



N° 3394

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 mai 2011

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI *visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté* (n° 3297),

PAR M. FRANÇOIS PUPPONI,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : 3297.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.— LA GOUVERNANCE	10
A.— UNE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE COMPLEXE ET INSATISFAISANTE.....	10
B.— VERS LE PROJET LOCAL DE TERRITOIRE	11
II.— LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE : LE RÔLE INDISPENSABLE DE LA PÉRÉQUATION	12
1. Le constat : de profondes inégalités de ressources entre les collectivités et des dispositifs de péréquation insuffisants.....	12
<i>a) De profondes inégalités de ressources et de charges entre collectivités territoriales.....</i>	<i>12</i>
<i>b) Les dispositifs de péréquation existant en faveur des communes urbaines connaissant des difficultés économiques et sociales.....</i>	<i>13</i>
2. Nos propositions : dégager plus de moyens pour assurer une véritable péréquation.....	14
III.— L'EMPLOI	15
1. Le constat : la non territorialisation de la politique de l'emploi est un frein à la prise en charge des besoins spécifiques des personnes vivant dans les ZUS.....	15
<i>a) L'échec de la politique de l'emploi dans les quartiers.....</i>	<i>15</i>
<i>b) Les personnes vivant dans les ZUS sont victimes de difficultés spécifiques à raison de leur lieu de résidence.....</i>	<i>16</i>
<i>c) La politique de l'emploi n'est pas dotée des outils qui permettraient un accompagnement idoine des habitants des ZUS.....</i>	<i>18</i>
2. Nos propositions : une politique de l'emploi plus territorialisée pour une plus grande efficacité.....	19
IV.— LE RENOUVELLEMENT URBAIN	20
1. Le constat : une réussite certaine mais encore partielle	20
<i>a) Un dispositif aux objectifs ambitieux et consensuels</i>	<i>20</i>
<i>b) Un avancement des travaux satisfaisant mais qui ne permettra pas de satisfaire aux objectifs initiaux.....</i>	<i>21</i>
<i>c) Des effets sociaux positifs incontestables qui pourraient être encore améliorés.....</i>	<i>21</i>

2. Nos propositions : un PNRU 2 qui complète l'œuvre de rénovation urbaine	22
V.— AMENDEMENTS PROPOSÉS À LA COMMISSION	23
TRAVAUX DE LA COMMISSION	25
I.— DISCUSSION GÉNÉRALE	25
II.— EXAMEN DES ARTICLES	35
Chapitre I ^{er} : nouvelle gouvernance et zonage rénové	35
<i>Article 1^{er}</i> : Rôle de l'État comme garant de la proximité et de l'égal accès des citoyens aux services publics	35
<i>Article 2</i> : Définition de la politique des villes et des quartiers en difficulté	36
<i>Article 3</i> : Réunion semestrielle du comité interministériel des villes et évaluation des résultats de la politique des villes et des quartiers en difficulté	38
<i>Article 4</i> : Réforme globale de la géographie prioritaire	39
<i>Article 5</i> : Contrat de promotion sociale et territoriale	40
<i>Article 6</i> : Cofinancement des projets mis en œuvre dans le cadre des contrats de promotion sociale et territoriale	45
<i>Article 7</i> : Fusion de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux	46
Chapitre II : Pour une véritable solidarité financière et la réduction des inégalités territoriales	48
<i>Article 8</i> : Fixation en loi de finances d'un objectif chiffré de réduction des inégalités territoriales et des moyens pour l'atteindre	48
<i>Article 9</i> : Objectif de ressources du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales	49
<i>Article 10</i> : Fixation du montant du fonds de solidarité des communes d'Île-de-France à 270 millions d'euros par an	51
<i>Article 11</i> : Augmentation des dotations de péréquation des communes	53
Chapitre III : Emplois des habitants de ces quartiers	53
<i>Article 12</i> : Mesures concernant le dispositif des zones franches urbaines	54
<i>Article 13</i> : Rapport sur le désenclavement par l'emploi des territoires prioritaires	55
<i>Article 14</i> : Inscription du lieu de résidence parmi les discriminations	55
<i>Article 15</i> : Critère de l'insertion sociale et professionnelle dans la commande publique	57
<i>Article 16</i> : Conditionnement de certaines subventions publiques à des actions d'insertion sociale	58
Chapitre IV : Pour la poursuite du renouvellement urbain et social des villes et des quartiers	58
<i>Article 17</i> : Financement de l'ANRU	59
<i>Article 18</i> : Programme national de rénovation urbaine 2	59

<i>Article 19</i> : Convention obligatoire entre l'État et les organismes en cas de carence communale aux engagements figurant dans le programme local de l'habitat	62
<i>Article 20</i> : DALO et objectif de mixité sociale	63
<i>Article 21</i> : Gage	64
TABLEAU COMPARATIF	65
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	87
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	89

MESDAMES, MESSIEURS,

Égalité et Fraternité constituent deux piliers fondamentaux de notre République indivisible et sociale. Ils en assurent dans le principe la **cohésion sociale, territoriale et nationale**. Ils traduisent dans cette même logique la volonté d'améliorer la condition des plus démunis de nos concitoyens.

De cet objectif est née dans les années 70 la politique de la ville, une politique publique spécifique à destination des quartiers les plus en difficulté, abritant des populations en grande souffrance sociale.

Force est de reconnaître, près de 40 ans après ses premières actions, que la politique de la ville n'a pas su **enrayer les dynamiques de ségrégation et de paupérisation** à l'œuvre dans ces quartiers, ni **s'attaquer durablement aux inégalités** qui marginalisent chaque jour un peu plus ces territoires.

Ces dernières années, et bien qu'elles aient parfois permis des avancées indéniables (notamment l'ANRU), ni la loi du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine, ni celle du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale, ni la dynamique Espoir Banlieue initiée le 20 juin 2008 n'ont pu renverser cette tendance. C'est ce que souligne le rapport parlementaire : *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, remis en octobre 2010 par les députés François Pupponi et François Goulard : « *les rapports annuels de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) conduisent à constater que les écarts en termes de pauvreté, de chômage, d'accès aux soins et de résultats scolaires ne se sont pas réduits depuis la loi du 1^{er} août 2003* ».

C'est en premier lieu ce constat, aussi dramatique qu'inacceptable, que les députés du groupe socialiste, radical et citoyen tiennent à dénoncer. Comment notre République peut-elle en effet tolérer que, dans ces quartiers, représentant aujourd'hui près de 5 millions d'habitants dans les 751 zones urbaines dites sensibles, **un habitant sur trois et un mineur sur deux vivent sous le seuil de pauvreté ?**

Il serait pourtant injuste et faux d'imputer à la politique de la ville l'entière responsabilité de cet échec. Trop pauvre, marginalisée dans son affichage de politique spécifique, impuissante à mettre en mouvement les vrais leviers de l'efficacité politique, économique et sociale, **la politique de la ville n'a jamais pu devenir une véritable politique d'envergure**. Enclavée comme les quartiers qu'elle tend à ouvrir, isolée pour traiter des inégalités, elle n'a jamais été articulée avec une politique d'aménagement globale du territoire et les politiques de droit commun n'ont que trop peu suivi.

On ne saurait d'ailleurs nier les **apports considérables** qui sont les siens et qui ont permis de modifier et d'améliorer sensiblement dans ces quartiers des situations collectives et individuelles. Une forte implication des élus, la mise en place d'une réelle démocratie participative et associative, pariant sans risque sur le potentiel humain et social de ces quartiers, et la mobilisation ponctuelle de moyens financiers importants, à la hauteur des enjeux, ont souvent conduit à faire évoluer l'urbanisme des banlieues, à y resserrer les liens sociaux, à y faire baisser la délinquance, à y relancer l'activité économique. *« Pourraient ainsi être mis à l'actif de la politique de la ville, dans un contexte assez sombre de maintien à des niveaux préoccupants de la pauvreté, du chômage et du retard scolaire dans les quartiers urbains sensibles, quelques évolutions et résultats en matière de développement économique et de rénovation urbaine ; on peut aussi lui attribuer par ailleurs une amélioration du « lien social » au sens large dans ces quartiers, par une pratique renouvelée de l'action publique et associative auprès et avec la participation des habitants. »*

La situation actuelle des banlieues tient évidemment aussi de la conjonction d'une multiplicité de facteurs exogènes que nous n'avons pas su endiguer : crise économique, augmentation du chômage, faiblesse structurelle des ressources des communes concernées, identités écartelées, politiques de peuplement et de contingentement des logements mal maîtrisées, relégation métropolitaine, fermeture des services publics,...

