



N° 3752

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 février 2007

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES,
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

*sur la mise en **application de la loi n° 2003-710** du 1^{er} août 2003
d'orientation et de programmation pour la ville
et la **rénovation urbaine***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. PHILIPPE PEMEZEC,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR :	13
A.— SIMPLIFIER LES PROCÉDURES MISES EN ŒUVRE PAR L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE (ANRU)	13
B.— RENFORCER LA MIXITÉ DE L'HABITAT DANS LES QUARTIERS SENSIBLES	13
C.— AMÉLIORER LE DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE JURIDICTIONNELLE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL.....	14
I.— REFONDER LA VILLE : LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE	15
A.— UNE LOI REFONDATRICE POUR LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ.....	15
1. Les zones urbaines sensibles : cible de la politique de rénovation urbaine	15
2. De nouveaux outils statistiques au service des zones urbaines sensibles.....	15
3. Une programmation pluriannuelle de crédits en faveur de la rénovation urbaine	15
4. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine : un guichet unique chargé du financement du programme.....	16
5. Le préfet, délégué territorial de l'agence.....	17
6. Un programme englobant plusieurs types d'opérations	18
7. Un programme articulé avec la « gestion urbaine de proximité »	18
B.— UN PROGRAMME AVANCÉ DONT LA DURÉE A ÉTÉ PROROGÉE	19
1. Un programme prorogé	19
2. Un chantier déjà fort avancé	19
C.— UNE MOBILISATION EXCEPTIONNELLE DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS DE LA RÉNOVATION URBAINE.....	21
1. Programmation et guichet unique : une méthode stratégique permettant une mobilisation forte des acteurs de la rénovation urbaine	21
a) <i>un guichet unique ayant eu un effet de levier considérable sur les projets urbains des collectivités locales</i>	21

<i>b) Une pérennisation et une pluriannualisation des crédits synonymes de sécurité financière pour les opérateurs</i>	22
<i>c) Une diversification des projets financés</i>	23
2. Un véritable changement de culture pour les acteurs de la rénovation urbaine	23
3. La rénovation urbaine, catalyseur du social	24
<i>a) Des projets alliant l'urbain et la cohésion sociale</i>	24
<i>b) Le relogement : accompagner les populations concernées et proposer une offre de logement adaptée</i>	25
D.— UNE NÉCESSAIRE SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES	25
1. Pousser plus loin la déconcentration du programme	26
2. Inciter les maires à mettre en place des équipes indépendantes des bailleurs	26
3. Pallier la pénurie de foncier par l'usage des instruments offerts par la loi....	27
4. Stabiliser la réglementation de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine	28
5. Réduire les délais de paiement des subventions	28
<i>a) Des retards constatés dans le versement des subventions</i>	28
<i>b) Un système d'avances perfectible</i>	29
6. Adopter une approche globale alliant aménagement et projet urbain en renforçant la souplesse des dispositifs contractuels	29
7. Rompre avec la mono-fonctionnalité de l'espace : un impératif de mixité de l'habitat	29
<i>a) La réalisation de logements à loyers libres en zone urbaine sensible</i>	30
<i>b) Le développement d'opérations d'accession sociale à la propriété</i>	31
8. Renforcer les liens entre volets urbain, économique et social du PNRU : articuler conventions ANRU et contrats urbains de cohésion sociale	31
II.— LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES QUARTIERS : UN EFFORT DE SOLIDARITÉ URBAINE NÉCESSAIRE A LA COHÉSION SOCIALE	33
A.— LA CRÉATION DES ZONES FRANCHES URBAINES DANS LE CADRE DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE : UN SUCCÈS DURABLE	33
B.— LA LOI DE 2003 : UN NOUVEAU SOUFFLE APPORTE AU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE	34
1. La création de 41 nouvelles ZFU	34
2. La prolongation, sous conditions, des exonérations fiscales et sociales des zones de redynamisation urbaine (ZRU)	34
C.— UNE POLITIQUE RENFORCÉE DANS LE CADRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE	34

D.— UN BILAN TRÈS POSITIF QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE GLOBAL DE REDYNAMISATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ	37
III.— AMÉLIORER LE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT	41
A.— LE SURENDETTEMENT, NOUVEAU FLÉAU SOCIAL	41
1. Un phénomène qui ne cesse de s'amplifier	41
2. Les surendettés : des personnes vivant le plus souvent seules, avec de faibles revenus et sans patrimoine	41
3. Un surendettement majoritairement « passif »	42
4. De la question du surendettement à celle du « malendettement » : mieux rendre compte d'une situation évolutive	42
B.— PRÉVENIR LE SURENDETTEMENT : DES SOLUTIONS EN QUESTION	42
1. La réforme du crédit hypothécaire	42
2. Réformer le taux d'usure pour les prêts de faible montant et favoriser le recours au micro-crédit	43
3. La création d'un fichier positif : une option qui remettrait en cause le secret de la vie privée, sans avoir fait la preuve de son efficacité	44
a) <i>Un outil pour pallier les insuffisances du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)</i>	44
b) <i>Le fichier positif, un répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels s'inspirant d'expériences étrangères</i>	45
c) <i>Quelle finalité : lutter contre le surendettement ou relancer la consommation par le crédit ?</i>	47
d) <i>Quelle efficacité face au surendettement passif ?</i>	47
e) <i>Des effets pervers sur l'offre de crédit</i>	47
f) <i>Un risque de remise en cause de la protection de la vie privée</i>	47
C.— LE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT : DES PROCÉDURES UTILEMENT COMPLÉTÉES PAR LA LOI DU 1 ^{ER} AOÛT 2003	48
1. La procédure classique de traitement du surendettement : le plan d'apurement	48
a) <i>Le déroulement de la procédure</i>	49
b) <i>Des situations difficilement remédiables, supposant une procédure alternative</i>	52
2. La loi du 1 ^{er} août 2003 : une évolution majeure dans le traitement des situations de surendettement	52
3. Les mesures complémentaires adoptées dans le sillage de la loi du 1 ^{er} août 2003	54
a) <i>Les dispositions du plan de cohésion sociale</i>	54
b) <i>Les dispositions préventives : le renforcement de l'information du consommateur</i>	54

4. Le rétablissement personnel : une procédure réformée mais encore perfectible	55
<i>a) La mise en œuvre de la procédure a engendré un accroissement important de l'activité des juridictions, supposant un renforcement de leurs moyens humains et budgétaires</i>	56
<i>b) Les problèmes posés par la mise en œuvre du dispositif ont conduit le comité de suivi de cette procédure à formuler des propositions constructives ...</i>	56
5. Améliorer le traitement social du surendettement.....	62
IV.— LE TRAITEMENT DU MAL-LOGEMENT ET DES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES : UN DISPOSITIF EN COURS D'ÉVOLUTION	63
A.— LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DU MAL-LOGEMENT ET DES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES.....	63
1. 200 000 ménages habitent un logement sans aucun confort	63
2. L'habitat indigne : entre 400 000 et 600 000 logements concernés.....	64
3. L'importance de l'habitat précaire informel	64
4. Le problème des logements suroccupés	64
5. Un nombre considérable de copropriétés dégradées.....	64
B.— LES DISPOSITIONS DE LA LOI ET DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES.....	65
1. Les outils existants avant l'entrée en vigueur de la loi du 1 ^{er} août 2003.....	65
<i>a) Les « OPAH-copropriété » : des opérations de requalification globale des copropriétés dégradées pilotées par l'ANAH</i>	<i>65</i>
<i>b) Les plans de sauvegarde : outils privilégiés de traitement des copropriétés dégradées dans le parc récent</i>	<i>65</i>
2. Le renforcement par la loi du 1 ^{er} août 2003 des dispositifs de sécurité des immeubles collectifs à usage d'habitation.....	65
<i>a) La faculté pour le maire de prescrire des travaux et de les faire exécuter d'office avec l'autorisation du juge administratif.....</i>	<i>66</i>
<i>b) La possibilité, en cas d'urgence, de saisir le juge d'instance.....</i>	<i>66</i>
3. L'état de carence dans la gestion d'un immeuble collectif	66
4. L'assistance de l'administrateur provisoire par un tiers.....	67
5. Le bénéfice de l'aide juridictionnelle.....	67
C.— UN DISPOSITIF RENFORCÉ DANS LE CADRE DE LA LOI PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE LOGEMENT	67
1. La ratification de l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.....	67
2. L'ordonnance n° 2007-42 du 11 janvier 2007 relative au recouvrement des créances de l'État et des communes résultant de mesures de lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.....	70
D.— PRÉVENIR LES DÉGRADATIONS, UN IMPÉRATIF	72

EXAMEN EN COMMISSION	73
ANNEXES	77
ANNEXE I : ÉCHÉANCIER DE MISE EN APPLICATION DE LA LOI N° 2003-710 DU 1 ^{ER} AOÛT 2003 D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA RÉNOVATION URBAINE.....	79
ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	81

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 1^{er} août 2003 entrant en vigueur la loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine : ce texte avait pour ambition de « *réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires* », par l'élaboration de conventions et de programmes d'action dans les zones urbaines sensibles.

Par une mobilisation sans précédent des crédits de l'État, des collectivités locales et des partenaires sociaux en faveur de la rénovation urbaine, et la création d'une agence nationale en charge de la gestion d'un programme pluriannuel de rénovation des quartiers sensibles, le législateur entendait ainsi refonder les quartiers en difficulté tout en rompant radicalement avec les méthodes traditionnelles du renouvellement urbain, qu'incarnaient les grands projets de ville.

Cette volonté de promouvoir un véritable changement de culture de la politique de la ville – grâce à la création d'un guichet unique rassemblant tous les acteurs du renouvellement urbain, la définition d'une programmation pluriannuelle des crédits de l'État et le développement d'un partenariat conventionnel – s'inscrivait dans une logique de promotion de grands principes essentiels à la cohésion sociale, tels que la mixité de l'habitat et l'égalité des chances.

Au volet urbain de la loi, fondé sur la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, s'ajoutaient trois volets connexes :

– un volet économique, visant la redynamisation de ces quartiers grâce à la relance des zones franches urbaines ;

– un volet social, concernant le traitement du surendettement avec la création d'une procédure de rétablissement personnel pour les personnes en situation irrémédiablement compromise ;

– et un volet plus spécifique, visant le traitement des copropriétés dégradées.

Au terme de plus de trois années de mise en œuvre de la loi, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a confié le soin à votre rapporteur de faire un bilan de la mise en œuvre des quatre volets de cette loi.

S'agissant du volet « rénovation urbaine », tant le bilan chiffré de la mise en œuvre du programme que les témoignages recueillis par votre rapporteur auprès des acteurs de la rénovation urbaine rencontrés sur le terrain sont éloquentes et attestent le succès incontestable de la méthodologie retenue par le Gouvernement.

Au 1^{er} février 2007, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) avait validé pour plus de 26 milliards d'euros de travaux programmés sur les cinq années à venir. Près de 166 quartiers prioritaires auxquels s'ajoutent 236 autres quartiers sont déjà bénéficiaires du dispositif.

En outre, l'ensemble des acteurs rencontrés par votre rapporteur sur le terrain – maires, bailleurs sociaux et aménageurs – ont salué le changement de culture opéré dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et le travail de partenariat accompli par l'ANRU depuis 2004. Votre rapporteur se félicite de ce succès.

Il estime qu'il conviendrait même d'aller plus loin et, au-delà de la rénovation, de favoriser la destruction d'immeubles lorsque ceux-ci sont trop dégradés. Cela suppose de construire des projets qui d'un point de vue architectural s'intègrent harmonieusement dans le paysage des habitants.

S'agissant du volet économique de la loi de 2003, tant la création de nouvelles zones franches urbaines (ZFU) en 2006 dans le cadre de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances que les créations d'emploi enregistrées dans les trois générations de ZFU attestent le succès du soutien fiscal à la redynamisation économique des quartiers en difficulté.

S'agissant du volet « traitement des situations de surendettement » de la loi, le nombre croissant de personnes en situation de surendettement passif en raison d'une rupture familiale ou de la perte de leur emploi ne fait que souligner à quel point prévention et traitement en aval des situations de surendettement vont de pair, afin, notamment, d'aider les personnes surendettées à sortir de la spirale de la précarisation. Si le traitement juridictionnel du surendettement suppose un renforcement des moyens dont disposent les magistrats, la définition même de la procédure mérite sans doute d'être quelque peu amendée.

Enfin, s'agissant du traitement des copropriétés dégradées, votre rapporteur constate que l'arsenal législatif est aujourd'hui complet, puisque la loi

n° 2003-710 a été complétée par l'adoption de deux ordonnances, relatives au traitement de l'habitat insalubre et dangereux.

Dans l'ensemble, votre rapporteur dresse par conséquent un bilan fort positif de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, et c'est de manière constructive qu'il propose d'améliorer trois aspects de la loi :

– si le PNRU est unanimement salué par les acteurs de la rénovation urbaine, et ce, en dépit des critiques initiales ayant suivi les premières démolitions, votre rapporteur souhaiterait que son efficacité soit accrue, par une simplification des procédures de l'ANRU ;

– il faudrait renforcer les moyens de développement de la mixité de l'habitat en zone urbaine sensible, en améliorant le régime fiscal des opérations réalisées par l'association Foncière logement dans le cadre du PNRU ;

– le déroulement de la procédure juridictionnelle de rétablissement personnel des personnes surendettées en situation irrémédiablement compromise doit être amélioré.

Votre rapporteur a d'ailleurs déposé des amendements en ce sens dans le cadre du projet de loi instituant un droit au logement opposable et portant diverses dispositions en faveur de la cohésion sociale.

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR :

A.— SIMPLIFIER LES PROCÉDURES MISES EN ŒUVRE PAR L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE (ANRU)

- pousser plus loin la déconcentration du programme national de rénovation urbaine ;
- inciter les maires à mettre en place des équipes indépendantes des bailleurs ;
- pallier la pénurie de foncier par l'usage des instruments offerts par la loi ;
- stabiliser la réglementation de l'ANRU ;
- réduire les délais de paiement des subventions ;
- adopter une approche globale alliant aménagement et projet urbain,
- renforcer le lien entre les volets urbain, économique et social du programme national de rénovation urbaine.

B.— RENFORCER LA MIXITÉ DE L'HABITAT DANS LES QUARTIERS SENSIBLES

- étendre le bénéfice du taux réduit de TVA aux opérations de construction de logements locatifs réalisés par l'association « Foncière logement » en zone urbaine sensible ;
- exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties les logements acquis en vente l'état futur d'achèvement (VEFA) par la Foncière ;
- assurer la neutralité fiscale des transferts aux caisses de retraite du régime général de retraite par répartition des salariés (AGIRC-ARRCO) des logements construits par la Foncière ;
- étendre aux terrains acquis par la Foncière l'exonération d'impôt sur les plus-values dont bénéficient les personnes physiques qui vendent des terrains à des organismes HLM et à des sociétés d'économie mixte en vue de la construction de logements sociaux.

C.— AMÉLIORER LE DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE JURIDICTIONNELLE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL

– Favoriser le maintien dans leur domicile des locataires faisant l’objet d’une procédure de rétablissement personnel, en contrepartie du non-effacement de la dette locative par le juge de l’exécution ;

– clarifier la distinction entre procédure « classique » de traitement du surendettement et procédure de rétablissement personnel ;

– permettre la communication au juge de l’exécution des renseignements relatifs à la situation du débiteur ;

– améliorer la définition des biens exclus de la liquidation ;

– exclure des mesures de rééchelonnement et d’effacement les dettes résultant de faits volontaires ou involontaires présentant le caractère matériel d’infractions pénales.

I.— REFONDER LA VILLE : LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE

A.— UNE LOI REFONDATRICE POUR LES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ

1. Les zones urbaines sensibles : cible de la politique de rénovation urbaine

Les zones urbaines sensibles (ZUS) relevant de la politique de la ville ont été instituées par la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Il en existe aujourd'hui 751, réparties sur 491 communes, regroupant 4,7 millions d'habitants, caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre très fort entre emploi et habitat.

Ces quartiers se caractérisent aussi par des inégalités importantes par rapport au reste du territoire. Ainsi, entre 1990 et 1999, le taux de chômage dans les ZUS a progressé de 18,9 % à 25,4 % (contre 10,8 % à 12,8 % sur l'ensemble du territoire).

2. De nouveaux outils statistiques au service des zones urbaines sensibles

L'article 3 de la loi crée un observatoire national des zones urbaines sensibles, placé auprès du ministère de la Ville. Il a pour fonction de centraliser les informations que doivent lui fournir l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs, les analyser et mesurer l'efficacité des politiques suivies, notamment dans les domaines de l'emploi, du développement économique, de la formation scolaire, de l'accès au système de santé et de la sécurité publique.

3. Une programmation pluriannuelle de crédits en faveur de la rénovation urbaine

Initialement prévu sur cinq ans, le programme national de rénovation urbaine (PNRU), désormais prolongé jusqu'en 2013, se situe au cœur de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. L'objectif de ce programme consiste à permettre aux habitants des quartiers en difficulté d'accéder à un logement de meilleure qualité, tout en cassant les ghettos urbains.

L'objectif fixé par le législateur consiste donc à restructurer en profondeur les quartiers en zone urbaine sensible. À titre exceptionnel, les quartiers hors ZUS mais présentant les mêmes caractéristiques pourront également en bénéficier (en vertu de l'article 6 de la loi n° 2003-710).

Ce programme vise de multiples aspects de l'urbanisme et de l'habitat des ZUS : réaménagement des espaces publics – espaces verts, centres commerciaux, espaces de loisirs –, des voiries, des équipements publics (écoles, services publics...), construction de nouveaux logements, démolition ou réhabilitation d'immeubles d'habitation.

Le programme national de rénovation urbaine, tel que défini par la loi du 1^{er} août 2003, récemment amendée sur ce point, prévoit une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux, la démolition de 250 000 logements ainsi que des équipements publics et des aménagements urbains pour la période 2004-2013.

Les moyens exceptionnels de l'État ont été portés à 5 milliards d'euros sur huit ans et pourraient être portés à 6 milliards d'euros dans le cadre du projet de loi instituant le droit au logement opposable (cf. infra). Ses capacités de subventions pour les cinq premières années du programme s'élèvent à 5,25 milliards d'euros permettant, par son effet démultiplicateur, d'estimer les travaux engagés à 17 milliards d'euros sur cinq ans et à environ 30 milliards pour la durée du programme.

En outre, la loi a prévu que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs élaborent et mettent en œuvre des programmes locaux d'action dans les ZUS, en concordance avec les objectifs du programme national de rénovation urbaine. L'élaboration doit être concertée et prendre en compte le contenu du programme local de l'habitat (PLH). Sa mise en œuvre est définie par voie conventionnelle.

4. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine : un guichet unique chargé du financement du programme

L'article 10 de la loi n° 2003-710 crée un guichet unique, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), chargé de centraliser le financement du programme national de rénovation urbaine. L'ANRU est un établissement public industriel et commercial (EPIC).

La création de l'agence vise à simplifier l'ensemble des procédures en regroupant dans un premier temps l'ensemble des financements du secteur. Elle globalise et pérennise les financements de l'État et des partenaires publics et privés engagés dans le programme énoncé par la loi d'orientation et de programmation du 1^{er} août 2003 qui marque une étape d'importance dans l'histoire de la politique de la ville.

