. 452-2 du code de la construction et de l'habitation, la caisse est administrée par un **conseil d'administration** composé à parts égales de représentants de l'Etat, d'une part, et de représentants de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré et de la fédération des sociétés d'économie mixte, d'autre part, ainsi que d'une personnalité qualifiée, désignée par le ministre chargé du logement après avis des représentants des organismes d'habitations à loyer modéré, à raison de ses compétences dans le domaine du logement.

C. LES RESSOURCES DE LA CGLLS

Aux termes de l'article L. 452-3 du code de la construction et de l'habitation, **les ressources de la CGLLS** sont constituées par :

- des dotations en capital ou autres concours apportés par l'Etat ou la Caisse des dépôts et consignations ;

- des rémunérations perçues en contrepartie des garanties accordées au titre du fonds de garantie de prêts au logement social ;

- des cotisations et majorations versées par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte ;

- des dons et legs ;

- des produits de placements et des remboursements de prêts, ainsi que des reversements des concours financiers versés pour la prévention des difficultés financières et le redressement des organismes d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte ;

- du produit des emprunts qu'elle contracte avec l'autorisation du ministre chargé des finances.

Ainsi, en application de l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation, au titre de leur activité locative sociale, les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte versent, au premier trimestre de chaque année, une cotisation à la CGLLS.

La cotisation des organismes HLM et des sociétés d'économie mixte a pour assiette les loyers appelés au cours du dernier exercice clos pour les logements à usage locatif et les logements-foyers leur appartenant, et qui ont bénéficié d'aides de l'Etat

La cotisation est réduite d'un montant proportionnel au nombre de bénéficiaires de l'allocation de logement familiale (ALF), de l'allocation de logement sociale (ALS) et de l'aide personnalisée au logement (APL).

La cotisation est également réduite d'un montant proportionnel au nombre de logements et de logements-foyers situés dans les zones urbaines sensibles.

Le taux de la cotisation, qui ne peut excéder 1,5 %, le montant de la réduction par allocataire et celui de la réduction par logement ou logement-foyer situé dans les ZUS est fixé par arrêtés des ministres chargés du logement, de l'économie et des finances.

II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le présent article modifie le chapitre II du titre cinquième du livre IV du code de la construction et de l'habitation pour renforcer le dispositif de mutualisation entre les bailleurs sociaux et, tout particulièrement, les organismes d'HLM.

Le paragraphe I modifie le deuxième alinéa de l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation afin :

- de préciser les missions de la CGLLS puisqu'il est désormais prévu qu'elle contribue à la prévention des difficultés financières et au redressement des organismes d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte *«pour ce qui concerne leur activité locative sociale, pour leur permettre en particulier d'assurer la qualité de l'habitat »*.

- **d'étendre ses missions** : la CGLLS pourrait désormais accorder des concours financiers destinés à **favoriser la réorganisation** des organismes d'habitations à loyer modéré et à leur regroupement, et **financer des actions de formation ou de soutien technique** au profit des organismes d'habitations à loyer modéré pour leur permettre de mener des actions ou opérations de renouvellement urbain.

- de lui **permettre enfin de contribuer au financement de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**.

Le paragraphe II, qui modifie le premier alinéa de l'article L. 452-2 du code de la construction et de l'habitation prévoit qu' **un représentant de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)** siègera au conseil d'administration de la caisse de garantie du logement locatif social.

Le paragraphe III, qui insère un article L. 452-2-1 au code de la construction et de l'habitation, précise que les concours financiers destinés à favoriser la réorganisation des organismes d'habitations à loyer modéré et à leur regroupement sont décidés par une commission « *placée auprès du conseil d'administration* » de la caisse de garantie du logement locatif social, que cette commission est composée « *majoritairement* » de représentants de l'union des habitations à loyer modéré regroupant les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré, et qu'elle comprend au moins un représentant de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Le paragraphe IV modifie l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation, qui organise les conditions dans lesquelles les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte versent une cotisation annuelle à la CGLLS :

- **l'assiette**, actuellement représentée par loyers et redevances des logements locatifs « *construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'Etat ou ayant bénéficié de prêts accordés en contrepartie de conditions de ressources des occupants ou faisant l'objet des conventions* » **est étendue à la totalité des logements locatifs et des logements-foyers détenus par les organismes d'HLM** ;

- **cette assiette est cependant réduite d'un montant proportionnel au nombre de nouveaux logements réalisés chaque année** pour inciter les organismes à la relance de l'activité de construction.

Le paragraphe V insère un article L. 452-4-1 au code de la construction et de l'habitation, qui instaure une cotisation additionnelle payée par les organismes d'habitations à loyer modéré, versée au premier trimestre de chaque année au profit de la caisse de garantie du logement locatif social.

Cette cotisation additionnelle comprend deux parts :

- **une part proportionnelle au nombre de logements détenus** au 31 décembre de l'avant-dernier exercice clos (cette somme ne peut excéder 10 euros et est fixée par arrêté des ministres chargés du logement, de la ville, de l'économie et des finances, après avis de l'union des HLM) ;

- **une part « variable »**, assise sur les ressources d'autofinancement net dégagées chaque année après remboursement des emprunts. Cette base fait l'objet d'une réfaction comprise entre 5 % et 15 %, en fonction du montant des produits locatifs, fixée par arrêté conjoint des ministres précités.

Enfin, une fraction du produit de cette cotisation perçue par la CGLLS est reversée à l'agence nationale pour la rénovation urbaine. Cette fraction, fixée par arrêté conjoint des ministres précités ne peut excéder 50 %.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **un amendement disposant qu'un représentant du ministre chargé de la politique de la ville, et non plus un représentant de l'ANRU, siégerait au conseil d'administration de l'ANRU.**

Elle a également adopté **un amendement disposant qu'une fraction de 45 % des cotisations additionnelles perçues par la CGLLS est versée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.** Cette fraction ne serait donc pas fixée par arrêté conjoint des ministres, mais directement par la loi. On rappellera que cela devrait représenter, selon les estimations du ministère de la ville, environ 35 millions d'euros.

Elle a enfin adopté un amendement prévoyant **qu'une convention conclue entre l'Etat et l'union des habitations à loyer modéré** détermine les conditions de partenariat au sein de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Cette convention permettrait de rassurer les organismes HLM qui estiment *« qu'il est clair que la contribution HLM, assise sur les loyers versés par des personnes modestes, ne saurait être utilisée pour financer des travaux de voirie ou les copropriétés dégradées, mais bien pour assurer une solidarité dans leurs actions »*.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances souscrit à l'objectif d'associer les organismes HLM à la politique de rénovation urbaine.

Elle relève toutefois que certaines modifications apportées par le présent article au droit existant ont une portée essentiellement déclarative. La précision selon laquelle l'action de la CGLLS envers les organismes sociaux a pour mission de *« leur permettre en particulier d'assurer la qualité de l'habitat »* a une portée normative des plus limitées.

Elle s'interroge également sur les subventions qui viendront financer des actions de formation ou de soutien technique au profit des organismes d'habitations à loyer modéré pour leur permettre de mener des actions ou

opérations de renouvellement urbain. Votre commission n'a en effet obtenu aucun détail sur les organismes de formation, publics ou privés, qui seraient concernés, ni sur la nature des formations.

S'agissant du paragraphe III, qui précise que les concours financiers destinés à favoriser la réorganisation des organismes d'habitations à loyer modéré et à leur regroupement sont décidés par une commission « placée auprès du conseil d'administration » de la CGLLS et qui entre dans le détail de composition de cette commission (composée « majoritairement » de représentants de l'union des habitations à loyer modéré et comprenant au moins un représentant de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine), votre commission s'étonne que cette disposition figure dans la loi. Elle est cependant consciente de l'importance que ces dispositions revêtent pour le mouvement HLM, appelé à contribuer davantage au financement du renouvellement urbain et ne proposera pas de supprimer ce paragraphe qui ressort pourtant davantage du domaine réglementaire.

Il n'en reste pas moins que votre commission **s'interroge sur une nouvelle contribution des organismes HLM qui revient, d'une certaine manière, à ce que des organismes bénéficiant de subventions et exonérations fiscales de l'Etat, financent par la suite eux-mêmes une politique publique.** Il n'apparaît en effet pas optimal que des organismes sociaux disposent de « réserves » suffisamment importantes pour verser des subventions. Votre commission des finances, consciente que la contribution des HLM contribue à l'équilibre financier général du dispositif, ne proposera cependant pas de modifier ce point.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article.

ARTICLE 29 bis (nouveau)

Modalités de répartition du capital des sociétés anonymes d'HLM

Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale, a pour objet de préciser les modalités de répartition du capital des sociétés anonymes d'HLM.

I. LE DROIT EXISTANT

Il existe aujourd'hui 320 sociétés anonymes d'HLM¹ qui gèrent 1,8 million de logements sociaux et logent 4,5 millions de personnes.

En 2001², le capital cumulé de ces sociétés s'élève à 799 millions d'euros. La moyenne par entité atteint 2,53 millions d'euros, mais la médiane se situe à 400.000 euros, car un quart des sociétés sont de très petite taille.