Elle tient enfin et surtout d'une **politique de l'abandon, orchestrée ces dernières années par le gouvernement actuel**, qui semble préférer fermer les yeux sur les drames humains qui s'y déroulent, plutôt que de ne pas satisfaire un électorat sensible aux alarmes de l'immigration et de l'islamophobie : échec du Plan Espoir Banlieue et de ces dispositifs-rustines, baisse de 40 % des crédits de la politique de la ville, notamment ceux des associations et de l'ACSé, diminution du nombre de policiers et gendarmes dans ces territoires, stigmatisation enfin de la part du Président de la République qui, par méconnaissance, n'évoque la banlieue qu'en termes de délinquance, et qui ne propose comme unique solution que le « kärcher ».

Cet échec, ce n'est donc pas celui de la politique de la ville, mais celui d'une **absence d'ambition pour elle**, d'une absence de volonté politique réelle et de prise de conscience partagée de l'urgence de la situation. C'est l'échec des politiques publiques de droit commun. C'est l'échec d'une France incapable

depuis 50 ans de régler d'une manière forte la **ghettoïsation des classes sociales les plus défavorisées**.

Le constat est cinglant : on échoue dans ces villes plutôt qu'on ne s'y installe.

Par-delà ces réalités, il y a pourtant dans ces quartiers une énergie citoyenne extraordinaire, un bouillonnement culturel et associatif, une solidarité de « galère » autant que communautaire, une envie de s'en sortir, pour soi et pour les siens, de réussir professionnellement, particulièrement chez les jeunes qui voient les conditions dans lesquelles leurs parents ont trop souvent été relégués. Cette jeunesse pleine d'ambitions et de talents devrait pouvoir rendre notre pays plein d'espoirs.

Il nous faut donc agir, si ce n'est réagir, rapidement et fortement. Car, parce qu'ils concentrent les symptômes qui ébrèchent de toute part notre cohésion nationale, *« se jouent dans ces quartiers l'effectivité de la promesse républicaine et donc une partie de l'avenir du pays ; être né, avoir grandi, vivre quelque part sur le territoire national ne saurait sceller un destin social. Si chacun a droit à la dignité aujourd'hui, il doit aussi avoir la chance effective de faire valoir ses mérites et de tenter de satisfaire ses ambitions »*. **Le combat des banlieues n'est pas le combat des seuls élus de banlieue** ; parce qu'il en appelle à la solidarité et interroge directement la cohésion nationale, parce qu'il est une promesse non tenue de la République, il est le combat de l'ensemble des Français.

La présente proposition de loi n'a pas la prétention de vouloir créer *ex nihilo* une nouvelle politique de la ville ; encore moins de refondre l'économie générale de nos politiques de droit commun pour gagner en efficacité et justice dans le traitement différencié, c'est-à-dire équitable, de nos territoires.

Mais face à l'urgence, les députés du groupe socialiste, radical et citoyen estiment essentiel de proposer des mesures fortes, qui ciblent les principaux symptômes de ces quartiers, en même temps qu'elles préfigurent le nouveau cap qui pourrait être celui de l'action publique conduite dans ces territoires :

– une reconnaissance nationale de la situation de ces quartiers et de la condition de leurs habitants : c'est **l'enjeu d'une nouvelle gouvernance et d'un zonage rénové** ;

– la mise en place d'une véritable péréquation, gage d'une politique sociale efficace : c'est **l'enjeu de solidarité financière et de réduction des inégalités territoriales** ;

– le développement d'une politique efficace pour lutter contre le chômage : c'est **l'enjeu de l'emploi pour les habitants de ces quartiers** ;

– la poursuite des actions engagées dans le domaine de la rénovation urbaine : c'est **l'enjeu du renouvellement urbain et social**.

Le premier chapitre de la présente proposition de loi s'intéresse donc à **l'enjeu d'une nouvelle gouvernance et d'un zonage rénové.**

I.— LA GOUVERNANCE

Reconnaître au plan national la situation des quartiers en difficulté suppose que l'on redéfinisse la gouvernance et le zonage de la politique de la ville, que nous proposons de rebaptiser « politique des villes et des quartiers en difficulté ».

A.— UNE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE COMPLEXE ET INSATISFAISANTE

Ainsi que nous l'avons souligné dans notre rapport d'information du 21 octobre 2010 ⁽¹⁾, « les zones urbaines sensibles (ZUS) avaient vocation à constituer l'assise territoriale de mise en œuvre des aides en faveur des quartiers défavorisés. Au fil du temps, d'autres « géographies prioritaires » se sont ajoutées aux ZUS, en leur sein (les zones de redynamisation urbaine – ZRU, les ZFU) ou, le cas échéant, en couvrant des zones nouvelles (les quartiers concernés par les Cucs, les quartiers Anru). **La géographie prioritaire, devenue complexe, n'en est pas pour autant satisfaisante. Elle laisse sans doute des quartiers très défavorisés hors de tout zonage et en inclut d'autres dont les difficultés économiques et sociales sont moindres. Surtout, le zonage, comme ressort des aides en faveur des quartiers défavorisés, ne va pas sans stigmatisation, parfois implicite, à l'intérieur comme à l'extérieur de la zone concernée ; il peut aussi conduire à des « effets de frontière » dans une même zone, attribuant une priorité à un lieu et pas à un autre, pourtant analogue au premier.**

Le zonage doit avoir pour objet la **connaissance des quartiers en difficulté**, c'est-à-dire d'en dresser la liste et de définir, sur la base de critères objectifs, la nature et l'intensité des problèmes économiques et sociaux qu'y subissent leurs habitants. Cette connaissance doit être mise **au service d'une contractualisation renouvelée** entre l'État et les collectivités territoriales, notamment les communes et les EPCI, dont les ressorts territoriaux doivent être les cadres d'action des politiques en faveur des quartiers défavorisés.

Une telle démarche implique un pilotage efficace au niveau national, qui puisse promouvoir une **réelle interministérialité** et dépasser une dichotomie aujourd'hui trop prononcée entre l'action sur le bâti (par l'Anru ⁽²⁾) et l'action sociale (par l'Acsé). Au niveau local, l'État doit par ailleurs réellement s'implanter dans les quartiers, par une **représentation effective et opérationnelle** dont il est dépourvu aujourd'hui. Il pourra alors engager un **partenariat exigeant avec les élus locaux**, qui sont les maîtres d'œuvre des aides en faveur des

(1) Rapport d'information n° 2853 fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés par MM. François Goulard et François Pupponi.

(2) Agence nationale pour la rénovation urbaine.

*quartiers défavorisés. Si, à cette fin, les élus locaux doivent pouvoir exercer, au moins à titre expérimental, des **compétences étendues** à la mesure des problèmes à traiter (éducation, police, emploi...), l'État aurait pour tâche, dans un tel contexte, d'aider à l'émergence d'un **projet local de territoire** (dont la politique de la ville serait une dimension) et d'organiser le débat public local sur l'évolution des quartiers prioritaires. »*

C'est sur la base de ces différentes observations et préconisations, formulées dans un travail commun avec François Goulard, que nous avons défini les éléments du 1^{er} chapitre de notre proposition de loi.

B.— VERS LE PROJET LOCAL DE TERRITOIRE

Le chapitre I^{er} de la proposition de loi est consacré à la gouvernance et décline plusieurs mesures devant permettre la mise en œuvre dans nos villes de véritables projets locaux de territoire.

Ainsi, l'article 1^{er} rappelle le rôle de l'État comme garant de l'égal accès de tous aux services publics sur le territoire national.

L'article 2 fait de la politique des villes et des quartiers en difficulté une priorité nationale dont la responsabilité est directement rattachée au Premier ministre.

L'article 3 prévoit une évaluation régulière de la politique de la ville, avec la réunion semestrielle obligatoire du comité interministériel des villes sous l'égide du Premier ministre.