Elle apporte son soutien aux collectivités, aux établissements publics et organismes privés ou publics conduisant des opérations de rénovation urbaine.

Elle met en œuvre un plan global de rénovation urbaine pour faciliter le processus et permet d'agir efficacement dans la durée.

**COMPOSITION DES ORGANES DE L'AGENCE NATIONALE
POUR LA RÉNOVATION URBAINE :**

Le Conseil d'Administration	Le Comité d'Engagement	Le Comité d'Évaluation et de Suivi
* 12 représentants de l'État	Sous la présidence du DG de l'ANRU :	Auprès du Président du Conseil d'Administration :
* 5 représentants des organismes intervenant dans la politique du logement social	* 4 représentants de l'État	* 14 personnalités diverses issues du monde associatif et caritatif, de la presse, de l'architecture, des partenaires sociaux et du monde économique
* 4 représentants des collectivités locales	* 4 représentants des organismes partenaires financiers de l'agence	
* 3 personnalités qualifiées		
<i>- Approuve les conventions ou délègue cette compétence au Directeur général</i>	<i>- Examine tous les projets soumis à convention</i>	<i>- Apporte un regard complémentaire et concret sur la reconquête économique, urbaine et sociale des quartiers</i>

L'objectif que s'est fixé le législateur avec la création de l'agence a consisté à simplifier et alléger le circuit de financement des opérations de rénovation urbaine, par la création d'un guichet unique, chargé de centraliser, de gérer et de distribuer les subventions. Le versement de ces subventions s'effectue dans le cadre de conventions pluriannuelles.

Ses ressources proviendront pour moitié du budget de l'État, aucune dotation annuelle ne pouvant être inférieure à 465 millions d'euros.

À cette contribution s'ajoutent une contribution annuelle de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), mais aussi de l'Union sociale pour l'habitat (USH), par le biais de conventions, des financements de la Caisse des dépôts et consignations, qui participera par l'octroi de prêts aidés et la mobilisation de ses ressources propres, des subventions des collectivités territoriales et de l'Union européenne, des prêts sur fonds d'épargne, des contributions de solidarité entre les organismes de HLM sous la forme d'une cotisation provenant de la Caisse de garantie du logement social. L'engagement conjoint de tous ces partenaires aux côtés de l'État agira comme un levier, permettant de mobiliser des crédits suffisants pour financer les 30 milliards d'euros de travaux prévus.

5. Le préfet, délégué territorial de l'agence

Depuis le 1^{er} janvier 2005, le préfet est le délégué territorial de l'ANRU dans le département : ce sont en effet les services déconcentrés de l'État qui instruisent localement le dossier élaboré par la collectivité locale porteuse du

projet et ses partenaires. Le délégué territorial veille également à la qualité du projet et à l'engagement des partenaires financiers locaux.

Le dossier finalisé, il donne alors son avis qui porte notamment sur la cohérence et la pertinence du projet proposé, les actions d'accompagnement du projet, le caractère opérationnel du programme, le plan de financement et la durabilité de la transformation du quartier.

Chaque dossier doit correspondre à un projet pluriannuel et comporter un descriptif, opération par opération et année après année, de la maîtrise d'ouvrage et des plans de financement prévus. Le dossier est ensuite transmis à l'Agence ou plus exactement au Comité d'Engagement qui, au sein de l'ANRU, est chargé d'examiner les projets et de préparer par ses avis, les décisions du Conseil d'Administration, lorsque cela est nécessaire.

6. Un programme englobant plusieurs types d'opérations



7. Un programme articulé avec la « gestion urbaine de proximité »

Toute signature d'une convention « ANRU » suppose la signature, dans les six mois, d'une convention de gestion urbaine de proximité (GUP) : en effet, les conventions GUP permettent à l'État, aux collectivités locales et aux bailleurs, de prendre en charge les dysfonctionnements urbains rencontrés au quotidien par les habitants (mauvaise gestion des ordures ménagères, éclairage défaillant, dégradation de certaines parties d'immeubles, tranquillité publique, circulation).

B.— UN PROGRAMME AVANCÉ DONT LA DURÉE A ÉTÉ PROROGÉE

1. Un programme prorogé

Dans le cadre de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, le programme national de rénovation urbaine, initialement programmé sur la période 2004-2009, a été prorogé jusqu'en 2011 puis jusqu'en 2013.

Une disposition du projet de loi instituant un droit au logement opposable et portant diverses dispositions en faveur de la cohésion sociale prévoit un accroissement des financements de l'État à hauteur de 6 milliards d'euros.

2. Un chantier déjà fort avancé

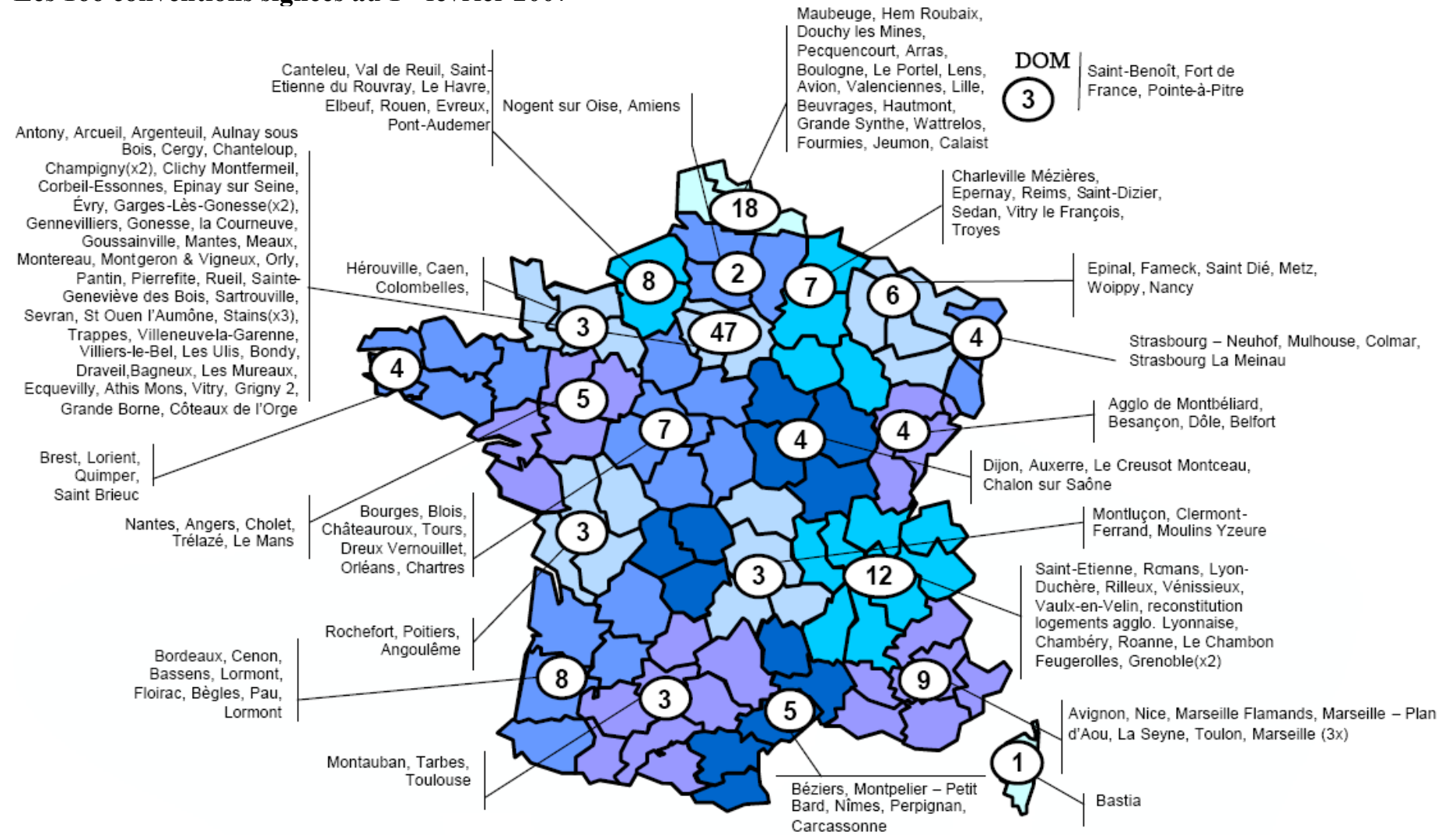
Selon les informations communiquées à votre rapporteur, au 1^{er} février 2007, l'ANRU avait validé pour plus de 26 milliards d'euros de travaux programmés sur les cinq années à venir. Près de 166 quartiers prioritaires auxquels s'ajoutent 236 autres quartiers sont déjà bénéficiaires du dispositif.

État d'avancement	Nombre de dossiers	Nombre de quartiers prioritaires	Nombre de quartiers total	Population concernée totale	Montant (en €)
Conventions signées	166	137	293	2 057 617	20 223 947 459
Projets passés en Comité d'Engagement	236	161	399	2 572 550	27 189 304 758
Projets étudiés en Réunion de Travail Partenarial	310	189	508	3 110 517	33 390 441 755

	Nombre de logements programmés (Projets présentés au CE)
Production de logements sociaux	96 206
Réhabilitations	204 217
Déconstructions	97 941
Résidentialisations	224 351

Source : Agence nationale pour la rénovation urbaine

Les 166 conventions signées au 1^{er} février 2007



Le Conseil d'administration de l'ANRU a prévu que :

- 70 % des crédits du PNRU seront consacrés à la rénovation de 188 quartiers prioritaires ;
- 23 % des crédits du programme seront consacrés à la rénovation de 341 quartiers dits du « deuxième cercle de priorité » ;
- les 7 % restants seront affectés au financement d'opérations isolées hors conventions.

Selon les données fournies dans son rapport 2006 par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), la majeure partie des financements – 77,7 % des logements construits dont la convention est signée, et 68,2 % des logements dont la convention est passée en comité d'engagement – relèvent de prêts locatifs à usage social construction-démolition (PLUS-CD). Rappelons que le PLUS-CD est un financement qui a été créé spécifiquement pour la reconstitution du parc locatif social : la contrepartie de ce financement est le relogement dans des logements conventionnés de moins de cinq ans d'au moins 50 % des ménages dont le logement a été démoli. En outre, le taux des subventions est fonction du niveau de loyer conventionné : il est de 12, 17 ou 22 % selon que 0 %, 50 % ou 100 % des loyers conventionnés sont limités à 90 % du plafond de loyer des logements de type « PLUS » (prêt locatif à usage social).

L'ONZUS souligne également la prépondérance du financement de logements collectifs : 73,6 % des logements dont la convention est signée et 77,2 % des logements dont l'engagement a été approuvé.

C.— UNE MOBILISATION EXCEPTIONNELLE DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS DE LA RÉNOVATION URBAINE

De toute évidence, la nouvelle méthode retenue par le Gouvernement pour assurer la rénovation urbaine des quartiers sensibles a induit un véritable changement de culture pour les différents partenaires impliqués : non seulement parce que les moyens financiers mobilisés atteignent des niveaux sans précédent, mais aussi parce que la mobilisation des acteurs a été stimulée par la création de l'ANRU.

1. Programmation et guichet unique : une méthode stratégique permettant une mobilisation forte des acteurs de la rénovation urbaine

a) un guichet unique ayant eu un effet de levier considérable sur les projets urbains des collectivités locales

Ainsi que le souligne le Comité de suivi et d'évaluation (CES) de l'ANRU dans son bilan d'étape de février 2005, « *le guichet unique est à l'unanimité considéré comme une révolution* ».

En effet, la mobilisation des acteurs locaux dans le cadre du PNRU a souvent permis à des collectivités ayant élaboré des projets au préalable d'en accélérer la mise en œuvre. C'est par exemple le cas de la commune de Chanteloup-les-Vignes, où les opérations se sont déroulées d'autant plus rapidement que le projet de rénovation urbaine s'inscrivait dans le prolongement du grand projet de ville.

La création d'une agence dédiée à la rénovation urbaine a également permis une mobilisation plus efficace des différents acteurs concernés, qu'il s'agisse du maire, du président d'agglomération, du représentant de l'État, du conseil départemental ou régional, des associations, des bailleurs ou des aménageurs.

En effet, les opérations de démolition-reconstruction sont d'autant plus efficaces que les pertes d'exploitation qui en résultent sont prises en charge par l'ANRU : leur coût est par conséquent neutralisé pour les bailleurs.

b) Une pérennisation et une pluriannualisation des crédits synonymes de sécurité financière pour les opérateurs

Tant la mise en place d'un guichet unique que l'établissement par voie législative d'une programmation financière pluriannuelle sont synonymes de sécurité financière pour les opérateurs qui s'engagent dans un projet de rénovation urbaine. Cette double logique, parce qu'elle a fait la preuve de son efficacité, a d'ailleurs été reprise dans le cadre du plan de cohésion sociale (avec la loi de programmation du 18 janvier 2005, puis la création de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances).

S'agissant de la rénovation urbaine, la méthode promue par la loi du 1^{er} août 2003 permet à la fois une globalisation des financements et une sécurisation de ceux-ci : pour les différents partenaires, la signature de conventions avec l'État représente en effet une garantie forte.

L'obligation d'établir une programmation pluriannuelle est d'ailleurs également imposée aux autres contributeurs et financeurs que sont en particulier la commune, la communauté d'agglomération, le département, la région, et les bailleurs sociaux.

En outre, ainsi que le rappelle le CES de l'ANRU, « *le règlement financier s'exécute sur justificatif, en fonction de l'avancement des travaux* », ce qui signifie que tout retard doit être justifié et que c'est le volet opérationnel des projets qui constitue le pivot des opérations.

Enfin, lors des auditions qu'il a menées, votre rapporteur a constaté que le fait de n'avoir qu'un bailleur social impliqué dans un projet de rénovation urbaine contribuait à en simplifier la mise en œuvre.

c) Une diversification des projets financés

Si la logique des grands projets de ville et des opérations de renouvellement urbain privilégiait les investissements en aménagements et équipements, la politique de l'ANRU consiste à étendre le champ de la contractualisation à d'autres secteurs comme les commerces, l'ingénierie de projet et le logement qui représente 60 à 75 % du coût des projets.

2. Un véritable changement de culture pour les acteurs de la rénovation urbaine

Ainsi que l'ont souligné les promoteurs du projet de rénovation urbaine (PRU) de Clichy-sous-Bois/Montfermeil, la logique de la loi du 1^{er} août 2003 substitue une démarche de « *transformation radicale d'un urbanisme de grands ensembles à une logique de recomposition douce qui n'a pas réussi à inverser la marginalisation socio-économique* » des sites concernés.

Votre rapporteur estime que ce changement de logique est également favorisé par le recours à la méthode de la loi de programmation qui permet de sanctuariser des crédits sur plusieurs années, au bénéfice d'une politique de long terme : seule une telle méthode permet de réaliser des projets ambitieux, dépassant l'échelle des grands projets de ville (GPV), ancêtres des projets de rénovation urbaine.

Comme l'indique le CES de l'ANRU, « *pour le département de Seine-Saint-Denis, l'apport de l'ANRU [était estimé en 2005] à 400 millions d'euros sur 5 ans, contre 150 millions d'euros prévus sur la période 2000-2006 sur la seule partie aménagement équipement, qui représente 35 % des dépenses* ».

Le cas du site de Clichy-sous-Bois/Montfermeil est particulièrement intéressant sur ce point, tant son contexte est difficile, puisqu'il est marqué par :

- une situation sociale très critique, caractérisée par une population jeune, un faible taux de réussite scolaire et une population aux origines très diverses ;
- un isolement administratif ;
- des ressources financières et fiscales très faibles dans les deux communes concernées ;
- un enclavement géographique dû à l'absence de dessertes routières et de transports en commun de qualité ;
- et une majorité de copropriétés dégradées.

Les promoteurs du PRU partent ainsi du constat que « *le site a bénéficié de tous les dispositifs d'intervention publique sur les quartiers dits sensibles depuis les années quatre-vingt : de nombreuses opérations de transformation de*

l'urbanisme et de l'habitat ont été menées mais n'ont pas réussi à créer un effet d'entraînement massif et à inverser durablement la spirale de la marginalisation socio-économique du site ».

Ainsi que l'ont indiqué les responsables du projet de rénovation urbaine de ce site, l'objectif fixé par le PRU est *« fondé sur l'amélioration durable des conditions de vie des habitants et la relance de l'attractivité du territoire à partir :*

- de la diversification de l'habitat et du peuplement ;*
- d'un retour à la normalité architecturale et urbaine ;*
- de la modification de la structure de la propriété patrimoniale (équilibre entre logement social et logement privé) ;*
- la mise en valeur des qualités paysagères et environnementales du site ».*

Le PRU de Clichy-sous-Bois/Montfermeil devrait s'accompagner de la construction d'une mosquée, d'un commissariat et de l'accueil d'une structure de transports en commun de type tramway ou tram-train.

3. La rénovation urbaine, catalyseur du social

a) Des projets alliant l'urbain et la cohésion sociale

Nombreux sont les élus locaux ayant eu le souci de conjuguer rénovation de l'urbanisme des quartiers en difficulté et recréation du lien social.

C'est notamment le cas des projets menés à Chanteloup-les-Vignes (Yvelines) et sur le site de Clichy-sous-Bois/Montfermeil (Seine-Saint-Denis).

À Chanteloup-les-Vignes, l'accent est mis sur l'articulation entre rénovation urbaine, réussite éducative, redynamisation de l'emploi et renforcement de l'accueil à la petite enfance.

L'exemple du projet de rénovation urbaine du Clos des Terres Rouges à Rueil-Malmaison (Hauts-de-Seine) est également éloquent à cet égard : il s'agit non seulement de *« redonner un environnement plus aéré à la cité, [et de] créer les circulations et espaces verts nécessaires »*, mais également de *« renforcer l'ensemble des lieux de vie et les locaux sociaux, [de] créer de nouvelles activités commerciales et artisanales, [et de] résidentialiser tous les immeubles pour plus de confort et de sécurité »*. Ainsi que l'ont souligné les acteurs de ce projet, c'est *« l'ensemble de la vie quotidienne, dans tous ses aspects, qui sera amélioré. (...) La rénovation urbaine du Clos des Terres Rouges est porteuse d'un nouveau dynamisme pour le quartier. Les acteurs économiques locaux s'associent à cette opération en développant leurs propres projets aux abords de la cité »*.

Ce projet urbain et social articule les équipements et espaces publics autour de quatre pôles : un pôle administratif et périscolaire, un pôle associatif, culturel et artisanal, un pôle social, et un pôle sportif et associatif.

En outre, l'opération de rénovation elle-même prévoit des mesures d'action sociale, puisque la convention signée entre la commune de Rueil-Malmaison et l'ANRU prévoit qu'au moins 5 % des heures travaillées sur les chantiers soient effectuées par des personnes en parcours d'insertion. Les acteurs économiques locaux se sont quant à eux engagés à recruter un certain nombre de personnes en contrat à durée indéterminée dans le cadre d'emplois d'insertion, sous le pilotage de la Maison de l'emploi.

b) Le relogement : accompagner les populations concernées et proposer une offre de logement adaptée

Ainsi que l'ont souligné certains bailleurs sociaux, les destructions de logements locatifs sociaux effectuées dans le cadre des projets de rénovation urbaine conduisent bailleurs et élus à reloger les familles privées de logement. Dans l'ensemble, votre rapporteur constate que ces relogements se sont effectués dans la sérénité pour la majeure partie des familles concernées, relogées dans des logements plus modernes et mieux équipés.