Le capital est très dispersé, car il est détenu par 26.000 actionnaires. Près de 5 % du capital des sociétés est détenu par 24.000 « petits porteurs ». Sur les 2.000 actionnaires qualifiés de « principaux », près de 1.600 actionnaires différents détiennent 95 % du capital total.



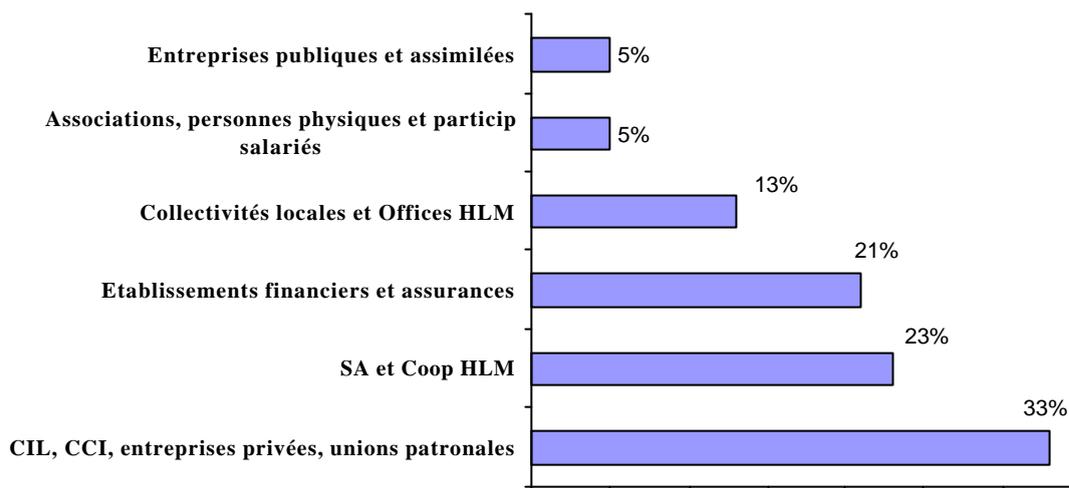
Source : rapport sur l'actionariat des ESH (2001)

¹ Il faut noter que la Fédération Nationale des Sociétés Anonymes et Fondations d'H.L.M. a décidé de dénommer les S.A d'H.L.M "Entreprises Sociales pour l'Habitat".

² L'ensemble des informations sont tirées du document « analyses et statistiques - L'actionariat et le capital en 2001 » des entreprises sociales pour l'habitat.

Dans près de 6 sociétés sur 10, concernant un ensemble de sociétés gérant plus de 55 % du patrimoine locatif, un actionnaire détient la majorité du capital social de l'entreprise.

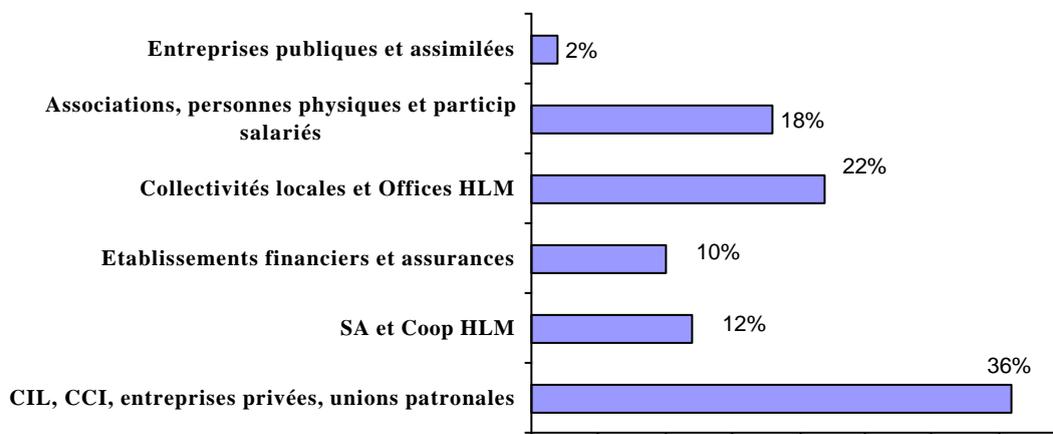
**Actionnaires majoritaires dans les SA d'HLM
(en % des 186 sociétés)**



Source : rapport sur l'actionariat des ESH (2001)

Le capital social de 4 sociétés sur 10, qui gèrent au total 45 % du patrimoine locatif des sociétés anonymes d'HLM, est réparti entre des actionnaires dont aucun ne détient la majorité, même si, plus de 2 fois sur 3, le premier des actionnaires dispose de plus de 25 % du capital de l'entreprise.

Actionnaires principaux dans les SA d'HLM (en % des 130 sociétés)



Source : rapport sur l'actionariat des ESH (2001)

Les effets de la dispersion de l'actionnariat des sociétés anonymes et fondations d'HLM sont renforcés par le fait que ces sociétés sont régies par les dispositions générales du code de commerce, mais également soumises à de nombreuses dispositions spécifiques, au premier rang desquelles la limitation de la distribution des dividendes et **la « règle des 10 voix » qui prévoit que « le nombre de voix dont dispose un actionnaire dans les assemblées est limité à un maximum de 10, qu'il agisse en son nom propre ou en tant que mandataire d'un ou plusieurs autres actionnaires » (article 9 des statuts types des SA d'HLM).**

Cette situation empêche l'identification, voire l'intervention d'un actionnariat fort et identifié.

II. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le présent article, introduit à l'initiative de notre collègue député Philippe Pémezec, rapporteur de la commission des affaires économiques à l'Assemblée nationale, propose une nouvelle rédaction de l'article L. 422-2-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le **I** de l'article L. 422-2-1 disposerait que le capital des sociétés anonymes d'HLM serait réparti entre 4 catégories d'actionnaires :

- un **« actionnaire de référence »** qui détiendrait la majorité du capital ;
- les **collectivités territoriales¹ et leurs établissements publics** « qui n'ont pas la qualité d'actionnaire de référence » ;
- les **représentants des locataires** ;
- les **personnes morales autres que l'actionnaire de référence et les personnes physiques.**

Il est précisé qu'aux fins d'application du présent article, **des actions sont attribuées gratuitement** aux établissements publics et collectivités territoriales ainsi qu'aux associations de locataires. Les modalités en sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Par ailleurs, chaque catégorie d'actionnaires est représentée aux assemblées générales *« sans qu'il y ait nécessairement proportionnalité entre*

¹ *Il s'agit des communautés de communes de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle, les départements et les régions sur le territoire desquels la SA d'HLM possède des logements.*

la quotité de capital détenu et le nombre de droits de vote» selon des modalités à la fois définies par les statuts et par décret en Conseil d'Etat.

Le II de l'article L. 422-2-1 prévoit que des **pactes d'actionnaires** peuvent être conclus (à deux ou trois actionnaires) pour constituer un actionnaire de référence qui s'exprimera d'une seule voix dans les assemblées générales. Le pacte d'actionnaire doit être communiqué à tous les actionnaires de la SA d'HLM et au Préfet de région. Il prévoit notamment les modalités de règlement des litiges qui pourraient survenir entre les signataires.

Par ailleurs, **les associés de l'UESL sont considérés comme un seul actionnaire**, de même que les **organismes à but non lucratif** ayant pour objet l'insertion des personnes en difficulté.

Enfin, il est précisé que dans deux cas (rupture du pacte d'actionnaire, changements concernant l'actionnaire de référence), les instances statutaires de la SA d'HLM demandent un renouvellement de l'agrément administratif.

Le III de l'article L. 422-2-1 précise que l'actionnaire de référence, qui détient la majorité du capital, détient également la majorité des droits de vote, sans que la proportion des droits de vote qu'il détient puisse être supérieure à la part de capital dont il dispose.

Les établissements publics et collectivités territoriales qui n'ont pas le statut d'actionnaire de référence détiennent au moins 10 % des droits de vote, indépendamment de la quotité de capital détenu, de même que les représentants des locataires. Le total des leurs voix est égal au tiers des voix plus une.

Les personnes physiques et les OPCVM dont la majorité des parts est détenue par les salariés de la SA d'HLM ne peuvent avoir la qualité d'actionnaires de référence. Les personnes physiques ne peuvent détenir au total plus de 2 % du capital.

Le IV de l'article L. 422-2-1 précise que les membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance sont nommés par l'assemblée générale sur proposition de chaque catégorie d'actionnaires. Il est ajouté qu'au moins trois membres sont nommés sur proposition des établissements publics et collectivités territoriales et au moins trois autres sur proposition des représentants des locataires.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, adopté tardivement par l'Assemblée nationale, mériterait un examen très approfondi qu'il est difficile de mener compte tenu des délais d'examen du présent projet de loi.

Par ailleurs, le dispositif proposé découle d'une négociation entre les professionnels concernés, si bien qu'il ne saurait être question de remettre en cause les points fondamentaux sur lesquels ils se sont accordés, sauf disposition contraire à l'intérêt général.

Le résultat de cette négociation aboutit à un texte qui tente de corriger certaines imperfections du statut des SA d'HLM, tout en laissant de côté de nombreuses difficultés, qui tiennent au caractère particulièrement original de sociétés commerciales à vocation sociale. Ces difficultés, relatives à l'application réelle des dispositions du code de commerce, à l'imposition des SA d'HLM ou à la distribution des dividendes, devront être abordées dans des textes ultérieurs.

