



N°997

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 2003.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
PLAN SUR LE PROJET DE LOI (n° 950) *d'orientation et de programmation pour
la ville et la rénovation urbaine*,

PAR M. FRANÇOIS GROSDIDIER,

Député

Politique sociale.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– UNE VOLONTE POLITIQUE RESOLUE EN MATIERE DE RENOVATION URBAINE	7
A.– UNE MOBILISATION NECESSAIRE.....	7
1.– Un champ d'action ciblé	7
2.– Une situation fortement dégradée.....	9
3.– Des outils d'intervention nombreux mais à l'efficacité limitée face à l'ampleur des besoins	10
a) <i>La construction</i>	11
b) <i>La réhabilitation</i>	12
c) <i>La démolition</i>	13
d) <i>La gestion urbaine de proximité</i>	14
e) <i>Les interventions en direction du parc privé</i>	15
f) <i>L'aménagement urbain</i>	17
g) <i>Le rôle particulier de la Caisse des dépôts et consignations</i>	18
B.– LE PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE	19
1.– Des objectifs ambitieux.....	20
2.– Un dispositif innovant.....	22
3.– Un effort financier accru	23
a) <i>Les crédits affectés à l'Agence nationale de rénovation urbaine</i>	25
b) <i>Les autres intervenants</i>	28
C.– UN DISPOSITIF D'EVALUATION PERFECTIBLE	30
II.– LA NÉCESSAIRE RELANCE DES ZONES FRANCHES URBAINES	35
A.– LE DISPOSITIF EN VIGUEUR DANS LES 44 ZFU	35
1.– La définition des ZFU	35
2.– Le régime d'exonération applicable en ZFU.....	39
a) <i>Les ZUS</i>	39
b) <i>Les ZRU</i>	39
c) <i>Les ZFU</i>	41

B.– LE SUCCES INCONTESTABLE DES ZFU	47
1.– Le triplement du nombre de salariés et d'entreprises	48
2.– Le coût du dispositif	49
3.– La restructuration de l'environnement urbain des ZFU	50
III.– LA CRÉATION DE 41 NOUVELLES ZFU	53
A.– UN IMPÉRATIF : REDUIRE LA « FRACTURE TERRITORIALE »	53
B.– UN REGIME D'EXONERATIONS FISCALES ET SOCIALES « CALE » SUR LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LE PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE	57
C.– UN MECANISME DE COMPENSATION INSUFFISANT	65
EXAMEN EN COMMISSION	65
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	69

INTRODUCTION

« La République ne peut accepter de voir des quartiers entiers s'enfoncer dans la violence, le non droit et le désespoir. Ce problème n'est pas seulement celui des habitants des quartiers difficiles, c'est celui de la Nation toute entière ».

C'est en ces termes forts que le Président de la République a dégagé, dans son discours prononcé à Troyes le 14 octobre 2002, les trois priorités de l'action gouvernementale : la sécurité et le droit dans les cités, la politique de la ville et l'intégration.

La lutte contre l'insécurité doit en effet s'accompagner d'une mobilisation plus grande en faveur de la politique de la ville, de la rénovation urbaine et du développement économique des quartiers. Dans son discours, le Président de la République s'est ainsi déclaré résolu à donner une impulsion forte à la rénovation de l'habitat, *« essentielle pour que chacun retrouve une meilleure qualité de vie, le respect de l'autre et le goût d'apprendre et d'agir »*, ainsi qu'au développement des zones franches urbaines, cette politique ayant montré qu'elle pouvait conduire à d'excellents résultats économiques et sociaux, dès lors qu'elle s'accompagnait d'une mobilisation de tous les acteurs.

Le présent projet de loi d'orientation et de programmation est la traduction de cette résolution.

Ainsi, des objectifs ambitieux sont fixés en matière d'amélioration de l'habitat et du cadre de vie. Le programme national de rénovation urbaine prévoit la constitution d'une offre nouvelle de 200.000 logements sociaux tandis que 200.000 logements ou copropriétés dégradées doivent être rénovés et 200.000 logements démolis. Mais l'action ne se limite pas au logement social : elle concerne également l'aménagement urbain, afin de favoriser un développement harmonieux des quartiers en difficulté.

Dans cette perspective, le projet de loi propose de simplifier les circuits de financement et de mutualiser les moyens financiers en créant un « guichet unique », l'Agence nationale de rénovation urbaine, regroupant les principaux partenaires nationaux. Il s'agit de passer d'une logique de financement associé à des procédures à une logique de financement associé à des projets.

La programmation des crédits consacrés par l'État au programme national de rénovation urbaine témoigne également de la volonté résolue du Gouvernement d'agir pour améliorer le cadre de vie des habitants des quartiers en difficulté. Seront ainsi mobilisés 2,5 milliards d'euros sur cinq ans. Il s'agit d'un engagement politique fort du Gouvernement vis-à-vis du pays et de la Représentation nationale, qui devra être réaffirmé et concrétisé, chaque année, en loi de finances.

La relance du dispositif des zones franches urbaines constitue le second axe fort du projet de loi. Avec la création de quarante et une nouvelles zones franches urbaines, le Gouvernement entend lutter contre la « fracture territoriale », en favorisant le développement économique des quartiers réputés en grandes difficultés. Le Gouvernement propose ainsi la mise en place d'un dispositif ambitieux d'exonérations fiscales et sociales sur cinq ans en faveur des petites entreprises. L'objectif est de favoriser la revitalisation économique des quartiers les plus défavorisés et l'accès à l'emploi de leurs habitants.

S'en remettant pour l'examen approfondi des orientations de la politique de la ville et de la rénovation urbaine à votre commission des Affaires économiques, le présent avis se concentrera sur les articles rentrant dans le champ de compétence de votre commission des Finances, c'est-à-dire les articles 5 à 8 et 20 à 26 du projet de loi.

I.- UNE VOLONTE POLITIQUE RESOLUE EN MATIERE DE RENOVATION URBAINE

La détérioration continue des conditions de vie des habitants des zones urbaines sensibles n'est plus tolérable. Il convient donc de mener une action résolue et cohérente en matière de rénovation urbaine et d'amélioration du cadre de vie. C'est l'objet du présent projet de loi d'orientation et de programmation.

A.- UNE MOBILISATION NECESSAIRE

La politique de la ville conduite en France depuis près de vingt ans a permis d'atténuer le fracture territoriale, mais elle n'a pas résolu la crise urbaine et sociale, qui touche plus particulièrement les quartiers situés en zones urbaines sensibles. De nombreux outils d'intervention ont été mis en œuvre mais leur efficacité apparaît insuffisante au regard de l'ampleur des besoins.

1.- Un champ d'action ciblé

La politique de la ville repose depuis l'origine sur la notion de géographie prioritaire. Mais le contenu de cette notion a fortement évolué : elle a désigné successivement 22 quartiers faisant l'objet de la procédure de « développement social du quartier » au début des années 1980, 148 quartiers dans le cadre du IX^{ème} plan puis 546 quartiers inscrits au X^{ème} plan. Elle recouvre actuellement des pratiques de « zonage », en vigueur depuis plusieurs années.

Le principe de territorialisation, renforcé par la mise en place du « pacte de relance pour la ville » en 1996, détermine les sites prioritaires bénéficiant de dispositifs dérogatoires importants. La politique de la ville repose ainsi sur des territoires d'intervention différenciés en fonction de l'échelle des problèmes à traiter et des solutions à mettre en œuvre. Cette géographie prioritaire regroupe aujourd'hui 1.300 quartiers recensés dans les contrats de ville.

Les quartiers sont classés en trois sous-ensembles par ordre croissant de handicaps sociaux et économiques : les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU).

Les zones urbaines sensibles constituent l'échelon le plus large de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Aux termes de l'article 2 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 modifiée relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, elles « *sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines* ».

LES ZONES URBAINES SENSIBLES

Les 751 zones urbaines sensibles correspondent à des grands ensembles et à des quartiers d'habitat dégradé. Réparties sur 491 communes et 87 départements, représentent 4,7 millions d'habitants et bénéficient des mesures suivantes :

- une dérogation aux plafonds de ressources du prêt locatif aidé et une exonération des surloyers HLM ;
- un développement du programme « école ouverte » et une extension des zones d'éducation prioritaire ;
- une possibilité d'exonération de taxe professionnelle sur décision d'un conseil municipal (exonération non compensée par l'État) ;
- l'application de la nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires qui y sont affectés ;
- enfin, divers avantages pour l'équipement et l'aménagement urbain.

LES ZONES DE REDYNAMISATION URBAINE

Les 416 zones de redynamisation urbaine sont des ZUS, autrefois définies en raison de leur éligibilité à la dotation de solidarité urbaine, qui ont été sélectionnées en application de critères statistiques (taux de chômage des jeunes, de non-diplômés, population totale du quartier et potentiel fiscal de la commune). Le dispositif vise à conforter ou à recréer de l'activité dans les quartiers très défavorisés par des exonérations fiscales ou sociales. Les ZRU couvrent 342 communes, soit 3,2 millions d'habitants.

LES ZONES FRANCHES URBAINES

Les 44 zones franches urbaines, créées par le pacte de relance pour maintenir ou créer des emplois, et agréées par la Commission européenne, sont des quartiers de plus de 10.000 habitants qui présentent les caractéristiques les plus dégradées en termes d'emplois, de chômage des jeunes, de qualification professionnelle ou de ressources des communes. Réparties sur 58 communes, elles concernent 768.000 habitants. Depuis le 1er janvier 1997, elles font l'objet de mesures fiscales et sociales dérogatoires renforcées, ainsi que de dispositifs spécifiques en matière de logement, de fonction publique, de rythmes scolaires et d'équipements culturels.

Les ZUS apparaissent au premier abord comme correspondant au champ d'action du programme de rénovation urbaine défini par le présent projet de loi. C'est en effet dans les ZUS que sont prévues les opérations de construction, réhabilitation et démolition. Le périmètre retenu présente l'avantage de concerner la géographie prioritaire la plus large de la politique de la ville. Toutefois, s'il apparaît nécessaire de concentrer les moyens sur les quartiers qui en ont le plus besoin, le fait de retenir les seules ZUS risque d'entraîner les effets pervers propres à toute politique de zonage : d'autres sites, où une action préventive pourrait s'avérer nécessaire, seront exclus du programme et les problèmes liés à la délimitation des ZUS risquent de se poser de nouveau. Un tempérament est d'ailleurs apporté au champ d'action retenu puisque, pour les opérations de construction, sont également visées les agglomérations dont font partie les ZUS. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, 155 ZUS devraient être concernées par le programme de rénovation urbaine.

Le périmètre retenu est peut-être plus large qu'il n'y paraît puisque, à l'article 6, il est précisé que le programme national de rénovation urbaine a pour objectif la restructuration des quartiers prioritaires de la politique de la ville, c'est-à-dire les quartiers concernés par les contrats de ville et les ZUS.

Qu'il concerne les ZUS ou les quartiers prioritaires de la politique de la ville, force est de constater que le périmètre retenu pour le programme de rénovation urbaine est plus large que celui du programme national de renouvellement urbain adopté en décembre 1999.

2.- Une situation fortement dégradée

Les zones urbaines sensibles présentent des caractéristiques fortes en matière de logement et d'habitat, qui expliquent une grande partie des difficultés rencontrées par ces quartiers et justifient qu'elles constituent le champ d'action prioritaire du programme de rénovation urbaine défini par le projet de loi.

Selon les données issues du recensement général de la population de 1999, il existe 3.800.000 logements sociaux sur l'ensemble du territoire français. Parmi ceux-ci, 1.025.000 sont situés en ZUS, soit près de 30 % du total, alors que ces territoires ne regroupent guère plus de 8 % de la population. Inversement, la majorité des logements des ZUS font partie du patrimoine HLM et 61,3 % des ménages habitant dans ces territoires sont locataires de HLM, contre 14,6 % pour la France entière.

D'autres éléments contribuent à différencier les ZUS par rapport au reste du territoire national. D'abord, les logements y font plus souvent partie de grands ensembles : près d'un tiers sont situés dans des immeubles de 20 logements ou plus, un tiers dans des immeubles de 10 à 20 logements et la part du logement individuel s'élève à seulement 17 % contre 57 % au niveau national.

Ensuite, les deux tiers des logements des ZUS ont été construits durant la période de 1949-1974, c'est-à-dire durant la période de construction des grands ensembles, alors qu'un tiers seulement des résidences principales en France datent

de cette époque. Si les normes de confort sont largement respectées (seuls 4 % des logements sont dépourvus de salles d'eau ou de WC et 92,5 % des résidences principales en ZUS ont tout le confort, au sens de l'INSEE), on observe néanmoins des taux de vacance et de rotation important.

Ainsi, alors que le taux de vacance moyen enregistré sur l'ensemble du parc du logement social est de 3 %, celui constaté dans l'ensemble des ZUS est de 8,7 % en 2001. Il concerne plus particulièrement le parc construit entre 1949 et 1974 qui présente plusieurs défauts : certains systèmes de construction industrialisés ont mal vieilli, l'isolation tant thermique qu'acoustique est insuffisante. Il 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 dégradée.

Il convient en outre de souligner que, selon les derniers recensements, le taux de vacance continue à se dégrader alors que l'équipement des logements situés dans les zones urbaines sensibles s'améliore. Il est ainsi passé de 6,7 % en 1990 à 8,2 % en 1999 et même 8,7 % en 2001.

	Toutes ZUS de métropole		Unités Urbaines ayant une ZUS	
	1990	1999	1990	1999
Logement				
Taux de vacance	6,7	8,2	7,0	7,5
% de résidence principale «tout confort» (baignoire ou douche, WC intérieur, chauffage central)	88,0	92,5	82,2	88,7

Source : INSEE Recensements de la population

Le taux de rotation est également en augmentation puisqu'il était de 12,1 % en 1998 contre 11,4 % un an auparavant.

Enfin, selon le ministère de la Ville, le nombre de logements dégradés s'élève actuellement à près de 600.000.

Ces données témoignent du malaise qui touche les habitants des ZUS. La crise urbaine et sociale est en effet loin d'être résolue et trop de quartiers concentrent des familles fragilisées économiquement et socialement, dans des conditions d'habitat et de cadre de vie souvent médiocres et parfois indignes.

3.- Des outils d'intervention nombreux mais à l'efficacité limitée face à l'ampleur des besoins

Le renouvellement urbain désigne l'ensemble des interventions mises en œuvre dans ces quartiers, en vue d'améliorer leur fonctionnement et de favoriser leur insertion dans la ville. Les outils d'intervention des pouvoirs publics en matière de renouvellement urbain sont nombreux et empruntent des voies multiples, qui dépassent le cadre du seul logement social (action en faveur des copropriétés en difficulté, aménagement d'espaces publics, création d'équipements publics, réorganisation des réseaux de voiries...). L'accent est aujourd'hui davantage mis sur des actions qualitatives. Leur efficacité reste pourtant trop limitée.

a) La construction

La construction de logements sociaux neufs a fortement diminué de 1995 à 2000, avant d'augmenter de nouveau pour atteindre 45.000 logements en 2002. Le tableau suivant retrace cette évolution.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS CONSTRUITS

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PLA-I	15.481	8.617	11.818	15.597	13.921	5.050	5.427	5.188
PLA et PLUS	45.060	43.219	43.583	30.463	28.336	31.325	39.513	36.447
PLUS-CD				416	570	1.661	2.711	2.856
Total	60.541	51.836	55.401	46.476	42.827	38.036	47.651	44.491

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

Mais, selon les informations recueillies par votre Rapporteur auprès du ministère de la Ville, seuls 10 à 15 % de l'ensemble des opérations de construction ont concerné des ZUS, alors 30 % du parc locatif social sont situés dans les ZUS, ce qui témoigne d'une diminution de l'effort relatif de construction dans ces zones.

Les données portant sur les besoins en matière de construction, qui n'isolent malheureusement pas les ZUS, varient suivant les sources d'information. Le Conseil économique et social estime, dans son avis sur le présent projet de loi, les besoins en matière de construction sur l'ensemble du territoire à 120.000 logements sociaux par an. Selon l'Union sociale pour l'habitat, il faudrait construire 90.000 logements sociaux nouveaux par an. Enfin, la Fondation Abbé Pierre indique dans son rapport « *L'état du mal logement en France* » que les besoins s'élèveraient à 80.000 logements nouveaux par an, sans compter les constructions rendues nécessaires par les démolitions. Ces données témoignent de l'importance des besoins.

Ces besoins ont un coût évalué par le ministère en charge du Logement à 80.000 euros en moyenne par logement. Ce coût varie toutefois de manière importante en fonction de la qualité du logement recherchée. La construction nouvelle devrait s'avérer moins chère dans les ZUS car le coût d'acquisition du terrain y est généralement moins onéreux que sur le reste du territoire.

Pour encourager les constructions, l'État dispose de plusieurs instruments. Ils prennent la forme de subventions associées à des prêts : prêt locatif à usage social (PLUS), prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I), et prêt locatif à usage social construction-démolition (PLUS-CD). Ces aides sont régies par les articles R. 331-1 à R. 331-16 du code de la construction et de l'habitation qui précisent notamment le champ des opérations concernées, les conditions d'octroi, la procédure d'attribution (instruction par la direction départementale de l'équipement, décision favorable du Préfet, conclusion d'une convention) et les modalités de calcul et de versement de la subvention.

Le PLUS constitue le dispositif principal de financement du logement social. Il comporte un taux de subvention de base et des taux adaptés à la nature de certaines opérations particulières (opérations à caractère expérimental...). Le taux de subvention du PLUS neuf s'établit à 5 % de l'assiette (10 % de l'assiette en acquisition-amélioration, plafonné à 13 % du prix de revient). Le financement PLA-I, destiné à la production de logement d'intégration, c'est-à-dire affecté en priorité à des ménages faisant face à des difficultés d'insertion, se caractérise par un prêt à taux réduit de 0,5 point par rapport au PLUS et par un taux de subvention compris entre 20 et 25 %. Les PLUS-CD, créés en 1998, présentent les caractéristiques des prêts PLUS, mais bénéficient d'une subvention de 20 % du coût de l'opération et sont réservés au relogement des personnes habitant dans des logements sociaux destinés à être démolis.

Une attention accrue est portée à la qualité des logements ainsi construits. Pour les programmes de reconstruction liée au renouvellement du parc, les bailleurs souhaitent en effet repositionner leur offre vers des produits tels que des petits collectifs de 25 à 50 logements bien intégrés en milieu urbain, des logements individuels groupés et des logements individuels adaptés pour les familles nombreuses ou présentant des difficultés importantes.

b) La réhabilitation

La réhabilitation des logements sociaux, construits pour durer entre 20 et 40 ans au maximum, constitue un élément essentiel de l'amélioration du cadre de vie des habitants des quartiers défavorisés.

Sur la période 1995-1998, le nombre d'opérations de réhabilitation financées a fortement augmenté, puisqu'elles ont concerné 95.086 logements en 1995 et 139.531 logements en 1998. On peut regretter que cet effort n'ait pas été poursuivi après 1998 : la baisse est continue jusqu'en 2002 où le financement de seulement 76.000 logements est engagé. Mais l'actuel Gouvernement a rétabli la réhabilitation comme une priorité en annonçant un objectif de 100.000 logements sociaux réhabilités pour 2003.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS RÉHABILITÉS

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PALULOS (Réhabilitations lourdes)	95.086	108.273	156.073	139.531	134.075	123.248	88.102	76.000

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

L'intervention de l'État en faveur de la réhabilitation du logement social, qui s'est élevé à 2,6 millions d'euros en 2002, prend la forme d'une prime à l'amélioration des logements locatifs et à occupation sociale (PALULOS). Le taux de subvention de la PALULOS est de 10 % de l'assiette en droit commun. Elle peut être portée 25 % pour les réhabilitations en ZUS et à 40 % pour les opérateurs en difficulté.