Le relogement, qui représente une étape sensible dans la mise en œuvre des projets, se déroule plus aisément lorsqu'il se fait dans un parc de logements vacants présent sur la commune, préexistant aux reconstructions.

La qualité de l'accompagnement des populations concernées est essentielle, ce qui suppose d'organiser une consultation des habitants. Les expériences menées dans des communes comme Boulogne-sur-Mer ou Rueil-Malmaison illustrent à quel point la réussite d'un projet de rénovation urbaine suppose que les habitants concernés par les démolitions-reconstructions et la réhabilitation de logements s'approprient ces projets.

Les bailleurs sociaux ont en outre l'occasion de proposer aux locataires en place une solution de relogement plus adaptée à leur situation, notamment en cas de décohabitation ou d'endettement important.

D.— UNE NÉCESSAIRE SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES

Lors des auditions qu'il a menées sur le terrain, votre rapporteur a constaté la nécessité :

- de pousser plus loin la déconcentration du programme ;
- d'inciter les communes à mettre en place des équipes indépendantes des bailleurs ;
- d'accroître la mobilisation de la ressource foncière ;

- de stabiliser la règle juridique afin de sécuriser les acteurs ;
- de fonder la rénovation urbaine sur une logique d’alliance étroite entre aménagement et projet urbain ;
- de renforcer la mixité de l’habitat ;
- renforcer les liens entre volets urbain, économique et social du programme national de rénovation urbaine.

1. Pousser plus loin la déconcentration du programme

Ainsi qu’a pu le souligner le préfet du Val-de-Marne lors de son audition par votre rapporteur, la gestion déconcentrée des projets de rénovation urbaine mériterait d’être étendue : en effet, il est apparu qu’alors que certaines directions départementales de l’équipement ont mis en place des équipes très opérationnelles (notamment en Seine-Saint-Denis ou dans le Val-de-Marne), les dossiers traités par ces services préfectoraux étaient le plus souvent instruits une seconde fois au niveau central par l’ANRU. Ce système de double instruction administrative des dossiers crée deux écueils : non seulement il alourdit les procédures, mais il tend à remettre en cause le principe selon lequel le préfet est véritablement le délégué territorial de l’agence. Ainsi, il semble que l’ANRU ait pu modifier des projets auparavant validés par les préfets, créant une certaine incertitude juridique et financière pour les élus locaux.

La position de votre rapporteur rejoint sur ce point celle défendue par le Comité d’évaluation et de suivi de l’ANRU qui préconise de « *responsabiliser le niveau local de l’ANRU [en donnant] au délégué territorial une marge d’adaptation de la convention à hauteur d’environ 10 % sur les objectifs chiffrés des différentes opérations dans le respect de l’enveloppe globale d’engagement* ».

2. Inciter les maires à mettre en place des équipes indépendantes des bailleurs

L’ANRU apporte aux communes un soutien financier important en matière d’ingénierie. Cependant, plusieurs acteurs ont fait part à votre rapporteur de la nécessité pour les élus locaux de mettre en place des équipes dédiées à la maîtrise d’ouvrage opérationnelle, qui soient indépendantes des bailleurs.

Quant au Comité d’évaluation et de suivi, il a suggéré de faire élaborer par l’agence une liste d’assistances à la maîtrise d’ouvrage publiques ou privées, liste qui pourrait être proposée aux élus locaux, afin de permettre aux collectivités d’accéder à l’expertise nécessaire à la conception et à la conduite opérationnelle des projets.

De même, le sénateur Pierre André ⁽¹⁾ considère qu'il serait « *opportun de généraliser, dans les directions départementales de l'équipement très sollicitées, sous la responsabilité du préfet, la constitution d'un pôle administratif ville-habitat spécifique pour le renouvellement urbain* ».

Enfin, M. Claude Martinand, vice-président du Conseil général des Ponts et chaussées dans son *Rapport d'expertise sur les conditions de mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine*, souligne que la qualité de toute démarche de projet « *passé par la mobilisation d'équipes de conception urbaine de haute compétence, ainsi que par des moyens suffisants affectés à l'ingénierie sociale, notamment pour accompagner l'implication des habitants dans les projets et actions de relogement* ».

Votre rapporteur insiste sur la nécessité de renforcer le maillon opérationnel des projets de rénovation urbaine, afin que tous les élus se dotent d'équipes couvrant la totalité des domaines d'action requis : gestion foncière, définition d'une offre diversifiée de logements neufs, réhabilitation, activités économiques et commerciales et espaces publics.

3. Pallier la pénurie de foncier par l'usage des instruments offerts par la loi

De nombreuses communes souffrent d'une pénurie de foncier pour réaliser leurs opérations de renouvellement urbain : c'est par exemple le cas de communes comme Chanteloup-les-Vignes (où la forêt occupe une part importante de l'espace disponible) ou Clichy-sous-Bois.

Or, l'un des objectifs majeurs du programme national de rénovation urbaine consiste à substituer aux grands ensembles constitués de tours et de barres – fondés par conséquent sur un urbanisme caractérisé par un coefficient d'occupation des sols très élevé, peu « coûteux » en ressource foncière – un habitat plus résidentiel, comprenant des constructions peu élevées, nécessitant par conséquent une ressource foncière plus importante, sans pour autant renforcer l'étalement urbain.

C'est d'ailleurs l'une des raisons ayant motivé l'extension du bénéfice du taux réduit de TVA accordé dans le cadre d'opérations d'accession sociale à la propriété, non seulement aux quartiers en rénovation urbaine, mais également aux immeubles situés à 500 mètres de ces quartiers, comme le prévoit désormais l'article 28 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Cependant, ainsi que cela a pu être souligné dans le cadre de l'examen de ce projet de loi, le problème de pénurie foncière, s'il est réel dans certaines

(1) Dans le rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'année.

communes, s'analyse aussi parfois comme un problème d'absence de politique foncière des élus locaux. C'est ce constat qui a conduit le législateur à renforcer les moyens dont ils disposent pour mobiliser de la ressource foncière en faveur de la construction de logements, en particulier, de logements sociaux :

– l'article 24 de la loi n° 2006-872, dite loi « ENL », a ainsi prévu la possibilité pour les communes de majorer, davantage que ne le prévoyait le droit antérieur, leur taxe foncière sur les propriétés non bâties, cette majoration ne pouvant excéder 3 % d'une valeur forfaitaire moyenne au mètre carré définie par décret et représentative de la valeur moyenne du terrain selon sa situation géographique ;

– l'article 26 de la même loi prévoit également la faculté pour les communes d'instituer une taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains rendus constructibles du fait de leur classement par le plan local d'urbanisme dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone constructible.

Ces instruments doivent être pris en main par les communes.

4. Stabiliser la réglementation de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

Lors des auditions qu'il a menées, votre rapporteur a constaté que les modifications successives de la réglementation, notamment financière et comptable, de l'ANRU et, plus encore, la rétroactivité de cette réglementation changeante avaient parfois contribué à ralentir la mise en œuvre des projets de rénovation, tant la constitution d'un dossier prend du temps.

Lors de son déplacement dans la commune de Clichy-Montfermeil en Seine-Saint-Denis, votre rapporteur a également relevé la difficulté pour les bailleurs et les aménageurs d'avoir accès aux interlocuteurs opérationnels de l'ANRU.

5. Réduire les délais de paiement des subventions

a) Des retards constatés dans le versement des subventions

De nombreux élus locaux et bailleurs sociaux ont fait part à votre rapporteur du problème que posait le retard avec lequel les subventions étaient parfois versées par l'ANRU : dans de nombreux cas, les bailleurs ont été contraints de puiser dans leur trésorerie, afin de limiter le ralentissement des opérations engagées sur le terrain.

Votre rapporteur partage à cet égard la position du Comité d'évaluation et de suivi, qui a proposé une planification des versements de l'ANRU : cette planification pourrait être communiquée dès la signature de la convention.

b) Un système d'avances perfectible

Tout en saluant la mise en place par l'ANRU d'un système d'avance sur subventions, plusieurs interlocuteurs auditionnés par votre rapporteur ont regretté la lourdeur de ce système, impliquant de fournir les mêmes documents que ceux exigés pour la constitution du dossier de demande de subvention.

6. Adopter une approche globale alliant aménagement et projet urbain en renforçant la souplesse des dispositifs contractuels

La logique de fonctionnement de l'ANRU privilégie une vision de moyen terme fondée sur une succession d'opérations et non sur un projet urbain de long terme.

À cet égard, votre rapporteur préconise un assouplissement de la définition des conventions, permettant :

– une meilleure adaptation de la réglementation nationale aux spécificités territoriales de chaque projet urbain ;

– une meilleure adaptation aux évolutions dans le temps de chacun de ces projets.

La souplesse contractuelle qu'impliquent les évolutions d'un projet urbain suppose que l'ANRU favorise une plus grande fongibilité entre les opérations programmées.

À cet égard, votre rapporteur souscrit aux propos du vice-président du Conseil général des Ponts et chaussées, selon lequel il est nécessaire de privilégier une « *démarche de projet* », « *impliquant un investissement lourd à l'amont et une gestion dans la durée, une évolutivité et une interaction permanente combinant tout au long du processus la réflexion stratégique, la conception et la mise en œuvre opérationnelle en séquences successives* ».

7. Rompre avec la mono-fonctionnalité de l'espace : un impératif de mixité de l'habitat

Ainsi qu'a pu le souligner M. Pierre Pommelet, chargé de mission par le ministre délégué au Logement et membre du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, « *la réalité profonde des difficultés que connaissent les quartiers [en zone urbaine sensible], c'est la mono-occupation sociale, puisque les immeubles en grande majorité locatifs, sont gérés par un ou plusieurs organismes HLM. (...) La démolition et la reconstitution de l'offre sociale le plus possible en dehors de la commune sont donc d'un intérêt central, de même que l'accession à la propriété et la construction de logements privés par l'association Foncière sur les terrains mis à sa disposition* ».

a) La réalisation de logements à loyers libres en zone urbaine sensible

Sur ce point, le projet de rénovation urbaine du Clos des Terres Rouges à Rueil-Malmaison est exemplaire : le projet associe en effet aux démolitions-reconstructions et au réaménagement des équipements publics et des commerces, la réalisation de logements privés du secteur locatif « libre », à proximité immédiate du site.

À cet égard, votre rapporteur a proposé un certain nombre d'améliorations d'ordre législatif dans le cadre du projet de loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Ces propositions, rédigées sous forme d'amendements portant articles additionnels, consistent à renforcer l'action de la « Foncière Logement » en zone de rénovation urbaine.

Rappelons que la « Foncière Logement » est une association à but non lucratif créée dans le cadre d'une convention passée entre l'État et l'Union d'Économie Sociale pour le Logement (UESL) – représentant les organismes gestionnaires du 1 % logement – signée le 11 décembre 2001 entre les partenaires sociaux et l'État. Le rôle de la Foncière logement consiste à diversifier et renouveler l'offre locative, notamment en construisant des logements à loyer libre, ou à loyer de niveau « PLS » dans les zones urbaines sensibles faisant l'objet d'une convention « ANRU ». Cette association réalise des investissements lourds, avec l'idée que ces quartiers constituent en quelque sorte une valeur d'avenir pour le parc de logements en France.

Afin de renforcer cette action en faveur de la mixité dans les quartiers les plus dégradés de notre territoire, votre rapporteur a souhaité améliorer le régime fiscal des opérations mises en œuvre par cette association ; en effet, à la différence des organismes HLM, la Foncière Logement ne dispose pas :

- de la TVA à 5,5 % ;
- ni d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties.

En outre, la loi « services à la personne » de 2005 et la loi « ENL » ont prévu une exonération d'impôt sur les plus-values des particuliers qui cèdent des terrains à des organismes HLM ou à des SEM. La Foncière Logement a été exclue du dispositif, ce qui, au regard de l'objectif de mixité, est regrettable.

Enfin, la loi a permis à la Foncière Logement de céder son parc au bout de quinze ans, au prix symbolique d'un euro, aux caisses de retraite de ses salariés. Afin d'assurer une parfaite neutralité fiscale de ce dispositif, il conviendrait d'exonérer de droits d'enregistrement cette cession à l'euro symbolique.

Votre rapporteur propose :

- d'étendre le bénéfice de la TVA à 5,5 % aux opérations de construction de logements à loyer libre réalisées par la Foncière Logement en zone urbaine sensible ;
- d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties les logements locatifs construits par la Foncière, et correspondant, en termes de plafonds de loyers, aux logements sociaux de type « PLS » ;
- d'étendre aux terrains cédés à la Foncière Logement l'exonération d'impôt sur les plus-values dont bénéficient les particuliers et le taux réduit à 16,5 % de l'impôt sur les sociétés dont bénéficient les personnes morales assujetties à l'impôt sur les sociétés ;
- et d'exonérer de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière les transferts d'actifs à l'euro symbolique de la Foncière Logement aux caisses de retraite des salariés.

b) Le développement d'opérations d'accession sociale à la propriété

La mixité de l'habitat peut également être favorisée par le développement d'opérations d'accession sociale à la propriété, dans des zones où la ressource foncière, bien que rare, est parfois peu onéreuse.

Il convient à cet égard de rappeler que depuis l'entrée en vigueur de la loi « ENL », les opérations d'accession sociale à la propriété réalisées en ZUS bénéficient du taux réduit de TVA. Par ailleurs, le Pacte national pour le logement, dont la loi « ENL » est la traduction législative, a amélioré les dispositifs de dissociation du foncier et du bâti (« portage foncier ») permettant aux primo-accédants d'accéder en deux temps à la propriété, grâce à une aide de la collectivité, et au recours à un bail à construction.

La commune de Mantes-la-Jolie, impliquée depuis 1995 dans des opérations de renouvellement urbain, a développé un vaste programme d'accession sociale à la propriété, fondant sa stratégie anti-spéculative sur un recours massif au dispositif de portage foncier. Dans la mesure où le primo-accédant n'est pas immédiatement propriétaire du terrain, il ne peut revendre immédiatement le logement acquis, ni par conséquent spéculer.

8. Renforcer les liens entre volets urbain, économique et social du PNRU : articuler conventions ANRU et contrats urbains de cohésion sociale

Ainsi que le souligne le vice-président du Conseil général des Ponts et chaussées, *« les volets urbain, économique et social sont trop souvent dissociés du fait notamment de la segmentation entre institutions, maîtrise d'ouvrage ou opérateurs, tant au niveau central que local. La démarche de projet implique de véritables visions transversales, le dialogue des ingénieries urbaine et sociale et doit tendre vers la coproduction de tous les acteurs concernés. »*

À cet égard, votre rapporteur souhaite qu'un lien fort soit établi entre :

– l'ANRU et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) ;

– et entre les conventions ANRU et les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Rappelons que l'ACSE a été créée par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, en lieu et place du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) : elle met en œuvre des programmes opérationnels de développement social en faveur des habitants des quartiers sensibles.

Elle finance et assure le suivi des programmes de réussite éducative, des ateliers santé-ville, des programmes « ville-vie-vacances », des programmes « adultes-relais », des actions de développement économique et d'accès à l'emploi. Ainsi, à l'instar de l'ANRU, l'ACSE constitue un guichet unique pour le dépôt des dossiers des collectivités et des associations, permettant de simplifier les démarches administratives et de sécuriser les financements dans le cadre de conventions pluriannuelles.

Le rapprochement entre les deux agences devrait être d'autant plus aisé qu'à l'échelon local, elles sont représentées par le même interlocuteur : le préfet.

II.— LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES QUARTIERS : UN EFFORT DE SOLIDARITÉ URBAINE NÉCESSAIRE A LA COHÉSION SOCIALE

Les zones franches urbaines sont des quartiers prioritaires définis par la prise en compte des critères de taux de chômage élevé, de forte proportion de jeunes dans la population, de forte proportion de jeunes sortis du système scolaire sans diplôme et de faible potentiel fiscal par habitants.

Créées en 1996, leur nombre s'est progressivement accru, en raison de leur succès pour redynamiser l'activité économique et l'emploi dans les quartiers en difficulté.

A.— LA CRÉATION DES ZONES FRANCHES URBAINES DANS LE CADRE DU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE : UN SUCCÈS DURABLE

Les premières zones franches urbaines ont été créées dans le cadre du pacte de relance pour la ville en 1996. Ce projet reposait sur la volonté de lutter contre une spirale de l'échec et de l'exclusion caractérisée par :

– la fuite des classes moyennes et l'accroissement de la vacance des logements sociaux, notamment dans les tours et les barres d'immeubles ;

– l'hémorragie des entreprises, particulièrement sensible dans le secteur du commerce et de l'artisanat où les entreprises subissaient les conséquences de la paupérisation des habitants des quartiers sensibles et de la diminution de leur pouvoir d'achat ;

– la croissance du chômage, la plus forte observée sur l'ensemble du territoire, renforçant le sentiment d'exclusion des habitants.

Le pacte de relance pour la ville s'articulait autour de six objectifs principaux : créer des activités et de l'emploi, assurer la paix publique, rétablir l'égalité des chances à l'école, rénover et diversifier les logements, renforcer les partenaires de la politique de la ville et améliorer le fonctionnement et la présence des services publics.

Afin de lutter contre le chômage, 44 zones franches urbaines (ZFU) ont été créées au sein des 744 zones urbaines sensibles qui concentraient les quartiers les plus défavorisés des agglomérations.

Si elles exerçaient une activité économique de proximité sur le marché local, les entreprises de moins de cinquante salariés situées dans ces zones pouvaient bénéficier d'exonérations fiscales et sociales importantes sur l'impôt sur les bénéfices, la taxe professionnelle, la taxe foncière sur les propriétés bâties, les

charges sociales patronales, les cotisations sociales personnelles des artisans et commerçants et les droits de mutation sur les fonds de commerce et de clientèle.

Les 44 ZFU ouvertes depuis le 1^{er} janvier 1997 par le pacte de relance pour la ville ont été prorogées jusqu'au 31 décembre 2011 inclus, par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Elles sont couramment désignées « ZFU 1997 ».

B.— LA LOI DE 2003 : UN NOUVEAU SOUFFLE APPORTE AU PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE

1. La création de 41 nouvelles ZFU

La loi du 1^{er} août 2003 crée 41 nouvelles ZFU. La loi prévoit également une exonération de cotisations sociales pour les associations mais uniquement pour les employés résidant dans la zone.

Les 41 ZFU créées par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 ont également fait l'objet d'une prolongation jusqu'au 31 décembre 2011 inclus par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances. Elles portent le label de « ZFU 2004 ».

2. La prolongation, sous conditions, des exonérations fiscales et sociales des zones de redynamisation urbaine (ZRU)

La création de nouvelles ZFU a mis en question le sort des 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU), créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Les ZRU bénéficient également d'un régime d'exonération, que la loi de finances rectificative de 2002 a prolongé jusqu'à fin 2004. La commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale a adopté un ensemble d'amendements prolongeant pour une période allant de deux à cinq ans, sous conditions, le dispositif d'exonérations fiscales et sociales.

La loi du 1^{er} août 2003 prévoit également la même exonération de cotisations sociales pour les associations que dans les ZFU.

C.— UNE POLITIQUE RENFORCÉE DANS LE CADRE DU PLAN DE COHÉSION SOCIALE

15 nouvelles ZFU ont été créées par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, visant à permettre de créer 12 000 emplois en cinq ans.