Votre commission des finances note que certaines dispositions du présent article pourraient être superfétatoires, telle la disposition selon laquelle chaque catégorie d'actionnaires est représentée aux assemblées générales *«sans qu'il y ait nécessairement proportionnalité entre la quotité de capital détenu et le nombre de droits de vote»* selon des modalités à la fois définies par les statuts et par décret en Conseil d'Etat. Le présent article prévoit explicitement des dérogations. Ce sont évidemment celles-ci qui prévaudront.

Enfin, il est possible de s'interroger sur l'obligation de nommer trois administrateurs pour représenter les locataires et trois autres pour représenter les collectivités locales, dans la mesure où le nombre d'administrateurs des SA d'HLM n'est fixé nulle part. Il n'en reste pas moins que la remise en cause cette disposition, négociée entre professionnels, serait difficile. Il appartiendra donc aux sociétés de tirer les conséquences pratiques de la nomination obligatoire de six administrateurs représentant les deux catégories susmentionnées, dans leur conseil d'administration.

En conclusion, votre commission des finances vous proposera simplement un amendement rédactionnel au présent article, afin de s'assurer que les collectivités locales et leurs établissements publics pourront être actionnaires de référence.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 30

Renforcement du rôle des acteurs publics et des locataires dans les sociétés anonymes d'HLM - Contrôle des opérations financières de désinvestissement

Commentaire : le présent article a pour objet de renforcer le rôle des acteurs publics et des locataires dans les sociétés anonymes d'HLM

I. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le présent article vise à **réorganiser le fonctionnement interne des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré.**

Afin d'éviter des mouvements de capital préjudiciables aux sociétés avant la mise en oeuvre de la réforme, un dispositif de contrôle des opérations d'augmentation de capital et de transfert d'actions à des tiers non actionnaires est mis en place, pour les opérations effectuées à compter du 19 juin 2003 et jusqu'au 31 décembre 2004.

Le paragraphe I affirme les principes qui devront régir dans l'avenir le fonctionnement des instances dirigeantes des sociétés anonymes d'HLM. La mise en oeuvre de ces principes est renvoyée à une loi ultérieure.

Ces principes sont les suivants :

- **le poids du vote attaché à la détention d'une part du capital doit être proportionnel à cette part de capital** ; il s'agit donc de supprimer la règle actuelle des « dix voix » selon laquelle, en vertu de l'annexe M du code de la construction et de l'habitation (décret n° 91-385 du 23 avril 1991) : « *le nombre de voix dont dispose un actionnaire dans les assemblées est limité à un maximum de dix, qu'il agisse en son nom ou en tant que mandataire d'un ou plusieurs autres actionnaires* » ;

- **chaque action doit donner droit à une voix au moins** ;

- les règles **régissant la répartition des droits de vote** doivent permettre aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, et aux locataires, d'obtenir au total au moins le tiers des voix aux assemblées générales, et d'être représentés dans les conseils d'administration ou de surveillance.

Le paragraphe II prévoit de donner aux actionnaires actuels des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré qui détiennent plus du tiers du capital **le pouvoir de bloquer les augmentations de capital et les transferts d'actions à des tiers non actionnaires**. Cette disposition s'appliquera entre la publication de la présente loi et le 31 décembre 2004.

Le paragraphe III met en place un dispositif permettant une validation rétroactive des augmentations de capital ou des transferts d'actions à des tiers non actionnaires, qui interviendraient entre le 19 juin, lendemain de la publication du texte du projet de loi, et la publication de la loi définitivement adoptée.

Ce dispositif prévoit que la validation rétroactive sera à la charge d'un actionnaire qui détenait plus du tiers du capital au 31 décembre 2002. S'il refuse de valider une opération, il ne sera pas tenu de motiver son refus.

Le refus entraîne la perte du bénéfice des droits de vote attachés aux actions ayant fait l'objet de l'opération financière non validée.

La validation doit intervenir dans les trois mois qui suivent la publication de la loi définitivement adoptée.

Le paragraphe IV organise une sorte de « clause compensatoire » permettant à l'investisseur de se désengager, lorsqu'il se sera vu opposer un refus pour son opération d'augmentation de capital ou de transfert d'actions.

Cette « clause compensatoire » consiste en un droit qui lui est reconnu de mettre en demeure l'actionnaire détenteur de plus du tiers du capital, qui a opposé le refus, d'acquérir l'ensemble des actions ayant fait l'objet de l'opération contestée.

A défaut, cet actionnaire auteur du refus peut faire acquérir les actions en question par des personnes qu'il agréé.

Cette mise en demeure d'acheter doit être émise dans les trois mois suivant le refus.

Afin d'éviter des pratiques frauduleuses, il est précisé que le prix de la cession des actions ne peut être inférieur au prix de leur acquisition.

Le paragraphe V détaille les conditions permettant d'identifier la détention d'une part supérieure au tiers du capital dans les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré.

En fait, l'ensemble des actions détenues par :

- les collectivités territoriales et leurs groupements ;

- les associations et les organismes à but non lucratif ayant pour objet l'insertion des personnes en difficulté ;

- les associés de l'union d'économie sociale du logement ; forment une seule part, considérée comme détenue par un seul actionnaire.

Si cette part représente plus du tiers du capital, ces trois catégories d'actionnaires peuvent désigner un « mandataire commun » ayant mission de prendre les décisions incombant à un détenteur unique de plus du tiers du capital.

Le paragraphe VI précise que sont exclus du champ de la procédure de validation les opérations de transfert d'actions réalisés dans le cadre d'une succession ou d'une liquidation de communauté de biens entre époux ou par cession au profit du conjoint, d'un ascendant ou d'un descendant.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **un amendement** supprimant les dispositions du I du présent article, par coordination avec les dispositions votés sous la forme du nouvel article 29 *bis* du présent projet de loi.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

S'agissant de dispositions transitoires, négociées entre professionnels et qui ne peuvent être comprises que par coordination avec les dispositions de l'article 29 *bis*, votre commission des finances ne peut y être opposée.

Elle vous proposera seulement **deux amendements** :

- **un amendement tendant à modifier la date d'achèvement de la période transitoire**, actuellement fixée au 31 décembre 2004, et qu'il conviendrait de prolonger au-delà de cette date, dans la mesure où les assemblées générales extraordinaires qui seront réunies pour modifier les statuts des SA d'HLM pourront le faire jusqu'à deux ans après la promulgation de la présente loi.

- **un amendement précisant les conséquences lorsqu'un actionnaire détenant plus d'un tiers du capital de la SA d'HLM refuse d'acquérir des actions après mise en demeure.**

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 30 bis (nouveau)

Modalités de mise en conformité des statuts des SA d'HLM

Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale, a pour objet de préciser les modalités de mise en conformité des statuts des sociétés anonymes d'HLM avec les dispositions prévues à l'article L. 422-2-1 du code de la construction et de l'habitation.

I. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le **paragraphe I** du présent article prévoit le cas où un actionnaire détient la majorité du capital d'une SA d'HLM. Dans ce cas, il dispose d'un **délai de trois mois** à compter de la publication de la présente loi pour informer le Préfet de région de ses propositions relatives à la constitution d'un actionnariat de référence. Il doit consulter le conseil d'administration ou le conseil de surveillance.

Le **paragraphe II** du présent article prévoit le cas où un actionnaire détient entre un tiers et moins de la moitié du capital¹ de la SA d'HLM. Dans ce cas, il dispose d'un **délai de six mois** à compter de la publication de la présente loi pour proposer au conseil d'administration ou au conseil de surveillance les modalités de constitution d'un actionnariat de référence, au besoin sous la forme d'augmentation de capital ou d'un pacte d'actionnaires. Des actionnaires minoritaires détenant à deux ou trois la majorité du capital peuvent également proposer la constitution d'un pacte d'actionnaires.

Le conseil d'administration ou de surveillance dispose d'un délai d'un mois à compter du dépôt des propositions pour informer le Préfet de sa décision ou demander son intervention. A défaut de réussite de cette intervention, une instance arbitrale est créée, composée de trois personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé du logement, par le président de l'union nationale des fédérations d'organismes HLM et par l'actionnaire de référence. Cette instance émet une recommandation dans un délai de trois mois à compter de sa constitution.

Le **paragraphe III** du présent article prévoit le cas où aucun actionnaire ne détient au moins un tiers du capital de la SA d'HLM. Dans ce cas, des actionnaires minoritaires détenant à deux ou trois la majorité du

¹ Ce capital est calculé sans prendre en compte les actions détenues par des personnes physiques ou des OPCVM dont la majorité des parts est détenue par des salariés de la SA d'HLM.

capital peuvent **dans un délai de six mois** proposer au conseil d'administration ou de surveillance la constitution d'un pacte d'actionnaires.

Le conseil d'administration ou de surveillance dispose **d'un an** à compter de la promulgation de la loi, qu'il ait ou non reçu une proposition, pour proposer au Préfet de région une solution pour constituer un actionnariat de référence ou demander son intervention.