L'article 4 prévoit une réforme globale de la géographie prioritaire : actualisation et redéfinition du zonage.

L'article 5 substitue aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) des contrats de promotion sociale et territoriale.

L'article 6 permet le cofinancement, entre plusieurs collectivités territoriales, de projets portés dans ce nouveau type de contrat (aussi bien en fonctionnement qu'en investissement).

L'article 7 fusionne l'ANRU ⁽¹⁾, l'ACSé ⁽²⁾ et l'EPARECA ⁽³⁾, sous l'égide de l'ANRU.

(1) Agence nationale pour la rénovation urbaine.

(2) Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

(3) Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

II.— LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE : LE RÔLE INDISPENSABLE DE LA PÉRÉQUATION

Pour assurer l'efficacité de la politique sociale dans les quartiers, la solidarité financière entre les territoires par la péréquation doit être redéfinie. On constate en effet de profondes inégalités de ressources entre les collectivités locales que le système de péréquation actuel ne parvient pas à enrayer.

1. Le constat : de profondes inégalités de ressources entre les collectivités et des dispositifs de péréquation insuffisants

a) De profondes inégalités de ressources et de charges entre collectivités territoriales

Comme nous le rappelons dans le rapport d'information précité, au-delà d'être une exigence constitutionnelle, la péréquation des moyens financiers dont disposent les collectivités territoriales, et notamment les communes, apparaît comme une exigence fondamentale au regard de la politique de la ville : *« en 2009, les écarts de « pouvoir d'achat » variaient du simple au double pour les régions, du simple au quadruple pour les départements, de un à 7 pour les communautés d'agglomération et de un à 1 000 pour les communes (s'agissant des communes urbaines de plus de 10 000 habitants, l'écart varie de un à 22). Au total, les 1 % des communes les plus riches disposaient en 2009 de 45 fois plus de pouvoir d'achat que les 1 % des communes les plus pauvres ; les 10 % des communes les plus riches disposaient de 30 % du pouvoir d'achat des communes, tandis que les 10 % des communes les plus pauvres disposaient de 1 % de ce pouvoir d'achat.*

Du point de vue de la politique de la ville, on constate que nombre des communes les plus aux prises avec les problématiques des quartiers en difficulté sont aussi celles qui disposent de moyens contraints. Ce sont bien entendu ces communes, qui cumulent les handicaps en termes de ressources et de charges, qui doivent être les principales bénéficiaires des dispositifs de péréquation ; leur situation doit être distinguée de celle des communes dont les ressources potentielles sont plus élevées et qui peuvent réellement traiter les difficultés propres à leurs quartiers prioritaires et de celle des communes dont les ressources relativement limitées sont néanmoins suffisantes pour faire face à leurs charges ; sans parler bien entendu de certaines communes parmi les plus « riches » qui ne sont en aucune façon confrontées aux problématiques de quartiers prioritaires de la politique de la ville.

(...) Au total, il convient que la péréquation repose sur les deux piliers structurants que sont la mesure des inégalités de ressources et la prise en compte des inégalités de charges entre les collectivités territoriales. Autrement dit, il s'agit de cibler très précisément les communes qui cumulent de faibles ressources fiscales mobilisables et des problèmes sociaux et économiques lourds (et parfois, par ailleurs, une absence de solidarité financière intercommunale). Si

nombre de ces communes sont franciliennes, certaines d'entre elles, de taille peut-être plus modeste, sont situées en province. Ce sont en tout état de cause ces communes qui doivent être les principales bénéficiaires d'une péréquation financière à la hauteur de leurs difficultés. »

b) Les dispositifs de péréquation existant en faveur des communes urbaines connaissant des difficultés économiques et sociales

Comme nous le rappelons dans notre rapport d'information, trois dispositifs nationaux de péréquation répondent, ou répondaient jusqu'à la suppression de la taxe professionnelle, à la nécessité d'une péréquation en faveur des communes urbaines connaissant des difficultés économiques et sociales importantes : *« dans le ressort national, il s'agit de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) et de la dotation de développement urbain (DDU) ; il s'agit, par ailleurs, pour la région Île-de-France, du Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF). Il convient par ailleurs de mentionner les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Ces fonds, prorogés en 2010, malgré la suppression de la taxe professionnelle, selon des modalités prévues par l'article 1648 A du code général des impôts, traitaient directement le problème des inégalités de bases d'imposition de taxe professionnelle entre communes : celles qui disposaient sur leur territoire d'un établissement exceptionnel du point de vue de ces bases d'imposition étaient contributrices au FDPTP au bénéfice des autres communes du département. Pour les motifs évoqués infra concernant le FSRIF, il n'est pas sans intérêt de garder en mémoire le dispositif des FDPTP, dispositif de péréquation horizontale entre communes. »*

Ce ne sont donc pas les outils qui manquent ! Cela étant, notre évaluation de ces différents dispositifs nous a conduits à considérer que *« malgré les efforts réels de ces dernières années concernant la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) et la dotation de développement urbain (DDU), le compte n'y est pas. La réalité aujourd'hui est encore pour certaines communes le cumul de faibles ressources et des charges et difficultés urbaines les plus lourdes. L'invention des dispositifs de péréquation postérieurs à la suppression de la taxe professionnelle doit être l'occasion d'une évaluation rationnelle et globale des besoins de péréquation et de la mise en œuvre pérenne des dispositifs correspondants, y compris, si nécessaire, en allant plus loin qu'aujourd'hui dans la remise en cause des situations acquises en matière de dotations nationales, afin de concentrer les moyens là où ils sont indispensables et y atteindre le seuil critique d'efficacité, plutôt que d'effectuer un saupoudrage qui ne satisfait personne. Les moyens à imaginer demain sont certes financiers ; en la matière, il convient selon nous d'au moins stabiliser les crédits d'intervention à la disposition de l'Acsé pour les actions et initiatives locales ; de maintenir demain une aide spécifique à l'activité économique et de soutien à l'emploi à hauteur du coût actuel des exonérations applicables dans les ZFU, peut-être sous une autre forme ou dans un autre cadre géographique (car si le coût d'un emploi dans ces quartiers peut être élevé comme l'indique l'une des rares évaluations sur le*

dispositif des ZFU, certains de ses emplois n'ont pas de prix pour la vie des quartiers concernés, notamment dans les petits commerces) ; de permettre une péréquation à hauteur des enjeux ; et, bien entendu, de financer le PNRU au rythme de l'avancée des travaux dans les quartiers. Nous ne pensons pas que la politique de la ville dispose aujourd'hui de trop de moyens ; nous ne sommes d'ailleurs pas certains que leur niveau actuel ne devrait pas être augmenté, s'agissant des crédits d'intervention. Il est vraisemblable qu'ils ne sont pas suffisamment concentrés sur un nombre restreint de territoires délimités de façon objective. »

2. Nos propositions : dégager plus de moyens pour assurer une véritable péréquation

Partant de ce constat, nous proposons de dégager des moyens nouveaux en faveur de la péréquation : des moyens qui soient à la hauteur des objectifs de réduction des inégalités que nous nous serons fixés !

C'est ainsi que l'article 8 prévoit que la loi de finances fixe un objectif chiffré annuel de réduction des inégalités de ressources entre collectivités, ainsi que les moyens pour l'atteindre.

L'article 9 fixe à 2,5 % des ressources du fonds national de péréquation mis en place par la loi de finances pour 2011 (soit 1,230 milliard d'euros contre 1 milliard dans le droit en vigueur). Ce nouveau fonds devra prioritairement bénéficier aux villes en difficulté qui abritent des populations en grande difficulté.

L'article 10 rappelle qu'à compter de 2012 et d'ici 2015, le Fonds de solidarité des communes d'Île-de-France augmente afin d'atteindre 270 millions d'euros. Ce fonds devra prioritairement tenir compte des communes les plus en difficulté.

Enfin, l'article 11 précise que tout ajustement futur de la dotation globale de fonctionnement et que les réformes des dotations de l'État doivent permettre de dégager 1,5 milliard d'euros pour la péréquation verticale entre collectivités.