On ne dispose malheureusement pas d'informations spécifiques aux quartiers prioritaires de la politique de la ville s'agissant des réhabilitations. Il est également difficile d'établir un coût moyen de réhabilitation compte tenu des différences importantes de situation de départ ; toutefois le chiffre de 15.000 euros par logement peut être avancé à titre indicatif. D'une manière générale, les opérations de réhabilitation ont un coût plus élevé dans les ZUS en raison de l'état de dégradation plus avancé des bâtiments.

c) La démolition

Lorsque les bâtiments sont très dégradés, ou qu'il existe une inadéquation forte entre l'offre et la demande de logements, ou encore lorsque des ensembles complets souffrent d'une image particulièrement dévalorisée, la démolition s'avère nécessaire. L'accord du préfet, exigé pour une telle opération, est précédé d'une étude économique et sociale, examinant notamment les possibilités de relogement.

La progression du nombre de démolitions subventionnées par l'État a été très forte sur les dernières années. Ces démolitions sont en effet passées de 3.061 logements en 1997 à 7.217 logements en 2001. En termes de logements dont la démolition a été financée, le constat est identique : 3.300 logements étaient concernés en 1997 contre 6.000 en 2001. On ne dispose malheureusement que de données relatives à l'ensemble du parc social jusqu'en 2001. Toutefois, cette tendance à l'augmentation du rythme de démolition se vérifie également dans les quartiers concernés par la politique de la ville. En effet, les opérations de démolition concernent tout particulièrement les quartiers prioritaires de la ville puisque, en 2002, sur 8.086 logements sociaux démolis, 5.939 l'étaient dans des quartiers concernés par les ZUS, les grands projets de ville (GPV) et les opérations de renouvellement urbain (ORU), ce qui représente 73,5 % de l'ensemble du parc démoli.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX DÉMOLIS

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

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

Cette tendance à l'accélération du rythme de démolitions est confirmée par l'enquête réalisée par le bureau d'études CREPAH pour le compte de l'Union nationale HLM auprès de 430 organismes regroupant trois millions de logements locatifs, soit 80 % du parc HLM, qui indique que, alors que 45.000 logements ont été démolis sur les dix dernières années, les projets de démolition concernent 32.500 logements pour la période allant de 2001 à 2003 (12.000 démolitions étant envisagées en 2003). On enregistrerait au cours de la période 2001/2010 un accroissement du rythme annuel de démolitions ; ainsi, ce nombre est aujourd'hui de 9.000 alors qu'il était de 4.500 par an dans les années 1990.

Par ailleurs, selon les résultats de cette enquête, le coût de démolition s'élèverait en moyenne à 19.000 euros par logement avec des écarts importants, variant de 1 à 4. Le ministère chargé du logement fournit une estimation qui s'établit à 13.000 euros par logement. Le coût des opérations en GPV se révélerait sensiblement plus important que dans les autres cas. Le coût technique représente le principal poste de dépenses (55 % du total), vient ensuite le coût financier (remboursement du capital restant dû et indemnités) pour 25 %, puis les autres frais dont 8 % de coût social (relogement et accompagnement).

Les aides de l'État en faveur de la démolition prennent la forme d'une subvention qui couvre 35 % des coûts exposés par les bailleurs sociaux à raison des opérations techniques de démolition, du remboursement du capital restant dû sur les prêts attachés aux immeubles démolis et des dépenses de déménagement. Cette subvention peut être portée à 50 % au bénéfice des opérations situées en zones prioritaires de la politique de la ville et des organismes en difficulté financière. En outre, les démolitions sont également encouragées par un régime spécifique pour les reconstructions qui leur sont associées. Le PLUS-CD se caractérise ainsi par un taux d'intérêt réduit (3 %) auquel est attaché un taux de subvention de l'État majoré (2 %). Au total, 38,8 millions d'euros ont été consacrés par l'État aux opérations de démolition en 2002.

d) La gestion urbaine de proximité

Au-delà des opérations de construction, démolition et réhabilitation, il est apparu nécessaire d'accorder une attention particulière à la gestion urbaine de proximité, c'est-à-dire à l'amélioration de la qualité du service rendu aux locataires.

Dans cette perspective, une ligne budgétaire spécifique (la ligne « *qualité de service* ») a été créée au sein du budget du ministère en charge du Logement en 1999. Elle a pour objectif de soutenir l'intervention des bailleurs confrontés à des difficultés liées à la vacance ou à un fort taux de rotation des locataires. Elle concerne par conséquent tout particulièrement les ZUS.

Il s'agit de favoriser l'engagement de dépenses de fonctionnement destinées à prévenir la dégradation de certains immeubles et quartiers, en contrepartie de la signature d'une charte de gestion urbaine de proximité entre le bailleur social et les collectivités locales. Les bénéficiaires sont les mêmes que pour la PALULOS.

Cette aide financière vise en premier lieu à financer des travaux légers concernant les logements et parties communes (par exemple, aménagement des halls d'entrée, travaux favorisant le tri sélectif des déchets ménagers) et ceux contribuant à améliorer le fonctionnement au quotidien du quartier (création de locaux collectifs).

Par ailleurs, un abattement de 30 % sur la taxe foncière sur les propriétés bâties concernant les logements sociaux situés en zones urbaines sensibles a été instauré en loi de finances pour 2001. Cet abattement, d'une durée de six ans, est réservé aux logements faisant l'objet d'une convention passée entre le propriétaire et le représentant de l'État dans le département, relative à l'entretien et à la gestion du parc, ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires. Cette mesure, d'un montant d'environ 106 millions d'euros, réduit de 10 % en moyenne la

charge relative à la taxe foncière sur les propriétés bâties supportée les organismes HLM.

e) Les interventions en direction du parc privé

La rénovation urbaine ne doit pas se limiter à des opérations dans le logement locatif social. Elle doit aussi s'accompagner d'interventions en direction du parc privé, pour un développement urbain harmonieux.

– L'aide en faveur des copropriétés en difficulté

Des copropriétés, souvent mitoyennes des grands ensembles HLM, rencontrent des difficultés telles qu'elles participent à la dégradation de l'image d'un quartier et font figure de parc social dans le fonctionnement des marchés immobiliers locaux.

Un programme national d'intervention en faveur des copropriétés en difficulté faisant l'objet d'un plan de sauvegarde a été par conséquent été défini par le Conseil interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999 et renforcé par le CIV du 1^{er} octobre 2001.

Les prêts renouvellement urbain et le Fonds de renouvellement urbain (FRU) de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) peuvent être mobilisés dans le cadre du programme. À cet égard, la CDC a mobilisé en 2002 22,87 millions d'euros sur le FRU, pour participer pour moitié au capital de structures de portage, en partenariat avec des intervenants locaux.

Par ailleurs, les copropriétés en plan de sauvegarde bénéficient d'une subvention de 50 %, majorée de 10 % en cas de cofinancement d'une collectivité territoriale, pour les travaux concernant les parties communes. Les travaux d'urgence destinés à assurer la sécurité des personnes et des biens ou la continuité du fonctionnement des équipements collectifs dans l'attente d'un programme définitif de travaux, réalisés sous la responsabilité du syndic, sont subventionnés de la même manière.

En outre, pour les sites cumulant les difficultés et appelant des démolitions partielles, un nouveau dispositif de financement pour l'acquisition et la démolition de lots de copropriété a été créé, doté de 7,62 millions d'euros par an à partir de 2002.

Depuis 2002, le Fonds de réserve nationale affecté aux copropriétés en plan de sauvegarde, réservé sur le budget de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), s'élève à 22 millions d'euros.

– La résorption de l'habitat insalubre

L'action publique sur le parc privé de logements dégradés passe également par un programme de résorption de l'insalubrité. Toutefois, il convient de signaler

que ce programme concerne à titre principal les centres-villes et seulement de manière marginale les ZUS.

D'abord fondé sur la réalisation de grosses opérations, ce programme évolue désormais vers des interventions ponctuelles visant à résorber des poches d'insalubrité dans les villes. Cette action s'est orientée vers une limitation des opérations d'expropriation entraînant des démolitions, pour privilégier le maintien des occupants sur place.

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains contient plusieurs dispositions de nature à faire reculer l'insalubrité. Les procédures publiques d'intervention ont été modifiées avec un renforcement des pouvoirs du préfet et des maires, des contraintes pesant sur les propriétaires et de la protection des occupants, du fait notamment de la création d'une notion de « logement décent » garantissant un équipement minimum de confort. Pour éviter que les travaux exécutés d'office par la collectivité publique ne soient jamais remboursés, leur paiement est garanti par une hypothèque légale sur l'immeuble, publiée aux frais du propriétaire. En outre, dès qu'un immeuble est déclaré insalubre ou menaçant ruine, il ne peut plus être loué ni mis à disposition. De même, si les travaux nécessaires à la mise à un niveau de décence d'un logement ne sont pas exécutés, le juge peut en réduire le loyer, et, s'il est frappé d'une interdiction d'habiter, le propriétaire aura l'obligation de procéder au relogement ou à l'hébergement des occupants ou d'y contribuer.

Par ailleurs, la mise en œuvre dans onze départements à titre expérimental d'un plan d'éradication de l'habitat indigne et la réforme du cadre d'intervention de la résorption de l'habitat insalubre constituent des moyens nouveaux d'intervention efficace contre l'insalubrité. Un Pôle national d'appui à l'éradication de l'habitat indigne a également été constitué en avril 2002 par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le ministère du Logement, la Délégation interministérielle à la ville (DIV) et l'ANAH, afin de répondre aux demandes locales sur ces sujets, d'assurer la circulation des informations concernant les expériences positives et les difficultés et de mettre en place des formations adaptées.

f) L'aménagement urbain

La requalification des quartiers d'habitat social ne se limite pas à une simple intervention sur le bâti. La réhabilitation ne peut en effet atteindre ses objectifs de requalification urbaine que si elle est accompagnée d'actions cohérentes et concomitantes sur les espaces publics et les aménagements des abords.

Par conséquent, outre les opérations de démolition, construction et réhabilitation, sont également menées des opérations de :

- réaménagement des espaces extérieurs et de la structure foncière, notamment par la restructuration des dalles et des espaces extérieurs, la redéfinition du système de voirie, la hiérarchisation des espaces publics et des voiries ou encore la création de structures foncières ;
- désenclavement des quartiers par les transports, en particulier en favorisant la traversée plutôt que le contournement des zones en difficulté ;

- implantation d'activités, afin de favoriser le développement économique.

g) Le rôle particulier de la Caisse des dépôts et consignations

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) est également un acteur majeur du renouvellement urbain. Son action, inscrite dans son programme « renouvellement urbain » issu d'une convention signée avec l'État en octobre 1998, s'appuie sur deux enveloppes de prêts sur fonds d'épargne et sur le Fonds de renouvellement urbain (FRU).

Le premier mode d'intervention de la CDC est celui du prêt pour le renouvellement urbain (PRU), qui concerne des actions prévues sur les sites nécessitant un remaniement profond des quartiers et des espaces, prioritairement sur les GPV et les 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. Il peut financer également l'ensemble des investissements inscrits dans les projets de renouvellement urbain : investissements à caractère public (écoles, équipements sportifs et culturels, espaces extérieurs) ou à caractère privé (restructuration d'espaces commerciaux) s'ils constituent un élément structurant du projet. L'enveloppe des PRU s'élève à 2,3 milliards d'euros sur la période 2002-2004. Le taux de ces prêts est de 3,25 % grâce à la bonification permise par la contribution des organismes du « 1 % logement ».

Les prêts projets urbains (PPU) concernent des interventions dans le cadre de projets à caractère curatif moins marqué sur les sites prioritaires définis localement par la politique de la ville. Ils portent sur des investissements autres que le logement, qu'ils soient de caractère public ou privé. L'enveloppe affectée à ces prêts s'élève à 1,52 milliard d'euros sur la période 2002-2004 avec un taux de 4,20 %.

En 2002, les niveaux d'engagement et de versement ont été importants : ils se sont élevés respectivement à 776 millions et 546 millions d'euros pour les PRU et à 379 millions et 249 millions d'euros pour les PPU. Les PPU et PRU apparaissent ainsi comme deux produits complémentaires, permettant de moduler l'importance de l'aide en fonction de l'acuité des difficultés à résoudre. En 2003, la CDC devrait distribuer des prêts pour un montant total de 1.350 millions d'euros.

Le Fonds de renouvellement urbain (FRU), doté de 450 millions d'euros sur la période 2000-2003, concerne des projets ayant fait l'objet d'une contractualisation avec l'État, en tant que GPV, ORU ou autres projets de renouvellement urbain dans le cadre de contrats de ville ou d'agglomération. Ces projets portent principalement sur le réaménagement de grands ensembles d'habitat social (démolition et reconstruction), la construction d'équipements publics mais également des opérations de développement économique et commercial. Les investissements engagés en 2002 se sont élevés à 116 millions d'euros.

La Caisse des dépôts mène également des actions particulières en faveur des copropriétés en difficulté (au travers d'un service financier global comprenant les subventions de l'ANAH et des subventions de la CDC) et de la promotion des activités économiques et de l'emploi dans les quartiers de renouvellement urbain (dispositif associant les quatre principaux réseaux d'appui à la création d'entreprises). Doit également être mis en place un fonds destiné à garantir les PPU et PRU, en complément des collectivités locales, ainsi que les prêts bancaires octroyés à des opérateurs participant à des opérations de renouvellement urbain aux côtés de la CDC.

Les outils d'intervention des pouvoirs publics dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont donc nombreux et diversifiés. Toutefois, ils n'ont pas permis d'apporter une réponse satisfaisante aux besoins de ces quartiers. Par conséquent, une mise en cohérence des différents outils semble plus que nécessaire afin de leur donner leur pleine efficacité.

Une démarche de coordination a été esquissée dans le programme national de renouvellement urbain adopté en décembre 1999. Il recouvre en effet les actions relatives à l'amélioration de l'habitat, à l'aménagement urbain, au développement économique et à la réduction des processus d'exclusion inscrits dans 53 GPV et 70 ORU, dans le cadre des contrats de ville 2000-2006. 1.183 millions d'euros sont consacrés au financement du programme de renouvellement urbain d'ici 2006, la particularité de ce programme résidant dans le fait que les crédits venant du ministère en charge de la ville sont contractualisés, ce qui n'est pas le cas des crédits en provenance du ministère chargé du Logement.

Il convient désormais de passer à une autre échelle. Tel est l'objet du programme national de rénovation urbaine proposé dans le projet de loi qui prévoit une mutualisation des financements, la création d'un guichet unique et une programmation sur cinq ans de la contribution de l'État à la rénovation urbaine.

B.- LE PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE

Le programme national de rénovation urbaine doit servir de catalyseur aux projets locaux de rénovation urbaine des quartiers prioritaires de la politique de la ville, dont l'urbanisme et l'habitat sont caractérisés par un niveau d'obsolescence et de dégradation incompatibles avec des conditions de vie décentes. L'objectif poursuivi est la restructuration en profondeur de ces quartiers au travers d'actions visant à l'aménagement des espaces publics, la réhabilitation ou la création d'équipements publics, la réorganisation des réseaux de voiries et la rénovation du parc de logements de ces quartiers.

Afin de remédier à la situation actuelle, le présent projet de loi fixe des objectifs ambitieux, crée un dispositif innovant et propose une programmation financière.

1.- Des objectifs ambitieux

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville font l'objet d'une stigmatisation largement expliquée par leur conception obsolète, leur manque d'entretien et leur vétusté. Cette image nuit à l'attractivité de ces quartiers ainsi qu'à leurs habitants, certaines discriminations dont ils sont victimes étant directement liées à leur lieu de résidence. L'objectif du programme est donc de rénover en profondeur les quartiers concernés, en améliorant le cadre de vie et l'habitat des personnes qui y résident, afin de redonner à ces sites urbains l'attractivité qui permette d'enrayer la spirale de leur « spécialisation » progressive dans l'accueil exclusif de personnes en très grande difficulté.

Dans cette perspective, le programme national de rénovation urbaine fixe plusieurs objectifs chiffrés qui doivent être atteints sur la période 2004-2008. Il s'agit tout d'abord de la constitution d'une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux, soit par la remise sur le marché de logements vacants, soit par la construction de nouveaux logements sociaux dans les ZUS ou dans les agglomérations dont elles font partie. Selon les estimations établies par l'ANAH, 200.000 logements seraient actuellement disponibles. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, les logements construits viendront en complément des programmes de logements sociaux destinés à l'accroissement du parc, hors besoins spécifiques liés à la rénovation urbaine.

Sont également prévues dans les ZUS la réhabilitation de 200.000 logements locatifs sociaux et la résidentialisation d'un nombre équivalent de logements. La résidentialisation, qui consiste à donner un caractère privé aux immeubles, par exemple en posant des grilles à l'entrée ou en aménageant un jardin au pied de l'immeuble, permet une appropriation de l'immeuble par ses habitants.

En outre, la démolition de 200.000 logements locatifs sociaux ou de copropriétés dégradées est prévue. Elle devrait intervenir lorsque la vétusté des bâtiments, l'inadaptation de l'offre à la demande ou encore la mise en œuvre d'un projet urbain l'exigent. Cet objectif apparaît très ambitieux au regard notamment des estimations des organismes HLM qui indiquent que 100.000 logements devraient être démolis au cours de la prochaine décennie, parmi lesquels les deux tiers sont situés dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (ZUS, GPV et ORU). Il ressort en effet de l'étude des organismes d'HLM, qui ont identifié les types de logement les plus susceptibles d'être concernés, qu'il s'agit de ceux particulièrement présents dans les ZUS, comme le montre le classement suivant :

- les immeubles de grande taille (tours, barres...) datant, pour la plupart, des années 1965-1974, représentent 40 à 50 % du parc à renouveler ;
- les immeubles ordinaires des années 50 et ceux des années 60-70 regroupent respectivement 10 et 30 % du patrimoine susceptible d'être démoli ;
- les anciens programmes économiques (cités d'urgence, programme Million, LOPOFA, PSR...), datant principalement de la fin des années 50 au début des années 70, représentent 10 % du parc identifié ;

- les immeubles anciens, construits avant 1948, généralement bien situés, ne représentent que 2 % de ce patrimoine ;
- les immeubles construits depuis 1980 sont très peu nombreux (moins de 1 % du parc identifié).

En tout état de cause, la question du relogement devra être traitée avec soin : il est impératif que ce problème fasse l'objet d'engagements précis dans les conventions qui encadreront l'attribution des aides par l'agence. La démolition d'un logement doit en effet se traduire, pour ceux qui sont contraints de le quitter, par une amélioration nette de leur situation.

Enfin, seront engagés des travaux d'aménagement des espaces publics, de réhabilitation ou de création d'équipements publics et de réorganisation des réseaux de voiries.

Le présent projet de loi ouvre donc la possibilité, chaque année, de démolir sept fois plus de logements sociaux et d'en reconstruire près de dix fois plus par rapport aux données actuellement enregistrées. Ces objectifs peuvent sembler ambitieux, ils correspondent néanmoins à l'urgence de la situation. Si la création d'un guichet unique devrait permettre d'accélérer l'élaboration et la réalisation des projets locaux, on peut toutefois s'interroger sur les capacités du secteur du BTP à répondre à une forte hausse de la demande.

Le coût total des travaux devrait s'élever à 30 milliards d'euros sur cinq ans. Il ressort d'une estimation très globale fournie par le ministère en charge du logement que le coût des constructions serait de l'ordre de 16 milliards d'euros, celui des démolitions de 2,6 milliards, celui des opérations de réhabilitation de 3 milliards et celui des opérations d'aménagement urbain de 8,4 milliards. Il convient de rappeler que, pour les opérations de réhabilitation, 60 % du coût des travaux sont financés par les fonds propres et les emprunts contractés par les bailleurs et que cette proportion est portée à 85 % lorsqu'il s'agit d'opérations de construction. Par ailleurs, il existe un effet de levier important s'agissant des fonds mobilisés par l'Etat. En effet, on estime que le coefficient multiplicateur des subventions de l'Etat aux opérations de réhabilitation est de 5 et celui relatif aux constructions de 8. En ce qui concerne les programmes d'aménagement urbain, l'analyse des grands projets de ville permet de constater un effet multiplicateur situé entre 3 et 5. Toutefois, il convient de souligner que la montée en puissance du dispositif devrait avoir des conséquences importantes sur les bailleurs du fait des coûts d'opération restant à leur charge ainsi qu'en raison des pertes d'exploitation engendrées par la démolition d'un patrimoine dont le taux d'occupation est encore élevé.