Ainsi, dans le cadre du plan de cohésion sociale, les ZFU sont aujourd'hui au nombre de 100. Le régime d'exonérations fiscales et sociales associé à ce dispositif varie en fonction de la date d'installation en ZFU de l'entreprise

bénéficiaire et de la taille de ses effectifs. À l'issue de la période d'exonération de cinq ans à taux plein, l'entreprise bénéficie d'une sortie progressive de l'ensemble des exonérations (sauf de la taxe foncière).

Dans les ZFU, les régimes dérogatoires d'exonérations fiscales ou sociales en vigueur tirent leur origine de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Ainsi, depuis la loi du 14 novembre 1996, un établissement implanté en ZFU peut être exonéré :

- des cotisations patronales de sécurité sociale, de la contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL), du versement de transport ;
- des cotisations sociales personnelles maladie-maternité ;
- de la taxe professionnelle ;
- de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- et de l'impôt sur les bénéfices.

La loi du 14 novembre 1996 a été modifiée par la seconde loi de finances rectificatives pour 2002 qui a rouvert les 44 zones franches urbaines, dites de première génération, pour une durée de cinq ans, et par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine qui a créé 41 nouvelles zones franches urbaines.

Ces deux textes ont, pour l'ensemble des ZFU, renforcé la clause d'embauche locale, qui oblige désormais les employeurs s'installant en ZFU, après deux embauches ouvrant droit à l'exonération, à embaucher ou à employer au moins un tiers de salariés parmi les résidents des ZUS des agglomérations concernées, pour continuer à bénéficier du droit à exonération.

Enfin, la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a prévu, outre la création de nouvelles zones franches, un nouveau dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéfices en faveur des entreprises situées en ZFU, et créées en 1997, en 2004 et en 2006 qui s'applique aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2006.

L'exonération est applicable, quel que soit le secteur d'activité dont relève l'entreprise, à l'exception des secteurs de la construction automobile, de la construction navale, de la fabrication de fibres textiles artificielles ou synthétiques, de la sidérurgie ou des transports routiers de marchandises et des activités de crédit-bail mobilier, de location d'immeubles à usage non professionnel et de l'agriculture.

L'entreprise souhaitant bénéficier de l'exonération doit également remplir les conditions suivantes :

- employer au plus 50 salariés au 1er janvier 2006 pour les entreprises existantes, ou à la date de création ou d'implantation de l'entreprise dans la ZFU,
- réaliser un chiffre d'affaires ou un total de bilan inférieur à 10 millions d'euros,
- ne pas avoir un capital et des droits de vote détenus directement ou indirectement pour 25 % ou plus par des entreprises dont l'effectif dépasse 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe excède 50 millions d'euros ou le total du bilan annuel excède 43 millions d'euros.

Ainsi, les entreprises bénéficient :

- d'une **exonération totale d'imposition des bénéfices** soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés **pendant cinq ans**

Cette exonération s'applique jusqu'au 31 décembre 2010 pour les entreprises implantées au 1^{er} janvier 2006 dans l'une des nouvelles ZFU créées en août 2006, dans la limite de 100 000 euros par période de douze mois.

Ce montant est majoré de 5 000 euros par nouveau salarié, domicilié dans une ZUS ou une ZFU, et employé à compter du 1er janvier 2006 à temps plein pendant une durée d'au moins six mois.

En revanche, concernant les entreprises existantes au 1^{er} janvier 2006 dans une ZFU créée en août 2006, le cumul de l'ensemble des aides publiques (allègements fiscaux, sociaux et aides des collectivités territoriales) ne peut dépasser 100 000 euros par période de trois ans.

- d'une **exonération partielle d'imposition des bénéfices pendant neuf ans**

Cette exonération est dégressive :

- 60 % au cours des cinq années suivant la période d'exonération totale,
- 40 % au cours des sixième et septième années suivant la période d'exonération totale,
- 20 % au cours des huitième et neuvième années suivant la période d'exonération totale.

Le régime d'exonérations fiscales et sociales des ZFU se décompose de la manière suivante :

Les mesures d'exonérations sociales mises en œuvre dans les ZFU portent sur les cotisations sociales patronales (maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse et accidents du travail) dans les limites mensuelles de 1,4 SMIC par salarié et de 50 salariés exonérés.

Les prévisions de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) sont établies à hauteur de 297 millions d'euros en 2006 et 333 millions d'euros en 2007, contre 284 millions d'euros en 2005.

La hausse prévue en 2006 (+4,1 %) est très proche de celle de la masse salariale estimée sur l'année (+3,9 %). Cette légère différence s'explique notamment par le fait que les salariés concernés dans ces entreprises ont bénéficié de la hausse du SMIC qui a été plus importante en moyenne sur l'année (+5,5 % sur le 1^{er} semestre +3,05 % sur le second semestre) que celle du salaire moyen.

L'augmentation prévue pour 2007 résulte à la fois des hypothèses de croissance de masse salariale pour cette année et de l'effet de la montée en charge des quinze nouvelles zones franches créées en 2006.

Votre rapporteur se félicite que, le 22 juin 2006, la Commission européenne ait validé la prolongation jusqu'en 2011 du régime d'exonérations fiscales et sociales accordées aux entreprises qui s'installent en zone franche urbaine.

D.— UN BILAN TRÈS POSITIF QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE GLOBAL DE REDYNAMISATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES QUARTIERS EN DIFFICULTÉ

Selon les informations fournies à votre rapporteur par le Gouvernement, l'existence des ZFU produit des résultats tangibles en termes de création d'emplois et de développement économique.

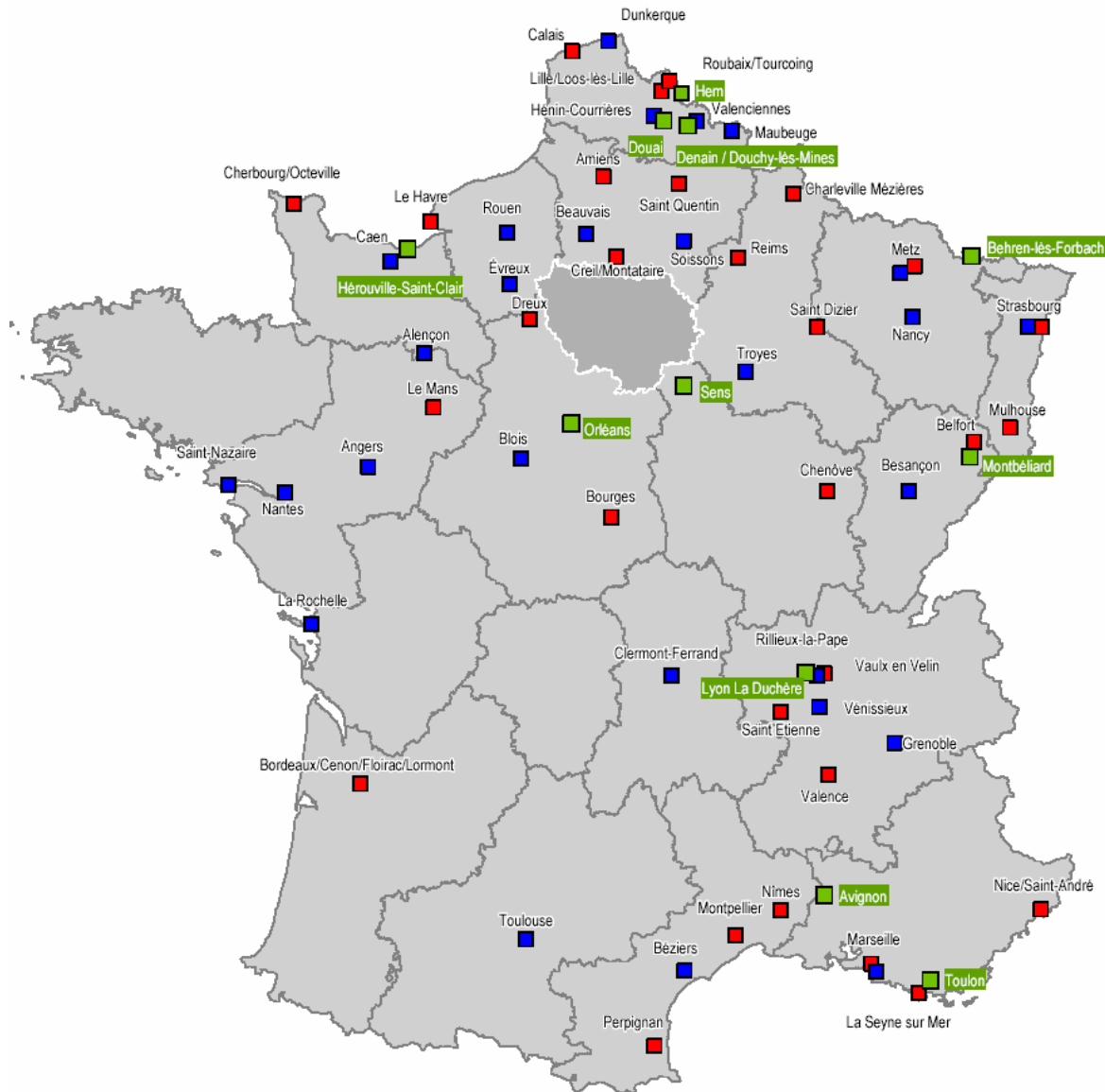
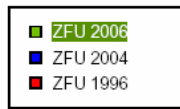
En effet, les salariés déclarés par les entreprises établies dans ces zones sont passés de 31 000 en 1997 à 57 000 en 1999. En 2000, le nombre de salariés employés dans les établissements situés en ZFU était estimé à 62 000, dont 54 000 bénéficiaient d'une exonération. Dans les 85 zones existantes, 13 500 établissements bénéficient d'exonérations de cotisations patronales, concernant 68 600 salariés.

Ce dynamisme des ZFU s'est confirmé en 2004 : dans les nouvelles zones franches, deux embauches sur trois ont lieu dans des établissements qui viennent de s'implanter dans la zone. Dans un cas sur deux, il s'agit d'un établissement nouvellement créé. Les embauches recensées en zone franche urbaine concernent majoritairement le secteur des services aux entreprises (30 %) et dans le secteur de la construction (25 %). Dans les « ZFU 2004 », la majorité des embauches (40 %) concerne des postes d'employés.

Selon les objectifs fixés par le Gouvernement, on attend de la création en 2006 de 15 nouvelles ZFU une augmentation de 50 % du nombre d'entreprises et de 12 000 emplois supplémentaires, dont 4 000 pour les habitants des quartiers.

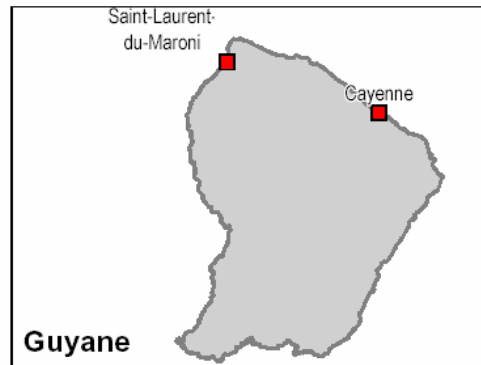
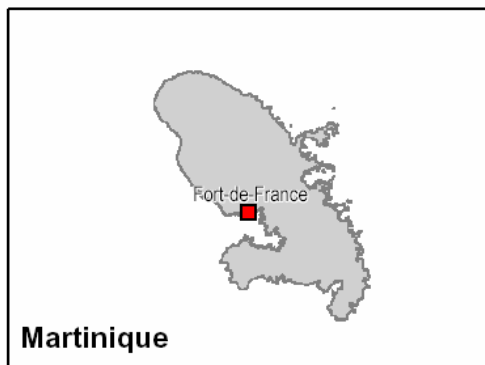
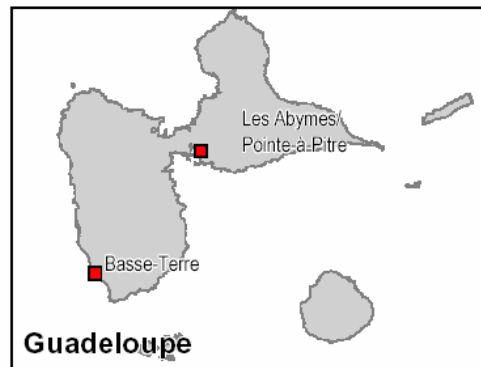
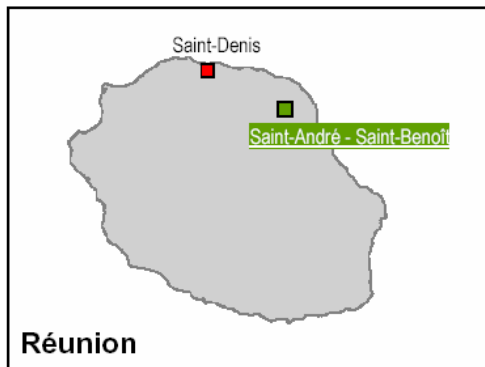
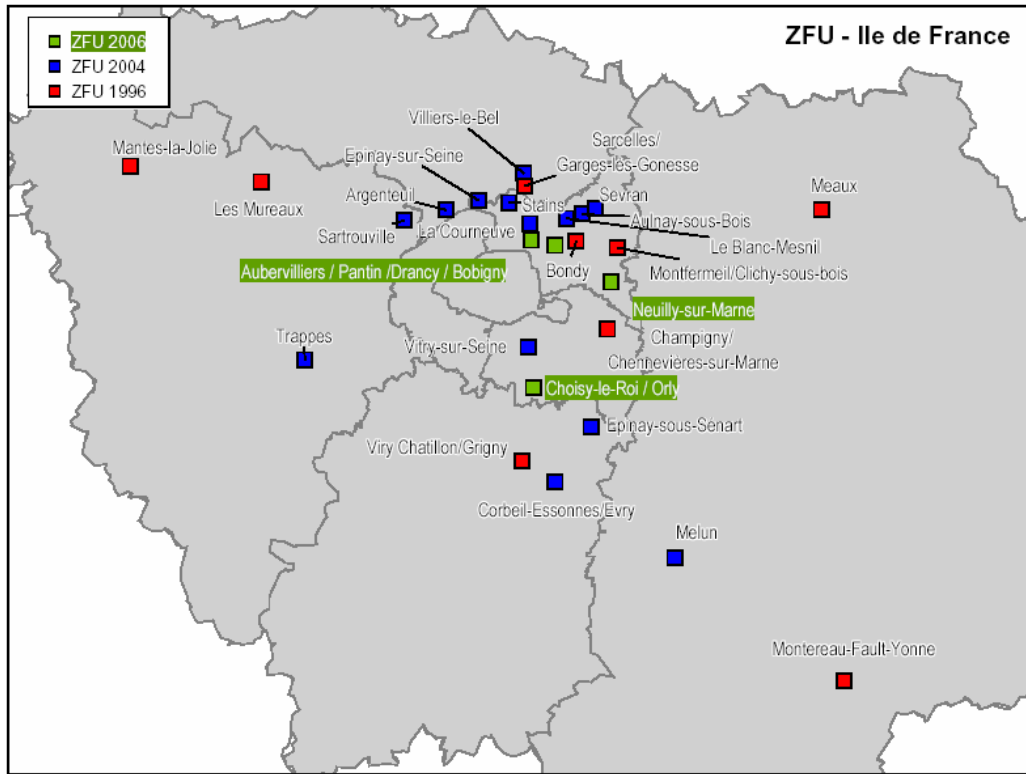
Votre rapporteur partage à cet égard la position défendue par M. Pierre André, sénateur, selon lequel « *le dispositif [des ZFU] a besoin, pour réussir, de s'inscrire dans une stratégie de développement global du quartier. Le succès des zones franches urbaines repose donc aussi sur les actions menées en parallèle par les collectivités locales : rénovation de l'habitat, création d'équipements et de services publics de qualité, amélioration des dessertes et des moyens de transports* ».

Les 100 Zones Franches Urbaines



Délégation Interministérielle à la Ville - Centre de ressources - Mars 2006

Pour les 15 nouvelles ZFU : sous réserve de l'approbation du Parlement et l'agrément de la Commission Européenne.



III.— AMÉLIORER LE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT

La loi du 1^{er} août 2003 comporte un volet important relatif au surendettement puisqu'elle est notamment à l'origine de la procédure de rétablissement personnel. Avant de faire le bilan de l'application de la loi de 2003, il est nécessaire de faire un état des lieux de ce fléau social.

A.— LE SURENDETTEMENT, NOUVEAU FLÉAU SOCIAL

La notion de surendettement a fait l'objet d'une définition très précise par le législateur : en effet, l'article L. 330-1 du code de la consommation dispose que *« la situation de surendettement des personnes physiques est caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir ainsi qu'à l'engagement qu'il a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société dès lors qu'il n'a pas été, en droit ou en fait, dirigeant de celle-ci »*.

Dans les faits, le phénomène du surendettement, qualifié par le Médiateur de la République de « nouvelle urgence sociale » ne cesse de s'amplifier, résultant le plus souvent d'accidents de la vie : les Français sont de plus en plus touchés par le surendettement mais il s'agit majoritairement d'un surendettement passif, involontaire.

1. Un phénomène qui ne cesse de s'amplifier

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le nombre de personnes surendettées ne cesse de croître, comme l'illustre la croissance du nombre de dossiers traités par les commissions départementales de surendettement (cf. infra la description des procédures de traitement du surendettement). Ainsi, près de 190 000 dossiers ont été déposés en 2004, soit une augmentation de 160 % par rapport à 1994. En outre, près de 650 000 ménages étaient surendettés à la fin de l'année 2005.

2. Les surendettés : des personnes vivant le plus souvent seules, avec de faibles revenus et sans patrimoine

Selon une enquête réalisée en 2004 par la Banque de France⁽¹⁾, les personnes les plus touchées par le surendettement sont des personnes adultes vivant seules, qu'elles soient célibataires, veuves ou divorcées. Les débiteurs surendettés ayant au moins une personne à charge représentent 53 % du total, et la

(1) Il s'agit de l'Enquête typologique 2004 sur le surendettement, publiée en septembre 2005 par la Banque de France, en application de l'article 5 du contrat de service public conclu le 10 juin 2003 entre l'Etat et cette institution.

majorité des débiteurs se situe dans la tranche d'âge de 35 à 54 ans. Les ouvriers et employés figurent comme les catégories socioprofessionnelles les plus touchées par le phénomène.

70 % des surendettés perçoivent des revenus inférieurs ou égaux à 1 500 euros par mois ; en outre, 45 % des surendettés ont des revenus inférieurs ou égaux au SMIC. Enfin, 78 % d'entre eux sont locataires.

3. Un surendettement majoritairement « passif »

On appelle surendettement passif le surendettement dû à une diminution des ressources consécutive à un accident de la vie (perte d'emploi, maladie, divorce), par opposition au surendettement actif, dû à un recours excessif au crédit, à une mauvaise gestion, ou au poids excessif de certaines charges (en particulier de charges de logement).

Selon la Banque de France, 73 % des personnes concernées subissent un surendettement passif, la perte de leur emploi en étant le principal facteur. L'endettement combine dans 87 % des cas des crédits et des arriérés de charges courantes (loyer, électricité, gaz).

La Banque de France constate en outre que la part des crédits à la consommation a eu tendance à s'accroître au cours des dernières années, représentant, en 2004, 70 % de l'ensemble des crédits dénombrés dans les dossiers.