III.— L'EMPLOI

1. Le constat : la non territorialisation de la politique de l'emploi est un frein à la prise en charge des besoins spécifiques des personnes vivant dans les ZUS

a) L'échec de la politique de l'emploi dans les quartiers

Les chiffres sont alarmants : l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) dénombre 18,6 % de chômeurs dans les ZUS en 2009, contre 16,7 % en 2008. Un taux deux fois plus important que sur le reste du territoire. ⁽¹⁾

Dans une même agglomération, le taux de chômage dans une ZUS est deux fois plus élevé qu'ailleurs : 18,6 % contre 9,2 % en 2009. Les jeunes (15-25 ans) sont les plus touchés, notamment les **jeunes hommes avec un taux de 43%** en 2009. ⁽²⁾

L'ONZUS constate que, conséquence de la **crise économique**, le taux de **chômage** en ZUS, qui était en recul depuis 2005, est **reparti à la hausse** en 2009 ⁽³⁾. A titre de comparaison, dans les autres secteurs urbains (hors ZUS), le taux de chômage est passé de 7,7 % en 2008 à 9,8 % en 2009.

Tableau 1
Taux de chômage annuel des 15-59 ans selon le lieu de résidence, en %

Année	France métropolitaine	Zus	Quartiers Cucs non Zus	ZFU	ZRU	Quartiers hors Zus des unités urbaines possédant des Zus
2003	8,1	17,2	15,3	18,4	19,4	8,7
2004	8,6	18,9	14,7	20,2	21,5	9,3
2005	8,7	20,0	14,4	20,1	24,9	9,6
2006	8,9	19,5	14,6	21,4	23,4	9,4
2007	8,1	17,8	13,6	19,0	20,5	8,6
2008	7,5	16,9	12,4	16,5	21,4	7,7
2009	9,2	18,6	16,0	20,6	23,3	9,8

Source : enquête emploi en continu de l'Insee.

Traitements : Onzus.

Note : chômage au sens du Bureau international du travail (voir encadré).

Source : Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2010.

(1) Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2010.

(2) Ibid. Les femmes de 15 à 25 ans ont connu un taux de chômage de 37 % en ZUS en 2009. Pendant la même année, le taux national était de 22 % pour la même tranche d'âge, ainsi que le précise l'ONZUS.

(3) Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport annuel, 2010

Taux de chômage par âge et par sexe Unité : %	Zones urbaines sensibles (Zus)	Quartiers hors Zus des unités urbaines ayant une Zus
Hommes		
Ensemble Hommes	18,1	7,7
15-24 ans	41,7	19,1
25-49 ans	14,6	6,4
50-59 ans	12,9	5,8
Femmes		
Ensemble Femmes	15,6	7,7
15-24 ans	29,6	16,1
25-49 ans	15,1	7,3
50-59 ans	8,5	4,7
Ensemble	16,9	7,7

Source : Insee - Enquête emploi. Année des données : 2008, population active de 15 à 59 ans

Selon l'Observatoire des Inégalités⁽¹⁾, cet écart « s'explique d'abord par l'effet de la ségrégation urbaine. Ces quartiers ont connu le départ massif des couches moyennes, ils concentrent les difficultés sociales et on y trouve des populations ayant plus de difficultés à obtenir un emploi (sur-représentation des catégories populaires, des immigrés, des jeunes et des personnes peu ou non diplômées notamment). »

b) Les personnes vivant dans les ZUS sont victimes de difficultés spécifiques à raison de leur lieu de résidence

Le rapport consacré à la « promotion de la diversité dans les entreprises »⁽²⁾ remis en 2010 à Eric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, a établi, sur la base de plusieurs études, que, même s'il est difficile de déterminer avec précision l'ampleur des discriminations sur le marché du travail en France le lieu de résidence était un critère de discrimination, notamment à l'embauche.

L'Observatoire des Discriminations a réalisé en 2004 une enquête de « testing sur CV »⁽³⁾ pour analyser les critères utilisés par les entreprises dans la

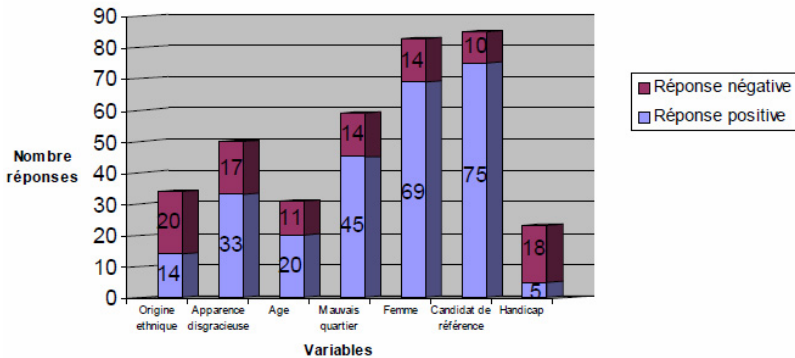
(1) Observatoire des Inégalités, « Le chômage dans les quartiers dits sensibles », 12 janvier 2010.

(2) Cabinet Deloitte, « La promotion de la diversité dans les entreprises. Les meilleures expériences en France et à l'étranger », juin 2010

(3) L'enquête réalisée par Jean-François Amadieu entre le 13 avril et le 14 mai 2004 portait sur plusieurs variables (le genre, l'origine, l'apparence physique, l'âge, le handicap, le lieu d'habitation). Sur les 1800

sélection des *curriculum vitae* lors du recrutement. Les résultats sont alarmants : à *curriculum vitae* identique, un **homme, nom et prénom français, résidant à Paris, blanc de peau, était convoqué à 75 entretiens** d'embauche ; une femme, nom et prénom français, résidant en région parisienne, blanche de peau, était convoquée à 69 entretiens d'embauche ; un **homme, nom et prénom français, résidant au Val Fourré, blanc de peau, était convoqué à 45 entretiens** d'embauche.

TOTAL DES REPONSES PAR VARIABLE



Source : Jean-François Amadiou, Enquête « Testing sur CV », Observatoire des Discriminations, 2004.

L'Observatoire des discriminations a lancé en 2006 une nouvelle campagne de *testing* ⁽¹⁾, qui a confirmé les tendances observées en 2004.

Or, le lieu de résidence ne figure pas parmi les dix-huit critères de discrimination définis par la loi du 16 novembre 2001 ⁽²⁾ qui transpose les directives européennes relatives à la lutte contre les discriminations ⁽³⁾, il s'agit

curriculum vitae envoyés pour postuler à des postes de commerciaux, seules 260 réponses lui sont parvenues.

(1) De l'automne 2005 à l'automne 2006, près de 6 500 CV ont été envoyés en réponse en à 1 340 offres d'emploi. L'opération a été menée conjointement par l'Observatoire des discriminations et le Job Board Adia.

(2) Loi n°2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations. Pour rappel ces discriminations sont : l'origine, le sexe, les mœurs, l'orientation sexuelle, l'âge, la situation de famille, les caractéristiques génétiques, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée à une nation, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée à une race, les opinions politiques, les activités syndicales ou mutualistes, les convictions religieuses, l'apparence physique, le patronyme, l'état de santé, le handicap, l'état de grossesse

(3) Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, Directive 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de

donc d'un nouveau critère discriminatoire au moment de la sélection des candidatures.

C'est la raison pour laquelle, la HALDE⁽¹⁾, ainsi que le bureau d'étude Deloitte auteur du rapport sur la diversité, suggèrent de **rajouter un critère de discrimination supplémentaire, le lieu de résidence, dans la loi.**

c) La politique de l'emploi n'est pas dotée des outils qui permettraient un accompagnement idoine des habitants des ZUS

L'urgence sociale commande de développer une véritable politique de l'emploi à destination des habitants des quartiers, et spécifiquement des jeunes.