Afin d'atteindre les objectifs fixés, le présent projet de loi crée un établissement public à caractère industriel et commercial, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, qui a pour mission d'animer et de financer ce programme, et propose une programmation financière des moyens attribués au programme national de rénovation urbaine.

2.– Un dispositif innovant

Le dispositif proposé a pour objectif de passer d'une logique de financement associé à des procédures, caractérisé par la faible fongibilité des crédits répartis par procédure et par département, à une logique de financement associé à des projets. Dans cette perspective, il est proposé de simplifier le système de financement des opérations de construction de logements, en créant un guichet unique regroupant la gestion de l'ensemble des crédits nécessaires.

La création de l'Agence nationale de rénovation urbaine a donc trois objectifs :

- développer une logique de financement par projet ;
- impliquer tous les partenaires en réunissant sur un même lieu de décision et de gestion l'État, l'Union économique et sociale pour le logement, les organismes d'habitations à loyer modérés (HLM), la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;
- simplifier les démarches et les circuits de financement.

En effet, actuellement, le système d'obtention des financements d'opérations d'urbanisme ou d'habitat est complexe, les circuits nombreux et les procédures lourdes. Chaque maître d'ouvrage doit rencontrer chacun des financeurs sur son champ de compétence. Ainsi, par exemple, lorsque le maire d'une ville et les bailleurs sociaux élaborent un projet de rénovation urbaine, le maire doit obtenir des subventions du ministère en charge de la ville et l'aide de la Caisse des dépôts et consignations, tandis que les bailleurs sociaux doivent s'adresser au ministère du Logement, à la Caisse des dépôts et consignations, aux collectivités territoriales, et aux organismes en charge du « 1 % logement ».

La collégialité des décisions d'attribution de financement et la mutualisation des moyens apportés par les partenaires devraient permettre à la fois d'alléger et d'accélérer les procédures et de garantir aux porteurs locaux la sécurité nécessaire à la mise en œuvre de projets complexes, dont la réalisation les engage sur plusieurs années.

La création de l'agence, sous forme d'un EPIC, constitue une exception dans le mouvement de déconcentration et de décentralisation engagé depuis plusieurs années. Actuellement, la signature des conventions liant l'État, les collectivités territoriales et, éventuellement, les bailleurs sociaux, autour des projets de renouvellement urbain relève de la seule responsabilité des préfets de département, à l'exception des conventions de GPV qui ont fait l'objet d'une validation préalable par la DIV. Le principe d'un engagement unique de l'ensemble des partenaires sur la base d'un projet global, incluant, contrairement aux conventions de GPV et d'ORU des engagements en matière d'aide financière au logement, est incompatible avec une procédure de décision déconcentrée, les différents partenaires du programme national ne disposant pas de délégations

départementales. Par conséquent, si la préparation des projets et leur négociation continueront à relever du niveau local (élus responsables, préfets de département et bailleurs concernés), leur instruction relèvera de l'agence qui pourra créer en son sein un comité d'engagement ad hoc. L'agence pourra par ailleurs réserver une enveloppe financière destinée aux projets locaux de faible importance ou destinés à être réalisés isolément et dans des délais brefs. Ces projets seront validés directement par les préfets de département agissant en tant que délégués de l'agence.

Il faut ajouter que les aides de l'agence en faveur de la production (PLA-I, PLUS et PLUS-CD), la démolition et la réhabilitation (PALULOS) des logements sociaux seront attribuées dans les mêmes conditions que celles de l'État actuellement. Les dispositions fiscales favorables liées aux aides de l'État dans le domaine du logement (régime de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe locale d'équipement) seront également applicables. En outre, l'agence pourra accorder des majorations de subvention dans les conditions réglementaires définies par décret en Conseil d'État. S'agissant des secteurs d'intervention autres que le logement, les modalités d'aide de l'agence sont définies par son conseil d'administration, dans le cadre des règles fixées par l'État.

S'il convient de saluer le caractère particulièrement innovant du dispositif, et en particulier le regroupement de crédits destinés au logement social et à l'aménagement urbain, certains interlocuteurs, comme les collectivités territoriales ou l'Union européenne, demeurent en dehors de l'agence, tout en participant au programme de rénovation urbaine, ce qui témoigne de l'impossibilité d'une mutualisation totale des fonds.

3.- Un effort financier accru

Le projet de loi de loi propose non seulement la mise en place d'un guichet unique regroupant les crédits consacrés à la rénovation urbaine dans les ZUS, mais également une hausse des moyens consacrés à la rénovation urbaine dans les quartiers en difficulté.

Les crédits consacrés au programme national de rénovation urbaine sont affectés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Le regroupement de ces crédits au sein d'un établissement public permet une plus grande adaptation des crédits à la diversité des demandes issues des projets locaux pour lesquels aucune généralisation n'est possible quant à l'ampleur et la part relative qu'y prennent les programmes d'aménagement urbain, de construction ou de réhabilitation d'équipements publics, de démolition, de réhabilitation ou de construction de logements.

Des crédits d'origines différentes sont mobilisés pour le programme de rénovation urbaine. D'une part, les crédits directement affectés à l'agence proviennent des ministères en charge de la ville et du logement, des contributions de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), d'une subvention de la Caisse des dépôts et consignations et de la contribution de solidarité des organismes

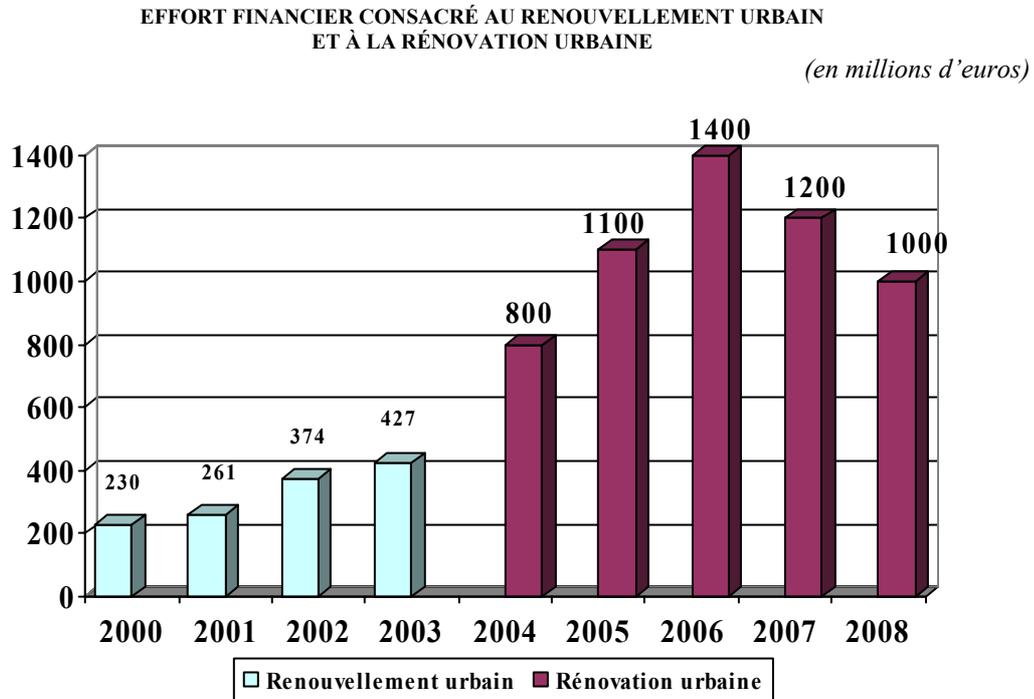
HLM. D'autre part, sont mobilisés les prêts et ressources de la Caisse des dépôts, les subventions de l'Union européenne et celles des collectivités territoriales.

Si l'État augmente sa contribution, un effort financier supplémentaire important est requis de l'UESL et des organismes HLM, tandis que la contribution de la Caisse des dépôts et consignations diminue légèrement.

a) Les crédits affectés à l'Agence nationale de rénovation urbaine

L'ensemble des moyens affectés à l'Agence nationale de rénovation urbaine devrait s'élever à 5,5 milliards d'euros sur la période 2004-2008.

La montée en puissance du programme est illustrée par le graphique suivant.



Source : DIV.

L'estimation des crédits consacrés au renouvellement urbain en 2003 peut être détaillée de la manière suivante :

- 188 millions d'euros proviennent du ministère de la Ville, se répartissant entre 138 millions d'euros consacrés aux GPV et ORU (comprenant la dotation votée en loi de finances et ayant fait l'objet de régulation budgétaire ainsi que les reports locaux non engagés) et 50 millions d'euros consacrés au volet « renouvellement urbain » des contrats de ville ;
- 159 millions d'euros provenant du ministère chargé du logement ;
- 80 millions d'euros issus de la contribution de l'UESL qui bonifie les prêts de renouvellement urbain de la Caisse des dépôts.

Pour 2005, selon les informations fournies par le ministère en charge de la ville, la répartition des financements devrait être la suivante :

- 550 millions d'euros de contributions de l'UESL ;

- 500 millions d'euros de subventions de l'État ;
- 35 millions d'euros issus de la contribution de solidarité des organismes d'HLM ;
- 4 millions d'euros provenant de la Caisse des dépôts et consignations.

– *La participation de l'État*

L'article 7 du projet de loi prévoit que l'État consacrerait sur les cinq années à venir un total de 2,5 milliards d'euros au programme national de rénovation urbaine. Il s'agit d'un engagement politique et budgétaire fort qui traduit la ferme volonté du Gouvernement de dégager les moyens nécessaires à l'amélioration du cadre de vie et des conditions d'habitat des personnes résidant dans les zones urbaines sensibles.

Chaque année, l'État devrait contribuer au programme à hauteur de 500 millions d'euros. Il est même précisé dans le projet de loi que les dotations annuelles ouvertes en loi de finances ne pourront être inférieures à 465 millions d'euros. Mais, au plan juridique, seule la loi de finances sera opératoire. Il convient en effet de souligner que si la programmation de ces moyens « *a la valeur normative qui s'attache aux lois de programme prévues à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959* », comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 août 2002 relative à la loi d'orientation et de programmation pour la justice, l'engagement du Gouvernement devra être concrétisé chaque année en loi de finances, compte tenu du principe d'annualité budgétaire et du domaine des lois de finances. En tout état de cause, la programmation proposée constitue un engagement moral et politique du Gouvernement, vis-à-vis du pays et de la représentation nationale.

Les crédits consacrés par l'État au programme national de rénovation urbaine auront deux origines.

Ils correspondront d'une part à des crédits inscrits sur le budget du ministère chargé du logement, pour 250 millions d'euros. Les parts consacrées aux ZUS des crédits inscrits aux articles 02 « *amélioration de la qualité du service dans le logement social* », 10 « *construction et amélioration de l'habitat locatif social* », 60 « *opérations les plus sociales* » et 70 « *résorption de l'habitat insalubre* » ont été regroupées dans la loi de finances pour 2003 au sein d'un article unique (65-48-80), permettant d'assurer leur fongibilité et de spécifier que ces crédits sont réservés exclusivement à l'intervention dans les ZUS. Le montant de 250 millions correspond à l'estimation faite par le ministère du Logement de la part des crédits consacrés à la construction et à l'amélioration de l'habitat dans les ZUS.

Les crédits de l'État proviendront également du budget du ministère chargé de la ville. Inscrits à l'article 67-10-30 « *Grands projets et renouvellement urbain* », ils devront s'élever au minimum à 215 millions d'euros par an. Or, dans la loi de finances initiale pour 2003, les dotations figurant à cet article s'élèvent à 155 millions d'euros en autorisations de programme (en hausse de 30 % par rapport à

2002) et à 47,69 millions d'euros en crédits de paiement (soit un doublement par rapport à 2002). L'effort entrepris en 2003 devra donc être poursuivi, voire accentué afin d'atteindre l'objectif de 215 millions d'euros. Toutefois, cet objectif semble réalisable dans la mesure où le démarrage des opérations des GPV-ORU ayant été lent, davantage de crédits pourront être mobilisés sur le programme de rénovation urbaine. En effet, le programme des 53 GPV et des 70 ORU, portant sur la période 2000-2006, n'a réellement démarré qu'en 2001 et est engagé actuellement à hauteur de 30 %.

En loi de finances pour 2003, 405 millions d'euros sont affectés au renouvellement urbain dans les zones urbaines sensibles. L'État devra donc fournir un effort supplémentaire de l'ordre de 60 à 95 millions d'euros par an pour respecter les engagements inscrits dans le projet de loi proposé.

– Les contributions de l'UESL

La contribution de l'UESL, organisme collecteur de la contribution des entreprises au logement des salariés, à la politique de renouvellement urbain résulte de la convention-cadre du 11 octobre 2001 et de la convention d'application du 11 décembre 2001 conclues entre l'État et l'UESL.

D'un montant de 457,35 millions d'euros par an, la contribution de l'UESL prend trois formes : des subventions aux opérations de démolition de logements locatifs sociaux, une aide au traitement des copropriétés dégradées et des subventions actuarielles à l'enveloppe de prêts au renouvellement urbain.

Il est prévu que la répartition de l'enveloppe annuelle en faveur du renouvellement urbain soit la suivante en 2003 :

- 76 millions d'euros pour le financement de l'enveloppe de 2,30 milliards d'euros de PRU décidée lors du CIV du 1^{er} octobre 2001, sous forme de subventions actuarielles permettant d'en ramener le taux à 3,25 % ;
- 46 millions d'euros pour le financement, d'une part des opérations de démolition dans les copropriétés dégradées, et d'autre part de l'amélioration de l'équilibre financier des opérations de PLUS-CD, afin de réduire le loyer pour au moins 50 % des occupants ;
- 110 millions d'euros au maximum pour une subvention de base accordée sans contrepartie à toute opération de démolition autorisée par l'État ;
- le solde, soit 225 millions d'euros si la totalité de l'enveloppe de 110 millions est consacrée à la subvention de base en matière de démolition, est affecté aux opérations de renouvellement urbain (GPV, ORU et autres opérations agréées par l'État), de façon à en couvrir le déficit sur la base d'un bilan analogue à celui d'une

opération d'aménagement. Les subventions donnent droit à l'octroi de contreparties sous forme de terrains ou de droits à construire.

La contribution de l'UESL au programme de rénovation urbaine sera donc en forte hausse par rapport à sa participation annuelle actuelle à la politique de renouvellement urbain, puisqu'elle devrait atteindre 550 millions d'euros.

– *La contribution des organismes HLM*

La création de cette contribution est proposée par l'article 29 du projet de loi. Il s'agit d'une contribution de solidarité des organismes HLM qui devrait s'élever à 35 millions d'euros par an.

– *La participation de la Caisse des dépôts et consignations*

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, la Caisse des dépôts devrait participer au financement de l'agence à hauteur de 20 millions d'euros sur l'ensemble de la période 2004-2008. Ce montant sera fixé dans la convention conclue entre l'État et la Caisse des dépôts mentionnée à l'article 8 du projet de loi. Il convient de souligner le caractère exceptionnel de cette participation dans la mesure où la Caisse des dépôts ne finance aucun organisme public pour un tel montant. Par ailleurs, la contribution de la Caisse est d'une nature différente de celle des autres intervenants dont les ressources sont issues de l'impôt ou de taxe parafiscale, puisqu'elle tire ses ressources de son activité courante.

b) Les autres intervenants

D'autres sources de financement doivent participer au programme national de rénovation urbaine. Toutefois, leur intervention ne passera pas par l'intermédiaire de l'agence de rénovation urbaine.

– *L'intervention de la CDC*

La Caisse des dépôts et consignations participera au financement du programme national de rénovation urbaine par l'octroi de prêts sur les fonds d'épargne dont elle assure la gestion (les prêts projets urbains et les prêts renouvellement urbain) et par la mobilisation de ses ressources propres.

La participation de la Caisse des dépôts et consignations au programme de rénovation urbaine sera proche du rôle qu'elle joue actuellement.

En effet, principal financeur des investissements réalisés dans les quartiers d'habitat social, la Caisse des dépôts et consignations accompagne la politique de développement social urbain à travers deux dispositifs de prêts qui ont bénéficié, au cours des deux dernières années, de financements publics accrus.

Il s'agit tout d'abord des prêts projets urbains (PPU). Destinés au financement des investissements en matière de développement social urbain, ils sont attribués dans le cadre de programmations concertées établies entre la DIV, les préfets et la Caisse des dépôts. Les enveloppes affectées aux PPU ont connu une

augmentation régulière pour atteindre 1,52 milliard d'euros sur la période 2003-2005. Aucun engagement n'est pris pour la période allant au-delà de 2005. Le taux de ces prêts s'élève à 4,20 %.

La Caisse des dépôts accorde également des prêts renouvellement urbain (PRU) à 3,25 % pour les actions prévues sur les sites nécessitant un remaniement profond des quartiers et des espaces, prioritairement sur les GPV et les ORU. L'enveloppe consacrée aux PRU est de 2,3 milliards d'euros sur la période 2003-2005. Aucune estimation n'est disponible pour la période allant au-delà de 2005. Ce type de prêts devrait être davantage sollicité dans le cadre du programme de rénovation urbaine que les PPU, dans la mesure où les taux proposés sont plus intéressants.

Enfin, a été créé en 2000, par convention triennale conclue entre l'État et la Caisse des dépôts, un Fonds de renouvellement urbain (FRU) doté de 450 millions d'euros par affectation d'une partie de ses résultats exceptionnels. Ce fonds a été conçu pour initier, puis accélérer les investissements publics et privés dans le champ du renouvellement urbain. Cette convention venant à échéance en juillet 2003, une nouvelle convention est en cours d'élaboration. La Caisse des dépôts devrait s'engager à consacrer 450 millions d'euros sur cinq ans (et non plus sur trois ans) à la rénovation urbaine. Le nouveau dispositif devrait être légèrement différent de celui actuellement en vigueur puisqu'il ne s'agira plus d'une affectation d'une partie de ses résultats exceptionnels mais d'une mobilisation de ses ressources propres au sein de sa section générale. Par ailleurs, la dotation ne sera pas réalisée en une seule fois comme dans le cadre du FRU, mais correspondra à un engagement annuel de 90 millions d'euros. L'objectif est de financer des avances aux investisseurs, des prises de participation dans les opérations de rénovation urbaine et des aides à l'ingénierie.

Votre Rapporteur s'étonne qu'il soit fait mention d'un fonds à l'article 8 du projet de loi alors que la participation de la Caisse des dépôts ne prendra vraisemblablement pas cette forme. Il s'associe aux amendements proposés par le Rapporteur de la commission des Affaires économiques visant à rectifier cette erreur.

Dans la mesure où l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations en matière de rénovation urbaine se produira de manière indépendante par rapport à l'action de l'agence, le projet de loi précise qu'une convention conclue entre l'État et la Caisse des dépôts assurera la cohérence de ses interventions avec les orientations du programme de rénovation urbaine et déterminera le montant annuel des subventions à verser à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

– Les fonds de l'Union européenne

Aucune estimation n'a pu être fournie à votre Rapporteur quant au montant des subventions européennes provenant de l'objectif 2 et du programme Equal.

– La participation des collectivités territoriales

De même, aucune estimation n'a pu être fournie sur la participation des collectivités territoriales.

C.– UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION PERFECTIBLE

L'évaluation d'une politique publique répond à trois exigences : rigueur, transparence et efficacité.