4. De la question du surendettement à celle du « malendettement » : mieux rendre compte d'une situation évolutive

Dans son rapport public de 2006, le Médiateur de la République soulève le problème du « malendettement », qu'il qualifie de « nouvelle urgence sociale ». Selon le Médiateur, « *le terme malendettement est amené à remplacer celui de surendettement, pour mieux rendre compte d'une situation qui a fortement évolué ces dernières années.* »

Ainsi que le souligne le Médiateur, « *le surendettement est une violence. Il anéantit socialement un individu. Il provoque l'isolement, la marginalisation. Nous devons y répondre sans tarder, sans perdre pour autant de vue que le crédit est un indispensable moteur à la croissance économique.* »

B.— PRÉVENIR LE SURENDETTEMENT : DES SOLUTIONS EN QUESTION

1. La réforme du crédit hypothécaire

Le crédit hypothécaire est peu développé en France en comparaison des autres pays occidentaux. Le prêt bancaire y est essentiellement fonction des

ressources de l'emprunteur, alors que la pratique étrangère intègre davantage la qualité de la garantie associée. En période de taux bas et de forte compétition commerciale bancaire sur le marché du crédit immobilier, les conséquences sur l'accès au crédit sont peu apparentes. Mais elles pourraient le devenir si les taux remontaient, car le système de la « caution bancaire », très développé en France, repose sur une double sélection : par le banquier et par la caution.

C'est pourquoi il a paru indispensable au Gouvernement de rendre plus attractive l'hypothèque, **en allégeant son formalisme et en réduisant son coût.**

Parallèlement, la réforme permettra de rendre possible en France une pratique connue dans nos pays voisins : le rechargement de l'hypothèque.

Le rechargement consiste, pour l'emprunteur, à réutiliser sans nouvelle formalité, une hypothèque initialement inscrite à l'appui d'un premier prêt, le plus souvent immobilier. Le remboursement partiel du prêt initial dégage donc une nouvelle « surface de garantie » qui permet d'obtenir un nouveau prêt à des conditions peu onéreuses, par exemple pour rééquiper la maison ou faire des travaux.

Dans le cadre de la réforme de l'hypothèque, le Gouvernement a également souhaité développer le prêt viager hypothécaire. Ce produit consiste en un prêt dont le capital et les intérêts sont remboursables *in fine*, au moment du décès ou du déménagement de l'emprunteur. Ce prêt est gagé par une hypothèque sur le bien immobilier et l'emprunteur est sécurisé par le fait que sa dette ne peut dépasser la valeur du bien au moment du remboursement.

Accessible aux personnes âgées et retraités, ce type de prêt, qui peut être versé sous forme de rente ou de capital, permet d'obtenir des liquidités de son patrimoine sans s'en dessaisir, pour compléter les revenus de sa retraite, faire face à des dépenses imprévues (dépendance, réparation du logement) ou aider sa descendance (études des petits-enfants...). Au décès, la succession peut choisir de racheter le bien en remboursant le prêt, qui peut alors être rééchelonné. À défaut, elle bénéficie de la valeur résiduelle du bien après remboursement.

Votre rapporteur se félicite de ces deux mesures.

2. Réformer le taux d'usure pour les prêts de faible montant et favoriser le recours au micro-crédit

Ainsi que le rappelle le Comité consultatif du secteur financier dans un avis du 16 mai 2006 sur l'élargissement de l'accès au crédit et la prévention des situations de surendettement, la réglementation du taux d'usure a pour objectif de protéger les emprunteurs contre des taux d'intérêt prohibitifs. Toutefois, le dispositif actuel de l'usure aboutit à des dysfonctionnements excluant du crédit une partie de la population :

– le coefficient de majoration d'un tiers du taux effectif global (TEG) pour déterminer le taux d'usure, qui a été fixé à une époque où les taux d'intérêt étaient élevés, s'avère contraignant en période de taux bas, en particulier pour le crédit à l'habitat où la marge des établissements de crédit pour tarifer le client a été divisée par trois depuis la mise en place de la tarification du seul fait de la baisse des taux. Ainsi, faute de pouvoir intégrer leur prime de risque dans le taux d'intérêt de la clientèle, les banques ne peuvent pas toujours accorder de crédit ;

– le TEG servant à établir le taux de l'usure est un taux moyen qui reflète un seul point de la courbe des taux, alors que le taux d'intérêt doit normalement augmenter avec la durée des emprunts : il en résulte un décalage entre le taux moyen d'une catégorie de prêts et le taux des opérations individuelles, qui est tout particulièrement important en matière de prêts immobiliers ;

– la prise en compte des surprimes d'assurance liées à l'âge de l'assuré accroît de manière significative le TEG, ce qui a pour effet d'exclure les personnes âgées du crédit ;

– le TEG inclut des frais dont certains – comme les parts sociales ou les cotisations à des fonds de garantie – sont remboursables en cas de bonne fin de crédit. Ces frais ont pour effet de majorer de manière importante le TEG par rapport à des frais standards ;

– les crédits de petits montants qui supportent des frais de dossier et de suivi identiques à ceux relatifs à des crédits de montants plus importants affichent des coûts de dossier relatifs plus élevés que ces derniers, notamment pour les crédits de courte durée.

Face à ce constat, le Médiateur préconise le développement de l'expérimentation du micro-crédit, qui permet aux personnes ne répondant pas aux critères de solvabilité du marché du crédit d'accéder tout de même à des formules de crédit hors du marché traditionnel.

3. La création d'un fichier positif : une option qui remettrait en cause le secret de la vie privée, sans avoir fait la preuve de son efficacité

a) Un outil pour pallier les insuffisances du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)

Lorsqu'ils octroient des prêts, les établissements de crédit utilisent quatre procédés de sélection de leurs clients : le FICP, les répertoires d'encours de crédits internes, les répertoires commerciaux et le *credit scoring*.

Au 31 décembre 2005, le FICP recensait près de 2,3 millions de débiteurs, pour 2,9 millions d'incidents. Si l'inscription au FICP, contrairement à l'inscription au fichier central des chèques, n'entraîne pas d'interdiction légale d'emprunter, il est toutefois très rare que les personnes inscrites au FICP se voient

accorder un prêt. Selon les partisans de l'instauration d'un fichier positif, ce « fichier négatif » a deux limites :

– il ne recense que les personnes déjà surendettées et ne permet donc pas de réelle prévention du surendettement ;

– un délai de cinq mois s'écoule en moyenne entre le premier incident de paiement et son inscription au FICP, délai que le comité consultatif sur la prévention et le traitement du surendettement jugeait « excessif ».

Le *credit scoring*, un procédé informatique permettant d'évaluer le risque d'insolvabilité d'un client potentiel, a pour effet d'éliminer une partie de la population représentant un risque statistique élevé. En effet, il repose sur une formule de calcul des capacités d'endettement des particuliers, prenant en compte le degré de fiabilité des informations qu'ils fournissent. L'évaluation du risque d'insolvabilité détermine ensuite le taux d'intérêt qui permet de couvrir le risque. Si ce taux est supérieur au taux d'usure, le prêt est refusé. Ainsi, le taux des intérêts destinés à couvrir le risque d'impayé représente 0,5 à 3,5 %, s'établissant en moyenne à 1,5 %. De même, quand le montant total des intérêts est inférieur aux frais fixes, le prêt n'est généralement pas accordé.

b) Le fichier positif, un répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels s'inspirant d'expériences étrangères

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, le fichier « positif » est en usage dans la plupart des pays d'Europe. Seuls deux pays, la Grèce et le Luxembourg, ne possèdent aucun fichier, ni négatif, ni positif. Le Danemark, la Finlande ne comptent qu'un fichier négatif, privé. Onze autres États ont mis en œuvre des fichiers positifs et négatifs, privés dans neuf cas sur onze. Certains sont gérés par des sociétés commerciales qui vendent leurs bases de données, comme c'est notamment le cas en Grande-Bretagne. Dans d'autres cas, il peut s'agir aussi d'associations interprofessionnelles, dont les membres mutualisent leurs informations.

LES FICHIERS POSITIFS ET NÉGATIFS EN EUROPE

PAYS	Responsable de traitement	Fichier négatif uniquement	Fichier négatif et positif	Année de mise en œuvre	Loi vie privée
Fichiers privés					
Allemagne	• Schufa		x	1927	1977
Autriche	• KSV		x	1964	1978
Danemark	• RKI	x		1971	2000
Espagne	• ASNEF Equifax • Trans union • Dun&Bradstreet • Grupo interpres		x	1994 2000	4992
Finlande	• Asiakastieto Oy	x		1961	1987
Grèce					1997
Italie	• CRIF • CTC		x x	1988 1990	1996
Luxembourg					1979
Pays-Bas	• BKR		x	1965	1988
Portugal	• Asnef Equifax • ASFAC		x		1991
Royaume-Uni	• CCN • Equifax • Infolink		x	1980 1986	1988
Suède	• Soliditet • Upplysning • Centralen		x	1908	1973
Fichiers publics					
Belgique	• Banque nationale		x	2003	1992
Irlande	• ICB		x	1965	1988
France	• Banque de France	x		1990	1978

Source : CNIL.

c) Quelle finalité : lutter contre le surendettement ou relancer la consommation par le crédit ?

Ainsi qu'ont pu l'illustrer les expériences menées à l'étranger, on peut s'interroger sur la finalité d'un fichier positif : s'agit-il réellement de lutter contre le surendettement, ou de relancer la consommation par le crédit ? On constate en effet que dans les pays où a été mis en place un tel fichier, celui-ci sert le plus souvent comme source de démarchage commercial.

d) Quelle efficacité face au surendettement passif ?

En outre, l'efficacité de la création d'un fichier positif est d'autant plus en question que 73 % des personnes surendettées le sont en raison d'un accident de la vie et non d'un recours excessif au crédit. C'est bel et bien la modestie des ressources des personnes surendettées et non le montant cumulé des mensualités dues rapporté au revenu des ménages qui est à la source des situations de surendettement.

e) Des effets pervers sur l'offre de crédit

Ainsi que l'illustre l'expérience américaine où ne pas faire partie d'une base de données peut constituer un handicap social, la création d'un fichier positif risque d'entraîner une restriction de l'offre de crédit.

f) Un risque de remise en cause de la protection de la vie privée

La création d'un fichier positif pose de nombreux problèmes eu égard à la protection de la vie privée, ainsi que l'a souligné la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) : en effet, la gestion d'un tel fichier ne saurait être infaillible et présente le risque d'erreurs d'inscription, en raison, par exemple, de la fourniture d'informations inexactes, d'usurpation d'identité. Or, un fichier positif comporterait un nombre beaucoup plus important de données personnelles que n'en comporte aujourd'hui le fichier national des incidents de paiement.

Dans un avis du 18 janvier 2005, la CNIL énonce les garanties que devrait apporter le législateur en cas de création d'un fichier positif :

- lever les incertitudes liées à la détermination de la finalité du fichier ;
- prévoir un droit d'opposition ;
- prévoir le contrôle des utilisations non conformes aux finalités du fichier ;
- exclure toute possibilité d'extension du fichier à des informations sur d'autres types d'engagements financiers (notamment fiscaux et locatifs) ;
- contrôler les risques d'homonymie et d'usurpation d'identité ;

– prévoir des modalités de règlement des litiges et l'exercice d'un droit de rectification.

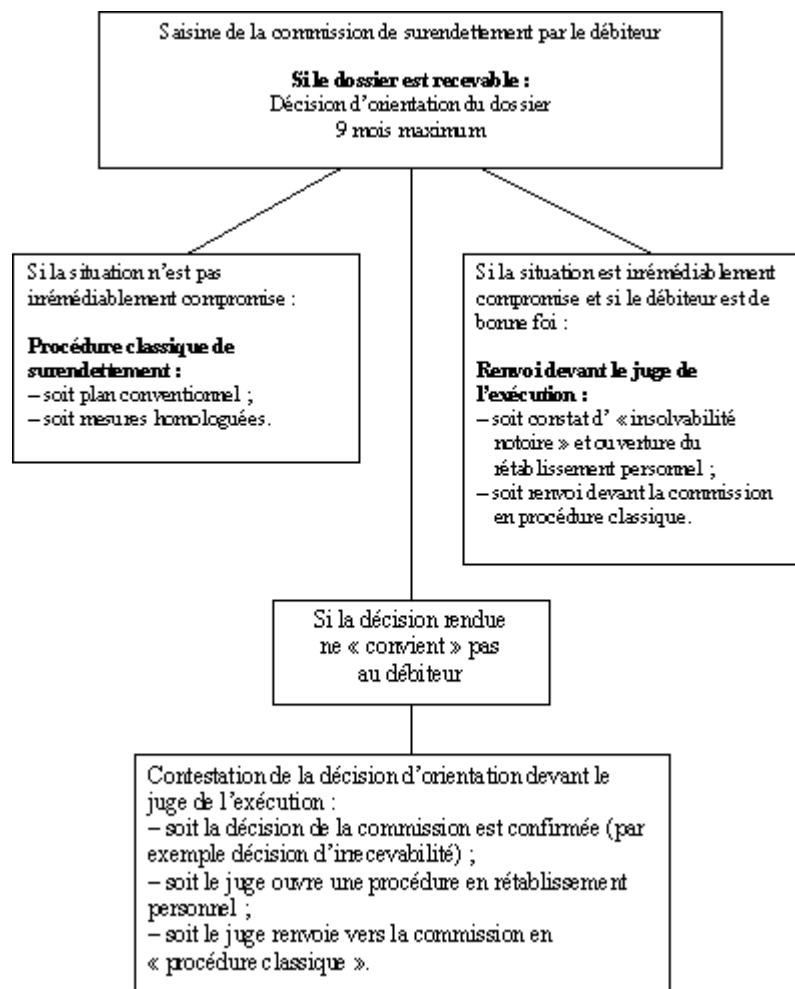
Pour sa part, votre rapporteur est défavorable à la création d'un tel fichier.

C.— LE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT : DES PROCÉDURES UTILEMENT COMPLÉTÉES PAR LA LOI DU 1^{ER} AOÛT 2003

1. La procédure classique de traitement du surendettement : le plan d'apurement

En cas de surendettement, les particuliers peuvent depuis 2003 bénéficier, selon leur situation, soit d'un plan d'apurement, soit de la procédure de rétablissement personnel (s'agissant de cette dernière, cf. infra).

Ils doivent, dans tous les cas, saisir la commission de surendettement, dont le secrétariat est assuré, dans chaque département, par la Banque de France. Le dossier est examiné par la commission selon le schéma suivant.



Si le dossier est recevable pour bénéficier d'un plan d'apurement, il suivra le cheminement décrit ci-après. Tout au long de la procédure, la personne surendettée pourra se faire assister par toute personne de son choix, notamment par un avocat ou une association de consommateurs.

a) Le déroulement de la procédure

L'examen de la recevabilité par la commission

La personne surendettée peut demander à être entendue par la commission pour faire valoir ses arguments. Les personnes qui siègent dans les commissions de surendettement sont définies à l'article L. 331-1 du code de la consommation. La présidence est assurée par le préfet, représentant de l'État et la vice-présidence par le trésorier payeur général. Le directeur des services fiscaux du département y siège également de droit. Ces trois personnes peuvent se faire représenter par un seul et même délégué.

La commission compte aussi parmi ses membres un représentant local de la Banque de France, une personne désignée sur proposition de l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, et une autre sur proposition des associations familiales ou de consommateurs.

Les deux parties (créanciers et débiteurs) sont ainsi représentées.

La réforme créant le dispositif en rétablissement personnel a introduit également deux nouvelles personnalités qui sont amenées à siéger au sein de la commission :

– une personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale ;

– une seconde personne justifiant d'un diplôme ou d'une expérience dans le domaine juridique.

Leurs voix ne sont que consultatives.

Les mesures prises en cas de recevabilité du dossier par la commission

La personne surendettée est inscrite au fichier des incidents de paiement (FICP). Elle peut saisir la commission afin qu'elle demande au juge d'exécution la suspension des poursuites dont elle fait l'objet.

L'établissement par la commission d'un état du passif

La personne surendettée peut contester l'état du passif dans les vingt jours qui suivent la notification adressée par la commission. Pour cela, elle doit adresser une lettre en recommandé avec accusé de réception à la commission en indiquant

les créances contestées et le motif. Dans ce cas, la commission doit saisir le juge d'exécution afin de vérifier les créances.

La négociation du plan conventionnel de redressement

Le plan peut comporter :

- des mesures de report ou de rééchelonnement des dettes ;
- la réduction ou la suppression du taux d'intérêt ;
- des mesures de consolidation de la dette, la création de garantie ou la substitution de garanties existantes.

La durée totale du plan d'apurement ne peut excéder dix années (sauf en cas de remboursement de prêts immobiliers constituant la résidence principale afin d'éviter sa vente). La personne surendettée peut refuser de signer le plan.

S'il lui est impossible de respecter le plan sur toute sa durée, la personne surendettée peut saisir à nouveau la commission et demander la renégociation de son plan d'apurement.

Les recommandations formulées par la commission en cas d'impossibilité de négocier un plan ou de refus du plan par la personne surendettée

En cas d'impossibilité de négocier un plan (échec de la phase amiable) ou de refus de signer le plan établi, la commission peut, à la demande de la personne surendettée, formuler des recommandations. Cette demande doit être faite par lettre recommandée avec accusé de réception, dans les quinze jours suivant la notification de l'échec de la phase amiable.

La commission peut notamment recommander tout ou partie des mesures suivantes :

- rééchelonner le paiement des dettes de toute nature (sous certaines conditions) ;
- prescrire que les sommes correspondant aux échéances reportées ou rééchelonnées porteront intérêt à taux réduit (pouvant être inférieur au taux légal) ;
- réduire le montant de la fraction des prêts immobiliers en cas de vente amiable ou forcée de l'immeuble (sous certaines conditions) ;
- si l'insolvabilité n'est pas irrémédiable mais se caractérise par l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie des dettes, elle peut recommander la suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires pour une durée maximale de deux années ;

– à l'issue de cette période, si l'insolvabilité demeure, la commission peut recommander l'effacement partiel des dettes ;

– aucun nouvel effacement ne peut intervenir dans une période de huit ans pour des dettes similaires.

La durée maximale des recommandations ne peut excéder dix années.

Les dettes fiscales font l'objet d'un rééchelonnement dans les mêmes conditions que les autres dettes. Les mesures recommandées sont transmises au juge de l'exécution pour homologation et ainsi rendues obligatoires.

Les biens pouvant être saisis

En cas de saisie, certains biens doivent être laissés à la disposition de la personne surendettée. Ces biens sont ceux qui sont nécessaires à la vie quotidienne :

- vêtements, literie, linge de maison ;
- objets et produits nécessaires aux soins corporels et à l'entretien des lieux ;
- denrées alimentaires ;
- objets de ménage nécessaires à la préparation et à la conservation des aliments ;
- appareils nécessaires au chauffage ;
- tables et chaises permettant de prendre les repas en commun ;
- meubles pour ranger le linge ;
- objets ménagers, machine à laver le linge ;
- livres et autres objets nécessaires à la poursuite des études ou à la formation professionnelle ;
- objets d'enfants ;
- souvenirs à caractère personnel ou familial ;
- animaux d'appartement ou de garde ;
- animaux destinés à la subsistance du saisi ainsi que les denrées nécessaires à leur élevage ;
- instruments de travail nécessaires à l'exercice personnel de l'activité professionnelle ;

– poste téléphonique permettant l'accès au service téléphonique fixe.