A cet égard, la **fin du dispositif, prévue à partir du 31 décembre 2011, des zones franches urbaines (ZFU)**, l'un des seuls éléments de territorialisation de la politique de l'emploi, est une **erreur**. Les **ZFU visent à favoriser l'installation d'entreprises par un dispositif d'exonérations fiscales et sociales**. La mise en place du dispositif s'est effectuée selon trois vagues successives, en 1997, 2004 et 2006 ⁽²⁾. On dénombre aujourd'hui 100 ZFU. Ce dispositif a montré des résultats probants dans les quartiers en termes d'implantation d'entreprises. Certes, le coût budgétaire des ZFU par emploi créé est de 11 000 à 73 000 euros, contre 11 000 à 29 000 euros pour un emploi créé par allègements de charges sur les bas salaires⁽³⁾. Mais comme l'affirmait notre collègue de la majorité, Michel Piron, « *il n'est pas envisageable qu'une (...) disparition intervienne sans qu'un véritable débat public sur ce sujet soit tenu* »⁽⁴⁾. Il est d'avis qu'il ne faut pas condamner les ZFU sans s'être posé la question de leur succession, raisonnement auquel votre rapporteur adhère pleinement, prouvant ainsi que certains sujets dépassent les clivages partisans. En effet, une comparaison trop hâtive ne rendrait pas justice aux ZFU dans la mesure où elles se situent sur des territoires dont les habitants connaissent plus de difficultés qu'ailleurs à accéder à l'emploi comme nous l'avons montré plus haut. Il est donc fort **probable que le rendement d'une exonération y soit plus faible que sur le reste du territoire national.**

Mais les ZFU, si utiles soient-elles, ne peuvent constituer le seul élément de territorialisation de la politique de l'emploi. Il est nécessaire de réfléchir à des instruments spécifiques, adaptés aux personnes habitant les territoires prioritaires

traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail

(1) Collège de la HALDE, délibération n°2011-121 du 18 avril 2011

(2) Loi 96-987 Pacte de relance pour la ville, Loi 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, Loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005

(3) Roland Rathelot et Bruno Sillard, « Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations urbaines ? », *Économie et statistique* n°415-416, 2008

(4) Avis n° 2860 (XIII^{ème} législature) présenté au nom de la commission des Affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2011, Tome XI - Ville et logement, Michel Piron, p. 24.

afin de leur permettre de trouver un emploi hors de leur quartier, tout en restant dans leur bassin d'emploi. Il faut refuser la ghettoïsation de ces populations. Un accompagnement public, personnalisé, intégré – logement, mode de garde, transport- a notamment été évoqué par les chefs d'entreprises auditionnés lors de l'élaboration du rapport d'information « *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante* »⁽¹⁾ et constitue donc une piste intéressante à explorer.

2. Nos propositions : une politique de l'emploi plus territorialisée pour une plus grande efficacité

L'article 12 proroge pendant deux ans - jusqu'à la fin de l'année 2013 - le dispositif faisant bénéficier les entreprises dans les ZFU de l'exonération des cotisations sociales et patronales. Il crée à compter de 2014 un dispositif similaire en excluant de son champ, pour éviter les effets d'aubaines, les transferts d'entreprises déjà existantes.

L'article 13 prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport portant sur le désenclavement par l'emploi des territoires prioritaires. Il étudie la possibilité de territorialiser la politique de l'emploi, en encourageant l'emploi des habitants hors des quartiers en difficulté et au sein de leur bassin d'emploi, en créant des contrats d'accompagnement. Cette mesure pose certains problèmes de constitutionnalité qui méritent d'être étudiés de manière approfondie. En effet, qu'une personne bénéficie de mesures « positives » à raison de son seul lieu de résidence peut paraître constituer une rupture d'égalité entre les demandeurs d'emploi. Il pourrait donc être imaginé d'« objectiver » le critère du lieu de résidence en l'affinant ou en l'associant à d'autres critères.

L'article 14 inscrit, ainsi que le recommande la HALDE, dans le code du travail et dans le code pénal la « *discrimination fondée sur le territoire* ».

L'article 15 renforce la présence des clauses dites « *sociales* » dans les marchés publics. Cette possibilité est prévue par le code des marchés publics mais, reste peu utilisée.

L'article 16 procède de la même logique que le précédent et dispose que toute subvention publique à une entreprise supérieure à un montant qui sera défini par décret est conditionnée à la conduite d'actions d'insertion sociale menées par celle-ci.

(1) Rapport d'information n° 2853, « *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : La République impuissante* », François Goulard et François Pupponi, octobre 2010

IV.— LE RENOUVELLEMENT URBAIN

1. Le constat : une réussite certaine mais encore partielle

a) Un dispositif aux objectifs ambitieux et consensuels

L'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine assigne au programme national de rénovation urbaine (PNRU) des objectifs ambitieux sur les plans qualitatif et quantitatif :

– sur le plan qualitatif, le PNRU a un champ d'intervention étendu, puisqu'il « *comprend des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine* »⁽¹⁾ ;

– sur le plan quantitatif, le PNRU prévoit « *pour la période 2004-2013, (...) une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, soit par la remise sur le marché de logements vacants, soit par la production de nouveaux logements sociaux dans les zones urbaines sensibles ou dans les agglomérations dont elles font partie. Il comprend également (...) la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux et, la résidentialisation d'un nombre équivalent de logements sociaux et, en cas de nécessité liée à la vétusté, à l'inadaptation à la demande ou à la mise en œuvre du projet urbain, la démolition de 250 000 logements, cet effort global devant tenir compte des besoins spécifiques des quartiers concernés* ». ⁽²⁾

Les objectifs chiffrés du PNRU peuvent être résumés par le tableau suivant. ⁽³⁾

LES OBJECTIFS DU PNRU

	Objectif chiffré pour la période 2004-2013
Offre nouvelle de logements locatifs sociaux (remise sur le marché de logements vacants ou production de nouveaux logements)	250 000
Réhabilitation de logements locatifs sociaux	400 000
Résidentialisation de logements sociaux	400 000
Démolition	250 000

(1) Première phrase du second alinéa de l'article 6 de la loi n° 2003-710 précitée.

(2) Deuxième phrase du second alinéa de l'article 6 précité.

(3) Avis n° 115 (2010-2011) de MM. Pierre ANDRÉ et Thierry REPENTIN, fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 18 novembre 2010

Pour atteindre ces objectifs, le PNRU finance des projets globaux de requalification de quartiers portant notamment sur l'amélioration des conditions de vie, le renouvellement de l'offre de logements sociaux, le renforcement de la mixité sociale dans les ZUS et la réduction de la spécialisation fonctionnelle de ces quartiers.

b) Un avancement des travaux satisfaisant mais qui ne permettra pas de satisfaire aux objectifs initiaux

Le comité d'évaluation et de suivi de l'Agence Nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) estime que **l'ANRU ne réalisera que les deux tiers du programme initialement prévu**. Le directeur général de l'agence, M. Pierre Sallenave, que nous avons eu l'occasion d'auditionner, n'estime pas que l'on puisse en déduire qu'il s'agisse d'un échec dans la mise en œuvre du PNRU.

En effet, l'objectif initial, fixé par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, était de reloger quatre millions de personnes, ce qui avait alors donné lieu à une estimation de 250 000 logements à démolir. Or, selon M. Sallenave le programme de rénovation s'est affiné au fur et à mesure de son avancement et de l'élaboration de chacun des projets qui le composent. D'une vision globale reposant sur des estimations, l'ANRU est passée à un pilotage projet par projet. Les impératifs locaux de faisabilité ont donc conduit à revoir à la baisse les projets de départ.

L'objectif central que se fixe l'agence est de rénover 500 quartiers. A ce titre, on peut considérer que le PNRU est bien engagé : au 1^{er} juin 2010, 390 projets de rénovation urbaine ont été approuvés par le comité d'engagement (dont 370 conventions signées), représentant 485 quartiers (dont 199 prioritaires) et 3,31 millions d'habitants. Ces projets validés en comité d'engagement portent sur la reconstitution de 128 075 logements sociaux, la réhabilitation de 314 294 logements sociaux, la démolition de 135 291 logements sociaux, la résidentialisation de 331 808 logements, mais aussi le financement d'aménagement, d'équipements, de requalification d'habitat privé dégradé en quartiers anciens ou de changements d'usage.

c) Des effets sociaux positifs incontestables qui pourraient être encore améliorés

Le PNRU est bien accepté par les populations des quartiers rénovés. *« Alors que les projets de rénovation rencontrent, lors de leur lancement, un taux d'hostilité proche de 80 %, une fois le relogement effectué, ils obtiennent un taux de satisfaction supérieur à 50 %. Dans certaines villes comme à Colmar, ce taux est proche de 90 %. Certes, une frange de la politique, de l'ordre de 15 %, restera attachée à son quartier d'origine et s'opposera à la rénovation urbaine. Il n'en*

demeure pas moins que le taux d'acceptation globale des projets favorise leur effet social positif dans les quartiers. ⁽¹⁾ »

S'agissant de l'effet de la rénovation sur les quartiers prioritaires, l'ANRU ne dispose pas encore de tendances nationales, mais a reçu des retours encourageant de certains projets. C'est dans les quartiers rénovés qu'ont été relevées les plus fortes baisses du nombre de faits délictueux constatées entre 2008 et 2009 et les meilleurs résultats en termes de baisse du chômage, comme à Trélazé, où ce taux est tombé de 28 % à 13 %.