Le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine s'inscrit parfaitement dans cette logique. En effet, il est prévu une évaluation des programmes d'action mis en œuvre dans les zones urbaines sensibles, à partir d'objectifs chiffrés établis dans les différents domaines concernés de manière prioritaire par la politique de la ville, à savoir :

- l'emploi et le développement économique ;
- l'habitat et l'environnement urbain ;
- l'accès aux services publics ;
- l'accès au système de santé ;
- le système d'éducation et de formation professionnelle ;
- la tranquillité et la sécurité publiques.

À partir de ces évaluations, seront organisés des débats annuels au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales sur le territoire desquelles sont situées des zones urbaines sensibles et un rapport sera présenté chaque année au Parlement. Ce rapport annuel, qui sera détaillé par zone urbaine sensible, portera sur l'évolution des différents facteurs d'inégalités constatés entre ces zones et les autres zones urbaines au niveau régional et national.

La démarche poursuivie par le Gouvernement, orientée vers des objectifs et suivie à l'aide d'indicateurs, s'inspire de la philosophie générale de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui instaure, dans son article 7, une présentation des crédits budgétaires sous forme de programmes auxquels sont associés des objectifs précis ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. De même, l'article 51 de la loi organique dispose que certaines annexes explicatives au projet de loi de finances seront accompagnées d'un « *projet annuel de performances* » précisant, pour les crédits d'un programme donné, « *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ». Dans le même esprit, l'article 54 prévoit que des « *rapports annuels de performances [précisant] les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés* » seront joints aux projets de loi de règlement.

Le programme de rénovation urbaine présenté dans le projet de loi fera donc l'objet d'une évaluation annuelle devant permettre de mesurer les résultats

obtenus et de les comparer aux moyens engagés. Ainsi s'affirme la volonté forte du Gouvernement de justifier le plus objectivement possible l'effort financier qu'il demande à la Nation pour assurer une amélioration des conditions de vie des habitants des zones urbaines sensibles.

L'association de la notion d'évaluation avec la présente programmation de rénovation urbaine témoigne d'un souci légitime de bonne utilisation des crédits publics. Cependant, les services risquent de rencontrer des difficultés dans la mise en œuvre de la démarche d'évaluation, dans la mesure où leur approche en termes de performance n'est pas encore suffisamment développée. En effet, le constat des difficultés rencontrées pour évaluer la politique de la ville est patent et unanimement partagé. Il a été dressé tant par M. Éric Doligé, Rapporteur de la commission des Finances chargé des crédits de la Ville au Sénat, que par votre Rapporteur dans son dernier rapport spécial sur les crédits de la Ville. Il n'est en effet actuellement pas possible de disposer d'informations permettant de déterminer de manière claire l'impact de la politique de la ville sur la vie des habitants des quartiers concernés en raison de l'imprécision des objectifs définis, de l'insuffisance des indicateurs, des lacunes du système d'information et de la diversité des procédures et des périmètres retenus.

La Cour des comptes a également mis en évidence, dans son rapport public de février 2002 consacré à la politique de la ville, les insuffisances de la démarche évaluative menée tant au niveau national que local. Ainsi, la Cour des comptes dénonce « *l'imprécision des objectifs de la politique de la ville, conséquence notamment de l'élargissement progressif des domaines d'intervention géographiques et thématiques de cette politique, [qui] affecte aussi bien la définition des axes d'action de la politique nationale que leur mise en œuvre sur le terrain* ».

S'agissant de la politique d'évaluation menée au niveau national, la Cour résume son analyse dans une formule lapidaire : « *Il n'existe pas aujourd'hui d'évaluation nationale des résultats de la politique de la ville* ». La Cour des comptes insiste notamment sur l'absence « *d'objectifs quantitatifs affichés au plan national, en matière de résultat* » et souligne que « *la difficulté à définir les objectifs de la politique menée provient en grande partie du fait qu'elle poursuit parallèlement deux buts fondamentaux qui ne sont pas convergents* ». Il s'agit d'une part des actions visant à améliorer les conditions de vie dans les territoires concernés (rénovation et aménagement urbains, gestion sociale de proximité, prévention de la délinquance, présence de services publics) et d'autre part des actions visant à améliorer la situation personnelle des habitants (lutte contre le chômage, éducation...), ce qui a souvent pour conséquence de faciliter leur départ des quartiers en difficulté.

Dans son rapport public, la Cour des comptes souligne également que l'imprécision des objectifs constatés au niveau national affecte aussi les accords locaux. Ainsi, en règle générale, les contrats de ville ne comportent aucun objectif précis. « *Ils se présentent plutôt sous la forme de plans d'action (...) qui ne répondent souvent qu'à une logique d'affichage* ». Il est par conséquent impossible de mesurer l'impact global des actions entreprises.

La démarche évaluative, annoncée par le ministère, doit être saluée : elle prend largement en considération les recommandations formulées par la Cour des comptes.

S'agissant plus particulièrement des objectifs proposés dans l'annexe I du projet de loi, votre Rapporteur tient tout d'abord à souligner l'absence de valeur normative de cette annexe, rappelée par le Conseil constitutionnel dans ses décisions n° 2002-460 D.C. du 22 août 2002 (loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure) et n° 2002-461 D.C. du 29 août 2002 (loi d'orientation et de programmation pour la justice), par lesquelles il dénie toute valeur normative aux orientations contenues dans les rapports annexés aux lois qui lui sont déférées.

L'effort entrepris par le ministère afin de déterminer des objectifs concrets, précis et quantitatifs, doit être souligné. Figurent ainsi dans l'annexe du projet de loi les objectifs de réduire d'un tiers le nombre de chômeurs dans les zones urbaines sensibles sur cinq ans, de constituer une offre nouvelle de 200.000 logements locatifs sociaux, d'en réhabiliter 200.000 et d'en démolir 200.000. Toutefois, les efforts entrepris pour définir les objectifs devraient être poursuivis : ceux-ci sont encore trop souvent vagues (accompagner les programmes de prévention, renforcer la santé scolaire, augmenter significativement la réussite scolaire dans les établissements des réseaux d'éducation prioritaire et des zones urbaines sensibles) ou concernent davantage des politiques à développer que des objectifs à atteindre (mettre en place des politiques prioritaires en matière de formation professionnelle). Par ailleurs, les objectifs proposés, qui concernent à la fois les conditions de vie dans les quartiers en difficulté et la situation personnelle des habitants, ne permettent pas d'apporter une réelle correction au défaut mis en évidence par la Cour, mais qui semble être inhérent à la politique de la ville, qui poursuit deux buts qui ne sont pas convergents.

En outre, on peut s'interroger sur le caractère réaliste de certains objectifs. Ainsi, s'agissant du programme de rénovation urbaine, les objectifs en matière de démolition (200.000 logements en cinq ans) apparaissent très élevés au regard des chiffres actuellement constatés, qui indiquent qu'en moyenne moins de 10.000 logements sont détruits par an.

Par ailleurs, il est regrettable que les objectifs définis dans l'annexe se rapportent uniquement à l'efficacité socio-économique et à la qualité du service rendu aux usagers et passent complètement sous silence une dimension essentielle, en particulier dans le cadre d'une programmation de crédits, celle de l'efficacité de la gestion des ressources. Alors qu'il est prévu dans le projet de loi que les collectivités territoriales organisent, au sein de leur assemblée délibérante, un débat sur les actions menées dans les ZUS et les moyens qui y sont affectés, il est étonnant qu'il ne soit pas fait mention parmi les objectifs définis dans l'annexe et qui doivent servir de support au rapport, présenté au Parlement, de suivi relatif aux moyens mis en œuvre.

L'effort de définition des indicateurs doit également être salué. La démarche suivie par le ministre de la Ville prend en compte les recommandations formulées par la Cour des comptes qui préconise d'« *accroître la pertinence et la*

fiabilité du recueil des informations nécessaires à la conduite rationnelle de la politique de la ville sur les plans tant financier que physique » et ajoute 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 caractères 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 ».

Toutefois, votre Rapporteur s'étonne de la présentation qui est faite des objectifs et des indicateurs : ceux-ci sont présentés en bloc par thèmes, alors qu'il serait plus intéressant d'associer à chaque objectif un nombre restreint d'indicateurs pertinents. En outre, de la même manière qu'aucun objectif n'est fixé en matière d'efficience, aucun indicateur d'ordre financier n'est mentionné. Enfin, il faut espérer que les indicateurs proposés seront mieux renseignés que ceux figurant dans le « bleu » budgétaire, dont les derniers chiffres fournis sont ceux de 2000, voire de 1999. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique, votre Rapporteur suivra avec attention la façon dont les objectifs et les indicateurs fixés dans le projet de loi seront transcrits dans le bleu budgétaire.

Si certains indicateurs sont déjà régulièrement élaborés dans le cadre de conventions conclues avec les services producteurs à la demande du ministère de la Ville (par exemple, le nombre de demandeurs d'emploi habitant dans les ZUS), d'autres nécessiteront que les systèmes d'informations statistiques des différents ministères ou organismes concernés soient adaptés. Ce sera le cas notamment des services du ministère de l'Équipement, du logement et des transports pour la territorialisation des indicateurs de suivi du programme de rénovation urbaine et des indicateurs de suivi du logement social, mais également du ministère de la Santé, de la famille et des personnes handicapées et des caisses d'assurance-maladie pour le suivi de la démographie médicale par quartier, de l'activité des médecins et le dénombrement des bénéficiaires de la couverture maladie universelle et les suites des bilans de santé scolaire. Un important effort d'adaptation sera donc demandé à ces ministères et organismes, ce qui constitue une hypothèque sur la disponibilité de l'intégralité des indicateurs dès 2004.

Votre Rapporteur tient à souligner le fait que l'évaluation sera menée par un observatoire national des zones urbaines sensibles, dont la mission consistera à mesurer l'évolution de la situation urbaine, sociale et économique dans chacune des zones urbaines sensibles, suivre la mise en œuvre des politiques publiques conduites en faveur de ces territoires, mesurer les moyens exceptionnels mis en place et en évaluer les effets, sur la base des objectifs et indicateurs de résultats mentionnés à l'annexe I du projet de loi. Cet observatoire, vraisemblablement composé d'au maximum dix personnes, sera placé sous la responsabilité fonctionnelle de la DIV. Sa fonction principale consistera à recevoir les informations et statistiques des différents départements ministériels et des organismes rattachés à l'État compétents (ANPE, INSEE...) ainsi que des collectivités territoriales. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, l'observatoire ne constituera pas un « doublon » avec le Comité national d'évaluation de la politique de la ville, dans la mesure où son rôle résidera essentiellement dans la collecte et l'analyse des données et non dans l'émission d'un avis. On peut toutefois s'interroger sur la place qu'occupera

cet observatoire par rapport à l'actuelle mission « Observation, veille scientifique et évaluation » sise au sein de la DIV. Une réflexion est d'ailleurs actuellement en cours à la DIV sur les modifications induites par le présent projet de loi quant à son organisation.

Par ailleurs, il est précisé dans l'étude d'impact du projet de loi que le coût budgétaire de la démarche évaluative devrait rester mesuré au regard des engagements globaux du programme national de rénovation urbaine. Selon les informations fournies par la DIV, le coût de développement des outils d'observation devrait s'élever à 250.000 euros par an.

Enfin, votre Rapporteur se félicite qu'il soit fait mention du Parlement comme destinataire privilégié des résultats de l'évaluation. C'est en effet la logique profonde de la nouvelle loi organique. Afin de garantir une information régulière au Parlement, votre Rapporteur présentera un amendement précisant une date limite de dépôt du rapport relatif à l'évolution des inégalités, permettant une information éclairée du Parlement dans la perspective du débat budgétaire.

II.- LA NÉCESSAIRE RELANCE DES ZONES FRANCHES URBAINES

Le Pacte de relance pour la ville introduit par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 a marqué un tournant dans la politique de la ville.

Lancé à l'initiative de MM. Alain Juppé, Premier ministre, et Jean-Claude Gaudin, ministre de l'Aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, le Pacte de relance pour la ville a placé le développement économique au centre de la politique de la ville.

Devant les difficultés des quartiers réputés « difficiles », le Pacte de relance pour la ville se proposait de mettre en œuvre une politique ciblée et graduée en faveur du maintien et du développement des activités marchandes dans ces quartiers.

Reposant sur un principe de discrimination territoriale, le Pacte de relance pour la ville définissait, par ordre croissant de handicaps économiques et sociaux, trois catégories de zonage urbain – zones urbaines sensibles (ZUS), zones de redynamisation urbaine (ZRU), zones franches urbaines (ZFU) – afin de faire bénéficier les entreprises présentes dans ces zones urbaines prioritaires de régimes temporaires d'exonérations fiscales et sociales.

A.- LE DISPOSITIF EN VIGUEUR DANS LES 44 ZFU

1.- La définition des ZFU

Votre Rapporteur rappelle les données suivantes : les ZUS, 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.

• **Les zones urbaines sensibles (ZUS)** se définissent par la présence de grands ensembles ou de quartiers à l'habitat dégradé et subissent un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

Les 751 quartiers classés en ZUS sont fixés par le décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996 ⁽¹⁾, complété par le décret 2000-796 du 24 août 2000. Les ZUS comprennent les ZRU et les ZFU ⁽²⁾.

• **Les zones de redynamisation urbaine (ZRU)** sont des ZUS confrontées à des difficultés particulières, appréciées notamment à partir d'un indice synthétique, défini par le décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996.

⁽¹⁾ Publié au Journal officiel du 28 décembre 1996.

⁽²⁾ En exécution d'un arrêt du Conseil d'Etat du 19 mai 1999, le décret n° 2000-796 du 24 août 2000 complète l'annexe au décret n° 96-1156 du 26 décembre fixant la liste des ZUS, par l'ajout du quartier de grands ensembles « Nouveau Mons » de la commune de Mons-en-Baroeul (département du Nord), ce qui a porté à 751 le nombre total des ZUS.

Cet indice tient compte du nombre d'habitants par quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de 25 ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées. On dénombre 416 ZRU, dont 396 en France métropolitaine. La liste des ZRU est fixée par les décrets n° 96-1157 et 96-1158 du 26 décembre 1996⁽¹⁾. Ces 416 ZRU couvrent 342 communes et regroupent 3,2 millions d'habitants.

• **Les zones franches urbaines (ZFU)** sont créées, au sein des ZRU, dans les quartiers de plus de 10.000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des ZRU.

Le choix des ZFU a reposé sur des critères statistiques objectifs, à savoir :

- une population supérieure à 10.000 habitants ;
- un taux de chômage supérieur de 25% de la moyenne nationale ;
- une proportion de jeunes supérieure à 36% de la population ;
- une proportion de personnes de plus de quinze ans non diplômées supérieure à la moyenne nationale (29%) ;
- un potentiel fiscal de moins de 580 euros (3.800 francs) par habitant.

On dénombre 44 ZFU, dont 38 en France métropolitaine. La liste de ces 44 ZFU est annexée à la loi relative au pacte de relance pour la ville (annexe I), leur délimitation étant opérée par décret en Conseil d'Etat⁽²⁾. Ces 44 ZFU sont réparties sur 58 communes et regroupent 768.000 habitants.

⁽¹⁾ *Publiés au Journal officiel du 28 décembre 1996.*

⁽²⁾ *Les décrets en Conseil d'Etat n°s 96-1154 et 96-1155 du 26 décembre 1996, publiés au Journal Officiel du 28 décembre 1996, fixent dans leurs annexes la délimitation des 44 ZFU. Les décrets en Conseil d'Etat n°s 97-1323 et 97-1322 du 31 décembre 1997, publiés au Journal Officiel du 1^{er} janvier 1998, modifient certaines annexes aux décrets n°s 96-1154 et 96-1155 du 26 décembre 1996, afin de corriger des erreurs matérielles et de rectifier certains périmètres.*

Suite à un arrêt du Conseil d'Etat du 19 mai 1999 ayant annulé l'annexe 14 du décret n° 96-1154 délimitant la zone franche urbaine de « Grigny/Viry-Châtillon : la Grande Borne » dans le département de l'Essonne, l'article 92 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (Loi SRU) a modifié, pour ces deux communes, le a) de l'annexe I de la loi du 14 novembre 1996 fixant la liste des quartiers de métropole justifiant la création d'une SFU, en remplaçant « La Grande Borne » par « la Grande Borne et le village de Grigny ».

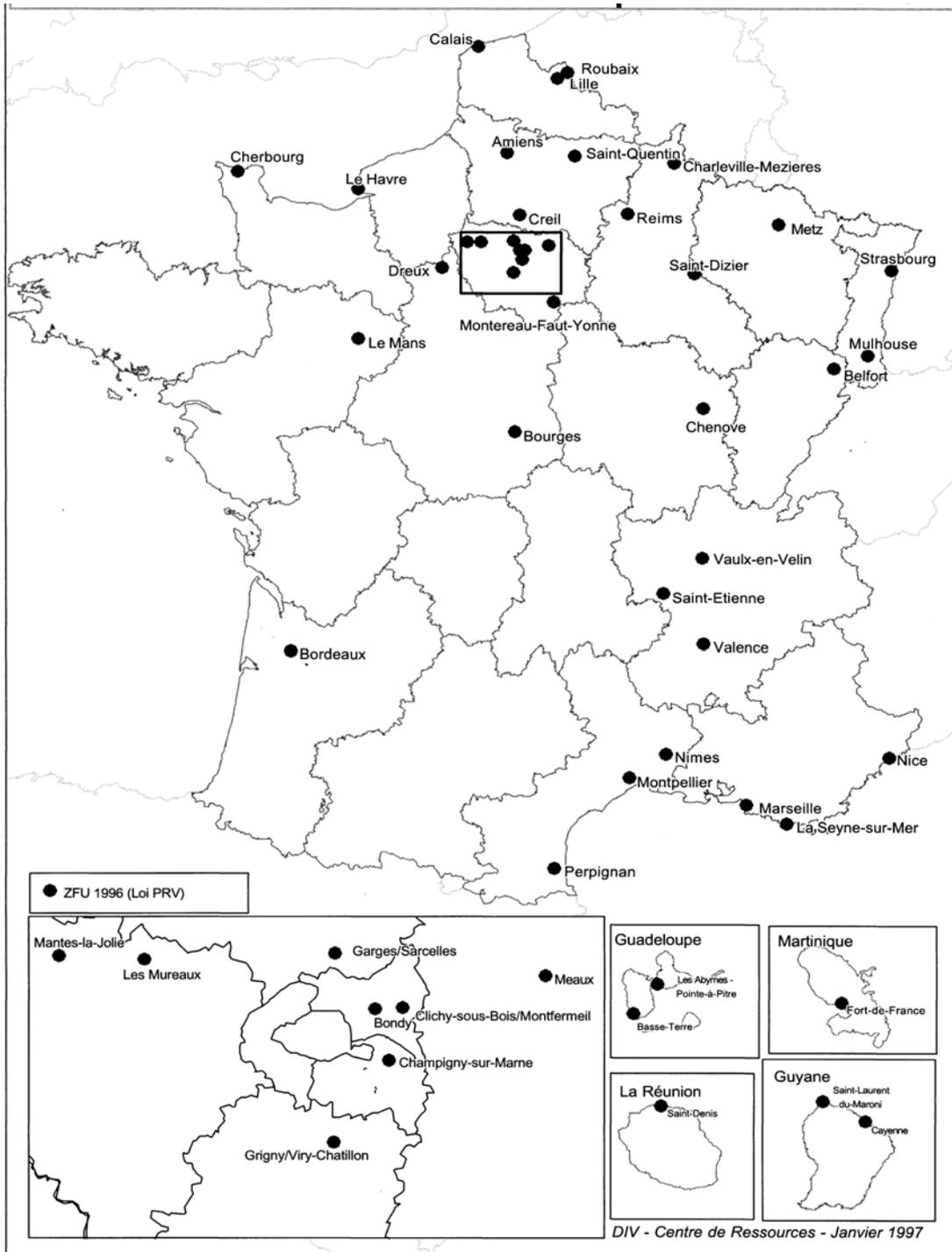
Trois décrets du 31 juillet 2001, publiés au Journal Officiel du 3 août 2001, permettent l'application de l'article 92 de la loi SRU et l'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat : le décret en Conseil d'Etat n° 2001-706 délimite la zone franche urbaine de « Grigny/Viry-Châtillon : La grande Borne et le Village de Grigny » ; les décrets n°s 2001-707 et 2001-708 modifient le plan de délimitation du quartier intercommunal de « la Grande Borne et le village de Grigny », classé en ZUS et en ZRU respectivement par les décrets n°s 2001-253 et 2001-254 du 26 mars 2001.