En cas d'échec des négociations, le dossier est soumis au ministre du logement qui émet une recommandation dans un délai de trois mois.

Le **paragraphe IV** du présent article dispose que les associés de l'Union d'économie sociale du logement sont considérés comme un seul actionnaire, de même que les organismes à but non lucratif ayant pour objet l'insertion des personnes en difficulté.

Le **paragraphe V** dispose qu'au plus tard à l'issue d'un délai de deux ans suivant la promulgation de la présente loi une assemblée générale extraordinaire est convoquée pour mettre les statuts de la SA d'HLM en conformité avec les dispositions de l'article L. 422-2-1 du code de la construction et de l'habitation.

Il est précisé que, lors de cette assemblée générale, les droits de vote attachés aux actions de capital ou de jouissance sont proportionnels à la quotité de capital qu'elles représentent, « *nonobstant toutes dispositions réglementaires ou statutaires contraires* ». Il s'agit, même si cette disposition paraît inutile, de bien s'assurer qu'aucune société ne continuera à mettre en oeuvre la règle des « 10 voix ».

Après cette mise en conformité, la SA d'HLM demande le renouvellement de son agrément administratif. A contrario, celui-ci peut être retiré à défaut de mise en conformité des statuts ou si les recommandations de l'instance arbitrale ou du ministre n'ont pas été suivies. Dans ce cas, l'autorité administrative prend les mesures prévues à l'article L. 422-7 du code de la construction et de l'habitation et, le cas échéant, à l'article L. 422-8. Il s'agit de mesures particulièrement lourdes, qui peuvent aller de l'interdiction pour la société d'exercer certaines compétences pendant un délai de cinq ans, à la révocation de ses membres ou à la dissolution de l'organisme¹. En application

¹ L'article L. 422-7 du CCH dispose : « En cas d'irrégularités graves ou de faute grave de gestion commises par une société d'habitations à loyer modéré ou de crédit immobilier ou en cas de carence de son conseil d'administration, de son directoire ou de son conseil de surveillance, l'autorité administrative peut décider de :

1° Retirer à l'organisme, pour une durée qui ne peut excéder cinq ans, la possibilité d'exercer une ou plusieurs des compétences prévues au présent titre ;

2° Révoquer un ou plusieurs membres du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou du directoire ;

3° Interdire à un ou plusieurs membres ou anciens membres du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou du directoire de participer au conseil d'administration, au conseil de

de l'article L. 422-8, le ministre chargé du logement peut se borner à suspendre le conseil d'administration ou le conseil de surveillance et le directoire, ou ce dernier seulement, par arrêté motivé, et nommer un administrateur provisoire auquel est transféré l'ensemble des pouvoirs d'administration, de direction et de représentation de la société, sous réserve de ceux expressément attribués par la loi aux assemblées d'actionnaires.

Il faut noter, concernant ces dernières dispositions, que le fait de ne pas suivre à la lettre les recommandations de l'instance arbitrale ou du ministre chargé du logement, à partir du moment où les statuts seraient tout de même mis en conformité avec la loi, ne devrait pas entraîner de retrait de l'agrément. Les sociétés seront cependant fortement incitées à suivre les recommandations qui leur seront données puisqu'un risque de sanctions pèsera sur elles¹.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Tout comme elle l'a fait dans son commentaire de l'article 29 *bis*, votre commission des finances observe que le présent article a été adopté au tout dernier moment, par la voie d'un amendement à l'Assemblée nationale et que les délais d'examen du présent projet de loi ne permettent malheureusement pas de l'étudier en profondeur.

Elle note cependant que les dispositions du présent article relèvent essentiellement de la mise en oeuvre concrète des dispositions prévues à l'article 29 *bis*, ne sont, pour leur très grande majorité, pas de nature législative, et qu'elles auraient tout aussi bien pu figurer dans un décret, voire pour certaines d'entre elles, dans une circulaire ministérielle.

Votre commission des finances ne proposera pas de supprimer le présent article, dans la mesure où il revêt manifestement une importance toute particulière pour les professionnels et l'Etat, tout en souhaitant que

surveillance ou au directoire d'un organisme d'habitations à loyer modéré pendant une durée qui ne peut excéder dix ans ;

4° Dissoudre l'organisme et nommer un liquidateur.

Préalablement au prononcé de ces mesures, l'organisme et, dans les cas mentionnés aux 2° et 3°, les personnes susceptibles d'être personnellement concernées, sont mis en mesure de présenter leurs observations dans le délai d'un mois. Les décisions prises sont communiquées au conseil d'administration ou au conseil de surveillance et au directoire de l'organisme, dès sa plus proche réunion.

¹ *Il est quelque peu étrange de considérer que l'Etat pourrait sanctionner une société dont l'assemblée générale extraordinaire aurait voté la mise en conformité avec la loi de ses statuts sans suivre les recommandations qui lui auraient été faites. Cette disposition s'explique sans aucun doute par la spécificité des SA d'HLM qui ne présentent pas toutes les garanties des sociétés commerciales et restent soumises à une « tutelle » forte.*

l'insertion dans la loi de dispositions d'aussi faible portée normative reste exceptionnelle.

Votre commission des finances vous proposera donc un simple amendement rédactionnel.

Décision de la commission : votre commission émet un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

CHAPITRE III

Autres dispositions

ARTICLE 33

Surclassement démographique des communes comportant une zone urbaine sensible

Commentaire : le présent article a pour objet de permettre aux communes comportant une zone urbaine sensible de recruter un personnel d'encadrement d'un niveau supérieur à celui auquel elles peuvent normalement prétendre en application des seuils démographiques prévus pour ces emplois.

I. LE DROIT EXISTANT

Il a été fixé des **seuils démographiques** au dessous desquels une commune ne peut employer ou recruter certains fonctionnaires territoriaux d'encadrement.

A titre d'illustration, les seuils suivants peuvent être mentionnés :

- emploi d'administrateurs territoriaux : seuil¹ de 80.000 habitants;
- emploi d'attachés territoriaux ayant le grade d'attaché principal : seuil² de 10.000 habitants ;
- recrutement direct (et non sur liste d'aptitude) d'un directeur général des services : seuil³ de 80.000 habitants.

Il est à noter que la contrainte pouvant résulter de ces seuils fait déjà l'objet d'un aménagement pour les communes classées⁴. Ainsi, le second

¹ Décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux.

² Décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des attachés territoriaux.

³ Article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁴ L'article L. 2231-5 du code général des collectivités territoriales prévoit une procédure de « classement » pour les communes offrant un ensemble de curiosités naturelles, pittoresques, historiques ou artistiques, ou bénéficiant d'avantages résultant de leur situation géographique ou hydrominéralogique, de leur climat ou de leur altitude.

alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit à leur endroit la possibilité d'un **surclassement démographique**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent article introduit la **possibilité d'un surclassement démographique des communes comportant au moins une zone urbaine sensible : la population des zones urbaines sensibles peut être doublée pour le calcul de la population communale**.

Ainsi, ce dispositif, introduit par un troisième alinéa complétant l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale précitée, est de nature à élever le niveau de l'encadrement dans les communes comportant une zone urbaine sensible.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 juillet 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a examiné le rapport pour avis de **M. Eric Doligé** sur le **projet de loi n° 398** (2002-2003), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

M. Jean Arthuis, président, après avoir remercié le président de la commission des affaires culturelles pour son hospitalité, a souligné que ce projet de loi constituait un texte volumineux, dont les enjeux économiques et sociaux étaient importants. Il a à cet égard considéré qu'il eût sans doute été préférable de choisir un moment plus opportun pour l'examiner, et a félicité M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, pour le travail ainsi accompli dans des circonstances difficiles.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a rappelé que le président de la République avait souligné à Troyes, le 14 octobre 2002, la nécessité d'« une mobilisation plus forte en faveur de la politique de la ville, pour la rénovation urbaine et le développement économique des quartiers », et annoncé que l'objectif essentiel en matière de logement était de réhabiliter 200.000 logements et d'en détruire un nombre équivalent dans les cinq années à venir. A ce titre, il avait souhaité que soit donnée une impulsion nouvelle au développement des zones franches urbaines, mises en place en 1996, estimant que cette politique pouvait conduire à d'excellents résultats dès lors qu'elle s'accompagnait d'une mobilisation de tous les acteurs.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a indiqué que le présent projet de loi était organisé en quatre titres et comprenait deux annexes : le titre Ier était consacré à la définition du cadre général de la politique de la ville et de la rénovation urbaine ; le titre II proposait de créer 41 nouvelles zones franches urbaines ; le titre III tendait à instaurer une procédure dite de « rétablissement personnel », s'inspirant de la « faillite civile » appliquée en Alsace-Moselle depuis 1877 ; le titre IV était essentiellement consacré à une réforme de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et des sociétés anonymes d'HLM ; l'annexe 1 proposait des objectifs pour la politique de la ville, ainsi que des indicateurs destinés à mesurer les résultats obtenus et les moyens mis en œuvre ; l'annexe 2 donnait la liste des communes et quartiers où devaient être mises en place les nouvelles zones franches urbaines.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a indiqué que le présent projet de loi définissait, dans son article 6, les objectifs du programme national de rénovation urbaine, comme la constitution d'une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux pour la période 2004-2008, la réhabilitation d'un nombre équivalent de logements dans les zones urbaines

sensibles, et la démolition de 200.000 logements locatifs sociaux ou de copropriétés dégradées. Il a jugé ces objectifs ambitieux, seulement 8.000 logements, dont environ 6.000 dans les zones urbaines sensibles, ayant été démolis en 2002.