Si la situation de la personne surendettée est appréciée comme étant « irrémédiablement compromise », son dossier sera orienté vers le juge de l'exécution dans le cadre de la procédure de faillite civile, qui permet le « rétablissement personnel » (cf. infra).

b) Des situations difficilement remédiables, supposant une procédure alternative

Depuis leur création par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989, les commissions départementales de surendettement ont instruit près de 1,8 million de dossiers, dont 1,5 million étaient recevables.

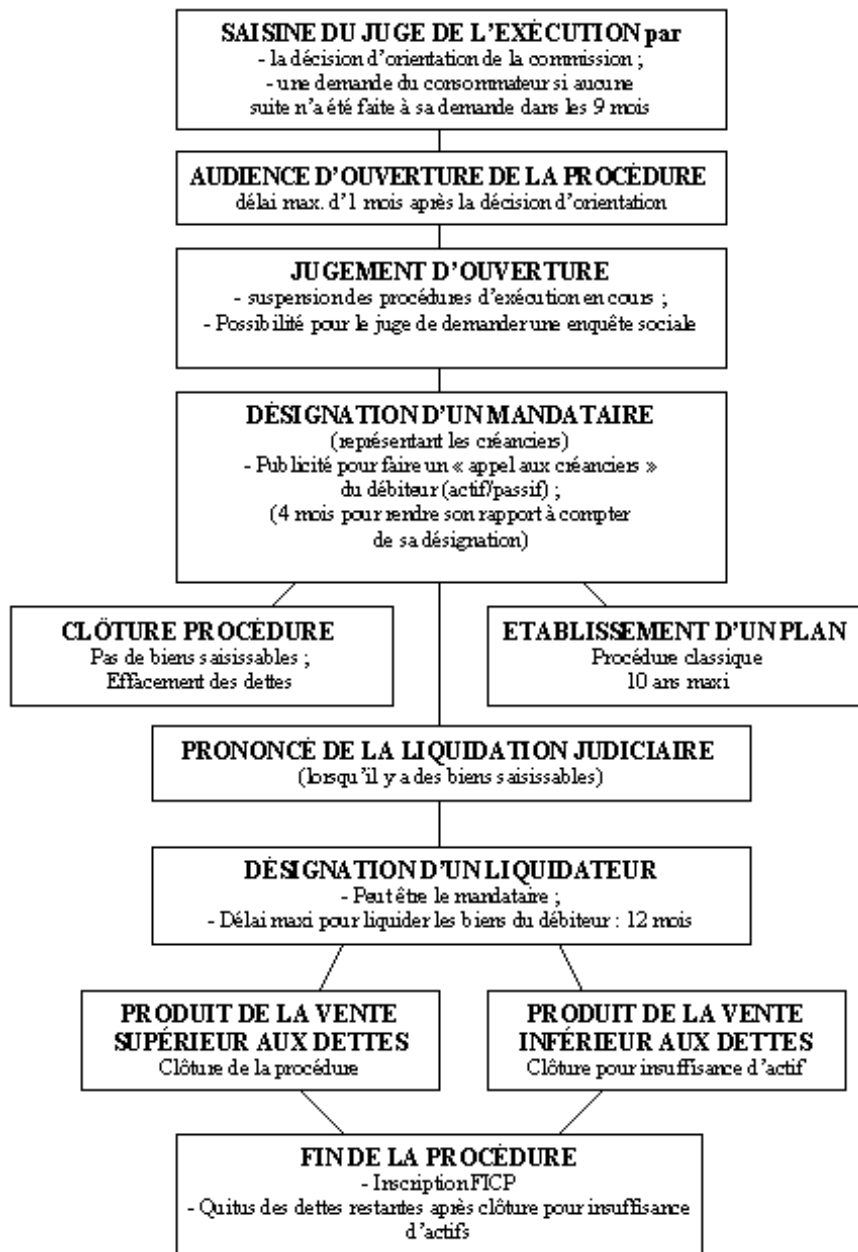
Dans son enquête, la Banque de France souligne que la première démarche des commissions de surendettement consiste à calculer un « reste à vivre », c'est-à-dire les sommes nécessaires à la subsistance du débiteur et à celle de son foyer. Cette somme est soustraite des ressources permettant de déterminer une capacité de remboursement pouvant être affectée à l'apurement du passif. En moyenne, ce reste à vivre représente une somme comprise entre 800 et 1500 euros.

L'enquête souligne également que, pour élaborer leurs plans d'apurement, les commissions doivent, dans la plupart des cas, « *œuvrer avec des capacités de remboursement inférieures ou égales au RMI et sont confrontées, dans un nombre croissant de situations, à une absence totale de capacité de remboursement* ».

2. La loi du 1^{er} août 2003 : une évolution majeure dans le traitement des situations de surendettement

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, en instaurant une procédure de rétablissement personnel, a fait évoluer le traitement des situations de surendettement.

La procédure se déroule selon le schéma suivant :



La procédure de rétablissement personnel est lourde de conséquences pour les créanciers et pour les débiteurs.

Elle est cependant, dans certaines situations, le seul moyen pour les ménages de reprendre une vie sociale et économique normale, ce qui est de leur intérêt mais aussi de celui de la société.

Ne peuvent être liquidés les biens meublants nécessaires à la vie courante et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité professionnelle du débiteur, comme par exemple un véhicule ou un ordinateur.

3. Les mesures complémentaires adoptées dans le sillage de la loi du 1^{er} août 2003

a) Les dispositions du plan de cohésion sociale

Dans le cadre de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, trois modifications ont été apportées à la procédure de surendettement.

L'intégration des frais de loyer, de nourriture et de scolarité dans le reste à vivre

Une première modification a été apportée au « reste à vivre », calculé par la commission de surendettement, lorsqu'elle fixe le montant des remboursements d'un ménage, afin que ce dernier puisse faire face à ses dépenses courantes. Ce reste à vivre ne peut être d'un montant inférieur au revenu minimum d'insertion.

L'article 124 de la loi n° 2005-32 a prévu que le reste à vivre intègre les dépenses de logement, de nourriture et de scolarité dans la limite d'un plafond.

Le remboursement prioritaire des dettes locatives dans les procédures de traitement du surendettement

Avant l'adoption de la loi de programmation pour la cohésion sociale, les créances locatives étaient le plus souvent traitées après celles des établissements de crédit, alors même qu'aucune priorité n'avait été légalement fixée.

L'article 125 de la loi n° 2005-32 a par conséquent instauré une priorité pour les dettes locatives dans les procédures de traitement du surendettement, afin de sécuriser les bailleurs et de les inciter à remettre sur le marché des logements vacants.

La non-facturation des frais d'inscription au fichier des incidents de paiement

L'article 126 de la loi de programmation pour la cohésion sociale a également prévu que les frais d'inscription au fichier national des incidents de paiement, qui est géré par la Banque de France, et qui recense les incidents liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels, ne peuvent plus être facturés aux personnes concernées.

b) Les dispositions préventives : le renforcement de l'information du consommateur

La loi relative à la sécurité financière : une publicité loyale et informative

La loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 relative à la sécurité financière a prévu que la publicité relative au crédit doit être « *loyale et informative* ». Elle

dispose en particulier que « *l'identité du prêteur, la nature, l'objet et la durée de l'opération proposée ainsi que le coût total et, s'il y a lieu, le taux effectif global annuel du crédit, à l'exclusion de tout autre taux, ainsi que des prescriptions forfaitaires* » et son caractère fixe ou révisable.

En ce qui concerne les crédits renouvelables, l'offre préalable doit rappeler que le contrat est annuel et tacitement reconductible. Trois mois avant chaque reconduction, le prêteur est dans l'obligation de fournir à l'emprunteur un bilan de sa situation financière et un rappel de sa faculté de résiliation du contrat. La loi n° 2003-706 a en outre prévu que le prêteur doit adresser à l'emprunteur un bilan financier mensuel, et ce, dans un délai raisonnable avant la date de paiement.

La loi tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur : un rééquilibrage de la relation entre prêteur et emprunteur

La loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur a également visé à rééquilibrer la relation contractuelle entre prêteur et emprunteur :

– en permettant à l'emprunteur de demander à tout moment soit la réduction de sa réserve de crédit, soit la suspension de son droit à l'utiliser, soit la résiliation de son contrat ;

– en soumettant sa reconduction à l'accord explicite de l'emprunteur dans l'hypothèse où le contrat ne fait l'objet d'aucune utilisation pendant trois années consécutives ; à défaut de cet accord, le contrat est résilié de plein droit ;

– en soumettant l'augmentation de la réserve de crédit à la signature d'une nouvelle offre préalable.

La loi n° 2005-67 a également modifié les règles applicables au crédit gratuit : tout en supprimant l'interdiction de publicité hors du lieu de vente, le législateur a rendu obligatoire que toute publicité précise qui prend en charge le coût du crédit consenti gratuitement au consommateur. De plus, toute opération de crédit à titre onéreux, qui est proposée concomitamment à une opération de « crédit gratuit » ou promotionnel doit faire l'objet d'une offre préalable de crédit distincte.

4. Le rétablissement personnel : une procédure réformée mais encore perfectible

Le 30 novembre 2005, le comité de suivi de l'application des dispositions relatives au surendettement de la loi du 1^{er} août 2003, présidé par M. Guy Canivet, et dont le rapporteur général est M. Vincent Vigneau, remettait son rapport au ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, au garde des sceaux, et à la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité. Votre rapporteur souhaite exposer les enseignements qu'on peut tirer de ce rapport, et ce, en

rappelant les problèmes ayant conduit le comité à formuler des propositions de réforme.

a) La mise en œuvre de la procédure a engendré un accroissement important de l'activité des juridictions, supposant un renforcement de leurs moyens humains et budgétaires

Ainsi que le souligne le rapport précité, la loi du 1^{er} août 2003 a modifié « *substantiellement la répartition des tâches entre les commissions de surendettement et les juges de l'exécution* », en instituant une procédure essentiellement judiciaire. Cette réforme a par conséquent accru de 20 % la charge de travail des magistrats en matière civile, ce qui est considérable. Ce constat a amené le comité de suivi à préconiser l'adjonction aux juges d'assistants qualifiés et l'allègement des tâches des greffes.

b) Les problèmes posés par la mise en œuvre du dispositif ont conduit le comité de suivi de cette procédure à formuler des propositions constructives

Faire face à la difficulté de pourvoir les commissions de surendettement

Ainsi que le précise l'article L. 331-1 du code de la consommation, tel qu'il résulte de l'article 35 de la loi du 1^{er} août 2003, « *une personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale ainsi qu'une personne justifiant d'un diplôme et d'une expérience dans le domaine juridique sont associées à l'instruction du dossier et assistent aux réunions de la commission de surendettement avec voix consultative* ».

L'article 1^{er} du décret n° 2004-180 du 24 février 2004 relatif à la procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers prévoit à cette fin que le conseiller juridique doit être titulaire d'une licence en droit et justifier d'une expérience juridique d'au moins trois ans.

Ainsi que l'a souligné le comité de suivi, « *les préfets et les premiers présidents de cour d'appel [chargés de nommer ce conseiller] ne sont parvenus qu'avec difficulté à trouver des candidats remplissant les conditions légales* ».

C'est la raison pour laquelle le comité a préconisé de réduire les exigences légales d'expérience professionnelle du conseiller juridique, et ce, « *afin de permettre à des avocats stagiaires, des assistants de justice délégués par les juridictions, des étudiants de troisième cycle, voire des auditeurs de justice en stage, d'exercer ces fonctions ou de permettre à des personnes qui, bien que ne remplissant pas les conditions de diplôme, justifient d'une expérience significative dans le domaine du droit des contrats et de la consommation* ».

Remédier à la difficulté de nommer des mandataires

L'article 35 de la loi du 1^{er} août 2003 prévoit que le juge de l'exécution peut désigner un mandataire figurant sur une liste établie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, faire procéder à une enquête sociale et ordonner un suivi social du débiteur. Cette désignation d'un mandataire par le juge est par conséquent facultative.

La loi prévoit également que le mandataire procède aux mesures de publicité destinées à recenser les créanciers qui produisent leurs créances dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État ; les créances qui n'ont pas été produites dans un délai fixé par ce décret sont éteintes, sauf à ce que soit prononcé par le juge un relevé de forclusion.

Le mandataire dresse un bilan de la situation économique et sociale du débiteur, vérifie les créances et évalue les éléments d'actif et de passif. À compter du jugement prononçant l'ouverture de la procédure, le débiteur ne peut aliéner ses biens sans l'accord du mandataire ou, à défaut de mandataire désigné, du juge. Enfin, le mandataire peut également être désigné comme liquidateur par le juge.

Ainsi que l'a souligné le comité de suivi, les honoraires perçus par les mandataires *« dont une partie non négligeable est absorbée par les seuls frais postaux auxquels les mandataires sont tenus, par la loi, de faire face, sont bien insuffisants au regard de l'importance du rôle attendu de ces auxiliaires de justice. Faute d'un financement suffisant, beaucoup d'entre eux ont choisi d'exercer leurs fonctions de manière purement administrative, refusant de se déplacer au domicile des débiteurs pour vérifier la véracité de leurs déclarations sur le contenu de leur patrimoine et se contentant d'enregistrer sans vérification le montant des créances déclarées par les créanciers. »*

Il conviendrait par conséquent de revoir à la hausse la rémunération des mandataires judiciaires. Le comité de suivi a également proposé de prévoir la désignation des huissiers de justice comme mandataires à l'égard des débiteurs domiciliés dans le ressort du tribunal de grande instance, mais en dehors du ressort du tribunal d'instance dans lequel ils exercent.

Dans son rapport, le comité de suivi proposait six pistes d'améliorations du dispositif, qu'il convient d'analyser :

Clarifier l'articulation entre les différentes procédures de traitement des situations de surendettement

En adoptant la loi du 1^{er} août 2003, le législateur a mis en place un système de traitement du surendettement fondé sur un triptyque :

– en cas de situation réparable (en d'autres termes, lorsque les ressources ou l'actif réalisable du débiteur permettent la mise en œuvre des mesures de

traitement prévues par le code de la consommation), la commission propose un plan conventionnel de redressement qui doit être approuvé par les parties ;

– en cas d’insolvabilité (c’est-à-dire d’absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d’apurer tout ou partie de ses dettes et rendant dès lors inapplicables les mesures de redressement), le débiteur peut bénéficier d’un effacement partiel de ses dettes ;

– en cas de situation irrémédiablement compromise (caractérisée par l’impossibilité manifeste de mettre en œuvre les mesures de traitement), le débiteur peut solliciter l’ouverture de la procédure de rétablissement personnel.

Ainsi, la procédure de rétablissement personnel vise-t-elle à suppléer les mesures prévues en cas de situation remédiable, et c’est pourquoi le recours à cette procédure suppose le constat préalable de l’inefficacité du dispositif classique de traitement du surendettement. Le débiteur ne peut de lui-même demander le recours à la procédure de rétablissement personnel, que seuls la commission ou le juge peuvent mettre en œuvre : c’est la commission, qui, sous le contrôle du juge, détermine à quel degré de surendettement se trouve le débiteur.

En outre, il faut une appréciation conforme de la situation économique du débiteur de la part de la commission et du juge. Or, l’enquête réalisée par le comité de suivi présidé par M. Guy Canivet a fait apparaître des divergences d’interprétation entre les commissions et les juridictions sur ce point : le comité de suivi constate une tendance marquée des commissions de surendettement à orienter vers le rétablissement personnel les débiteurs qui ne disposent d’aucune capacité de remboursement tandis qu’en sens opposé, on observe une tendance des juges de l’exécution à interpréter la notion de situation irrémédiablement compromise en rejetant les dossiers des débiteurs qui seraient en mesure de retrouver, dans un avenir plus ou moins proche, des revenus supplémentaires.

Ainsi que le souligne le comité de suivi, cette divergence tient notamment au fait que la distinction entre les critères d’ouverture du rétablissement personnel et ceux de l’effacement partiel est ténue : l’insolvabilité caractérisée par l’absence de ressources ou de biens réalisables de nature à permettre d’apurer tout ou partie des dettes et rendant inapplicables les mesures prévues en cas de situation remédiable, d’une part, et la situation irrémédiablement compromise caractérisée par l’impossibilité manifeste de mettre en œuvre ces mesures, d’autre part, sont « *définies toutes deux par référence à l’impossibilité de mettre en œuvre les autres mesures [de traitement du surendettement], leur délimitation mérite d’être mieux précisée* ».

En outre, le comité de suivi juge opportun de supprimer la faculté d’intenter un recours devant le juge de la décision consistant pour la commission à orienter un dossier vers la procédure de rétablissement personnel : cette possibilité de recours semble en effet paradoxale dans la mesure où la décision d’orientation

prise par la commission a précisément pour objet de renvoyer le dossier au juge, qui, de surcroît, n'est pas tenu par la décision de la commission.

La nécessité d'accroître les pouvoirs du juge

>> *Permettre au juge de soulever d'office la mauvaise foi du débiteur, un impératif pour protéger le droit des créanciers*

Ainsi que l'a établi la Cour de cassation dans un avis rendu en 1994, tout débiteur formant une demande de traitement de sa situation de surendettement est présumé de bonne foi, ce qui signifie que le juge ne peut relever d'office la fin de non-recevoir tirée de sa mauvaise foi. En d'autres termes, seul le créancier peut soulever ce moyen, et, de surcroît, il lui revient d'en apporter la preuve. Or, le comité de suivi estime que « *seul le juge est en position d'acquérir une vision d'ensemble du surendettement* ». C'est pourquoi il est proposé de reconnaître au juge la faculté de soulever d'office la mauvaise foi du débiteur.

>> *Permettre au juge de relever d'office les moyens tirés du défaut de respect des dispositions protectrices du consommateur*

Le pendant de la proposition précédente suppose de permettre au juge, afin de protéger les droits du consommateur, de relever d'office les moyens tirés du défaut de respect des dispositions protectrices du consommateur, notamment, selon le comité de suivi, « *en matière de crédit à la consommation, celles-ci participant fortement à la prévention du surendettement* ».

>> *Accorder au juge le droit d'obtenir communication de renseignements sur la situation du débiteur, quelle que soit la procédure en cause*

La loi a établi une certaine dissymétrie entre la commission de surendettement et le juge de l'exécution s'agissant de l'accès aux renseignements relatifs à la situation du débiteur : en effet, la commission dispose du droit d'obtenir, dans le cadre de l'article L. 331-4 du code de la consommation, auprès des administrations publiques, des établissements de crédit, des organismes de sécurité sociale ainsi que des services chargés de centraliser les risques bancaires et les incidents de paiement, tout renseignement de nature à lui donner une exacte information sur la situation du débiteur, l'évolution possible de celle-ci et les procédures de conciliation en cours.

En revanche, le juge de l'exécution ne dispose de cette faculté que lorsqu'il est saisi d'une contestation des mesures recommandées par la commission, mais non lorsqu'il statue en matière de rétablissement personnel.