LISTE DES COMMUNES RELEVANT D'UNE ZONE FRANCHE URBAINE
EN APPLICATION DE LA LOI DU 14 NOVEMBRE 1996

a) Métropoles (38 zones franches urbaines) :		
Commune(s) et quartiers	Nom du quartier	Département
Amiens	Quartier Nord	Somme (80)
Belfort	Les Résidences	Territoire-de-Belfort (90)
Bondy	Quartier Nord	Seine-Saint-Denis (93)
Bordeaux/Cenon/Floirac/Lormont	Hauts de Garonne, Bastide	Gironde (33)
Bourges/Bourges Nord	Chancellerie, Gibjoncs, Turly, Barbottes	Cher (18)
Calais	Beau Marais	Pas-de-Calais (62)
Champigny-sur-Marne/Chennevières-sur-Marne	Le Bois-l'Abbé, Les Mordacs	Val-de-Marne (94)
Charleville-Mézières	Ronde couture	Ardennes (08)
Chenôve	Le Mail	Côte-d'Or (21)
Cherbourg-Octeville	Les Provinces	Manche (50)
Clichy-sous-Bois/Montfermeil	Grands ensembles du haut et du bas Clichy et de Montfermeil	Seine-Saint-Denis (93)
Creil/Montataire	Plateau Rouher	Oise (60)
Dreux/Sainte-Gemme-Moronval	Plateau Est : Chamards, Croix Tiénac, Lièvre d'Or, Le Moulec, Haricot, Feilleuses	Eure-et-Loir (28)
Garges-lès-Gonesse/Sarcelles	Dame Blanche Nord et Ouest, La Muette, Lochères	Val-d'Oise (95)
Grigny/Viry-Châtillon	La Grande Borne et le village de Grigny ⁽¹⁾	Essonne (91)
La Seyne-sur-Mer	ZUP de Berthe	Var (83)
Le Havre	Mont Gaillard, La Forêt (bois de Bléville), Mare Rouge	Seine-Maritime (76)
Le Mans	Les Sablons	Sarthe (72)
Les Mureaux	Cinq quartiers (ZAC du Roplat)	Yvelines (78)
Lille/Loos	Lille Sud, faubourg de Béthune, Moulins	Nord (59)
Mantes-la-Jolie	Le Val-Fourré	Yvelines (78)
Marseille 15 ^e et 16 ^e	Nord littoral (plan d'Aou, La Bricarde, La Castellane), Levallon, Mourepiane	Bouches-du-Rhône (13)
Meaux	Beauval, La Pierre Collinet	Seine-et-Marne (77)
Metz	Borny (Hauts de Blémont)	Moselle (57)
Montereau-Fault-Yonne	ZUP de Surville	Seine-et-Marne (77)
Montpellier	La Paillade	Hérault (34)
Mulhouse	Les Coteaux	Haut-Rhin (68)
Nice/Saint-André	L'Ariane	Alpes-Maritimes (06)
Nîmes	ZUP Pissevin, Valdegour	Gard (30)
Perpignan	Le Vernet	Pyrénées-Orientales (66)
Reims	Croix-Rouge	Marne (51)
Roubaix/Tourcoing	La Bourgogne, Alma, Cul-de-Four, Fosse aux Chênes, Epidème, Roubaix centre, Epeule, Sainte-Elisabeth	Nord (59)
Saint-Dizier	Le Vert Bois, Le Grand Lachat	Haute-Marne (52)
Saint-Etienne	Montreynaud	Loire (42)
Saint-Quentin	Le Vermandois	Aisne (02)
Strasbourg	Neuhof (cités)	Bas-Rhin (67)
Valence	Valence-le-Haut (Fontbarlette, Le Plan)	Drôme (26)
Vaulx-en-Velin	ex-ZUP, Grappinière, Petit Pont	Rhône (69)
b) Départements d'outre-mer (6 zones franches urbaines) :		
Basse-Terre	Rivière des Pères, centre ville	Guadeloupe
Pointe-à-Pitre/Les Abymes	Boissard, Mortenol, Les Lauriers, sortie Sud-Est	Guadeloupe
Cayenne	Village Chinois, quartiers Sud	Guyane
Saint-Laurent-du-Maroni	Charbonnière, centre bourg	Guyane
Fort-de-France	Dillon	Martinique
Saint-Denis	Chaudron, Moufia, Cerf	Réunion

(1) Dénomination fixée par l'article 92 de la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 ; délimitation fixée par le décret n° 2001-706 du 31 juillet 2001.

LES 44 ZONES FRANCHES URBAINES CRÉÉES PAR LA LOI DU 14 NOVEMBRE 1996



Source : Site internet du ministère de la Ville.

2.- Le régime d'exonération applicable en ZFU

Depuis 1991, l'Etat accordé des dérogations destinées à compenser les handicaps et les inégalités de certains quartiers, afin d'y favoriser la création ou le développement d'activités économiques et d'emplois marchands. Ces dérogations portent sur la fiscalité locale, la fiscalité de l'Etat ou les cotisations patronales de sécurité sociale. Elles s'appliquent sur les trois zones constituant l'actuelle géographie de la politique de la ville.

a) Les ZUS

Dans les zones urbaines sensibles non classées en zones de redynamisation urbaine, il n'existe qu'une seule exonération, facultative, relative à la fiscalité locale : les collectivités peuvent, sur délibération, exonérer de taxe professionnelle, pendant cinq ans au plus, les créations et extensions d'établissements, quel que soit le secteur d'activité, dans une limite de base nette imposable. Seuls les établissements comptant moins de 150 salariés sont éligibles à ce dispositif. Les pertes de recettes résultant de cette exonération pour les collectivités territoriales ne sont pas compensées par l'Etat.

En outre, afin de favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée qui résident dans une ZUS, leur embauche ouvre désormais à l'employeur, quelle que soit sa localisation, le droit au versement d'une prime mensuelle de 500 euros pendant une durée maximale de 24 mois.

b) Les ZRU

Le régime dérogatoire d'exonérations fiscales et sociales en vigueur dans les ZRU a été introduit par la loi n° 96-987 précitée.

Les exonérations fiscales portent sur la taxe professionnelle et, pour les seules entreprises nouvelles, sur l'impôt sur les bénéfices. Elles sont d'une durée de douze mois. Une exonération de cotisations sociales patronales de sécurité sociale, d'une durée de douze mois, est applicable aux embauches réalisées en ZRU lorsqu'elles entraînent un accroissement de l'effectif de l'entreprise.

Ce régime a fait l'objet de deux modifications en loi de finances initiale pour 2002 ⁽¹⁾ :

– pour les entreprises implantées avant le 1^{er} janvier 2002, un mécanisme de sortie dégressive sur trois ans a été introduit en matière de taxe professionnelle ;

– pour les entreprises créées ou implantées en ZRU à compter du 1^{er} janvier 2002, le régime d'exonérations fiscales et sociales a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2004.

⁽¹⁾ Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001.

Le tableau suivant présente les caractéristiques du régime d'exonération en ZRU, selon qu'il s'agisse d'une entreprise implantée avant ou après le 1^{er} janvier 2002.

	Régime applicable aux entreprises implantées en ZRU entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2001	Régime applicable aux entreprises implantées en ZRU entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2004
Impôt sur les bénéfices	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • entreprises nouvelles, indépendants et dont tous les établissements sont implantés dans la même ZRU ; • sans plafond d'effectif. <p>Régime :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5 ans d'exonération, dégressive : 2 ans à 100%, puis 75%, 50%, 25% ; • bénéfice exonéré plafonné à 225.000 euros par période de 36 mois. 	<p>Conditions : identique.</p> <p>Régime : identique.</p>
Taxe professionnelle	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • établissements de moins de 150 salariés. <p>Régime :</p> <ul style="list-style-type: none"> • montant des bases exonérées plafonné à 118.440 euros au titre de 2003 pour les créations, extensions et changements d'exploitants après le 1^{er} janvier 1997 ; • pour les établissements existants au 1^{er} janvier 1997, plafond réduit de 50% quelle que soit l'activité ; • 5 ans d'exonération à taux plein ; • sortie dégressive sur 3 ans. 	<p>Conditions : identique.</p> <p>Régime :</p> <ul style="list-style-type: none"> • montant des bases exonérées plafonné à 127.380 euros pour 2002, quelle que soit l'activité ; • 5 ans d'exonération pour les créations, extensions et changements d'exploitant entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2004 ; • idem.
Charges sociales patronales	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • entreprises d'au plus 50 salariés au 1^{er} janvier 1997 ou à la date de création si elle est postérieure ; • embauche en CDI ou CDD d'au moins 12 mois, accroissant l'effectif total de l'entreprise. <p>Régime :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 12 mois d'exonération des cotisations de sécurité sociale (maladie, vieillesse, allocations familiales, accidents du travail), dans la limite de 1,5 fois le SMIC mensuel et 50 salariés exonérés par mois ; • aucune date butoir n'est prévue ; • exonération de l'allègement des charges sociales lié à la RTT : 228,58 euros par an et par salarié à plein temps, applicable au personnel en place et aux embauches. 	<p>Conditions : identique.</p> <p>Régime : identique.</p>
Cotisations sociales personnelles maladie des artisans et commerçants	<p>Conditions : aucune exonération.</p>	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • artisans et commerçants présents en ZRU au 1^{er} janvier 2002 ou qui débutent une activité entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2004. <p>Régime :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5 ans d'exonération ; • dans la limite d'un plafond annuel fixé à 20.289 euros pour 2002.

Le coût du dispositif ZRU est évalué, pour 2003, à plus de 100 millions d'euros.

COUT DES EXONERATIONS FISCALES ET SOCIALES APPLICABLE EN ZRU

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ⁽²⁾	2003 ⁽²⁾
Exonération d'impôt sur les bénéfices ⁽¹⁾	12,96	29,73	33,54	45,73	53,75	52,50	50,00
Réduction des droits de mutations sur fonds de commerce	5,72	5,72	5,72	3,05	3,13	3,13	3,13
Exonération de taxe professionnelle	77,90	80,19	73,18	69,52	65,86	42,83	42,83
Exonération de charges patronales pour les embauches	4,86	12,00	14,11	15,12	19,21	9,58	4,57
Total ZRU	101,44	127,64	126,55	133,42	141,95	108,04	100,53

(1) L'exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles est applicable dans l'ensemble des zones prioritaires d'aménagement du territoire. La direction générale des impôts indique le montant total, sans préciser les coûts propres aux zones urbaines éligibles. Dans le tableau ci-dessus, le poids des ZRU dans cet ensemble est estimé à 25% pour cette exonération, sur la base notamment du poids respectif des bases de taxe professionnelle des ZRR et des ZRU.

(2) Les données relatives aux années 2002 et 2003 sont tirées de l'état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain.

Source : ministère de la Ville.

c) Les ZFU

Les exonérations applicables en ZFU ont été fixées par la loi n° 96-987 précitée. Ce régime s'appliquait initialement aux entreprises présentes ou créées dans l'une des 44 ZFU au cours de la période allant du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2001. Il devait donc prendre fin au 1^{er} janvier 2002.

Ce régime a toutefois été prorogé par la seconde loi de finances rectificative pour 2002 pour la période allant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2007. Afin d'analyser le dispositif applicable dans les 44 ZFU, il convient donc de distinguer deux cas de figure, selon que le régime d'exonération concerne les entreprises implantées avant ou après le 1^{er} janvier 2002.

➤ **Le régime prévu sur la période 1997-2001**

• **Le champ d'application**

Le dispositif spécifique d'exonérations fiscales applicable du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2001 porte sur la taxe professionnelle, la taxe foncière sur les propriétés bâties affectées à des activités économiques et l'impôt sur les bénéfices. Les exonérations sociales portent, d'une part, sur les charges sociales patronales de sécurité sociale dues pour l'emploi ou l'embauche de salariés et, d'autre part, sur les cotisations sociales personnelles maladie et maternité des artisans et commerçants qui exercent leur activité dans ces quartiers.

Ce régime d'exonération s'applique aux entreprises présentes dans l'une des 44 ZFU au 1^{er} janvier 1997 ou celles qui s'y créent entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2001.

• Les conditions d'application

Il concerne, pour les exonérations de taxe professionnelle, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de charges sociales patronales, les entreprises de moins de 50 salariés au 1^{er} janvier 1997, ou à la date de leur création si elle est postérieure. Aucune condition d'effectif n'est, en revanche, édictée pour les exonérations d'impôt sur les bénéfices.

S'agissant des exonérations de charges sociales, une **clause d'embauche locale**, à compter de la troisième embauche, s'ajoute aux conditions d'application du régime d'exonération : une entreprise ne peut être exonérée de charges sociales patronales qu'à la condition d'employer ou d'embaucher au moins 20% de salariés parmi les résidents ⁽¹⁾ du quartier d'implantation de l'entreprise.

Par ailleurs, l'application de l'exonération aux embauches de résidents des ZFU, dans le cadre de cette clause d'embauche locale, est désormais subordonnée, en application de l'article 87 de la loi dite « SRU » ⁽²⁾, à une durée minimale de travail hebdomadaire. Le décret n° 2001-1064 du 15 novembre 2001 fixe à 16 heures cette durée minimale de travail hebdomadaire, qui concerne les embauches de résidents intervenant à compter du 19 novembre 2001.

Les conditions d'application du régime d'exonération sociale en ZFU ont été sensiblement renforcées par l'article 87 de la loi SRU précitée :

– cet article a supprimé, à compter du 16 décembre 2000, le bénéfice du régime d'exonération de taxe professionnelle et de charges sociales patronales en cas de transferts d'emplois d'un établissement situé en ZFU vers un établissement situé dans une autre ZFU, l'exonération de charges sociales patronales étant toutefois de nouveau applicable au titre des embauches effectuées dans la ZFU de destination lorsque ces embauches ont pour effet d'accroître l'effectif de l'entreprise au-delà de l'effectif employé dans la ZFU d'origine ;

– en cas de transfert d'emploi d'un établissement situé hors ZFU vers un établissement situé en ZFU, le même article réduit de moitié l'exonération de charges sociales patronales pour les emplois transférés en ZFU, cette disposition étant applicable à compter du 1^{er} janvier 2001 ;

– à compter du 16 décembre 2000, le droit à exonération de charges sociales patronales n'est plus applicable aux embauches, lorsque l'entreprise a procédé à un licenciement dans les douze mois précédents. Cette disposition aligne en fait le régime des ZFU sur celui des zones de redynamisation urbaine, où cette condition est en vigueur depuis l'origine du dispositif.

⁽¹⁾ Est considéré comme résident d'une zone urbaine prioritaire le salarié qui y réside depuis une durée d'au moins trois mois consécutifs à la date de l'implantation ou de la création de l'établissement en ZFU pour le salarié en poste à cette date, ou à la date d'effet de l'embauche s'il est embauché postérieurement. La preuve de cette qualité de résident est à la charge de l'employeur et peut être apportée par tous les moyens.

⁽²⁾ Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain n° 2000-1208 du 13 décembre 2000.

• La durée d'application du régime d'exonération

Initialement, le régime d'exonération s'appliquait pour une durée de cinq années. La période d'ouverture des droits à exonération devait donc s'achever au 31 décembre 2001.

Cette durée de ces exonérations a fait l'objet de deux modifications :

– la loi de finances initiale pour 2002⁽¹⁾ et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002⁽²⁾ ont aménagé une sortie progressive du régime d'exonération, avec trois années supplémentaires d'exonération à taux dégressif (60%, 40%, 20%), applicables à l'issue des cinq ans d'exonération à taux plein.

L'objectif était, d'une part, d'éviter aux entreprises implantées en ZFU avant le 1^{er} janvier 2002 un changement de régime fiscal et social trop brutal et de préserver le tissu économique de proximité et, d'autre part, de prendre en compte les efforts importants d'aménagement et d'animation économique, fréquemment consentis par les communes et groupements de communes concernés.

– la seconde loi de finances rectificative pour 2002⁽³⁾ a aménagé ce dispositif pour les petites entreprises, de moins de cinq salariés, en étalant sur 9 ans, et non plus sur 3 ans, le mécanisme de sortie dégressive.

Au terme des cinq années d'exonération à taux plein, les entreprises de moins de cinq salariés bénéficient ainsi d'une nouvelle période d'exonération de cinq ans au taux de 60%, suivie de deux périodes de deux ans, respectivement aux taux de 40% et 20%. Cette amélioration répond à la nécessité de mieux soutenir les petites entreprises présentes dans ces quartiers, principalement celles des secteurs du commerce, de l'artisanat, des services de proximité et de la santé, essentielles au lien social et à la qualité de vie dans ces quartiers.

➤ Le régime prévu sur la période 2002-2007

Le dispositif d'exonérations fiscales et sociales en ZFU a été réouvert par l'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2002 précitée.

Le régime applicable est identique à celui ouvert sur la période 1997-2001 :

– les exonérations dont bénéficient les entreprises sont les mêmes que précédemment : taxe professionnelle, taxe foncière sur les propriétés bâties, impôt sur les bénéfices, cotisations sociales de charges patronales, cotisations sociales personnelles de maladie et maternité des commerçants et artisans ;

– elles s'appliquent aux entreprises de moins de 50 salariés, sauf en matière d'impôt sur les bénéfices ;

⁽¹⁾ Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001.

⁽²⁾ Loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001.

⁽³⁾ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.

– elles sont accordées pour une durée de cinq ans à taux plein, puis, à taux dégressif pendant une durée de 3 ans ou de 9 ans pour les entreprises de moins de cinq salariés.

Deux différences notables méritent toutefois d'être relevées :

– la prolongation des ZFU ne concerne, sur la période 2002-2007, que les seules entreprises créées ou implantées dans l'une des 44 ZFU entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2007, à l'exclusion des entreprises d'ores et déjà présentes. Celles-ci sont en effet réputées être « couvertes » par le régime initial de la période 1997-2001 ;

– la clause d'embauche est renforcée : au lieu d'être contrainte de recruter, à compter de la troisième embauche, au moins 20% de ses salariés parmi les résidents de la seule ZFU, l'entreprise doit désormais satisfaire cette clause en employant ou embauchant un tiers de ses salariés dans l'ensemble des quartiers classés dans la ZUS de l'agglomération où est située la ZFU. Cette disposition vise à tenir compte des difficultés d'embauche qui ont pu être rencontrées dans certaines ZFU, en élargissant l'aire de recrutement, et en même temps à augmenter la part des effectifs recrutés localement.

Le tableau suivant résume les caractéristiques des régimes d'exonérations fiscales et sociales applicables en ZFU, selon qu'il s'agit d'une entreprise implantée avant le 1^{er} janvier 2002 ou d'une entreprise créée entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2007.

	Régime applicable aux entreprises implantées dans l'une des 44 ZFU au cours de la période de référence allant du 1 ^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2001	Régime applicable aux entreprises implantées dans l'une des 44 ZFU au cours de la période de référence allant du 1 ^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2007
Impôt sur les bénéfices <ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur les sociétés IS et IFA • Impôt sur le revenu BIC-BNC 	Conditions : <ul style="list-style-type: none"> • régime applicable aux entreprises présentes au 1^{er} janvier 1997 ou créées avant le 1^{er} janvier 2002 ; • pas de condition relative au plafond d'effectif. Régime : <ul style="list-style-type: none"> • 5 ans d'exonération à taux plein ; • dans la limite d'un plafond de bénéfice exonéré de 61.000 € par période de 12 mois ; • sortie dégressive sur 3 ans ou sur 9 ans pour les entreprises de moins de cinq salariés. 	Conditions : <ul style="list-style-type: none"> • régime applicable aux entreprises créées entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2007 ; • idem. Régime : identique.