A contrario, les dix quartiers qui ont connu la plus forte dégradation en matière de délinquance étaient pratiquement tous à l'écart de cette dynamique.

Mais la rénovation met de côté, pour des raisons qui tiennent à la fois à son mandat et à des arbitrages budgétaires, des éléments pourtant essentiels à l'insertion économique des personnes dans les quartiers sensibles. Il s'agit notamment du désenclavement par les transports publics, dont il est communément admis qu'il s'agit d'un élément déterminant dans l'accès à l'emploi. C'est particulièrement vrai si l'on considère que les populations habitants en ZUS sont plus faiblement motorisées que la moyenne nationale. On ne peut prétendre encourager la mobilité « hors zone » sans s'interroger sur la question centrale des transports.

2. Nos propositions : un PNRU 2 qui complète l'œuvre de rénovation urbaine

L'article 17 inscrit dans la loi l'engagement nécessaire et premier de l'État dans le financement de la rénovation urbaine, et donc dans l'ANRU.

L'article 18 demande au Gouvernement un rapport précisant les modalités de lancement d'un programme national de rénovation urbaine 2. Les axes principaux du PNRU 2 doivent être notamment : l'achèvement des travaux lancés dans le cadre du PNRU 1, la rénovation des quartiers mitoyens et de ceux qui, bien qu'étant dans le champ du PNRU 1 n'en ont pas bénéficié, une action plus forte sur les copropriétés, l'habitat indigne et insalubre, et le désenclavement par les transports collectifs.

L'article 19 renforce le rôle du préfet en cas de carence du maire aux obligations de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000.

L'article 20 interdit le relogement dit « DALO » dans les ZUS sauf accord du maire afin d'éviter des effets pervers de concentration des populations les plus défavorisées sur les mêmes zones.

(1) Avis n° 2860 (XIII^{ème} législature) présenté au nom de la commission des Affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2011, Tome XI - Ville et logement, Michel Piron, p. 15.

V.— AMENDEMENTS PROPOSÉS À LA COMMISSION

Pour compléter l'édifice de notre proposition de loi, nous proposons à la commission l'adoption de cinq amendements ayant pour objet de :

– mettre l'accent sur la participation et l'association des habitants à l'élaboration de la politique des villes et des quartiers en difficulté ;

- préciser que les contrats de promotion sociale et territoriale fixent les modalités d'intervention des politiques de droit commun dans les quartiers ;

– prévoir la participation systématique, et non au cas par cas comme dans la proposition de loi initiale, du président de l'EPCI à la conclusion des contrats de promotion sociale et territoriale ;

– mettre l'accent sur la rénovation des groupes scolaire dans le cadre des objectifs du PNRU 2 ;

– inscrire l'objectif de lutte contre l'habitat informel dans le cadre des objectifs du PNRU 2.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du 4 mai 2011, la commission a examiné la proposition de loi visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté (n° 3297) sur le rapport de M. François Pupponi, rapporteur.

M. François Pupponi, rapporteur. Nous nous sommes fondés sur un constat assez simple, découlant en partie du rapport que nous avons remis, M. François Goulard et moi-même, sur la politique de la ville et l'aide aux quartiers défavorisés : en trente ans, la France n'a pas été capable de régler les problèmes sociaux qui se manifestent dans les quartiers dits en difficulté, traduisant ainsi une sorte d'impuissance de la République à aborder efficacement ces territoires relégués. Tous les rapports, y compris celui de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) pour 2010, le démontrent : la situation sociale s'est même dégradée au cours de ces trente années, malgré tous les efforts accomplis par les gouvernements successifs, l'importance des investissements réalisés, en particulier par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et les moyens considérables mis en œuvre. Malgré cela, le manque d'efficacité est criant.

Devant l'échec des politiques menées au cours des dernières années, il nous est apparu urgent, non de préparer un nouveau plan en faveur des banlieues ni d'aborder tout le champ d'intervention des politiques publiques dans les territoires concernés, mais de proposer, selon quatre axes prioritaires, une politique d'urgence permettant d'éviter une nouvelle dégradation et de mettre en œuvre, à moyen et long terme, des actions publiques adaptées aux besoins.

Ces quatre axes concernent la gouvernance, la péréquation, l'emploi et le renouvellement urbain, l'idée étant d'intervenir de façon cohérente, concomitante et efficace sur chacun d'eux.

Concernant la gouvernance, il nous paraît important de bien définir les territoires, en distinguant deux catégories au niveau national : certaines villes *sont* des quartiers et d'autres *ont* des quartiers. Ainsi, lorsque 80 % de la population d'une ville se situe en zone urbaine sensible (ZUS), c'est évidemment sur l'ensemble du territoire communal qu'il faut intervenir. Lorsque, en revanche, une ZUS ne représente qu'une petite minorité dans une ville, il ne faut intervenir que dans le quartier correspondant. L'idée consiste donc à considérer soit une ville dans sa globalité, soit un quartier faisant partie d'une ville. Ce double zonage étant déterminé, un contrat unique de promotion sociale et territoriale sera proposé. Il portera sur le fonctionnement comme sur l'investissement, engagera l'ensemble des partenaires en relation avec la collectivité compétente, municipalité ou intercommunalité au niveau d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), fixera la totalité des crédits pour les six années du

mandat électif municipal, permettant ainsi de disposer d'une bonne visibilité d'intervention sur le territoire. On pourra fusionner les instances agissant dans ces quartiers, au moins l'ANRU et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), la question se posant aussi pour l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). Notre volonté n'est pas de mettre en cause tel ou tel organisme, mais de favoriser la cohérence des interventions sur l'ensemble des territoires.

Nous proposons aussi que la politique de la ville et des quartiers soit directement rattachée au Premier ministre, seul garant de l'intervention harmonieuse de tous les ministères concernés, car nous avons constaté dans ces territoires un manque d'intervention du « droit commun ».

La péréquation financière est indispensable pour remédier à l'inefficacité induite par la concentration des populations les plus fragiles dans les villes qui ont le moins de moyens pour s'en occuper. C'est d'ailleurs le cas de l'ANRU, dont tout le monde salue l'efficacité. Mais si nous continuons le renouvellement urbain des quartiers, ainsi que nous le proposons, et que les communes et les quartiers rénovés ne disposent pas des moyens d'entretenir ce qui a été réalisé par l'ANRU, dans quelques années, les investissements s'en trouveront dégradés et l'espoir qui était né sera mis à mal. L'effet sur les populations concernées serait catastrophique et contreproductif.

La péréquation représente aujourd'hui environ 3,8 milliards d'euros. Nous proposons de doubler ce montant, avec une répartition équivalente entre péréquation verticale et péréquation horizontale. L'État doit redéfinir ses relations avec les collectivités locales et faire en sorte que des dotations plus importantes soient attribuées aux villes les plus en difficulté. Il faut aussi que les villes bénéficiant de ressources élevées partagent leur richesse. On ne saurait supporter davantage les distorsions actuelles de ressources et de charges entre les communes les plus riches et les plus pauvres. Il faut donc amplifier la mise en œuvre du principe de la péréquation, au-delà de ce qui a déjà été réalisé avec la dotation de solidarité urbaine (DSU).