>> Ouvrir et clore la procédure de rétablissement personnel par le même jugement : un impératif pour alléger la procédure de liquidation des biens du débiteur bénéficiaire de la procédure de rétablissement personnel

Dans le droit en vigueur, le code de la consommation contraint le juge, une fois le jugement d'ouverture prononcé, à recenser, directement, ou par l'intermédiaire d'un mandataire, les créanciers concernés. À l'issue d'une période de quatre mois, le juge statue sur les éventuelles contestations et prononce la liquidation judiciaire du patrimoine personnel du débiteur. Or, lorsque l'actif réalisé est insuffisant ou que le débiteur ne possède que des biens « meublants nécessaires à la vie courante », le juge prononce la clôture pour insuffisance d'actif.

Dans les faits, il est apparu que de nombreux débiteurs bénéficiant de la procédure de rétablissement personnel étaient démunis de tout patrimoine réalisable et privés de toute capacité réelle de remboursement.

Ce constat a conduit le comité de suivi de la procédure de rétablissement personnel à préconiser une modification du droit, permettant au juge de clôturer la procédure pour insuffisance d'actif dès la première convocation, et la suppression de la vérification du passif dans cette hypothèse. Une telle mesure supposerait de prévoir que la publication au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales intervienne non plus à compter du jugement d'ouverture, mais à compter de l'acte par lequel la commission saisit le juge afin de rétablissement personnel.

>> Permettre la suspension des voies d'exécution et des mesures d'expulsion

Ainsi qu'a pu le constater le comité de suivi, il arrive fréquemment qu'apprenant l'orientation du dossier de leur débiteur vers le rétablissement personnel, les créanciers se hâtent de diligenter des voies d'exécution pour obtenir le paiement de la plus grande part de leur créance avant qu'elle ne soit effacée.

Le comité de suivi propose donc de permettre la suspension de plein droit des voies d'exécution dès l'orientation d'un dossier par la commission de surendettement vers le juge pour un rétablissement personnel.

Redéfinir les biens exclus de la liquidation et améliorer le sort des créances dignes d'intérêt afin d'assouplir les effets de la liquidation de l'actif du débiteur

>> Les biens du débiteur exclus de la liquidation par la loi : une redéfinition nécessaire

Dans le droit en vigueur, l'article L. 332-8 du code de la consommation prévoit que la liquidation s'exerce sur le patrimoine personnel du débiteur. Selon le comité de suivi, « cette formulation peut laisser penser que seuls les biens

propres du débiteur sont concernés », à l'exclusion du patrimoine commun des époux. Sont exclus de la liquidation les biens meubles nécessaires à la vie courante du débiteur et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle, ce qui peut être source d'ambiguïté.

Le comité de suivi propose également d'instituer un principe de proportionnalité entre les frais de vente et le produit de celle-ci, afin d'exclure de la liquidation les biens dont les frais de vente seraient disproportionnés au regard de leur valeur vénale.

>> Étendre le champ des créances dignes d'intérêt

Dans le droit en vigueur, sont exclues de toute remise, de tout rééchelonnement ou effacement les réparations pécuniaires allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale. A contrario, peuvent donc être exclues de toute remise les créances en réparation du préjudice dérivant d'une infraction pénale fixées par le juge civil.

C'est pourquoi le comité de suivi préconise d'étendre l'exclusion des mesures de rééchelonnement et d'effacement aux créances résultant de faits volontaires et involontaires qui présentent le caractère matériel d'une infraction pénale. Il préconise également de permettre au juge d'exclure tout effacement de créances qui aurait pour le créancier ou pour le débiteur des conséquences particulièrement graves.

Favoriser le maintien du logement du débiteur : une priorité pour éviter la précarisation des personnes surendettées

En vertu de la jurisprudence de la Cour de cassation, l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel ne peut avoir pour effet de maintenir le débiteur dans son logement locatif en cas de défaut de paiement des loyers. C'est pourquoi l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) a suggéré de permettre au juge du rétablissement personnel de ne pas effacer la créance du bailleur en contrepartie du maintien du locataire dans les lieux. Ainsi que le souligne le comité de suivi, une telle mesure ne peut être efficace que si le versement des aides au logement en tiers payant est maintenu.

Réprimer la gestion illégale des dettes afin d'éviter la rechute du débiteur et interdire aux créanciers de percevoir des frais afférents aux incidents de paiement

Le comité de suivi propose non seulement que soit systématiquement réprimée la gestion illégale de dettes mais également d'interdire aux créanciers d'un débiteur orienté vers la procédure de rétablissement personnel de percevoir des frais afférents aux incidents de paiement.

S'agissant de la gestion illégale de dettes, le comité de suivi a constaté le développement de pratiques condamnables au préjudice des débiteurs désireux

d'éviter la saisine de la commission de surendettement afin d'échapper à l'inscription au FICP qui résulte de cette saisine.

5. Améliorer le traitement social du surendettement

Ainsi que le souligne le Médiateur dans le rapport qu'il consacre au « mal endettement », la lutte contre celui-ci passe par la resolvabilisation des personnes surendettées par l'accompagnement social. Or, « *la principale difficulté de ce processus réside dans l'articulation des actions des commissions de surendettement et des organismes à vocation sociale* », notamment les commissions à l'action sociale d'urgence (CASU).

Votre rapporteur tient en outre à insister sur l'importance de l'accompagnement associatif ou par des travailleurs sociaux, afin de redonner confiance aux personnes surendettées et permettre la réalisation, dans les meilleures conditions possibles, des plans de traitement de la dette.

IV.— LE TRAITEMENT DU MAL-LOGEMENT ET DES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES : UN DISPOSITIF EN COURS D'ÉVOLUTION

La loi du 1^{er} août 2003 s'attaque à la question de la sécurité des copropriétés dégradées. Votre rapporteur a jugé utile de faire aussi le bilan des autres textes pris pour lutter contre les phénomènes de mal-logement.

A.— LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DU MAL-LOGEMENT ET DES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES

Le mal logement, c'est-à-dire logement insalubre, indigne ou précaire reste un problème majeur. Il est particulièrement marqué dans les copropriétés dégradées.

1. 200 000 ménages habitent un logement sans aucun confort

Selon les chiffres publiés dans le rapport relatif à la sécurité des personnes dans leur habitat ⁽¹⁾, en 1999, 81,6 % des logements étaient totalement confortables, au sens où l'entend l'INSEE : cela signifie qu'ils étaient, à cette date, dotés d'un chauffage central ou fixe, de toilettes intérieures et d'une baignoire ou d'une douche à l'intérieur du logement. Restaient en 1999 :

– 4,3 millions de logements dénués d'au moins deux de ces éléments de confort (dans 86 % des cas, c'est le chauffage qui fait défaut) ;

– 586 000 logements très inconfortables (c'est-à-dire dénués d'au moins deux des éléments de confort), ce qui représente 2,5 % des résidences principales (302 000 logements sont occupés par des propriétaires occupants, 160 000 par des locataires privés, et 124 000 sont des occupants d'un autre type ou des locataires publics).

Au total, on recense 200 000 ménages habitant un logement dénué de tout confort. Parmi les ménages en situation d'inconfort accentué, plus d'un tiers d'entre eux sont en situation de suroccupation alors qu'ils ne représentent qu'un cinquième de l'ensemble des ménages franciliens. Les ménages en situation d'inconfort disposent d'un revenu mensuel par unité de consommation de 16 % plus faible que les autres ménages franciliens. Ceux occupant des logements très inconfortables disposent d'un revenu inférieur de 31 % à celui des ménages aux logements confortables.

L'humidité est l'un des problèmes majeurs du logement insalubre : 40 % des ménages interrogés au cours de l'Enquête nationale logement de 2002 estiment que leur logement supporte une humidité importante.

(1) *Le rapport, présenté en octobre 2005 au ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, s'intitule Propositions pour une meilleure sécurité des personnes dans leur habitat.*

Un tiers des occupants du parc inconfortable en Ile-de-France est en location libre, alors qu'elle ne représente que 20 % du parc dans cette région.

2. L'habitat indigne : entre 400 000 et 600 000 logements concernés

Selon le rapport précité, le parc privé potentiellement indigne comprend entre 400 000 et 600 000 logements avec une répartition relativement égale entre locataires et propriétaires occupants, même si les situations d'habitat indigne concernant les propriétaires occupants sont plus importantes en milieu rural. 5 % de ce parc se trouverait en outre en suroccupation.

3. L'importance de l'habitat précaire informel

Il existe en France environ 600 000 places issues du parc résidentiel de loisir dont 20 % sont occupées à l'année par des ménages se trouvant en situation précaire, exclus du marché du logement.

S'agissant des hôtels meublés, il en existe 2 500 en France, représentant 50 000 à 70 000 chambres, logeant 75 000 à 150 000 personnes. Selon le recensement général de la population de 1999, 50 000 personnes ont leur résidence principale à l'hôtel.

Ce recensement indique également que 41 000 personnes habitent un habitat de fortune (cabane ou construction provisoire).

86 500 personnes seraient sans domicile fixe en France.

4. Le problème des logements suroccupés

973 000 personnes sont hébergées chez un tiers, dont 150 000, faute d'une solution alternative, et dans des conditions de logement très difficiles. On estime à 3,5 millions le nombre de personnes vivant en situation de suroccupation.

Quant à la suroccupation dans les foyers de travailleurs migrants, il s'agit d'un phénomène francilien : sur 262 établissements comptant 56 018 lits en Ile-de-France, 42 établissements ont un taux d'occupation supérieur à 150 %.

5. Un nombre considérable de copropriétés dégradées

Il existerait en France environ 600 000 logements en copropriété dégradée, dont 250 000 supposant une intervention des pouvoirs publics : à la fin de l'année 2004, 52 375 logements en copropriété bénéficiaient soit d'un plan de sauvegarde, soit d'une opération d'amélioration de l'habitat (OPAH) Copropriété dégradée. Les mêmes dispositifs étaient en projet pour 237 copropriétés soit 18 181 logements.

B.— LES DISPOSITIONS DE LA LOI ET DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

1. Les outils existants avant l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} août 2003

L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) joue un rôle clef d'amélioration du parc privé, en particulier en zone urbaine sensible, où en 2005, près de 10 000 logements ont été améliorés avec le soutien financier de l'agence.

a) Les « OPAH-copropriété » : des opérations de requalification globale des copropriétés dégradées pilotées par l'ANAH

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat-copropriété (OPAH-copropriété) ont été créées en 1994 et visent à la requalification des ensembles immobiliers en copropriété : elles constituent un outil préventif ou curatif des copropriétés fragiles et résultent d'une convention signée entre la commune ou le groupement intercommunal, l'État et l'ANAH.

En plus de la réalisation de travaux liés au bâti, elles permettent la mise en œuvre d'actions d'accompagnement (équipements, commerces, aménagement d'espaces publics). L'objectif principal des OPAH-copropriété est de permettre, sur un ou plusieurs immeubles en copropriété, un traitement global des difficultés identifiées et la réalisation de travaux sur les parties privatives et les parties communes.

b) Les plans de sauvegarde : outils privilégiés de traitement des copropriétés dégradées dans le parc récent

Créé par la loi de 1996 instituant un Pacte de relance pour la ville, et étendu à l'ensemble du territoire par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, le plan de sauvegarde constitue le cadre privilégié de l'intervention publique sur les copropriétés en très grande difficulté : ce dispositif est privilégié dans les quartiers récents : un programme d'une durée de cinq ans restaure le cadre de vie des habitants et répond aux dysfonctionnements tels que les coupures d'eau et de chauffage, les carences graves de gestion, l'endettement important du syndicat de copropriétaires, les problèmes de sécurité des biens et des personnes, le bâti très dégradé voire insalubre.

2. Le renforcement par la loi du 1^{er} août 2003 des dispositifs de sécurité des immeubles collectifs à usage d'habitation

La loi du 1^{er} août 2003 instaure deux procédures lorsque la sécurité des habitants d'immeubles collectifs est menacée du fait du défaut d'entretien des équipements communs. Ce dispositif complète la législation existante en la matière (insalubrité et immeubles menaçant ruine).

Elle a fait l'objet de modifications dans le cadre de l'article 44 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (cf. infra).

a) La faculté pour le maire de prescrire des travaux et de les faire exécuter d'office avec l'autorisation du juge administratif

La première procédure permet au maire, en cas de fonctionnement défectueux de ces équipements, de prescrire, par arrêté notifié aux propriétaires, leur remise en état ou leur remplacement. Il fixe par ailleurs un délai d'exécution de ces travaux. Si les travaux ne sont pas réalisés dans le délai, le maire peut saisir le tribunal administratif, qui décide alors des travaux à réaliser et fixe un nouveau délai. Le tribunal peut également autoriser le maire à faire exécuter d'office les travaux, aux frais du propriétaire.

b) La possibilité, en cas d'urgence, de saisir le juge d'instance

La deuxième procédure est adaptée aux cas d'urgence ou de menace grave et imminente. Dans ce contexte, la loi prévoit que le maire, après en avoir informé les propriétaires, peut saisir le juge d'instance qui désigne un expert chargé d'examiner l'état des équipements de l'immeuble dans les vingt-quatre heures suivant sa nomination. Si son rapport confirme le caractère urgent de certains travaux, le maire pourra ordonner des mesures provisoires ou l'évacuation de l'immeuble. Si ces mesures ne sont pas prises dans les délais, le maire pourra, là encore, les faire exécuter d'office aux frais du propriétaire.

3. L'état de carence dans la gestion d'un immeuble collectif

Le tribunal de grande instance peut faire constater l'état de carence dans la gestion d'un immeuble

La loi prévoit également le cas où, du fait de graves difficultés financières, l'organisme gestionnaire de l'immeuble est dans l'incapacité d'exécuter les travaux prescrits et, plus globalement, ne peut plus assurer la gestion de l'immeuble.

Dans ce cas, le maire ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent fait constater l'état de carence par le président du tribunal de grande instance qui statue comme en matière de référé, au vu des conclusions d'un expert dûment mandaté et après avoir convoqué les parties.

L'immeuble doit alors être exproprié, au profit de la commune ou de l'EPCI compétent.

4. L'assistance de l'administrateur provisoire par un tiers

L'administrateur provisoire peut désormais se faire assister par un tiers. Le recours à un administrateur provisoire a été rendu possible pour les copropriétés en difficulté par la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat. Cet administrateur est désigné, en cas de défaillance de l'organisme gestionnaire, par le président du tribunal de grande instance, sur demande du procureur de la République, du syndic ou des copropriétaires représentant au moins 15 % des voix du syndicat.

Cet administrateur doit normalement exécuter personnellement les missions qui lui sont confiées, mais il peut désormais se faire assister par un tiers, doté par exemple de compétences particulières utiles à l'administrateur, rétribué sur sa rémunération, après autorisation du président du tribunal de grande instance.

5. Le bénéfice de l'aide juridictionnelle

La loi étend le bénéfice de l'aide juridictionnelle aux syndicats de copropriétaires dont l'immeuble fait l'objet d'un plan de sauvegarde ou a été placé sous administration provisoire.

C.— UN DISPOSITIF RENFORCÉ DANS LE CADRE DE LA LOI PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE LOGEMENT

1. La ratification de l'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux

L'article 44 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ratifie et modifie l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux. Le Gouvernement avait en effet été habilité à légiférer par voie d'ordonnance par l'article 122 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

En conséquence, l'ordonnance n° 2005-1566 :

- simplifie et harmonise les divers régimes de police administrative ;
- facilite la réalisation des travaux ainsi que l'hébergement et le relogement des occupants et précise les responsabilités respectives des autorités de l'État et des collectivités locales ou de leurs groupements ;
- améliore la préservation des droits des occupants et propriétaires de bonne foi ;
- complète le régime des sanctions pénales prévues à l'article L. 1336-4 du code de la santé publique et aux articles L. 511-6 et L. 521-4 du code de la

construction et de l'habitation et les harmonise avec les dispositions du code pénal ;

– facilite le traitement d'urgence des situations d'insalubrité ;

– permet l'application par le maire de la commune concernée des mesures d'urgence prises par le préfet en application de l'article L. 1311-4 du code de la santé publique, et le recouvrement des sommes ainsi engagées ;

– aménage la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, notamment pour accélérer l'expropriation des immeubles déclarés insalubres irrémédiables.

>> *Le titre 1^{er} de l'ordonnance concerne les immeubles insalubres*

A notamment été précisée par l'ordonnance la notion d'insalubrité irrémédiable. En effet, la qualification juridique du remédiable ou de l'irrémédiable est souvent difficile et source de contentieux, contentieux parfois d'interprétation délicate. Afin d'assurer une meilleure sécurité juridique des actes, l'ordonnance définit de façon claire l'irremédiabilité, en prenant comme références l'impossibilité technique de réaliser les travaux nécessaires pour résorber l'insalubrité du bâtiment concerné, ou leur coût, lorsque celui-ci est plus onéreux que celui de la reconstruction du bâtiment.

Aucune référence à des considérations de valeur vénale ou de revenus locatifs n'est prise en compte dans cette définition. Cette disposition implique que le caractère irrémédiable du bâtiment s'apprécie pour l'ensemble de celui-ci. Il convient en effet d'éviter que des parties différentes d'un même bâtiment puissent être déclarées, les unes insalubres remédiables et les autres, insalubres irrémédiables.

En outre, l'ordonnance autorise le préfet, saisi par le rapport motivé du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ou du directeur du service communal d'hygiène et de santé, à mettre en demeure un propriétaire de procéder aux mesures indispensables pour assurer les conditions minimales d'hygiène ou de sécurité de l'habitat dans un délai qu'il fixe, sans préjuger de la poursuite de la procédure de déclaration d'insalubrité prévue par les articles L. 1331-26 et suivants du code de la santé publique.

Si les travaux d'urgence n'ont pas été réalisés ou si des mesures complémentaires sont nécessaires pour résorber l'insalubrité, l'arrêté sera pris par le préfet après avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires ou technologiques ; si les travaux effectués par le propriétaire, notamment ceux qu'il aurait effectués en sus des mesures d'urgence prescrites, ont mis fin à toute insalubrité, le préfet en prendra acte et la procédure ne sera pas poursuivie.

>> Le titre II concerne les bâtiments menaçant ruine

Dans le droit antérieur, la procédure relative aux immeubles menaçant ruine datait de 1898 et n'avait guère été modifiée depuis lors. La loi n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 a apporté des modifications en matière de notification et de publicité foncière et a institué un régime de protection des occupants identique à celui des occupants d'habitats insalubres, mais n'a pas réformé le dispositif lui-même.

Or, la procédure antérieure était devenue largement obsolète. C'est pourquoi l'ordonnance a simplifié la procédure du péril « ordinaire », en renvoyant la phase contradictoire avant la signature de l'arrêté de péril, en supprimant l'homologation par le tribunal administratif et en réintégrant les éventuelles interdictions d'habiter dans l'arrêté, de façon à permettre le relogement des occupants et clarifier leur droit au bail.

Le maire est habilité à effectuer les travaux d'office, en cas de défaillance des propriétaires et à leurs frais, après mise en demeure et sans recours à autorisation d'aucun juge, sauf en cas de difficultés selon la procédure du code de procédure civile. En cas de démolition, l'autorisation du juge judiciaire statuant en la forme des référés, gardien traditionnel de la propriété privée, reste requise.