S'agissant des moyens financiers, il a indiqué que l'article 7 prévoyait une enveloppe de 2,5 milliards d'euros en loi de finances initiale pour les crédits de l'Etat en faveur de la rénovation urbaine sur la période 2004-2008, avec une dotation annuelle au moins égale à 465 millions d'euros. Il a précisé que cet effort de l'Etat représentait environ 60 millions d'euros supplémentaires par rapport à ce qui figurait déjà dans les budgets de la ville et du logement, et constituait donc un effort certain en période de maîtrise des dépenses publiques.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a indiqué que ces crédits devaient être affectés à un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), recevant également des subventions de la Caisse des dépôts et consignations, dont on ne connaissait pas le montant exact, et des contributions de l'Union d'économie sociale du logement (le « 1 % logement ») et des organismes HLM. Il a précisé qu'au total, le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine avait mentionné le chiffre de 1,2 milliard d'euros de financement par an. Il a considéré que cela serait cependant insuffisant pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par le présent projet de loi, et que le gouvernement attendait donc une forte mobilisation des collectivités territoriales, en ce domaine.

Estimant que la création de l'ANRU pouvait être saluée, en ce qu'elle constituerait un « guichet unique » pour les acteurs de la politique de la ville, il a cependant jugé qu'elle devait éviter deux écueils : d'une part, devenir un nouvel acteur de la politique de la ville, alors qu'elle devait rester une structure légère de financement ; d'autre part, jouer un rôle trop centralisateur qui empêcherait les initiatives locales de se déployer.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a indiqué que le présent projet de loi proposait de créer 41 nouvelles zones franches urbaines. Il a rappelé que les 44 zones franches urbaines actuelles avaient été créées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, et que les entreprises qui y étaient implantées au 1er janvier 1997 ou qui s'y implantaient jusqu'au 31 décembre 2007 bénéficiaient, pendant huit ans, de diverses exonérations fiscales et sociales. Il a ajouté que les zones franches actuelles représentaient un coût de 300 millions d'euros par an et que le nombre d'emplois y avait été multiplié par trois depuis 1997, ce qui s'expliquait par les exonérations de charges ou d'impôts, mais aussi par l'engagement des pouvoirs publics. Il a indiqué que le régime des nouvelles zones franches serait, à l'exception de quelques adaptations mineures, le même que pour les zones franches actuelles.

Il a remarqué que la compensation des exonérations de taxe professionnelle, en vigueur dans les zones franches urbaines et les zones de redynamisation urbaine, était contraire au principe que la commission avait exposé dans un récent rapport d'information consacré à la fiscalité locale (n° 289, 2002-2003), selon lequel il convenait de laisser les collectivités territoriales décider des nouvelles exonérations de leur fiscalité, et de laisser celles-ci à leur charge. Il a néanmoins estimé qu'au cas présent, il était justifié de déroger à ce principe s'agissant des zones franches urbaines.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a considéré que le régime d'exonération de cotisations sociales patronales posait un problème de sécurité juridique, les URRSAF revenant parfois sur leur interprétation des textes en vigueur, et a déclaré que la commission des affaires économiques et du plan devait déposer un amendement en ce sens.

Il a indiqué que l'Assemblée nationale avait adopté, contre l'avis du gouvernement, plusieurs amendements tendant à prolonger et à renforcer le régime d'exonérations fiscales et sociales relatif aux zones de redynamisation urbaine (ZRU), à condition qu'y soient conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine, défini par le présent projet de loi. Considérant que les ZRU étaient coûteuses et peu efficaces, il a proposé de supprimer le dispositif proposé par l'Assemblée nationale.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a alors abordé les dispositions tendant à l'instauration d'une procédure de rétablissement personnel. Il a estimé que cette procédure, qui venait parfaire le dispositif de traitement du surendettement, initié en 1989 avec la « loi Neiertz » puis enrichi au cours des années 90, et au sujet duquel MM. Paul Loridant et Jean-Jacques Hyst avaient présenté un rapport d'information commun à la commission des finances et à la commission des lois (n° 60, 1997-1998), constituait une importante mesure sociale. Il a affirmé que l'objectif du gouvernement était de traiter les cas de surendettement les plus graves, caractérisés par une situation qualifiée « d'irréremédiablement compromise », et de permettre ainsi aux intéressés de prendre un « nouveau départ ». Il a indiqué que la nouvelle procédure de rétablissement personnel devait permettre aux débiteurs de bonne foi, qui en faisaient la demande, de voir les poursuites suspendues et leurs dettes effacées après liquidation de leurs actifs, ou après clôture sans liquidation si l'actif était manifestement insuffisant pour désintéresser les créanciers. Il a ajouté, qu'en outre, le débiteur bénéficierait d'un accompagnement social fort.

Il a rappelé que ce nouveau mode de traitement du surendettement était fortement inspiré de la procédure de faillite civile, en vigueur depuis 1877 dans les départements d'Alsace-Moselle, elle-même proche des procédures collectives mises en oeuvre pour les entreprises. Il a toutefois précisé qu'il ne constituait pas une transcription intégrale de la faillite civile, dont il différait, notamment, par l'absence d'inscription au casier judiciaire, la

possibilité d'effacement des dettes sans liquidation préalable, et le rôle de filtre et de point de passage obligé réservé à la commission de surendettement.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a jugé qu'il ne s'agissait donc pas d'instituer un « droit de tirage » au profit de débiteurs irresponsables, mais de privilégier les surendettés dits « passifs », c'est-à-dire victimes d'un accident de la vie. Il a considéré que les critères de bonne foi et de « situation irrémédiablement compromise », comme les analyses de la commission de surendettement et du juge, devaient permettre de limiter les effets d'aubaine.

Il a ajouté que le présent projet de loi prévoyait, en outre, diverses mesures destinées à améliorer le fonctionnement des commissions de surendettement.

Il a indiqué que l'Assemblée nationale avait assez profondément modifié le texte, tant sur la forme que sur le fond, mais sans, selon lui, dénaturer l'esprit du présent projet de loi. Il a précisé qu'elle avait inséré onze articles additionnels, dont sept avaient pour objet de moderniser la faillite civile et de la rapprocher de la nouvelle procédure. Il a considéré que le rétablissement personnel comportait néanmoins un certain nombre d'ambiguïtés, qui tendaient à une « judiciarisation » excessive de la procédure, et n'étaient, à cet égard, pas conformes à l'esprit qui animait le rapport commun précité des commissions des finances et des lois.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a déclaré que la commission s'était également saisie du volet relatif à la réforme de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et des sociétés anonymes d'HLM. Il a affirmé que la réforme de la CGLLS visait surtout à permettre aux organismes sociaux de financer, sur leurs réserves, la politique de rénovation urbaine. Il a considéré que, sans remettre en cause cet apport de 35 millions d'euros, il aurait été légitime de s'interroger sur un système de logement social où les organismes, qui faisaient l'objet de subventions et exonérations fiscales diverses, avaient des capacités financières leur permettant de contribuer à une politique publique.

Abordant la réforme des sociétés anonymes de HLM, il a souligné qu'elle était très attendue, notamment par la commission, qui l'avait appelée de ses vœux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2003. Il a cependant précisé que les résultats de la négociation entre les partenaires sociaux avaient tardivement été portés à sa connaissance, sous la forme de deux amendements substantiels adoptés par l'Assemblée nationale, et a jugé que ces conditions d'examen n'étaient pas satisfaisantes. Il a considéré que la réforme des sociétés anonymes d'HLM ne saurait être considérée comme « réglée » par ces dispositions, tant, notamment, que le volet fiscal n'aurait pas été réformé. Il a jugé que les sociétés anonymes de HLM restaient des sociétés à part, sans que leurs spécificités soient toujours justifiées.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a estimé que l'annexe 1 ne devait pas nécessairement préfigurer une future mission interministérielle « politique de la ville », dont l'utilité avait été mise en doute par la Cour des comptes dans son rapport public sur l'exécution des lois de finances pour 2002. Il a en outre considéré qu'elle était perfectible.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Jacques Baudot a fait part de sa préoccupation quant au principe d'une participation financière des collectivités locales aux démolitions et reconstructions de logements, au regard des nombreuses contributions financières auxquelles elles étaient déjà soumises.

En réponse, **M. Eric Doligé** a rappelé que le présent projet de loi prévoyait de passer d'un rythme annuel de 8.000 démolitions de logements à 40.000, et que cet effort substantiel impliquait la mobilisation de nombreux acteurs. Il a indiqué que le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine avait chiffré l'ensemble du programme à 30 milliards d'euros sur cinq ans, dont 5,5 milliards d'euros seraient pris en charge par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

M. Maurice Blin a ensuite estimé que l'intervention du rapporteur pour avis permettait de clarifier la perception d'un projet qui se voulait ambitieux. Il s'est en outre interrogé sur le coût global pour le budget de l'Etat des dispositions relatives à la politique de la ville. Il a également considéré que la nature comme la budgétisation de la politique de la ville constituaient une traduction fidèle de l'esprit de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, qui consistait à mettre en place des missions et à identifier clairement les moyens y afférents.