De nombreuses politiques publiques ont été mises en œuvre, mais elles ont souvent oublié la problématique de l'emploi. Il est inacceptable que 42 % des moins de 25 ans soient au chômage dans ces territoires, contre 22 % seulement hors des ZUS. D'une façon plus générale, le chômage des populations concernées constitue un fléau pour la République. Le manque d'emplois favorise en effet le développement de l'économie souterraine et parallèle, gangrenant peu à peu tous ces territoires.

C'est pourquoi nous formulons une triple proposition : maintenir des dispositifs pouvant être assimilés à des zones franches, à savoir des aides fiscales et sociales permettant, au moins, de conserver les activités existantes, voire d'en créer. Les zones franches ont fait la preuve de leur efficacité. On peut espérer,

dans un deuxième temps, favoriser l'emploi des habitants en dehors de leurs quartiers, car on ne pourra éradiquer le chômage par des dispositifs limités à ces quartiers. Il faudra instaurer pour cela des mécanismes d'accompagnement. Il convient enfin de lutter contre les discriminations et notamment sanctionner la discrimination à l'adresse.

Le renouvellement urbain exige de passer du Programme national de rénovation urbaine 1 (PNRU 1) au PNRU 2. Se pose toutefois la question de l'achèvement du financement du premier. Les années 2012 et 2013 seront très difficiles, du fait de la fameuse « bosse » de l'ANRU. Le PNRU 2, dont le financement ne se situerait pas nécessairement à la même hauteur que le précédent, devrait au moins permettre de terminer la rénovation des quartiers déjà engagée dans le cadre du PNRU 1 mais qui n'a pu faire l'objet d'un financement complet. On constate, en effet, en visitant certains des quartiers concernés, que la moitié seulement des travaux a été réalisée. Il faudra cependant modifier aussi certains des critères d'intervention du PNRU et de l'ANRU afin d'être plus efficient en matière de copropriété : on ne peut se contenter d'intervenir sur les seules copropriétés dégradées et sur l'habitat social public. Nous devons lutter non seulement contre l'habitat insalubre et indigne, mais aussi faire en sorte, en écho à une proposition de loi de notre collègue M. Serge Letchimy, que soit également pris en compte le logement dans les départements d'outre-mer, problème délicat et douloureux.

Il faudra enfin veiller à ne pas attribuer, dans ces quartiers renouvelés, de logements de la « loi DALO » car le PNRU ne saurait avoir pour conséquence de créer de nouveaux ghettos. On ne peut en effet continuer d'envoyer les populations déjà les plus fragiles dans les zones qui sont aussi les plus défavorisées.

M. Michel Piron. Le groupe UMP ne peut approuver cette proposition, non en raison de ses intentions ou de ses objectifs, mais de certaines de ses modalités.

À l'article 5, la prolongation des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et le passage au PNRU 2 ne tiennent pas compte du rôle croissant de l'intercommunalité.

Votre proposition de fusion entre l'ANRU, l'ACSE et EPARECA me surprend d'autant plus que le rapport que vous avez remis avec M. François Goulard ne la préconisait pas. Les savoir-faire de ces différents organismes sont bien distincts les uns des autres : l'approche commerciale et artisanale de l'EPARECA n'est pas du même ordre que celle de l'ANRU.

Vous avez souligné, et je vous en suis reconnaissant, qu'un effort avait déjà été accompli en matière de péréquation, par le moyen de la DSU. Dans le cadre du Comité des finances locales (CFL), nous avons travaillé à une meilleure péréquation, à la fois verticale et horizontale. Je tiens à rappeler que cette dernière,

instaurée par nos soins, prend aujourd'hui un essor remarquable : il est prévu que 2 % du total des recettes fiscales des communes et des EPCI alimenteront en 2015 le Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales, au terme d'une progression qui aura fait passer ce prélèvement de 0,5 % en 2012 à 1 % en 2013 et 1,5 % en 2014. Le montant de la péréquation dépassera alors le milliard d'euros. Il s'agit là d'un effort considérable.

À l'article 12, vous semblez vouloir exclure d'emblée du nouveau dispositif les transferts d'entreprises. Il peut, certes, produire des effets d'aubaine mais ne jetons pas l'enfant avec l'eau du bain et tenons compte des effets positifs du mécanisme pour l'activité dans les quartiers. En la matière, la prudence s'impose.

À l'article 16, vous voudriez conditionner l'exonération de charges sociales et fiscales à l'emploi de personnes issues des ZUS. Au nom même de la mixité sociale et, plus encore, de la nécessité d'accroître l'activité dans ces quartiers, cette mesure me semble s'éloigner de l'objectif qu'elle vise et risque même de se révéler nuisible.

Ces différents points justifient donc que nous désapprouvions votre proposition de loi, tout en saluant malgré tout l'objectivité avec laquelle vous avez traité l'action de l'ANRU et les efforts déployés par le gouvernement en matière de péréquation.

M. le président Serge Poignant. Je profite de l'occasion pour vous prier de bien vouloir excuser l'absence de notre collègue, M. Gérard Hamel, président de l'ANRU et précisément retenu par un conseil d'administration de cet organisme.

M. Henri Jibrayel. En matière de logement social, le constat est accablant et le bilan de la politique du Gouvernement, chaotique. Les promesses faites par M. Nicolas Sarkozy après les événements de 2005 n'ont pas été tenues. Le plan Espoir Banlieues de Mme Fadela Amara a échoué. La situation est véritablement catastrophique. C'est pourquoi nous avons déposé cette proposition de loi, afin de trouver des solutions immédiates. Elle est à la fois ambitieuse et peu coûteuse, avec la volonté d'éviter la coexistence de deux France : celle des quartiers difficiles et celle qui les ignore.

Dans les quartiers concernés, près de 600 000 jeunes sont au chômage. On déplore l'absence totale de volonté politique et financière de requalifier les grands ensembles. Tous les plans de sauvegarde, sur l'ensemble du territoire, ont été abandonnés. Des logements insalubres sont proposés par des marchands de sommeil en violation de toutes les normes de sécurité.

La proposition de loi comporte quatre orientations, que notre rapporteur a présentées : la gouvernance, la péréquation, l'emploi et la requalification urbaine. C'est pourquoi, je vous invite à adopter ce texte, qui permettra d'éviter l'explosion sociale vers laquelle nous nous dirigeons. À Marseille, les bailleurs ont

démisionné, la volonté politique a disparu et on ne compte que deux projets de l'ANRU pour toute la ville.

De 2007 à 2012, vous n'avez fait que des promesses et des discours, sans rien réaliser. Vous portez une lourde responsabilité.

M. Daniel Paul. Le texte que nous examinons s'inscrit dans le prolongement du rapport publié en 2010 par MM. François Goulard et François Pupponi et intitulé *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante*, qui décrivait « un contexte très défavorable à la prise en compte prioritaire des problématiques de politique de la ville » et utilisait l'expression sans équivoque d'« État appauvri ».

L'un des mérites de cette proposition de loi est de pointer du doigt la dégradation de la situation des quartiers populaires depuis 2003. À l'exception notable de l'ANRU, la politique de la ville menée par la droite depuis près de dix ans a débouché incontestablement sur un échec. Comme l'indique l'exposé des motifs, un tiers des 5 millions d'habitants des quartiers dits « sensibles » vivent sous le seuil de pauvreté. Il n'y a en la matière aucune fatalité et il faut bien comprendre la responsabilité du Gouvernement face à ce qui représente un enjeu en matière de cohésion sociale. Que ce soit au plan économique avec l'explosion du chômage, au plan social avec la montée de la pauvreté, au plan sociétal avec le culte nauséabond de l'argent roi, au plan culturel avec la stigmatisation des étrangers et le débat sur l'identité nationale, tout dans la politique du Gouvernement a œuvré à la dégradation de la situation. La baisse drastique de 40 % du budget alloué à la ville est en ce sens désastreuse.

La proposition de loi de nos collègues socialistes, qui établit un plan d'urgence pour nos quartiers, a le mérite d'aborder la question de la politique de la ville dans sa globalité. De fait tout ne peut pas lui être imputé. L'enjeu que représentent les quartiers populaires est global. Il pose une question de droit commun, d'ailleurs rappelée dans l'article 1^{er} : nous ne réglerons pas la question des quartiers sensibles sans un retour massif des financements d'État. Or, aujourd'hui, les maires et les communes se retrouvent bien seuls.