>> Le titre III a trait au relogement

L'ordonnance énonce notamment les obligations des propriétaires ou exploitants lorsqu'une interdiction temporaire d'habiter est prononcée. Il est prévu que lorsqu'un logement insalubre remédiable est manifestement surpeuplé le propriétaire n'est tenu qu'à une obligation d'hébergement, le relogement effectivement nécessaire doit alors être assuré par le maire ou le préfet dans les cas visés à l'article L. 521-3-2 nouveau. Si le relogement est effectué, la contribution du propriétaire sera évaluée au prorata du coût de cet hébergement courant jusqu'à la levée de l'arrêté d'insalubrité. L'ordonnance rappelle également les obligations des propriétaires ou exploitants lorsqu'une interdiction définitive d'habiter, ou une évacuation définitive, est prononcée.

Le texte définit les obligations des personnes publiques en matière d'hébergement et de relogement, en cas de défaillance des propriétaires et des exploitants. Il modifie sensiblement les dispositions de l'article L. 521-3 antérieur, en clarifiant le rôle respectif du préfet et du maire dans les différents cas d'exercice des polices.

L'ordonnance définit en outre les sanctions pénales applicables : elle redéfinit plus précisément les incriminations pénales en matière de non-respect du droit des occupants ainsi que les sanctions applicables aux personnes physiques et morales. Les peines complémentaires sont précisées ; la coordination est assurée avec les dispositions prévues à l'article L. 651-10 du code de la construction et de l'habitation, lorsque les poursuites concernent des exploitants de fonds de commerce d'hôtels meublés.

>> *Le titre IV concerne l'expropriation des immeubles insalubres*

La principale modification apportée par l'ordonnance à la loi de 1970 vise à accélérer les procédures d'expropriation.

L'article 44 de la loi portant engagement national pour le logement apporte également une modification à l'article 18 de la loi du 1^{er} août 2003 : en effet, avant l'adoption de la loi « ENL », l'article 18 de la loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, codifié aux articles L. 129-1 à L. 129-7 du code de la construction et de l'habitation, autorisait le maire, en tant qu'agent de l'État, à prescrire aux propriétaires ou au syndicat de copropriétaires les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des équipements communs, des immeubles collectifs d'habitation, suite à la carence des propriétaires. La procédure était identique à celle qui prévalait pour les immeubles menaçant ruine avant la publication de l'ordonnance.

La loi « ENL » a aligné ces dispositions sur la nouvelle procédure s'attachant aux arrêtés de péril, tout en renvoyant la définition de leurs détails d'application à un décret en Conseil d'État.

2. L'ordonnance n° 2007-42 du 11 janvier 2007 relative au recouvrement des créances de l'État et des communes résultant de mesures de lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux

L'article 44 de la loi « ENL » a autorisé le Gouvernement, à prendre, par ordonnance, les mesures nécessaires pour améliorer les conditions dans lesquelles la collectivité publique garantit et recouvre, notamment par le bénéfice d'une sûreté réelle, le montant de la créance dont elle est titulaire à l'encontre du propriétaire d'un immeuble à usage total ou partiel d'habitation, ou de la personne y exploitant un fonds de commerce utilisé aux mêmes fins, lorsqu'elle a exécuté d'office des travaux sur ce bien, en application des mesures de police administrative, ou lorsqu'elle a assuré l'hébergement ou le relogement des occupants leur incombant.

Les dispositions proposées ont pour objet de lutter plus efficacement contre les personnes qui logent dans des conditions indignes des ménages tout en n'assurant jamais les obligations d'entretien ou de réparation qui leur incombent, ou qui s'organisent pour s'y soustraire. Pour assurer la sécurité ou la salubrité des conditions d'habitat ou d'hébergement des occupants, la collectivité publique est alors amenée à effectuer d'office les travaux nécessaires et assurer l'hébergement ou le relogement afférents, compte tenu de la défaillance des propriétaires ou des exploitants d'hôtels meublés.

En effet, face au risque important de ne pas recouvrer leur créance dans des situations de propriété particulièrement complexes ou opaques, dans les hôtels meublés de statut commercial, les autorités publiques hésitent parfois à agir

d'office lorsqu'elles sont en présence de propriétaires ou d'exploitants, qui organisent leur défaillance ou leur insolvabilité, ce qui donne foi à un sentiment, encore trop répandu, d'impunité des « marchands de sommeil ».

Pour mieux faire face à certains des agissements de propriétaires et exploitants indéliçats, l'ordonnance prévoit les principales dispositions suivantes :

– la création d'un privilège spécial immobilier au 8° de l'article 2374 du code civil, inscrit à la conservation des hypothèques, ou au livre foncier, privilège qui se substitue à l'actuelle hypothèque légale prévue par les textes relatifs à l'insalubrité et au péril ;

– la création d'une solidarité entre les propriétaires vendeurs d'immeubles sous arrêté de police et leurs acquéreurs successifs, dès lors que l'arrêté a été publié à la conservation des hypothèques ou au livre foncier ;

– la création d'une solidarité entre les exploitants successifs de fonds de commerce aux fins d'hébergement situé dans l'immeuble frappé d'un arrêté de police, à compter de la publication de cet arrêté au registre public tenu par le greffe du tribunal de commerce ;

– la création d'un dispositif de solidarités croisées pour les immeubles exploités en hôtel meublé : aux solidarités précitées s'ajoute une solidarité entre les propriétaires des murs et les exploitants de fonds de commerce aux fins d'hébergement situés dans l'immeuble, portant tant sur les travaux que sur le relogement. Si le propriétaire des murs résilie le bail commercial de l'hôtel meublé ou ne le renouvelle pas suite à un arrêté de police, il sera solidairement tenu avec l'exploitant, notamment, au relogement des occupants.

Ces dispositions ont pour objectif :

– en premier lieu, d'éviter que les mutations successives des biens dangereux ou insalubres ne permettent de laisser sans débiteur solvable la personne publique créancière. Tel est l'objet des dispositions relatives au mécanisme de solidarité : la commune ou l'État se retournera contre le propriétaire le plus solvable. Cette disposition a aussi pour objectif de moraliser les mutations d'immeubles insalubres ou dangereux en empêchant les mutations malsaines dans la mesure où la solidarité pèsera sur les prix de cession sans, pour autant, empêcher les mutations saines ;

– en second lieu, d'offrir, par la création d'un privilège spécial immobilier dont le fondement repose sur la conservation de l'immeuble, une meilleure garantie de recouvrement des créances publiques. En effet, les travaux effectués sur l'immeuble pour le rendre salubre et remédier à sa dégradation augmentent sa valeur immobilière et garantissent par là même le gage des autres créanciers ;

Ce privilège spécial immobilier primera tous les autres privilèges y compris ceux inscrits avant lui.

Ces nouveaux dispositifs auront pour effet de fortement inciter les propriétaires à exécuter les travaux du fait du caractère très dissuasif de ces mécanismes, tout en encourageant fortement les collectivités publiques à exécuter d'office les mesures prescrites, seule garantie de l'efficacité de l'action publique.

Ils devraient aussi éviter que des propriétaires, copropriétaires ou des propriétaires et exploitants d'hôtels meublés, sous statut de société, n'organisent leur insolvabilité grâce à la protection forte dont bénéficiera la créance publique et aux effets prévus pour protéger au mieux ce privilège spécial immobilier, en cas de redressement ou de liquidation judiciaire de la société débitrice.

D.— PRÉVENIR LES DÉGRADATIONS, UN IMPÉRATIF

Mieux vaut prévenir que guérir : à cet égard, votre rapporteur ne peut qu'apporter son soutien à la proposition défendue par M. Pierre André d' *« inciter les municipalités concernées à investir dans la prévention, par la désignation d'un correspondant chargé des copropriétés, la mise en œuvre d'actions de médiation pour le paiement des charges, le financement d'actions de formation des copropriétaires et des conseils syndicaux et l'accompagnement financier des petits propriétaires occupants de bonne foi pour leur permettre de réaliser des travaux de rénovation. »*

En outre, le Conseil national des villes propose d'obliger les propriétaires à réaliser des travaux d'entretien sous menace de plafonnement des loyers, de signaler au procureur l'absence de syndic constatée à l'occasion d'une vente et améliorer le recouvrement de charges impayées.

Enfin, M. Pierre André souligne, dans son rapport précité, que *« la présence de gardiens dans les immeubles peut permettre de rétablir du lien social, de réguler les conflits, de signaler les dysfonctionnements et de maintenir la tranquillité publique. »* Ce constat conduit la mission d'information rapportée par M. Pierre André à préconiser l'institution d'une exonération de charges sociales pour favoriser l'emploi de gardiens dans les copropriétés situées en zone urbaine sensible ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une « OPAH-copropriété ». Votre rapporteur souscrit à cette proposition.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 21 février 2007, la Commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Philippe Pemezec**, sur **la mise en application de la loi de rénovation urbaine du 1^{er} août 2003**.

Après l'exposé du rapporteur, **M. Pierre Cohen** a qualifié l'approche du rapporteur de « gestionnaire », en expliquant que l'ANRU avait pour objectif de casser les ghettos et que cela supposait de ne pas se contenter d'une vision strictement urbanistique ou centrée sur l'habitat mais de prendre en compte les conditions de vie des habitants dans leur globalité.

L'objectif de l'ANRU était de constituer un guichet unique et il s'agit là d'un élément à porter au crédit de la loi de 2003. Pour autant, au vu de ce qu'on voit sur le terrain, on ne perçoit pas d'évolution sensible dans les quartiers, pas plus qu'on ne constate de changement dans les banlieues affectées par la crise de l'année 2005.

Il faut déplorer un manque d'accompagnement des populations ainsi qu'un tarissement des sources de financement public des associations, en dépit de la hausse de 100 millions d'euros des crédits de la ville, abondés à la dernière minute dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2006.

Force est de constater l'échec des projets de démolition/reconstruction qui se heurtent à de nombreuses difficultés : s'il est relativement aisé de détruire des immeubles très dégradés lorsqu'ils sont vides, en revanche il faut compter avec l'attachement, certes paradoxal, des habitants à leurs immeubles lorsque ceux-ci sont occupés. Des procédures complexes d'accompagnement doivent être mises en œuvre, et il convient également de réfléchir au périmètre dans lequel ces populations doivent être relogées. La mixité sociale exige que l'on ne raisonne pas à l'échelle du seul quartier où sont situés les immeubles à démolir, mais au delà, notamment dans les communes avoisinantes. Mais cela n'est pas toujours chose facile, comme en atteste la réticence de certaines d'entre elles à respecter les obligations découlant de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

Il serait utile que le rapporteur donne des éléments sur l'ampleur des programmes de destruction/reconstruction au niveau national. S'agissant des zones franches urbaines (ZFU), les chiffres qu'il a avancés témoignent, bien plus que de la réussite de ce dispositif, de la multiplication des effets d'aubaine. Le taux de chômage dans les zones concernées montre bien que les vraies réussites restent marginales. Il est vrai qu'il y a peu de recettes et que chacun doit faire preuve d'humilité.

M. Serge Poignant a salué l'exercice consistant à dresser le bilan d'une loi qui permet aux députés d'apprécier l'effectivité des mesures qu'ils adoptent et

d'identifier les moyens de les améliorer à l'avenir. La politique de la ville et les questions soulevées à propos des démolitions/ reconstructions constituent des débats essentiels, qui présentent des conséquences concrètes sur la vie de tous les jours au cœur des grandes agglomérations. La mixité sociale exige également que l'on favorise l'accès à la propriété.

Le rapporteur a précisé que ses visites sur le terrain lui avaient permis de constater un état d'avancement différent des dossiers selon les communes. Certains maires semblent en effet désarmés devant l'ampleur des problèmes ou manquent parfois de moyens pour mettre en œuvre les projets qu'ils ont élaborés pour leur ville. L'ANRU constitue de ce point de vue une véritable « révolution culturelle » et un excellent outil pour les maires.

Il convient par ailleurs d'être patient avant de pouvoir juger des effets de la création de l'ANRU sur le terrain : la crise des banlieues aurait sans doute été bien plus grave sans la loi de 2003 et les premiers effets qu'elle avait commencé à produire. Ce « plan Marshall » des banlieues que constitue l'ANRU fait l'objet d'une appréciation positive par les élus quelle que soit leur formation politique. Ainsi le maire de Boulogne-sur-mer se félicite-t-il des moyens mis à sa disposition dans ce cadre, même si l'on peut porter un jugement mitigé sur le parti pris architectural finalement retenu. Les villes de Mantes-la-Jolie ou de Rueil-Malmaison se sont rapidement approprié le dispositif qui se met progressivement en œuvre à Montfermeil et plus lentement à Aulnay.

Les réticences auxquelles les programmes de démolition sont parfois confrontés peuvent être désamorçées à force de pédagogie et de volontarisme ; les reconstructions doivent en effet être envisagées sur un périmètre étendu au-delà des limites de celles des démolitions, car elles peuvent ainsi constituer un levier en faveur de la mixité sociale.

Mme Marcelle Ramonet a décrit l'exemple du programme de la ville de Quimper qui concerne 380 logements ; 280 d'entre eux doivent être démolis et 100 l'ont d'ores et déjà été dans le cadre du contrat de ville en anticipant le versement de l'ANRU. Cent familles ont été relogées et trois personnes du conseil général, du centre communal d'action sociale et de l'office public HLM se consacrent à leur accompagnement. Par exemple la commune leur a fait visiter le quartier où leur relogement était prévu avant les démolitions, ce qui explique sans doute le fort taux de satisfaction de ces familles. Ce sont pas moins de 60 millions d'euros qui sont consacrés à ce programme.

Le Président Patrick Ollier a souligné que la création de l'ANRU avait été marquée par une nouvelle approche en vertu de laquelle la politique de la ville et la mixité sociale sont l'affaire de toutes les communes et non des seules communes que l'on qualifierait de « pauvres ». Un de ses amendements à l'article 6 de la loi de 2003 a permis de rendre éligibles aux financements de l'ANRU l'ensemble des communes, pourvu qu'elles présentent des projets à caractère social, et ce, quel que soit leur niveau de richesse. C'est ainsi qu'un

programme de 200 logements a pu être financé à Rueil-Malmaison, suscitant la satisfaction des habitants. L'action de l'ANRU est utile à l'intérêt général, sans être le seul instrument. Il y a fort à parier que si l'opposition revenait au pouvoir, elle ne supprimerait pas l'Agence.

M. Pierre Cohen ayant demandé au rapporteur quel pourcentage de l'ensemble des logements sociaux les logements financés par l'ANRU représentaient, **le rapporteur** lui a indiqué qu'il apporterait cette précision dans son rapport.

À l'issue de ce débat, la Commission a décidé, à l'unanimité, le dépôt du rapport en vue de sa publication, en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement.



A N N E X E S

A N N E X E I

**ÉCHÉANCIER DE MISE EN APPLICATION DE LA LOI N° 2003-710
DU 1^{ER} AOÛT 2003 D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION
POUR LA VILLE ET LA RÉNOVATION URBAINE**

Articles de la loi n° 2003-710	Base légale	Décrets (ou observations)
Article 3 Observatoire national des ZUS		<u>Décret n° 2004-1135 du 22/10/2004</u>
Article 14 Majoration des subventions de l'ANRU		<u>Décret n°2004-1005 du 24/09/2004</u>
Article 17 Organisation et fonctionnement de l'ANRU		<u>Décret n°2004-123 du 09/02/04</u> modifié par le <u>Décret n° 2004-642 du 2/07/2004</u>
Article 18 Sécurité des copropriétés	Code de la construction et de l'habitation, art. L.129-1 à L.129-7	<u>Décret n° 2004-1442 du 23/12/2004</u>
Article 23 Création de nouvelles zones franches urbaines		<u>Décret n° 2004-219 du 12/03/2004 (Économie)</u>
Article 27 Exonération de taxe foncière sur les immeubles situés en ZFU	Code général des impôts, art. 1383 C	<u>Décret n° 2004-590 du 21/06/2004 (Économie)</u>
Articles 31 à 34 Exonérations de cotisations sociales en ZFU	Loi n°96-987, art. 12, 13, 14, 12-1	<u>Décret n° 2004-565 du 17/06/2004</u>
Article 35 I, II, III, IV Procédure devant la commission de surendettement	Code de la consommation, art. L.330-1, L. 331-1, L.331-2, L. 331-3	<u>Décret n° 2004-180 du 24/02/2004</u>
Articles 35 VI Procédure de rétablissement personnel	Code de la consommation, art. L.332-6	<u>Décret n° 2004-180 du 24/02/2004</u>

Articles 35 VI Recensement des créanciers	Code de la consommation, art. L.332-7	<u>Décret n° 2004-180 du 24/02/2004</u>
Articles 35 VI Clôture de la procédure de rétablissement personnel	Code de la consommation, art. L.332-9	<u>Décret n° 2004-180 du 24/02/2004</u>
Article 47 I Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)	Code de la construction et de l'habitation, art. L.452-1	<u>Décret n°2004-1251 du 23/11/2004</u>
Article 47 V Cotisation des organismes HLM à la CGLLS	Code de la construction et de l'habitation, art. L.452-4-1 b)	<u>Décret n° 2004-640 du 30/06/2004</u>
Article 48 à 51 Sociétés anonymes (SA) d'HLM	Code de la construction et de l'habitation, art. L.422-2-1 I, al. 6	<u>Décret n° 2004-641 du 01/07/2004</u>
	Code de la construction et de l'habitation, art. L.422-2-1 I, al. 7	
	Code de la construction et de l'habitation, art. L.422-2-1 III, al.2	
	Code de la construction et de l'habitation, art. L.422-2-1 III, al.6	
	Code de la construction et de l'habitation, art. L.422-2-1 IV	
Article 53 Conseils d'administration des SA d'HLM	Code de la construction et de l'habitation, art. L.422-3-2	<u>Décret n° 2004-1087 du 14/10/2004</u>

A N N E X E II

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **M. Philippe Van de Maele**, directeur général de l’ANRU ;
- **M. Patrick Ollier**, député maire de Rueil-Malmaison, Hauts-de-Seine ;
 - **M. Denis Gabriel**, maire-adjoint délégué à l’enseignement ;
 - **M. Denis Solivérès**, directeur général des services de la ville de Rueil-Malmaison ;
 - **Mme Catherine Lambard**, directrice du Service d’aménagement et de développement urbains (SADU) ;
 - **M. Bernard Starck**, directeur des services techniques de la ville de Rueil-Malmaison ;
 - **M. Paul Martinez**, chef du projet du Clos des Terres Rouges ;
 - **M. Claude Devienne**, conseiller municipal et président du quartier Clos des Terres Rouges ;
- **M. Pierre Cardo**, député maire de Chanteloup-les-Vignes, Yvelines ;
- **M. Michel Vialay**, maire de Mantes-la-Jolie et **M. Pierre Bédier** député et Président du Conseil général des Yvelines (ancien maire de Mantes-la-Jolie) ;
 - **Mme Marie-Françoise Le Brustiec**, Directeur général adjoint de la ville de Mantes-la-Jolie ;
 - **Mme Françoise Quintin**, Directrice de Mantes Yvelines Habitat ;
 - **M. Pierre –Yves Challande**, président des Bailleurs Sociaux du Mantois ;
 - **M. Damien Verrière**, Logement francilien ;
 - **M. Philippe Noyer**, EPAMSA ;
- **M. Xavier Lemoine**, maire de Montfermeil, Seine-Saint-Denis ;
- **M. Gérard Gaudron**, maire d’Aulnay-sous-bois, Seine-Saint-Denis ;
 - **M. Eric Venturino**, directeur de cabinet ;
 - **M. Philippe Mermet**, directeur du programme de rénovation urbaine d’Aulnay-sous-bois ;
- **M. Bernard Tomasini**, préfet du Val de Marne.