	Régime applicable aux entreprises implantées dans l'une des 44 ZFU au cours de la période de référence allant du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2001	Régime applicable aux entreprises implantées dans l'une des 44 ZFU au cours de la période de référence allant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2007
Taxe professionnelle	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • entreprises réunissant, tous établissements confondus, moins de 50 salariés au 1^{er} janvier 1997 ou à la date de leur création si elle est postérieure ; • chaque établissement doit conserver un effectif inférieur à 150 salariés au cours de la période de référence ; • les entreprises existant au 1^{er} janvier 1997 doivent exercer leur activité dans un secteur économique « de proximité » ou réaliser un chiffre d'affaire afférent aux livraisons intracommunautaires et à l'exportation entre le 1^{er} janvier 1994 et le 31 décembre 1996 inférieur à 15% du chiffre d'affaire total hors taxe observé au cours de la même période. Cette condition n'est pas exigée en cas d'extension d'établissement, de changement d'exploitant ou de création d'établissement postérieure au 1^{er} janvier 1997. • le régime d'exonération concerne les établissements existant au 1^{er} janvier 1997 et les établissements ayant fait l'objet d'une création, d'une extension, ou d'un changement d'exploitant entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2001. <p>Régime :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5 ans d'exonération à taux plein ; • dans la limite d'un plafond annuel de base nette exonérée de 319.490 € en 2003 ; • sortie dégressive sur 3 ans ou sur 9 ans pour les entreprises de moins de cinq salariés. 	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • idem ; • idem ; • pas de conditions relative au secteur d'activité ; • le régime d'exonération concerne les seules créations d'établissement. Les établissements existant au 1^{er} janvier 2002 et les extensions d'établissement réalisées entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2004 sont soumises au régime des ZRU. <p>Régime : identique.</p>
Taxe foncière sur les propriétés bâties	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les immeubles sont affectés à une activité entrant dans le champ d'application de la taxe professionnelle ; • entreprises réunissant, tout établissement confondu, moins de 50 salariés au 1^{er} janvier 1997 ou à la date de leur création si elle est postérieure ; • chaque établissement doit conserver un effectif inférieur à 150 salariés au cours de la période de référence ; • les immeubles sont affectés, entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2001, à une activité entrant, pour la première fois, dans le champ d'application de la taxe professionnelle. <p>Régime :</p> <ul style="list-style-type: none"> • exonération sans plafond de cinq ans ; • pas de sortie dégressive. 	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • idem ; • idem ; • idem ; • les immeubles sont affectés, entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2007, à une activité entrant, pour la première fois, dans le champ d'application de la taxe professionnelle ; <p>Régime : identique.</p>

	Régime applicable aux entreprises implantées dans l'une des 44 ZFU au cours de la période de référence allant du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2001	Régime applicable aux entreprises implantées dans l'une des 44 ZFU au cours de la période de référence allant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2007
Charges sociales	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les entreprises implantées en ZFU au 30 décembre 1996 doivent exercer leur activité dans un secteur économique « de proximité » ou réaliser un chiffre d'affaire afférent aux livraisons intracommunautaires et à l'exportation entre le 1^{er} janvier 1994 et le 31 décembre 1996 inférieur à 15% du chiffre d'affaire total hors taxe observé au cours de la même période. Cette condition n'est pas exigée pour les créations d'entreprises ou les créations d'établissements postérieures au 30 décembre 1996. • entreprises de moins de 50 salariés au 1^{er} janvier 1997 ou à la date de leur création ou de leur implantation, si elle est postérieure ; • l'exonération de charges sociales s'applique aux entreprises existant au 1^{er} janvier 1997, qui se créent ou s'implantent en ZFU ou qui y créent un établissement entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2001 ; • salariés en CDI ou en CDD d'au moins douze mois ; • l'exonération s'applique aux rémunérations versées aux salariés présents à la date de création ou d'implantation en ZFU, aux salariés transférés en ZFU au cours de la période de référence et aux salariés embauchés dans les cinq ans suivant la création ou l'implantation de l'entreprise en ZFU ; • clause d'embauche locale à partir de la 3^{ème} embauche : embauche ou emploi d'un cinquième au moins de salariés parmi les résidents de la ZFU où est implantée l'entreprise, avec une durée de travail minimum de 16 heures par semaine. <p>Régime :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5 ans d'exonération à taux plein des cotisations sociales patronales de sécurité sociale, du versement transport et de la contribution au fonds national d'aide au logement, dans la limite de 1,5 SMIC mensuel par salarié et de 50 salariés exonérés par mois ; • l'exonération est ramenée à 50% pour les emplois transférés d'un établissement situé hors ZFU vers un établissement situé en ZFU ; • sortie dégressive sur 3 ans ou sur 9 ans pour les entreprises de moins de 5 salariés. 	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • pas de condition relative au secteur d'activité ; • idem ; • l'exonération de charges sociales s'applique aux entreprises qui se créent ou s'implantent en ZFU ou qui y créent un établissement entre le 1^{er} janvier 2003 et le 31 décembre 2007 ; • idem ; • idem ; • clause d'embauche locale à partir de la 3^{ème} embauche : embauche ou emploi d'un tiers de résidents des zones urbaines sensibles (ZUS) de l'agglomération où est située la ZFU d'implantation de l'entreprise, avec une durée de travail minimum de 16 heures par semaine. <p>Régime : identique.</p>

	Régime applicable aux entreprises implantées dans l'une des 44 ZFU au cours de la période de référence allant du 1 ^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2001	Régime applicable aux entreprises implantées dans l'une des 44 ZFU au cours de la période de référence allant du 1 ^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2007
Cotisations sociales personnelles maladie des artisans et commerçants	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • exercer une activité (existante ou créée) de commerçant ou d'artisan ; • le régime d'exonération s'applique aux artisans et commerçants à compter du 1^{er} janvier 1997 ou, dans les cinq années suivantes, à compter de la première année d'activité si elle est postérieure. <p>Régime :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5 ans d'exonération, dans la limite d'un plafond annuel de 20.777 € pour 2003 ; • sortie dégressive sur 3 ans ou sur 9 ans pour les entreprises de moins de 5 salariés. 	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • idem ; • le régime d'exonération s'applique aux artisans et commerçants à compter du 1^{er} janvier 2003 ou, dans les cinq années suivantes, à compter de la première année d'activité si elle est postérieure. <p>Régime : identique.</p>

B.- LE SUCCES INCONTESTABLE DES ZFU

Un bilan des ZFU a été établi par le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine et remis au Parlement en décembre dernier. Votre Rapporteur s'est également appuyé, pour analyser les effets des ZFU, sur les travaux du sénateur Pierre André, menés dans le cadre du rapport d'information n° 354 établi au nom de la Commission des affaires économiques et du plan sur les zones franches urbaines.

Afin de souligner l'impact des ZFU en termes de créations d'emplois et d'activités, il convient, au préalable, de rappeler la déshérence dans laquelle se trouvaient, en 1996, les quartiers appelés à être classés en ZFU :

– le taux de chômage s'y élevait au double de la moyenne nationale et était particulièrement important chez les jeunes, alors que ceux-ci représentent 46% de la population ;

– le niveau élevé de chômage renforçait le sentiment d'exclusion des habitants ;

– la paupérisation des habitants, liée à la forte croissance du chômage, aboutissait à une véritable fuite des entreprises, notamment dans le secteur du commerce et de l'artisanat.

La déshérence et la paupérisation de ces quartiers semblaient telles qu'ils apparaissaient privés de perspective d'avenir. Le pacte de relance pour la ville s'est fixé pour objectif de mettre fin à cette spirale de l'échec et de l'exclusion. Au regard du triplement des effectifs et du nombre d'entreprises, la création des ZFU semble avoir atteint ses objectifs.

1.- Le triplement du nombre de salariés et d'entreprises

• Selon les données publiées dans le rapport de décembre 2002 précité, **le parc d'entreprises implantées en ZFU a presque triplé** entre 1997 et fin 2001. Fin 2001, les quartiers situés dans les 38 ZFU de la métropole comptaient environ 20.000 entreprises, dont près de 6.000 correspondaient à des créations.

TABLEAU RECAPITULATIF DES DONNEES CONCERNANT LE PARC D'ENTREPRISES

Source	Préfectures (au 31 décembre 2001)	INSEE (au 1 ^{er} janvier 2001)	Sénat (au 1 ^{er} mai 2001)
Janvier 1997	6.871	12.000	
2001	18.202	21.000	21.030

Source : Rapport au Parlement de décembre 2002 sur les zones franches urbaines.

Les entreprises implantées en ZFU sont majoritairement de très petites entreprises : 80% des entreprises ont moins de 5 salariés. Par ailleurs, dans les deux tiers des cas, les implantations d'entreprises correspondent à des créations (*ex nihilo* ou par reprise), les transferts, qui concernent pour la plupart des établissements de grande taille, représentant le solde.

• **Le nombre total de salariés en ZFU a triplé sur cinq ans**, les effectifs salariés s'élevant, fin 2001, à près de 75.000.

EFFECTIFS SALARIÉS DANS LES 44 ZFU

Source	Préfectures ⁽¹⁾	Sénat	ACOSS ⁽²⁾
Début 1997	26.805		28.362
Fin 2001	72.409		63.325
Solde	45.604	46.958	44.264

(1) A partir des statistiques de l'INSEE et de l'URSSAF.

(2) Les statistiques de l'ACOSS portent sur les effectifs salariés exonérés.

Source : Rapport au Parlement de décembre 2002 sur les zones franches urbaines.

Le solde des effectifs en ZFU enregistre une augmentation d'environ 45.000, dont 35.000 correspondent à des créations, le reste relevant de transferts d'activité. Il convient de rappeler que l'étude d'impact du Pacte de relance sur la ville avait estimé l'enjeu à 10.000 emplois supplémentaires sur les ZFU. Le bilan a donc largement dépassé les objectifs poursuivis, confirmant ainsi le succès du dispositif.

Ces créations d'emploi ont largement profité aux habitants des quartiers classés en ZFU. En effet, la clause d'embauche de 20% d'habitants des quartiers par les entreprises qui recrutent en ZFU a été dépassée (un peu moins de 30% en moyenne) et près de 85% des recrutements ont été réalisés sur des contrats à durée indéterminée.

Votre Rapporteur tient, cependant, à préciser que cette analyse n'est pas partagée par tous les services de l'Etat. L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a, en effet, rédigé, en décembre 1998, un rapport qualifié d'« orienté » par le sénateur Pierre André, défavorable aux ZFU. Ce rapport a été adressé à la Commission européenne, mais non au Parlement.

Selon l'IGAS, « le dispositif zones franches n'a pas notablement stimulé les implantations d'emplois dans les zones considérées ». L'effet-emploi du dispositif en zone franche aurait été le résultat de « la prolongation du dynamisme préexistant ». L'IGAS conclut qu'« il n'y a pas eu d'effet zone franche ». Le rapport de l'IGAS a fait l'objet de vives critiques. Le sénateur Pierre André indique dans le rapport précité, que, selon l'INSEE, le chômage a enregistré une forte progression entre 1990 et 1999 dans les ZUS, soulignant ainsi son scepticisme vis-à-vis de l'analyse de l'IGAS.

2.- Le coût du dispositif

Le coût du dispositif d'exonérations fiscales et sociales est évalué en exécution, pour 2002, à 345,37 millions d'euros ⁽¹⁾ et, pour 2003, à 343,83 millions d'euros ⁽²⁾. Le coût moyen annuel est de l'ordre de 300 millions d'euros entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2001.

COUT DU DISPOSITIF D'EXONERATIONS FISCALES ET SOCIALES EN VIGUEUR DANS LES 44 ZFU

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ⁽¹⁾	2003 ⁽¹⁾
Exonération d'impôt sur les bénéfices	27,44	48,78	53,36	70,13	75,00	90,00	75,00
Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle	nd	nd	nd	nd	6,00	5,00	5,00
Exonération de taxe professionnelle	29,19	38,42	43,75	48,78	50,00	46,83	46,83
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	7,62	7,62	8,84	10,06	10,98	5,56	5,56
Exonération de cotisations patronales	71,19	138,56	193,41	243,79	263,68	244,00	190,00
Exonération de cotisations maladie des artisans et commerçants	5,52	3,66	4,27	4,57	5,64	5,64	5,64
Total ZFU	140,96	237,04	303,63	377,33	411,30	397,03	328,03

(1) Les données 2002 et 2003 sont tirées de l'état récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain (« jaune ») transmis au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2003. Il s'agit donc de données prévisionnelles.

Source : ministère de la Ville.

⁽¹⁾ L'exécution pour 2002 (345,37 millions d'euros) se décompose en 220 millions d'euros au titre de l'échéancier 2002, auxquels s'ajoutent 125,37 millions d'euros au titre des opérations de régularisation à opérer sur les exercices antérieurs.

⁽²⁾ L'exécution pour 2003 (343,83 millions d'euros) se décompose en 293 millions d'euros au titre de l'exercice 2003, auxquels s'ajoutent 50,83 millions d'euros au titre des régularisations à opérer sur les exercices antérieurs.

Il est indéniable que le coût budgétaire des régimes d'exonérations en ZFU est en progression notable depuis 1997. Entre le 1^{er} janvier 1997 et fin 2001, le coût budgétaire du dispositif a quasiment triplé, cette hausse s'expliquant, pour l'essentiel, par la progression des dépenses au titre de l'exonération de cotisations patronales pour les 50 premiers salariés, en hausse de 270% entre 1997 et 2001.

La forte progression de l'enveloppe budgétaire consacrée aux exonérations sociales et fiscales en ZFU conduit à s'interroger sur le coût annuel des emplois créés.

Le coût du dispositif par emploi maintenu, transféré ou créé en ZFU, dont le nombre total s'élève à 75.000, se monte environ, pour 2001, à 5.500 euros par an. Si l'on tient compte des seuls emplois supplémentaires (45.000), ce coût annuel s'élève, en 2001, à plus de 9.000 euros par emploi créé ou transféré. Au regard des seules créations nettes d'emplois (35.000), **le coût se monte à 11.750 euros par emploi créé.**

Ces données méritent, cependant, d'être nuancées :

– une appréciation du coût du dispositif ZFU au regard des seuls emplois ne tient pas compte de ses effets en termes de revitalisation des quartiers ;

– selon les informations recueillies par votre Rapporteur auprès du ministère de la ville, le coût du dispositif ZFU par emploi resterait inférieur ou équivalent à celui d'un emploi-jeune ou d'un contrat-emploi-consolidé (CEC) ;

– l'analyse du coût du dispositif ZFU, dont 60% est lié aux exonérations de charges patronales sur les emplois, doit être relativisé au regard des mesures liées à la réduction du temps de travail (RTT). Selon le ministère de la ville, *« le coût marginal des exonérations ZFU pour un SMIC par rapport au dispositif RTT ne représente plus que 15% des 3.506,33 euros exonérés, la loi RTT prenant à sa charge 3.050 euros de l'exonération. Compte tenu de ce type de mesure, le coût marginal des ZFU est donc plus vraisemblablement de l'ordre de 270 millions d'euros, soit près de 30% moins cher que le coût brut apparent ».*

3.– La restructuration de l'environnement urbain des ZFU

Les ZFU ayant enregistré les performances les plus importantes en termes de création d'emplois sont celles où les pouvoirs publics se sont le plus impliqués. Le rapport remis au Parlement en décembre dernier indique ainsi que *« 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 ».*

Globalement, les pouvoirs publics se sont mobilisés pour accompagner le développement économique des ZFU. Selon le sénateur Pierre André, les investissements publics et privés réalisés dans les ZFU se sont élevés en cinq ans à 3,35 milliards d'euros.

Les quartiers classés en ZFU ont, ainsi, le plus souvent, développé, en parallèle de leurs actions en faveur de l'activité et de l'accès à l'emploi des habitants, une politique dans le domaine de l'urbanisme et du logement. Les projets de rénovation urbaine mis en œuvre dans les ZFU ont ainsi permis une véritable recomposition de l'environnement urbain de quartiers classés en ZFU.

Cette restructuration de l'espace urbain a permis de lutter contre la marginalisation de ces quartiers et de contribuer à leur insertion dans leur agglomération. Les ZFU ont créé une dynamique de développement qui a servi de levier économique pour renforcer les actions de rénovation urbaine des quartiers en difficulté, lesquelles contribuaient à leur tour à modifier l'image et l'ambiance des quartiers et à favoriser l'insertion des habitants dans leur environnement économique.

C'est pourquoi à l'avenir, il semble indispensable, pour lutter efficacement contre la marginalisation des quartiers, que le développement des ZFU et les actions de rénovation urbaine soient menés en parallèle.

III.– LA CRÉATION DE 41 NOUVELLES ZFU

A.– UN IMPÉRATIF : REDUIRE LA « FRACTURE TERRITORIALE »

Dans le discours prononcé le 14 octobre 2002 à Troyes précité, le Président de la République s'est prononcé en faveur de la relance du dispositif des ZFU.

Dès sa nomination, le ministre délégué à la Ville et à la rénovation urbaine, M. Jean-Louis Borloo, a demandé à la délégation interministérielle à la ville (DIV) d'établir un bilan du dispositif des ZFU pour la période 1997-2001. Ce bilan a permis au ministre d'évoquer, le 18 juin dernier, devant la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, « *les résultats tout à fait exceptionnels* » obtenus dans la moitié des 44 ZFU en vigueur, notamment en termes d'emplois, les résultats plus mitigés observés dans l'autre moitié s'expliquant par un mauvais découpage des ZFU et par une insuffisante mobilisation des acteurs locaux.

Le succès du dispositif des ZFU a conduit le Gouvernement à proposer, dans le cadre du présent projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, la création de 41 nouvelles ZFU à compter du 1^{er} janvier 2004.

Ces 41 nouvelles ZFU regrouperaient des quartiers, actuellement classés en ZRU, dont la situation est particulièrement dégradée et rassemblent 670.000 habitants. Selon les données transmises le 21 mai dernier par le Gouvernement à la Commission européenne dans le cadre de la notification du dispositif relatif à la création de nouvelles zones franches urbaines, ces 41 ZFU présentent les caractéristiques suivantes :

– au 1^{er} janvier 2001, les quartiers éligibles aux nouvelles ZFU comptaient 8.845 entreprises et environ 26.000 salariés ;

– les entreprises implantées dans ces 41 nouvelles ZFU représentent environ 9% du total du parc d'entreprises implantées en ZUS ;

– les activités dites de proximité, exercées en direction des ménages, regroupent environ 4.500 établissements, soit 51% du parc total d'entreprises de ces quartiers ;

– le taux de chômage observé dans les 41 nouvelles ZFU est actuellement deux à quatre fois plus élevé que le taux moyen observé sur l'agglomération dont elles font chacune partie.

Ces 41 nouvelles ZFU restent donc en marge du développement du territoire national. Afin d'atténuer cette « fracture territoriale », le Gouvernement propose, au travers du titre II du présent projet de loi, un programme ambitieux de « *développement économique des quartiers prioritaires* ». Il s'agit de mettre en œuvre un programme de revitalisation économique et d'accès à l'emploi.

L'**article 20** du présent projet de loi propose, ainsi, de créer 41 nouvelles ZFU, en insérant un *I bis* à l'annexe de la loi du 14 novembre 1996 relative au Pacte de relance pour la ville. La liste de ces 41 nouvelles ZFU, présentée en annexe 2 du présent projet de loi, est jointe ci-après. La détermination de ces 41 nouvelles ZFU a été établie sur la base des critères de sélection édictés par la loi relative au Pacte de relance pour la ville. Comme pour les 44 ZFU actuelles, leur délimitation ferait l'objet de décrets en Conseil d'Etat.