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a indiqué que le présent projet de loi prévoyait que le budget de l'Etat consacre 2,5 milliards d'euros à l'ANRU sur la période 2004-2008 et une dotation annuelle minimale de 465 millions d'euros.

M. Jean-Philippe Lachenaud a considéré que, après une forte médiatisation, un examen attentif du présent projet de loi aurait sans doute requis davantage de temps, et il s'est interrogé sur la composition du conseil d'administration de l'ANRU, le statut de ses membres, et en particulier des parlementaires qui y siègeraient. Il a également fait valoir que le caractère d'établissement public industriel et commercial de cette agence avait été choisi dans un souci d'efficacité et de diversification de ses financements, mais il a exprimé ses inquiétudes sur le choix du terme « subventions » pour désigner ses ressources, susceptible d'emporter des contraintes comptables, et auquel il aurait préféré le terme de « participation ».

M. Eric Doligé, rapporteur pour avis, a répondu qu'il n'apparaissait pas opportun d'impliquer systématiquement les parlementaires dans des

organismes extra-parlementaires, et qu'un décret viendrait préciser les attributions des représentants des communes et des établissements publics qui seraient membres de l'ANRU. Il a en outre indiqué qu'il partageait les interrogations de M. Jean-Philippe Lachenaud sur l'adéquation du terme de « subventions ». Puis, en réponse à M. Gérard Braun qui souhaitait, d'une part, savoir si la loi pouvait créer de nouvelles zones franches urbaines (ZFU), et, d'autre part, connaître les conséquences d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale relatif à la responsabilité des maires dans l'attribution des logements sociaux, il a indiqué que l'annexe portant création de nouvelles ZFU ne serait pas modifiée, et que la commission des finances ne s'était pas saisie de l'article relatif à la responsabilité des maires.

M. Paul Loridant a souhaité connaître la position de la commission sur la nouvelle procédure de rétablissement personnel et sur la possibilité d'un rééchelonnement ou effacement des créances fiscales. A ce titre, il a rappelé qu'il avait déposé en 1997 un rapport d'information commun avec M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois du présent projet de loi, qui tendait à écarter la perspective d'une extension de la faillite civile de droit local, pour lui préférer un aménagement des recommandations mises en oeuvre par la commission de surendettement. Il a indiqué que l'inscription au fichier des incidents de crédit aux particuliers (FICP) avait pour conséquence d'empêcher de facto l'accès au crédit pour les personnes concernées, et qu'il convenait de ne pas les en exclure durablement. Il a également exprimé sa crainte que le rétablissement personnel n'aboutisse à un encombrement des tribunaux, et a, dès lors, considéré que le présent projet de loi risquait de se traduire par un « calcul à courte vue » qui engendrerait des problèmes similaires à ceux qu'avait occasionnés la « loi Neiertz » du 31 décembre 1989.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est interrogé sur la définition de la « situation irrémédiablement compromise » et son appréciation par le juge. Il a estimé qu'il était nécessaire de bien spécifier et encadrer la procédure de rétablissement personnel, dont le présent projet de loi donnait une approche peut-être trop large, et que l'inscription au FICP avait également pour objet de ne pas déstabiliser le système de crédit. Il a fait part de son désaccord avec l'argument habituellement invoqué de l'encombrement des tribunaux, qui ne reposait généralement pas sur un examen précis de l'application concrète de la faillite civile en Alsace-Moselle. Il a enfin relevé que seul le juge pouvait, in fine, prononcer un effacement des dettes, et que la commission de surendettement détenait essentiellement une mission de conciliation et de médiation.

Après avoir porté à la connaissance de la commission les observations écrites de M. Paul Girod, rapporteur spécial du budget du logement, M. Jean Arthuis, président, a fait part, à titre personnel, de ses réserves quant à l'opportunité de la création de zones franches, qui ne seraient pas exemptes d'effets d'aubaine, et a rappelé que la commission des finances défendait le

principe d'une exonération sollicitée par la seule collectivité locale. Il a en outre exprimé sa défiance à l'égard de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) qui sollicitait, de façon jugée excessive, les contributions des collectivités locales, et il a souligné l'intérêt que présenterait une diminution du taux de rémunération du Livret A pour les projets de rénovation urbaine, une baisse de 0,75 point de son taux étant susceptible de représenter une économie de près d'un milliard d'euros. S'agissant enfin de la procédure de rétablissement personnel, il a rappelé qu'il avait été en 1989, sans doute trop précocement, à l'origine d'une initiative tendant à l'extension de la faillite civile sur l'ensemble du territoire, et que les dispositions du présent projet de loi permettaient également de responsabiliser le prêteur.

La commission a alors procédé à l'examen des amendements au projet de loi, sur le rapport de M. Eric Doligé, rapporteur pour avis.

A l'annexe 1 (programmes d'action dans les zones urbaines sensibles (ZUS), rattachée à l'article premier, après les interventions de MM. Philippe Marini, rapporteur général, Jean-Philippe Lachenaud et Paul Loridant, la commission a adopté cinq amendements rédactionnels et deux amendements tendant à l'insertion de nouveaux indicateurs.

A l'article 6 (objectifs du programme national de rénovation urbaine), après l'intervention de M. Gérard Braun, la commission a adopté deux amendements de précision concernant l'objet du programme national de rénovation urbaine.

A l'article 7 (crédits consacrés par l'Etat au programme national de rénovation urbaine), après les interventions de M. Philippe Marini, rapporteur général, et de M. Jean Arthuis, président, la commission a adopté deux amendements rédactionnels.

Puis la commission a donné un avis favorable à l'adoption sans modification de l'article 8 (participation de la Caisse des dépôts et consignations au financement du programme national de rénovation urbaine).

A l'article 9 (création et actions de l'agence nationale pour la rénovation urbaine), après les interventions de MM. Jean-Philippe Lachenaud, Paul Loridant, Philippe Marini, rapporteur général, et Roland du Luart, la commission a adopté un amendement rectifiant le champ des opérations éligibles aux concours financiers de l'Agence et un amendement précisant que l'agence pourrait être maître d'ouvrage dans des cas exceptionnels, après avis des ministres chargés de la ville et du logement.

A l'article 10 (administration et représentation de l'ANRU), la commission a adopté un amendement supprimant la présence des parlementaires au conseil d'administration de l'agence et un amendement de précision rédactionnelle.

A l'[article 11](#) (recettes de l'ANRU), la commission a adopté un amendement encadrant la possibilité pour l'Agence nationale de rénovation urbaine de recourir à l'emprunt.

A l'[article 11 bis](#) (extension des contributions possibles au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction), la commission a adopté un amendement rectifiant une erreur matérielle.

A l'[article 12](#) (subventions accordées par l'ANRU), la commission a adopté un amendement supprimant la disposition selon laquelle les subventions de l'agence ne pourraient être versées qu'après la signature d'une annexe à la convention sur la gestion urbaine de proximité.

Puis la commission a donné un avis favorable à l'adoption sans modification de l'[article 13](#) (avantages fiscaux accordés pour les travaux sur des logements bénéficiant de subventions de l'ANRU), de l'[article 14](#) (organisation et fonctionnement de l'ANRU) et de l'article 20 (création d'une nouvelle série de zones franches).

Puis elle a adopté divers amendements tendant à supprimer le dispositif proposé par l'Assemblée nationale dans le cas des zones de redynamisation urbaine où étaient conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine : un amendement de suppression de l'[article 20 bis](#) (prolongation de cinq ans de l'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRU où étaient conclues des conventions de rénovation urbaine), un amendement à l'[article 22](#) (exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties), et des amendements de suppression des [articles 23](#) (exonération de droit de mutation), [23 bis](#) (exonération pendant 24 mois de cotisations sociales patronales dans les ZRU où étaient conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine) et [23 quater](#) (exonération pendant dix ans de cotisations sociales au titre de l'assurance maladie des artisans et commerçants installés dans une ZRU où étaient conduites des actions mettant en oeuvre le programme national de rénovation urbaine).

Elle a donné un avis favorable à l'adoption sans modification des [articles 21](#) (allègement d'impôt sur les sociétés), [23 ter](#) (composition des comités d'organisation et de surveillance des zones franches urbaines), [24](#) (exonération de cotisations sociales patronales), [25](#) (subordination du maintien de l'exonération de charges sociales patronales au respect d'un ratio d'embauches dans la zone), [26](#) (exonération de cotisations maladie et maternité pour les artisans et les commerçants) et [26 bis](#) (exonération de charges patronales pour les emplois associatifs dans les zones urbaines sensibles).

Puis la commission a adopté un amendement de suppression de l'[article 26 ter](#) (exonération des propriétaires occupants de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans les zones franches urbaines).

Après les interventions de MM. Paul Loridant, Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 27 A (mesure de prévention portant sur l'information du prêteur dans le cadre d'une opération de crédit à la consommation).

Après les interventions de MM. Philippe Marini, rapporteur général, Paul Loridant, Jean Arthuis, président, Jean-Philippe Lachenaud, Yann Gaillard et Philippe Adnot, la commission a adopté cinq amendements à l'article 27 (procédure de rétablissement personnel et aménagements relatifs au fonctionnement des commissions de surendettement), tendant respectivement à :

- modifier la définition de la « situation irrémédiablement compromise » ;

- rétablir la possibilité pour une même personne de bénéficier plus d'une fois de la procédure de rétablissement personnel ;

- étendre de huit à dix ans la durée d'inscription au fichier des incidents de crédit aux particuliers (FICP) à la suite d'une procédure de rétablissement personnel, afin de l'harmoniser avec celle prévue pour les plans conventionnels de redressement ;

- supprimer la faculté pour le juge d'établir lui-même un plan de redressement s'il constatait que la liquidation judiciaire de l'actif du débiteur pouvait être évitée ;

- supprimer la possibilité pour la commission de surendettement de proposer un effacement total des dettes, cette mesure relevant désormais du juge de l'exécution dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel.

Puis elle a adopté deux amendements rédactionnels à l'article 27 bis (mesures d'adaptation de la procédure de faillite civile de droit local).

La commission a ensuite donné un avis favorable à l'adoption sans modification des articles 27 ter (mesures d'adaptation de la procédure de faillite civile de droit local) et 27 quater (mesures de modernisation de la procédure de faillite civile de droit local).

Puis la commission a adopté un amendement rédactionnel à l'article 27 quinquies (mesures d'adaptation de la procédure de faillite civile de droit local).

Elle a ensuite donné un avis favorable à l'adoption sans modification des articles 27 sexies et septies (mesures d'adaptation de la procédure de faillite civile de droit local), de l'article 27 octies (évaluation de la procédure de rétablissement personnel), de l'article 28 (applicabilité de la saisine du juge d'instance aux demandes antérieures à la publication de la loi), de

l'[article 28 bis](#) (mesures de coordination fiscale), de l'[article 28 ter](#) (mesures de coordination fiscale), de l'[article 28 quater](#) (mesures d'extension aux collectivités d'outre-mer) et de l'[article 29](#) (adaptation des missions et des moyens de la Caisse de garantie du logement locatif social).

La commission a ensuite adopté un amendement de précision à l'[article 29 bis](#) (modalités de répartition du capital des sociétés anonymes d'HLM) et deux amendements rédactionnels à l'[article 30](#) (renforcement du rôle des acteurs publics et des locataires dans les sociétés anonymes d'HLM – Contrôle des opérations financières de désinvestissement). Elle a également adopté un amendement rédactionnel à l'[article 30 bis](#) (modalités de mise en conformité des statuts des SA d'HLM). Enfin, la commission a donné un avis favorable à l'adoption sans modification de l'[article 33](#) (surclassement des communes comportant une zone urbaine sensible).

La commission a ensuite émis **un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 1ER

Annexe 1

I. - Avant le premier alinéa de l'annexe 1, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

Introduction

a) Principes généraux

II. - Après le troisième alinéa de l'annexe 1, insérer sept alinéas ainsi rédigés :

b) Le financement du programme national de rénovation urbaine

Les ressources destinées au programme national de rénovation urbaine comprennent, notamment, outre les financements mentionnés à l'article 7 et ceux des collectivités territoriales, de leurs groupements et des investisseurs, les contributions suivantes :

La contribution annuelle de l'Union d'économie sociale du logement, à hauteur de 550 millions d'euros entre 2004 et 2008 ;

Les contributions de la Caisse des dépôts et consignations ;

Le cas échéant, les subventions de l'Union européenne, notamment celles relevant de l'objectif 2 et du programme d'intérêt communautaire URBAN ;

Les prêts sur fonds d'épargne consentis par la Caisse des dépôts et consignations. L'enveloppe pour la période 2004-2005 est fixée à 1,6 milliard d'euros sous la forme de prêts de renouvellement urbain. Une convention spécifique précisera l'enveloppe consacrée aux prêts pour la période 2006-2008 ;

Les contributions de solidarité versées par les organismes d'habitations à loyer modéré cités à l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation.

III. - En conséquence, supprimer les onzième à dix-septième alinéas du 2.1. de l'annexe 1.

ARTICLE 1ER

Annexe 1

Après le troisième alinéa de l'annexe 1, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

L'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de « retour au droit commun »

La politique de la ville se justifie par l'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de « retour au droit commun ».

Ainsi, chacun des indicateurs mentionnés dans la présente annexe est accompagné de son évaluation pour les zones urbaines dans leur ensemble.

Un ou plusieurs indicateurs globaux, pouvant notamment consister en des indices synthétiques ou en des enquêtes relatives au bien-être subjectif, évaluent la situation socio-économique globale des ZUS, ainsi que des zones urbaines dans leur ensemble.

Ces indicateurs figurent dans le rapport au Parlement prévu par l'article 5.

ARTICLE 1ER

Annexe 1

I. - Au début du premier alinéa du 1.3. de l'annexe 1, insérer la numérotation :

1.3.1.

I. - Au début du septième alinéa du 1.3 de l'annexe 1, insérer la numérotation :

1.3.2.

III. - En conséquence, à la fin du septième alinéa du texte proposé par le 1.3. de l'annexe 1, remplacer le signe :

;

par le signe :

:

ARTICLE 1ER
Annexe 1

Compléter, *in fine*, le 1.3. de l'annexe 1, par un alinéa ainsi rédigé :

- investissements publics réalisés dans chaque zone urbaine sensible, zone de redynamisation urbaine et zone franche urbaine.

ARTICLE 1ER
Annexe 1

Après le sixième alinéa du 2.1. de l'annexe 1, insérer un alinéa ainsi rédigé :

La résidentialisation d'un nombre équivalent de logements locatifs sociaux ;

ARTICLE 1ER
Annexe 1

Au huitième alinéa du 2.1. de l'annexe 1, remplacer les mots :

de ces quartiers

par les mots :

des logements sociaux

ARTICLE 1ER

Annexe 1

Au huitième alinéa du 2.1. de l'annexe 1, remplacer les mots :

tous les quartiers

par les mots :

toutes les zones urbaines sensibles

ARTICLE 6

Dans le premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

l'adaptation des activités de commerce aux besoins des habitants, la réorganisation des réseaux de voirie

par les mots :

la réorganisation des espaces commerciaux et des réseaux de voirie

ARTICLE 6

A la fin du premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

ou par toute autre action concourant à la rénovation urbaine

par les mots :

ou par tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine

ARTICLE 7

Rédiger comme suit le début du premier alinéa de cet article :

Les crédits consacrés par l'Etat à la mise en oeuvre du programme national de rénovation urbaine, ouverts par les lois de finances entre 2004 et 2008, sont fixés...

ARTICLE 7

I. Compléter in fine le premier alinéa de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Ils sont affectés, dans les conditions fixées par les lois de finances, à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine créée par l'article 9.

II. En conséquence, supprimer le second alinéa de cet article.

ARTICLE 9

I. Rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :

Les concours financiers de l'agence sont destinés à des opérations d'aménagement urbain, à la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, à la création, à la réhabilitation d'équipements publics ou collectifs, à la réorganisation des espaces commerciaux, à l'ingénierie, à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, au relogement, ou à tout investissement concourant à la rénovation urbaine de tous les quartiers visés à l'article 6.

II. En conséquence, dans la première phrase du deuxième alinéa de cet article, remplacer le mot :

subventions

par les mots :

concours financiers

ARTICLE 9

Rédiger comme suit le début du dernier alinéa de cet article :

A titre exceptionnel, après accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, en l'absence de dispositif local...

ARTICLE 10

Dans le premier alinéa de cet article supprimer les mots :

de parlementaires,

ARTICLE 10

Dans le premier alinéa de cet article, après les mots :

leurs établissements publics

insérer les mots :

de coopération intercommunale compétents

ARTICLE 11

Rédiger comme suit le sixième alinéa (5°) de cet article :

5° Le produit des emprunts qu'elle est autorisée à contracter, dans la limite d'un plafond fixé par décret ;

ARTICLE 11 BIS

Rédiger comme suit le début du texte proposé par le 2° du I de cet article pour insérer un f) dans l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation :

f) De subventions à l'Agence...

ARTICLE 12

Supprimer le II de cet article.

ARTICLE 20 BIS

Supprimer cet article.

ARTICLE 22

I. - Supprimer le 4° bis du C du I de cet article.

II. - En conséquence, modifier cet article comme suit :

A. - Dans le 5° du C du I de cet article remplacer les mots :

, I quinquies et I sexies

par les mots :

et I quinquies

B. - Dans le deuxième alinéa (a) du 6° du C du I de cet article remplacer les mots :

, I quinquies ou I sexies

par les mots :

ou I quinquies

C. - Dans le 7° du C du I de cet article, remplacer les mots :

, I quinquies et I sexies

par les mots :

et I quinquies

D. - Au A du II de cet article, remplacer les mots :

et de celles du I quinquies et du I sexies

par les mots :

et du I quinquies

E. - Au C du II de cet article, supprimer les mots :

ou du I sexies

F. - Supprimer le IV et le V de cet article.

ARTICLE 23

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Au deuxième alinéa de l'article 722 *bis* du code général des impôts, les mots : « au I *quater* de l'article 1466 A et » sont remplacés par les mots : « aux I *quater* et I *quinquies* de l'article 1466 A, ainsi que ».