Ces 41 nouvelles ZFU sont appelées à bénéficier, à compter du 1^{er} janvier 2004 et pour une période de 5 ans, d'un régime dérogatoire d'exonérations fiscales et sociales, favorable à l'emploi. Ce régime s'appliquerait aux petites entreprises employant moins de cinquante salariés présentes dans l'une des 41 nouvelles ZFU au 1^{er} janvier 2004 et à celles qui s'y créent entre le 1^{er} janvier 2004 et le 1^{er} janvier 2009.

Dans le cadre de la notification à la Commission européenne de ce nouveau dispositif, le Gouvernement a présenté les objectifs poursuivis par l'ouverture des 41 nouvelles ZFU. Il s'agit :

- de permettre le maintien et le développement d'activités, l'objectif étant de doubler en cinq ans le parc d'activités économiques présentes dans les 41 nouvelles ZFU ;

- de contribuer à la création d'emplois et à la résorption du chômage, 60.000 emplois devant être créés dans les 41 nouvelles ZFU ;

- d'étendre l'effet de résorption du chômage aux habitants des ZUS, grâce à l'élargissement de la clause d'embauche locale, le nombre de chômeurs dans l'ensemble des ZUS devant être réduit d'un tiers en cinq ans ;

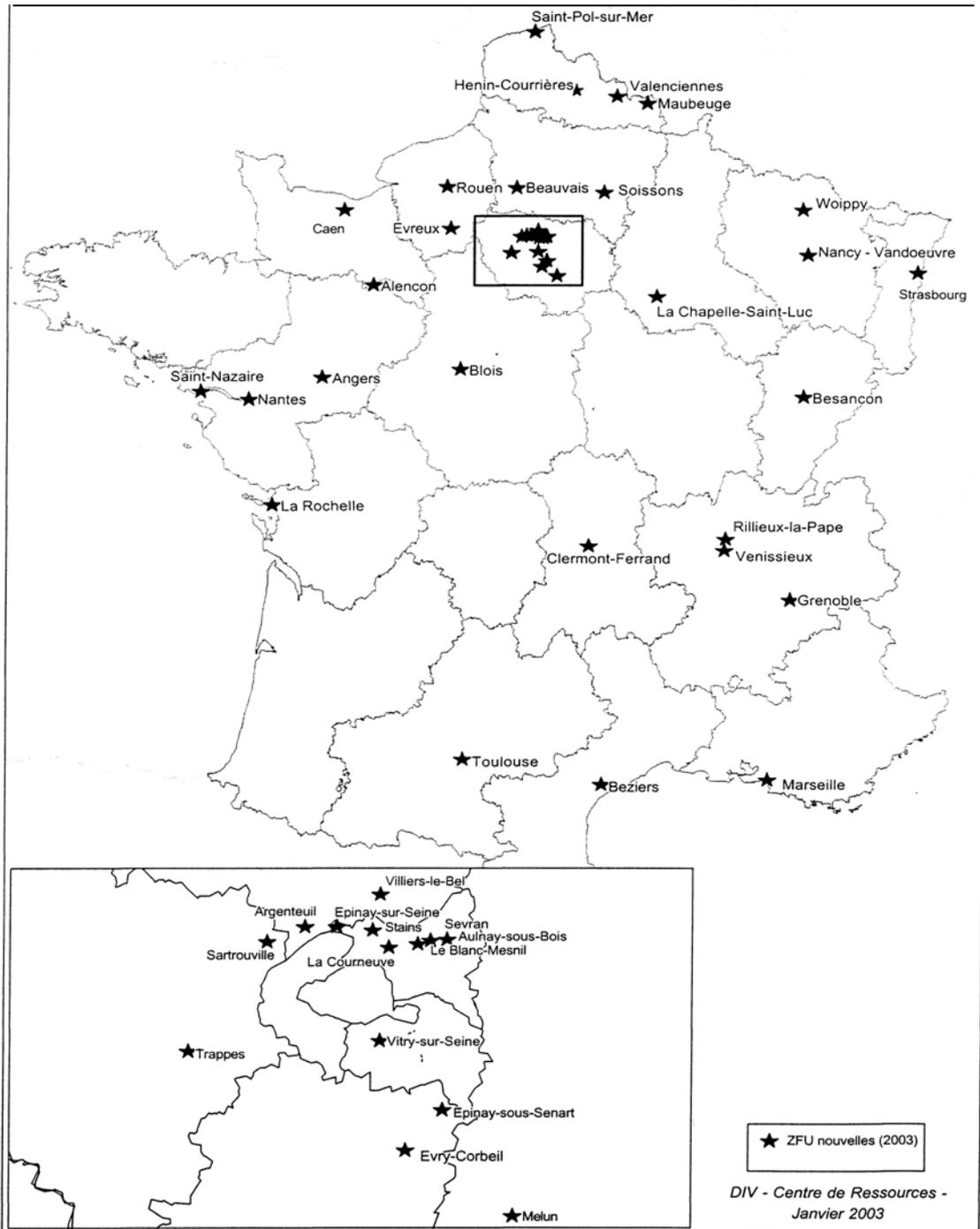
- de favoriser la rénovation durable des quartiers relevant des ZFU.

**NOMS DES QUARTIERS ACTUELLEMENT CLASSÉS EN ZRU PAR LE DÉCRET N° 96-1157 DU
26 DÉCEMBRE 1996, ÉLIGIBLES À LA CRÉATION D'UNE ZFU À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2004**

Commune en ZFU	Nom du quartier
Alençon	Courteille Perseigne
Angers	Belle Beille
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	Guérinière, Grâce de Dieu
Clermont-Ferrand	Croix de Neyrat, Quartier Nord
Corbeil, Evry	Les Tarterêts, Les Pyramides
Epinay sous Sénart	Cinéastes-Plaine
Epinay sur Seine	Orgemont
Evreux	La Madeleine
Grenoble	Village Olympique, La Villeneuve
Hénin-Courrières	ZAC des 2 villes, Rotois, Jean Macé
Chapelle St-Luc, Les Noës, Troyes	Chantereigne Montvilliers
La Courneuve	Les 4000
La Rochelle	Mireuil, Laleu, La Pallice, La Rossignollette
Le Blanc Mesnil	Quartiers Nord
Marseille	St-Barthélémy, Le Canet, Delorme Paternelle
Maubeuge	Sous le Bois, Douzies, Montplaisir et Epinettes
Melun	Quartier Nord
Nancy, Vandoeuvre Les Nancy	Haut du Lièvre, Nations
Nantes-Saint Herblain	Bellevue
Rillieux-la-Pape	Ville Nouvelle
Rouen	Le Plateau : Châtelet, La Lombardie, Les Sapins, La grande Mare
Saint-Nazaire	Quartiers 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, Farouette, Bagatelle, Bordelongue
Trappes	Les Merisiers
Valenciennes, Anzin, Beuvrages	Secteur intercommunal, Bleuse Borne, Fénelon, Carpeaux
Vénissieux	Les Minguettes
Villers Le Bel	Les Puits, La Marlière, Derrière-Les-Murs-de-Monseigneur
Vitry sur Seine	Grand ensemble Ouest-Est
Woippy-Metz	Saint-Eloi, Pré Génie

Source : Site internet du ministère de la Ville.

LES 41 NOUVELLES ZONES FRANCHES URBAINES PROPOSEES PAR LE PRESENT PROJET DE LOI



Source : Site internet du ministère de la Ville.

B.– UN REGIME D'EXONERATIONS FISCALES ET SOCIALES « CALE » SUR LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LE PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE

Le régime d'exonérations fiscales et sociales proposé pour les 41 nouvelles ZFU est « calé » sur le dispositif en vigueur dans les 44 ZFU actuelles.

➤ Le champ d'application

Le dispositif d'exonérations fiscales porterait sur l'impôt sur les bénéfices, la taxe professionnelle et la taxe foncière sur les propriétés bâties affectées à des activités économiques. Le dispositif d'exonérations sociales porte, d'une part, sur les charges sociales patronales de sécurité sociale dues pour l'emploi ou l'embauche de salariés et, d'autre part, sur les cotisations sociales personnelles maladie et maternité des artisans et commerçants qui exercent leur activité dans ces quartiers.

Le régime d'exonérations s'appliquerait aux entreprises de moins de cinquante salariés au 1^{er} janvier 2004 ou à la date de leur création – sauf en matière d'impôt sur les bénéfices pour lesquels aucune condition d'effectifs n'est édictée – présentes au 1^{er} janvier 2004 dans l'une des 41 nouvelles ZFU ou créées au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2008.

➤ La durée d'exonération

Le régime d'exonération s'appliquerait pour une durée de 5 ans, un mécanisme de sortie dégressive étant prévu sur 3 ans ou sur 9 ans pour les entreprises de moins de cinq salariés. Le dispositif s'appliquerait donc aux entreprises créées jusqu'à la date du 31 décembre 2008.

➤ Le dispositif d'exonération

- L'**article 21** du projet de loi vise à modifier l'article 44 *octies* du code général des impôts, afin d'étendre le bénéfice du régime d'allègement **d'impôt sur les bénéfices** aux entreprises implantées, à compter du 1^{er} janvier 2004, dans l'une des 41 nouvelles ZFU, ainsi qu'aux entreprises qui s'y implanteraient jusqu'au 31 décembre 2008.

Cette exonération porte sur les bénéfices provenant des activités exercées en ZFU, qu'elles soient de nature industrielles, commerciales, artisanales ou libérales et, ce, quel que soit le régime d'imposition de l'entreprise : impôt sur les sociétés (IS), ou, pour les entreprises qui ne sont pas constituées sous forme de sociétés, bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et bénéfices non commerciaux (BNC).

Cette mesure devrait se révéler bénéfique aux entreprises appelées à être classées dans l'une des nouvelles ZFU, mais relevant actuellement du régime fiscal des ZRU, le régime d'exonération d'impôt sur les bénéfices applicable en ZRU étant moins favorable :

– le régime ZRU ne s'applique qu'aux entreprises nouvelles et indépendantes, dont tous les établissements sont implantés dans la même ZRU, alors que le régime ZFU concerne toute entreprise implantée ou créée au cours de la période d'ouverture du régime d'exonération ;

– le régime ZRU repose sur 5 années d'exonération à taux dégressif, alors que le régime ZFU prévoit cinq années d'exonération à taux plein, suivie de 3 ou 9 années à taux dégressif.

Le dernier alinéa de l'article 21 introduit une **clause « anti-abus »**, afin que la création d'une activité dans une des 41 nouvelles ZFU correspondant au transfert d'une activité implantée dans une des 44 ZFU en vigueur n'ouvre droit au régime d'exonération que pour la période restant à courir. Cette disposition est conforme à la logique du V de l'article 44 *octies* du code général des impôts, qui prévoit que l'exonération d'impôt sur les bénéfices en cas de transfert d'activité au sein des 44 ZFU ne s'applique que pour la période restant à courir.

- Le **B de l'article 22** du présent projet de loi vise à modifier l'article 1383 B du code général des impôts, afin d'introduire, sauf décision contraire de la collectivité territoriale et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné, une exonération de cinq ans de **taxe foncière sur les propriétés bâties** pour les immeubles occupés par des entreprises situées au 1^{er} janvier 2004 dans l'une des 41 nouvelles ZFU ou qui font l'objet d'une création ou d'une extension entre cette date et le 1^{er} janvier 2009.

Cette exonération bénéficierait aux propriétaires de locaux, qu'ils appartiennent ou non à l'entreprise qui les utilise.

Ce régime d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties est propre aux ZFU. Il n'existe aucun régime d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties spécifique aux ZRU, les entreprises nouvelles ayant cependant la faculté de bénéficier d'une exonération de deux ans applicable sur délibération des collectivités territoriales et de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre aux locaux dont elles sont propriétaires.

- Le **C du I de l'article 22** du présent projet de loi vise à compléter l'article 1466 A du code général des impôts, afin de faire bénéficier les établissements existant au 1^{er} janvier 2004 et les établissements ayant fait l'objet d'une création, d'une extension ou d'un changement d'exploitant entre le 1^{er} janvier 2004 et le 1^{er} janvier 2009 du régime d'exonération de **taxe professionnelle** en vigueur dans les 44 ZFU actuelles, sauf décision contraire de la collectivité territoriale et de l'établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre concerné.

Le régime applicable dans les 41 nouvelles ZFU différerait ainsi du dispositif actuellement en vigueur au titre de leur classement en ZRU :

– en ZFU, l'exonération de taxe professionnelle est réservée aux entreprises de moins de 50 salariés au 1^{er} janvier 1997 ou à la date de leur création, alors qu'elle s'applique en ZRU aux établissements employant moins de 150 salariés ;

– le montant des bases exonérées en ZFU est très supérieur à celui appliqué en ZRU : en ZFU, le montant des bases exonérées est de 319.490 euros au titre de 2003, alors qu'il est limité en ZRU à 118.440 euros, voire à 59.220 euros pour les établissements existants au 1^{er} janvier 1997 ;

– en ZFU, les entreprises de moins de cinq salariés bénéficient d'une sortie dégressive étalée sur neuf ans, alors qu'une telle disposition n'est pas applicable en ZRU.

• L'**article 23** du présent projet de loi vise à modifier l'article 722 *bis* du code général des impôts, afin d'étendre le dispositif de réduction des droits de mutation de 3,80% à 0% aux acquisitions de fonds de commerce et de clientèle réalisées dans l'une des 41 nouvelles ZFU.

L'application d'un taux de 0% est subordonnée à l'engagement de la part de l'acquéreur de maintenir l'exploitation du bien acquis pendant une période minimale de cinq ans à compter de la mutation.

• L'**article 24** du présent projet de loi vise à compléter l'article 12 de la loi n° 96-987 précitée relatif aux **exonérations de charges sociales patronales** en ZFU, afin d'établir, dans les 41 nouvelles ZFU, un régime d'exonération de cotisations patronales identique à celui en vigueur dans les 44 ZFU actuelles.

Cette exonération s'appliquerait aux entreprises existantes au 1^{er} janvier 2004 ou qui se créent ou s'implantent en ZFU entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2008.

Votre Rapporteur relève que la rédaction proposée par le Gouvernement n'évoque pas les exonérations de charges sociales patronales applicables lorsqu'une entreprise crée un établissement en ZFU entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2007, comme l'édicte pourtant l'article 12 de la loi du 14 novembre 1996 précitée, pour les 44 ZFU actuelles. Votre Rapporteur devrait présenter un amendement en ce sens, afin de réparer cet oubli.

Ce nouveau régime d'exonération de charges sociales devrait, là encore, favoriser les créations d'emplois, le régime des ZFU étant beaucoup plus incitatif que celui des ZRU. Ces deux régimes diffèrent en effet fortement :

– en ZFU, les exonérations de charges sociales patronales sont d'une durée de cinq ans, contre douze mois en ZRU ;

– en ZFU, l'exonération concerne non seulement les salariés embauchés, mais aussi les salariés déjà présents dans l'établissement implanté en ZFU, alors que le régime ZRU ne vise que les salariés embauchés, sous réserve que ces embauches aient pour effet d'augmenter l'effectif total de l'entreprise ;

– l'assiette de l'exonération est plus large en ZFU, les employeurs étant exonérés de cotisations sociales patronales de sécurité sociale et également du versement de transport et de la cotisation au fonds national d'aide au logement, alors que le régime d'exonération en ZRU ne porte que sur les seules charges sociales patronales.

Votre Rapporteur se félicite donc de l'application du régime ZFU aux 41 nouvelles zones. Toutefois, il convient de relever que le projet présenté par le Gouvernement ne permet pas de résoudre les difficultés d'application du régime d'exonération de charges sociales patronales en ZFU, ces difficultés étant sans nul doute appelées à s'étendre aux 41 nouvelles ZFU.

En effet, le régime d'exonération en ZFU concerne les salariés dont le contrat de travail est exclusivement exécuté dans un établissement de l'entreprise située en ZFU. Il suffit dès lors que ce contrat de travail soit exécuté pour partie en dehors de la ZFU pour que les salariés concernés ne bénéficient plus de l'exonération de charges sociales patronales. Votre Rapporteur présentera donc un amendement, afin que le régime d'exonération de charges sociales patronales s'applique aux salariés exerçant « à titre principal » leur activité en ZFU.

- L'**article 25** du présent projet de loi vise à modifier l'article 13 de la loi n° 96-987 précitée relatif à la **clause d'embauche locale**, afin d'appliquer aux entreprises exerçant leur activité dans l'une des 41 nouvelles ZFU les conditions d'embauches en vigueur, depuis le 1^{er} janvier 2002, dans les ZFU.

Une entreprise implantée dans une ZFU serait ainsi dans l'obligation, à compter de la troisième embauche, d'employer ou d'embaucher un tiers de ses salariés dans l'ensemble des quartiers classés dans la ZUS de l'agglomération où est située la ZFU, pour pouvoir bénéficier de l'exonération de charges sociales patronales applicables en ZFU.

Cette disposition s'inscrit dans la logique du renforcement de la clause d'embauche locale initiée par l'article 79 de la seconde loi de finances rectificative pour 2002, les entreprises implantées dans l'une des 41 nouvelles ZFU, actuellement classées en ZRU, ne se voyant imposer aucune clause d'embauche.

Votre Rapporteur relève, toutefois, que cette mesure introduit un double régime de clause d'embauche locale selon que l'entreprise est implantée en ZFU avant ou après le 1^{er} janvier 2002. Il serait donc souhaitable d'harmoniser la législation sur ce point. Votre Rapporteur présentera un amendement dans ce sens.

- L'**article 26** du présent projet de loi vise à compléter l'article 14 de la loi n° 96-987 précitée relatif à l'exonération de cotisations sociales personnelles

maladie et maternité des artisans et commerçants, afin d'appliquer le régime en vigueur dans les 44 ZFU aux nouvelles ZFU.

Dans les faits, cette disposition n'induit aucune modification du régime d'exonération sociale pour les artisans et commerçants, les dispositifs applicables en ZFU et ZRU étant identiques depuis le 1^{er} janvier 2002.

➤ **Les différences entre le régime de 1997 et celui de 2004**

La principale différence entre le dispositif en vigueur dans les 44 ZFU et celui proposé pour les 41 nouvelles ZFU concerne le régime d'exonérations sociales, dans l'hypothèse d'un transfert d'emplois.

Le dernier alinéa de l'**article 24** vise, en effet, à modifier le régime d'exonération de charges sociales patronales en cas de transfert d'emplois d'un établissement situé hors ZFU vers un établissement situé en ZFU.

Comme votre Rapporteur l'a précédemment indiqué, l'article 87 de la loi SRU a réduit de moitié l'exonération de charges sociales patronales pour les emplois transférés en ZFU, cette disposition étant applicable à compter du 1^{er} janvier 2001. Le Gouvernement propose de revenir à la rédaction initiale du III de l'article 12 de la loi n° 96-987, en supprimant la distinction entre emplois transférés et embauches pour ouvrir droit au bénéfice de l'exonération de charges sociales patronales. Cette disposition porte sur l'ensemble des zones franches urbaines, existantes et nouvelles.

Interrogé par votre Rapporteur sur les raisons de cette modification, le Gouvernement a fait valoir qu'il s'agissait là d'une mesure de simplification, rendue nécessaire par l'application, à compter du 1^{er} juillet 2003, d'un nouveau dispositif d'allègement des cotisations sociales patronales.

La loi n° 2003-43 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi a, en effet, introduit une réduction générale et unique de cotisations patronales de sécurité sociale. Cette réduction doit se substituer, à compter du 1^{er} juillet 2003, aux deux mesures générales d'allègement du coût du travail que sont la réduction dégressive sur les bas salaires (« la ristourne Juppé ») et l'allègement de cotisations lié à l'application des 35 heures (« l'allègement Aubry II »), toutes deux abrogées au 1^{er} juillet 2003.