ARTICLE 23 BIS

Supprimer cet article.

ARTICLE 23 QUATER

Supprimer cet article.

ARTICLE 26 TER

Supprimer cet article.

ARTICLE 27 A

Supprimer cet article.

ARTICLE 27

Rédiger comme suit le troisième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour insérer un article L. 330-1 dans le code de la consommation :

"Lorsque le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise caractérisée par l'impossibilité manifeste de mettre en oeuvre des mesures de traitement visées au deuxième alinéa, il peut solliciter l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel dans les conditions prévues au présent titre.

ARTICLE 27

Rédiger comme suit le début du premier alinéa du 3° du IX de cet article :

3° Dans la troisième phrase du troisième alinéa, les mots : "total ou" et les mots : "autres qu'alimentaires ou fiscales" sont supprimés ...

ARTICLE 27

(art. L. 332-10 du code de la consommation)

Supprimer le second alinéa du texte proposé par le V de cet article pour l'article L. 332-10 du code de la consommation.

ARTICLE 27

(art. L. 332-11 du code de la consommation)

Supprimer la dernière phrase du texte proposé par le V de cet article pour insérer un article L. 332-11 dans le code de la consommation.

ARTICLE 27

(art. L. 332-11 du code de la consommation)

A la fin de la première phrase du texte proposé par le V de cet article pour insérer un article L. 332-11 dans le code de la consommation, remplacer les mots :

huit ans

par les mots :

dix ans

ARTICLE 27 BIS

Dans le premier alinéa du texte proposé par le 2° de cet article, supprimer le mot :

notamment

ARTICLE 27 BIS

Dans le dernier alinéa du texte proposé par le 2° de cet article, supprimer les mots :

, en tant que de besoin,

ARTICLE 27 QUINQUIES

Dans le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 628-4 du code de commerce, supprimer les mots :

, en tant que de besoin,

ARTICLE 29 BIS

I. Rédiger comme suit le début du troisième alinéa (2°) du texte proposé par cet article pour l'article L.422-2-1 du code de la construction et de l'habitation :

"2° Lorsqu'ils n'ont pas la qualité d'actionnaire de référence, les communautés de communes...

II. En conséquence, à la fin du même alinéa, supprimer les mots :

et qui n'ont pas la qualité d'actionnaire de référence

ARTICLE 30

Dans le II de cet article, remplacer les mots :

le 31 décembre 2004

par les mots :

la date de l'assemblée générale extraordinaire qui met en conformité les statuts de la société avec les dispositions de l'article L. 422-2-1 du même code

ARTICLE 30

I. Dans la première phrase du IV de cet article, après les mots :

un refus d'autorisation

insérer les mots :

de transfert d'actions à un tiers non actionnaire de la société

II. Compléter in fine le IV de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Si, à l'expiration de ce délai, l'achat n'est pas réalisé, l'autorisation ou la validation est considérée comme accordée.

ARTICLE 30 BIS

Dans la première phrase du II de cet article, remplacer les mots :

organismes de placements collectifs

par les mots :

organismes de placement collectif en valeurs mobilières

ANNEXE : LISTE DES ZONES FRANCHES URBAINES

1. Les 44 zones franches urbaines actuelles

Commune(s)	Quartier(s) constituant la ZFU
Métropole	
Amiens	Quartier Nord
Belfort	Les Résidences
Bondy	Quartier Nord
Bourges	Bourges Nord Chancellerie, Gibjoncs, Turly, Barbottes
Calais	Beau Marais
Cenon/Floirac/Lormont/Bordeaux	Hauts de Garonne, Bastide
Champigny-sur-Marne/Chennevières-sur-Marne	Le Bois -l'Abbé, Les Mordacs
Charleville-Mézières	Ronde Couture
Chenôve	Le Mail
Clichy-sous-Bois/Montfermeil	Grands ensembles du haut et du bas Clichy et de Montfermeil
Creil/Montataire	Plateau Rouher
Dreux/Saint-Gemme-Moronval	Plateau Est Chamards, Croix Tiénac, Lièvre d'Or, Le Moulec, Haricot, Feilleuses
Garges-lès-Gonesse/Sarcelles	Dame Blanche Nord et Ouest, La Muette, Lochères
Grigny/Viry-Châtillon	La Grande Borne
La Seyne-sur-Mer	ZUP de Berthe
Le Havre	Mont Gaillard, La Forêt (bois de Bléville), Mare Rouge
Le Mans	Les Sablons
Les Mureaux	Cinq quartiers (ZAC du Roplat)
Lille/Loos-lès-Lille	Lille Sud, faubourg de Béthune, Moulins
Mantes-la-Jolie	Le VaFourré
Marseille	Nord littoral (plan d'Aou, La Bricarde, La Castellane), Levallon, Mourepiane
Meaux	Beauval, La Pierre Collinet
Metz	Borny (Hauts de Blémont)
Montereau-Fault-sur-Yonne	ZUP de Surville
Montpellier	La Paillade
Mulhouse	Les Coteaux
Nice/Saint-André	L'Ariane
Nîmes	ZUP Pissevin, Valdegour
Octeville/Cherbourg	Les Provinces
Perpignan	Le Vernet
Reims	Croix Rouge
Roubaix/Tourcoing	La Bourgogne, Alma, Cul-de-Four, Fosse aux Chênes, Epidème, Roubaix centre, Epeule, Sainte-Elisabeth
Saint-Dizier	Le Vert Bois, Le Grand Lachat
Saint-Etienne	Montreynaud
Saint-Quentin	Le Vermandois
Strasbourg	Neuhof (cités)
Valence	Valence-le-Haut (Fontbarlette, Le Plan)
Vaulx-en-Velin	Ex-ZUP, Grappinière, Petit Pont
Départements d'outre-mer	
Pointe-à-Pitre/Les Abymes	Boissard, Mortenol, Les Lauriers, sortie Sud-Est
Basse-Terre	Rivière des Pères, centre ville
Saint-Laurent-du-Maroni	Charbonnière, centre bourg
Fort-de-France	Dillon
Saint-Denis	Chaudron, Moufia, Cerf
Cayenne	Village Chinois, quartiers Sud

2. Les 41 nouvelles zones franches urbaines

Commune(s)	Quartier(s) constituant la ZFU
Alençon	Courteille Perseigne
Angers	Belle-Beille
Anzin, Beuvrages, Valenciennes	Secteur intercommunal : Dutemple, Saint Waast, Chasse royale ; Bleuse Borne ; Fénelon ; Carpeaux
Argenteuil	Val d'Argent
Aulnay sous Bois	La Rose des Vents, Cité Emmaüs, Les Merisiers, Les Etangs
Beauvais	Argentine
Besançon	Planoise
Béziers	Les Arènes, La Devèze
Blois	Bégon, Croix Chevalier
Caen	Guerinière, Grâce de Dieu
Clermont-Ferrand	Croix de Neyrat, Quartiers Nord
Corbeil, Evry	Les Tarterêts, les Pyramides
Epinay sous Sénart	Cinéastes -Plaine
Epinay sur Seine	Orgemont
Evreux, Guichenville, Le Vieil Evreux	La Madeleine, le Long Buisson
Grenoble	Village Olympique, La Villeneuve
Hénin-Beaumont, Montigny- en Gohelle, Courrières, Rouvroy, Drocourt, Dourges	ZAC des 2 villes, Quartier du Rotois, Quartier Sud- Ouest (Jean Macé), Cité de Nouméa
La Chapelle StLuc, Les Noës près Troyes, Troyes, Ste Savine	Chantereigne Montvilliers
La Courneuve	Les 4000
La Rochelle	Mireuil, Laleu, La Pallice, La Rossignolette
Le Blanc Mesnil-Dugny	Quartiers Nord
Marseille	St Barthélémy, Le Canet, Delorme Paternelle
Maubeuge, Louvroil	Sous le Bois, Douzies, Montplaisir et Epinettes
Melun	Quartier Nord
Nancy, Vandoeuvre Les Nancy, Laxou, Maxéville	Haut du Lièvre, Nations
Nantes -St Herblain	Bellevue
Rillieux La Pape	Ville nouvelle
Rouen	Le Plateau : Châtelet, La Lombardie, Les Sapins, La Grand'Mare
Saint Nazaire	Quartier Ouest : Avalix, La Boulletterie, Tréballe, La Chesnaie
Saint Pol sur Mer	Quartiers Ouest, Cité Liberté
Sartrouville	Le Plateau, Cité des Indes
Sevran	Les Beaudottes
Soissons	Presles Chevreux
Stains	Clos Saint Lazare, Allende
Strasbourg	HautePierre
Toulouse	La Reynerie, Bellefontaine, Faourette, Bagatelle, Bordelongue
Trappes	Les Merisiers
Vénissieux	Les Minguettes
Villiers Le Bel	Les Puits, La Marlière, Derrière -les-Murs -de-Monseigneur
Vitry Sur Seine	Grand ensemble Ouest-Est
Woippy-Metz	Saint-Eloi, Pré Génie