Au terme d'une période transitoire de deux ans, la nouvelle réduction unique de cotisations patronales de sécurité sociale se traduira par un allègement de 26 points de cotisations pour une rémunération équivalente au SMIC. Elle s'applique ensuite de manière dégressive pour les rémunérations comprises entre une fois et 1,7 fois le SMIC et devient nulle à compter d'une rémunération égale à 1,7 SMIC.

Ce nouveau dispositif d'allègement de cotisations patronales de sécurité sociale sera particulièrement attractif pour les bas salaires. En particulier, pour les salaires compris entre le SMIC et 1,2 SMIC, ce qui correspond au niveau moyen des rémunérations en ZFU, une entreprise aurait tout intérêt, en l'absence de

modification législative du régime d'exonération de charges sociales pour les transferts d'emplois, à « basculer » sur le mécanisme général d'allègement de cotisations patronales de sécurité sociale.

Par ailleurs, le maintien d'un dispositif spécifique d'exonération de charges sociales patronales pour les transferts d'emplois conduirait à instaurer en ZFU, à compter du 1^{er} juillet prochain, un double dispositif d'allègement de cotisations patronales de sécurité sociale, les entreprises étant alors dans l'obligation de choisir et de déclarer, emploi par emploi, l'allègement le plus favorable. Dans un souci de simplification des démarches administratives des entreprises implantées en ZFU, le Gouvernement propose donc d'instaurer un dispositif unique d'allègement de cotisations sociales patronales pour les emplois créés en ZFU.

Les caractéristiques du dispositif d'exonération fiscales et sociales proposé par le Gouvernement dans les 41 nouvelles ZFU sont résumées dans le tableau suivant :

	Régime applicable aux entreprises implantées dans une ZFU au cours de la période de référence allant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2007	Proposition de régime applicable aux entreprises implantées dans une nouvelle ZFU au cours de la période de référence allant du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2008
Impôt sur les bénéfices <ul style="list-style-type: none"> • Impôt sur les sociétés IS et IFA • Impôt sur le revenu BIC-BNC 	Conditions : <ul style="list-style-type: none"> • régime applicable aux entreprises créées entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2007 ; • pas de condition relative au plafond d'effectif. Régime : <ul style="list-style-type: none"> • 5 ans d'exonération à taux plein ; • dans la limite d'un plafond de bénéfice exonéré de 61.000 € par période de 12 mois ; • sortie dégressive sur 3 ans ou sur 9 ans pour les entreprises de moins de 5 salariés. 	Conditions : <ul style="list-style-type: none"> • régime applicable aux entreprises présentes au 1^{er} janvier 2004 ou créées avant le 1^{er} janvier 2009 ; • idem. Régime : identique.
Taxe professionnelle	Conditions : <ul style="list-style-type: none"> • entreprises réunissant, tout établissement confondu, moins de 50 salariés au 1^{er} janvier 1997 ou à la date de leur création si elle est postérieure ; • chaque établissement doit conserver un effectif inférieur à 150 salariés au cours de la période de référence ; • pas de condition relative au secteur d'activité ; • le régime d'exonération concerne exclusivement les seules créations d'établissement. Les établissements existant au 1^{er} janvier 2002 et les extensions d'établissement réalisées entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2004 sont soumises au régime des ZRU. Régime : <ul style="list-style-type: none"> • 5 ans d'exonération à taux plein ; • dans la limite d'un plafond annuel de base nette exonérée de 319.490 € en 2003 ; • sortie dégressive sur 3 ans ou sur 9 ans pour les 	Conditions : <ul style="list-style-type: none"> • idem ; • idem ; • idem ; • le régime d'exonération concerne les établissements existant au 1^{er} janvier 2004 et les établissements ayant fait l'objet d'une création, d'une extension ou d'un changement d'exploitant entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2008. Régime : identique.

entreprises de moins de cinq salariés.

	<p align="center">Régime applicable aux entreprises implantées dans une ZFU au cours de la période de référence allant du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2007</p>	<p align="center">Proposition de régime applicable aux entreprises implantées dans une nouvelle ZFU au cours de la période de référence allant du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2008</p>
<p>Taxe foncière sur les propriétés bâties</p>	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les immeubles sont affectés à une activité entrant dans le champ d'application de la taxe professionnelle ; • entreprises réunissant, tous établissements confondus, moins de 50 salariés au 1^{er} janvier 1997 ou à la date de leur création si elle est postérieure ; • chaque établissement doit conserver un effectif inférieur à 150 salariés au cours de la période de référence ; • les immeubles sont affectés, entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2007, à une activité entrant, pour la première fois, dans le champ d'application de la taxe professionnelle. <p>Régime :</p> <ul style="list-style-type: none"> • exonération sans plafond de cinq ans ; • pas de sortie dégressive. 	<p>Conditions : identique.</p> <ul style="list-style-type: none"> • idem ; • idem ; • idem ; • les immeubles sont affectés, entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2008, à une activité entrant, pour la première fois, dans le champ d'application de la taxe professionnelle. <p>Régime : identique.</p>
<p>Charges sociales</p>	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • pas de condition relative au secteur d'activité ; • entreprises de moins de 50 salariés au 1^{er} janvier 1997 ou à la date de leur création ou de leur implantation, si elle est postérieure ; • l'exonération de charges sociales s'applique aux entreprises qui se créent ou s'implantent en ZFU ou qui y créent un établissement entre le 1^{er} janvier 2003 et le 31 décembre 2007 ; • salariés en CDI ou en CDD d'au moins douze mois ; • l'exonération s'applique aux rémunérations versées aux salariés présents à la date de création ou d'implantation en ZFU, aux salariés transférés en ZFU au cours de la période de référence et aux salariés embauchés dans les cinq ans suivant la création ou l'implantation de l'entreprise en ZFU ; • clause d'embauche locale à partir de la 3^{ème} embauche : embauche ou emploi d'un tiers de résidents des zones urbaines sensibles (ZUS) de l'agglomération où est située la ZFU d'implantation de l'entreprise, avec une durée de travail minimum de 16 heures par semaine. <p>Régime :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5 ans d'exonération à taux plein des cotisations sociales patronales de sécurité sociale, du versement transport et de la contribution au fonds national d'aide au logement, dans la limite de 1,5 SMIC mensuel par salarié et de 50 salariés exonérés par mois ; • l'exonération est ramenée à 50% pour les emplois transférés d'un établissement situé hors ZFU vers un établissement situé en ZFU ; • sortie dégressive sur 3 ans ou sur 9 ans pour les 	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • idem ; • idem ; • l'exonération de charges sociales s'applique aux entreprises existant au 1^{er} janvier 2004 ou qui se créent ou s'implantent en ZFU entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2008 ; • idem ; • idem ; • idem ; <p>Régime :</p> <ul style="list-style-type: none"> • idem ; • l'exonération s'applique à taux plein pour les emplois transférés entre ZFU, cette disposition étant applicable aux 44 ZFU et aux 41 nouvelles ZFU ; • idem.

entreprises de moins de 5 salariés.

	Régime applicable aux entreprises implantées dans une ZFU au cours de la période de référence allant du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2007	Proposition de régime applicable aux entreprises implantées dans une nouvelle ZFU au cours de la période de référence allant du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2008
Cotisations sociales personnelles maladie des artisans et commerçants	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • exercer une activité (existante ou créée) de commerçant ou d'artisan ; • le régime d'exonération s'applique aux artisans et commerçants à compter du 1^{er} janvier 2003 ou, dans les cinq années suivantes, à compter de la première année d'activité si elle est postérieure. <p>Régime :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5 ans d'exonération, dans la limite d'un plafond annuel de 20.777 € pour 2003 ; • sortie dégressive sur 3 ans ou sur 9 ans pour les entreprises de moins de 5 salariés. 	<p>Conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • idem ; • le régime d'exonération s'applique aux artisans et commerçants à compter du 1^{er} janvier 2004 ou, dans les cinq années suivantes, à compter de la première année d'activité si elle est postérieure. <p>Régime : identique.</p>

Le coût de la création des 41 nouvelles ZFU est évalué à 79 millions d'euros en 2004 et devrait atteindre 257 millions d'euros en 2008.

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008
Coût IR.....	—	33	38	45	53
Coût IS/IFA.....	17	17	20	26	35
Coût fiscalité directe locale.....	30	33	41	50	59
Coût total du volet fiscal.....	47	83	99	121	147
Coût des exonérations de charges patronales	28	55	77	98	105
Coût des exonérations maladie et maternité..	4	3	3	4	5
Coût total du volet social budgétaire.....	32	58	80	102	110
Coût total.....	79	141	179	223	257

Source : ministère de la Ville.

C.- UN MECANISME DE COMPENSATION INSUFFISANT

L'**article 22** du présent projet de loi prévoit que l'Etat compense chaque année, à partir de 2004, les pertes de recettes que subiront les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre du fait des dispositifs d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe professionnelle appelés à entrer en vigueur dans les 41 nouvelles ZFU. S'agissant du mécanisme d'exonération de taxe professionnelle, cette compensation serait également versée aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, la compensation serait calculée sur la base du taux de la taxe appliqué en 2003 par la collectivité ou l'EPCI concerné.

En revanche, pour la taxe professionnelle, la compensation versée aux collectivités territoriales, aux EPCI à fiscalité propre et aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, serait calculée selon les mécanismes en vigueur dans les 44 ZFU actuelles, à savoir en multipliant la perte de base résultant de l'exonération par le taux de taxe professionnelle appliqué en 1996 par la collectivité ou le groupement, en application des cinquième, sixième et septième alinéas du B de l'article 4 de la loi n° 96-987 précitée.

Votre Rapporteur estime que le dispositif de compensation des pertes de taxe professionnelle est largement insuffisant. Compte tenu de l'augmentation des taux de taxe professionnelle observée entre 1996 et 2003, le mécanisme proposé par le Gouvernement aboutirait à ne pas compenser totalement les pertes de taxe professionnelle subies par les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre. Le dispositif de compensation serait donc partiel, alors même qu'il concernera des communes particulièrement défavorisées.

Votre Rapporteur a donc fait débattre, en Commission, un amendement visant à introduire un mécanisme de compensation des pertes de taxe professionnelle sur la base des taux observés en 2003.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de la séance du 1^{er} juillet 2003, votre commission des Finances a procédé à l'examen, pour avis, du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (n° 950).

Un débat a suivi l'exposé de votre Rapporteur.

M. Jean-Louis Dumont a jugé très positive la démarche innovante que le ministre délégué à la ville a adopté pour l'élaboration de ce projet de loi. En effet, il témoigne d'une véritable volonté politique et présente des propositions qui reprennent les idées formulées par les acteurs de terrain. Ainsi, la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, et la programmation sur cinq ans, constituent des mesures bienvenues. De même, il convient de saluer les efforts du ministre pour étendre, dans toute la France, la procédure du rétablissement personnel, inspirée de la faillite civile en vigueur en Alsace et en Moselle. Néanmoins, il convient de noter, au-delà du discours volontariste, que le projet de loi laisse apparaître un manque de moyens en provenance de l'État. Ainsi, on peut craindre que la mise à contribution du 1 % logement au profit de l'Agence nationale ne conduise à assécher le financement de ses missions traditionnelles. Comment donc ne pas remarquer l'incohérence entre les ambitions du projet de loi et les crédits inscrits dans les lois de finances, notamment en ce qui concerne le logement social ?

Plus généralement, il est à craindre que les efforts annoncés envers certains quartiers urbains ne limitent les actions, pourtant nécessaires, menées dans les petites villes et dans les zones rurales, lesquelles souffrent également d'une pénurie de logements. A cet égard, il est indispensable que le ministre prenne, au cours du débat, un certain nombre d'engagements.

L'article 30 du projet de loi pose la question de l'avenir des sociétés anonymes d'HLM et définit les exigences d'une bonne gouvernance. Mais les mesures proposées ne suffiront pas à permettre la mise en place d'un actionnariat de référence clairement identifié. A cet égard, on doit s'étonner de ce que les collectivités territoriales et les locataires soient considérés comme une même catégorie d'actionnaires, alors que leurs responsabilités, notamment financière, sont différentes.

A propos de l'article 29, M. Jean-Louis Dumont a réitéré son opposition à l'existence de la Caisse de garantie du logement locatif social, dont une partie des ressources sera reversée à l'Agence nationale. Sans nier l'intérêt de mutualiser les moyens des différents organismes d'HLM, il est nécessaire de permettre aux sociétés coopératives d'HLM d'adopter la forme de société coopérative d'intérêt collectif. Un amendement sera déposé en ce sens.

Le Président Pierre Méhaignerie a mesuré l'ambition que représente le programme de 200.000 réhabilitations. Cet objectif est souhaitable, mais son exécution n'est pas acquise en raison de la situation des finances publiques. Dès

lors, cette programmation ne doit pas aboutir à détourner le 1 % logement de ses missions actuelles.

Il a également annoncé qu'il déposerait, conjointement avec le Rapporteur général Gilles Carrez et M. François Scellier, un amendement de suppression de l'article 30, estimant que cette modification du fonctionnement des sociétés anonymes d'HLM n'était pas mûre et que les dispositions proposées pourraient conduire à des tractations entre actionnaires non-conformes à l'intérêt général.

En réponse aux différents intervenant, **votre Rapporteur** a fait observer qu'il ne faut pas s'arrêter au montant des crédits inscrits dans les lois de finances antérieures : il convient surtout de prendre en compte leur taux de consommation effective. En fait, la recentralisation proposée au sein de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine constitue, en quelque sorte, un désaveu de la déconcentration mise en place dans les dernières années, qui est à l'origine de ce faible taux de consommation des crédits. Les craintes exprimées par les différents intervenants sur les conséquences d'une éventuelle concentration des crédits au profit des quartiers relevant de la cartographie de la politique de la ville ne sont pas infondées. À cet égard, le rapporteur de la commission saisie au fond, ou le Gouvernement déposera un amendement élargissant les missions de l'Agence nationale, pour permettre à celle-ci d'intervenir dans d'autres quartiers présentant des caractéristiques analogues à ceux entrant dans le cadre de la politique de la ville.

Puis, votre Commission a examiné les amendements aux articles dont elle est saisie.

Article 5 : *Rapport au Parlement sur l'évolution des inégalités dans les ZUS*

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur prévoyant que le rapport annuel sur l'évolution des facteurs d'inégalité constatés entre les zones urbaines sensibles et le reste du territoire devra être déposé devant le Parlement au plus tard avant le premier jour ouvrable d'octobre.

Article 22 (article 1883 B et 1383 C [nouveau] du code général des impôts) : *Exonération temporaire de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties.*

La Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur prévoyant que les exonérations de taxe professionnelle, dans les 41 nouvelles zones franches urbaines, seront intégralement compensées par l'État, alors que le projet de loi ne prévoit qu'une compensation partielle, en raison de la prise en compte des taux existants au moment de la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville en 1996. Votre rapporteur a, en effet, fait observer que sur la dizaine de communes concernées, deux seulement avaient diminué leur taux de taxe professionnelle depuis 1996 : Béziers et Alençon, tandis que d'autres, comme Stains ou La Courneuve, l'ont augmenté. La compensation doit être intégrale, ce que la base 1996 ne permet pas de réaliser.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué, en accord avec le Rapporteur général Gilles Carrez, qu'il s'opposait à cet amendement. En effet, il a considéré que la décision du Gouvernement précédent de bloquer les dégrèvements de taxe professionnelle à leur niveau de 1996 était parfaitement justifiée, jugeant que ces dégrèvements n'étaient pas vertueux, mais dangereux pour les finances publiques et pour la responsabilisation des élus locaux. En effet, une collectivité peut trop facilement augmenter ces taux d'imposition, sachant que les exonérations lui seront intégralement reversées. Dès lors, il a demandé à votre Rapporteur de retirer son amendement, jugeant qu'il en allait de la crédibilité de la commission des Finances, qui s'est toujours opposée à de tels mécanismes.

Votre Rapporteur a répondu qu'il en allait également de la crédibilité de la politique menée par le Gouvernement et qu'il était difficile d'imaginer que l'État impose une exonération fiscale qui ne serait pas intégralement compensée, d'autant plus que les communes concernées traversent des difficultés financières importantes.

Le Président Pierre Méhaignerie a insisté sur la nécessité de rompre avec une spirale dangereuse qui aboutit à une situation très inégalitaire, où l'on voit le département des Alpes-maritimes bénéficier d'environ 68 euros de dégrèvement, alors que celui de la Lozère ne bénéficie que de 14 euros.

Rappelant le précédent des exonérations de taxe foncière, **M. François Scellier** s'est déclaré favorable à la position exprimée par le Président Pierre Méhaignerie.

Votre Rapporteur a alors *retiré* son amendement, tout en se réservant le droit d'en déposer un autre ne prévoyant plus qu'une exonération partielle de taxe professionnelle limitée au taux en vigueur en 1996, de manière à ce que la compensation soit égale à l'exonération.

Article 24 (article 12 de la loi du 14 novembre 1996) : *Exonération des cotisations sociales patronales*

La Commission a *adopté* deux amendements de votre Rapporteur, le premier visant à étendre le régime d'exonération de charges sociales patronales aux entreprises qui créent un établissement dans l'une des nouvelles zones foncières urbaines, comme c'est le cas pour les zones actuelles, le second précisant que l'exonération n'est ouverte qu'au titre des salariés dont l'activité s'exerce à titre principal dans un ou plusieurs établissements implantés dans une zone franche urbaine, afin de mettre un terme à des jurisprudences discordantes des URSSAF s'agissant des salariés à temps partiel.

Article 25 (article 13 de la loi du 14 novembre 1996) : *Conditions d'embauche dans les zones franches urbaines*

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur relevant du cinquième au tiers des emplois créés par les entreprises de la zone, la clause d'embauche locale, afin d'harmoniser les règles entre anciennes et nouvelles zones franches urbaines.

La Commission a ensuite émis un *avis favorable* à l'adoption du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, ainsi modifié.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 5

Amendement n° 11 présenté par M. François Grosdidier, Rapporteur pour avis :

Après le mot : « Parlement », insérer les mots : « , au plus tard le premier jour ouvrable d'octobre, ».

Article 24

Amendement n° 9 présenté par M. François Grosdidier, Rapporteur pour avis :

I.– Après le premier alinéa de cet article, insérer le paragraphe suivant :

« I A.– Le I est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« L'exonération n'est ouverte qu'au titre des salariés dont l'activité s'exerce à titre principal dans un ou plusieurs établissements d'une même entreprise implantés dans une zone franche urbaine. Ces établissements doivent disposer des éléments d'exploitation nécessaires à l'activité des salariés considérés.

« Un décret précise les conditions d'application du présent article. »

II.– Compléter cet article par le paragraphe suivant :

Les pertes de recettes pour les régimes obligatoires de sécurité sociale sont compensées à due concurrence par la majoration des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Amendement n° 8 présenté par M. François Grosdidier, Rapporteur pour avis :

I.– Dans le deuxième alinéa du II de cet article, substituer aux mots :

« ou qui sont créées ou implantées »,

les mots :

« s'implantent, sont créés ou créent un établissement ».

II.– Compléter cet article par le paragraphe suivant :

Les pertes de recettes éventuelles pour les régimes obligatoires de sécurité sociale sont compensées à due concurrence par la majoration des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 25

Amendement n° 10 présenté par M. François Grosdidier, Rapporteur pour avis :

Après le I de cet article, insérer le paragraphe suivant :

"I *bis*.— Le deuxième alinéa du I est ainsi modifié :

"1° Les mots : « cette zone » sont remplacés par les mots : « l'une des zones urbaines sensibles définies au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de l'unité urbaine dans laquelle est située la zone franche urbaine » ;

"2° Le mot : « cinquième » est remplacé par le mot : « tiers ». "

N° 997 – Avis de M. François Grosdidier : ville et rénovation urbaine