C'est pourquoi je trouve intéressante la proposition d'une politique de la ville gérée directement par le Premier ministre, tout comme les mesures financières déclinées dans le second chapitre de cette proposition de loi. Je pense notamment à l'article 8, qui prévoit la fixation dans le projet de loi de finances d'objectifs chiffrés et financés en matière de réduction des inégalités, ou encore au chapitre IV, qui traite du financement de l'ANRU et d'un PNRU 2.

Sur la question de la péréquation et de la solidarité financière entre communes, les pistes présentées par nos collègues socialistes sont intéressantes, comme l'augmentation du fonds de péréquation, abondé à hauteur de 2,5 % des recettes fiscales des communes, ou la valorisation du fonds de solidarité de la région Île-de-France. Je regrette cependant le manque de précision entourant la

réforme des dotations de l'État telle que proposée par la proposition de loi et visant à dégager 1,5 milliard d'euros. Il faudrait que nous menions une réflexion sur les critères qui président à la péréquation. Aujourd'hui, en effet, certaines villes qui ne jouent pas le jeu de la mixité sociale et qui ont parallèlement de faibles rentrées fiscales bénéficient de moyens liés à la péréquation. Ce n'est pas acceptable.

Enfin, sur la question de la géographie prioritaire, le texte tel que présenté reste dans la généralité, ce qui rend impossible tout avis définitif. Cela est aussi vrai pour les articles concernant les politiques d'emploi dans ces quartiers, comme l'article 13. J'alerte à ce propos mes collègues socialistes sur la mise en place d'une géographie prioritaire trop resserrée qui se constituerait au détriment de communes jugées « pas assez pauvres », mais pour qui les financements d'État sont indispensables. Il nous faut mener une réflexion commune et globale sur la géographie prioritaire, sans en masquer les limites. Encore une fois, celle-ci se révélera inutile sans un engagement financier de l'État en matière de réduction des inégalités sur l'ensemble du territoire.

Sur le fond de ces quelques remarques, les députés communistes, républicains et du Parti de gauche voteront pour cette proposition de loi.

M. Jean Dionis du Séjour. Cette proposition de loi est d'une envergure et d'une qualité qui correspondent bien aux enjeux. La condamnation que nous venons d'entendre me semble cependant un peu sévère. Pour avoir été au pouvoir, la gauche sait bien – et le maire de Sarcelles avec elle – qu'il n'est pas facile de résoudre le problème des banlieues. Il faut, dans ce domaine, beaucoup d'humilité.

Je tiens également à saluer, comme l'a fait le rapporteur dans un esprit républicain, la création de l'ANRU par Jean-Louis Borloo. C'est un outil remarquable, qu'il conviendra de prolonger. À ce titre, je trouve intéressante l'idée d'un PNRU 2, plus adapté.

Il faut donc prendre cette proposition de loi au sérieux et la discuter d'une manière approfondie. Cependant, les centristes ne la voteront pas, car ils ont deux critiques de fond à lui opposer.

Tout d'abord, elle est trop parisienne et trop métropolitaine. Il est en effet inquiétant de lire, page 7, que, « [d]ans l'optique d'une réforme, le rapport proposé devra donc notamment s'attacher à décliner (...) une géographie prioritaire renforcée, recentrée » et « une géographie prioritaire qui distingue la situation de villes qui sont des quartiers défavorisés de celle de villes qui ont quelques quartiers défavorisés ». Il est en effet clairement prévisible que le dispositif traitera les très grands ensembles et oubliera un certain nombre de villes, notamment les villes moyennes – or, en Aquitaine, par exemple, les quartiers de Bordeaux ont un niveau de revenu supérieur à celui des quartiers sensibles d'Agen. Il faut donc appliquer des critères sociaux, et non pas géographiques ou de taille. Nous rejoignons en ce sens l'analyse de M. Daniel Paul. La misère et la souffrance ne sont pas forcément les plus grandes dans les grands ensembles parisiens.

Par ailleurs, cette loi nous semble trop jacobine, en ce que les réponses qu'elle propose reposent toujours sur l'État, que ce soit en matière de financement ou de gouvernance, avec la montée en puissance des préfets. Alors qu'il est inévitable que, dans la prochaine décennie, l'État et les départements disposent de moins d'argent, c'est autour des collectivités qui auront des moyens financiers – agglomérations et régions – qu'il faudrait construire une gouvernance.

Pour ces deux raisons, je le répète, nous ne voterons pas cette proposition de loi.

M. Bernard Gérard. En ma qualité de président de l'EPARECA, j'ai trouvé les observations de certains de nos collègues très sévères et injustes. Depuis que j'ai pris mes fonctions, j'ai vu passer la RGPP 1 et la RGPP 2, les inspections de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de la Direction générale des finances, ainsi que les rapports parlementaires des sénateurs et des députés : la fusion avec l'ANRU, que certains ont pu envisager, s'est révélée être une fausse bonne idée. Comme l'a en effet rappelé M. Piron, l'EPARECA est seul à disposer de prérogatives de puissance publique qui lui permettent d'aller jusqu'à l'expropriation de fonds de commerce à réhabiliter dans les quartiers en difficulté, ce qui assure la cohérence de son action.

Cette action n'est nullement négligeable. En effet, l'EPARECA, créé en 1996 et mis en œuvre en 1999, traitait initialement trois dossiers par an. Ce chiffre est désormais de 10 pour le dernier contrat d'objectifs et de moyens. Cent dossiers ont été traités, qui concernent 100 villes, et il en reste encore une petite centaine à traiter. L'intervention de l'État représente aujourd'hui 10,5 millions d'euros par an, mais l'EPARECA s'autofinancera à partir de 2014.

Opérateur public, l'EPARECA gère pendant 4 ou 5 ans les commerces réhabilités, qui bénéficient de loyers soutenables en fonction de leur chiffre d'affaires et de la nature de leurs activités, ce qui permet de les remettre très vite sur le marché et d'apporter de l'emploi dans les quartiers en difficulté. Ce serait une erreur que de vouloir supprimer un outil unique que nous envient plusieurs pays européens. Irait-on proposer à l'ANRU une fusion avec les sociétés d'HLM au motif qu'elles font le même travail ? Toutes les études réalisées sur l'EPARECA ont convenu qu'il s'agissait d'un outil original et précieux pour la réhabilitation des quartiers en difficulté.

M. François Brottes. Je rappelle à ceux qui reprochent à ce texte d'être trop parisien ou trop axé sur les villes que, bien que déposées sur des thématiques distinctes, nos propositions ont une cohérence d'ensemble. Nous avons en effet proposé le bouclier rural, qui vise à permettre aux populations des campagnes et des villes moyennes de ne pas subir la RGPP et la désertification qui l'accompagne et à établir des partenariats entre villes et campagnes. La proposition de loi relative au logement que nous venons d'examiner prévoit l'abaissement des seuils pour les communes de moins de 1 500 habitants. Ainsi, la

politique de la ville et des quartiers est l'affaire de tous et le pacte républicain suppose que l'on s'intéresse à toutes les questions.

Tous les quartiers n'ont pas les mêmes caractéristiques et la situation est plus cruelle dans les quartiers en difficulté de l'Île-de-France, de Marseille, de Lyon ou de Toulouse que dans ceux de villes moyennes. Il faut prendre d'urgence des mesures draconiennes de discrimination positive car, lorsqu'il n'y a plus aucune espérance et que les moyens manquent, une explosion est possible. Une approche ciblée est donc nécessaire, mais elle n'est pas incohérente avec l'ensemble des autres aspects d'une politique des territoires.

M. le rapporteur. Monsieur Piron, pour ce qui est de l'intercommunalité, je proposerai un amendement à l'article 5 tendant à assurer que le président de l'intercommunalité soit signataire du contrat unique.

En matière de péréquation, la loi de finances témoigne d'une volonté d'aller dans le bon sens, mais les difficultés surgissent toujours au moment où il faut payer – et cela sur tous les bancs. Cette réforme est pourtant fondamentale et il est indispensable de donner aux communes les plus pauvres les moyens de mettre en œuvre des politiques sociales dans ces territoires.

Les zones franches urbaines ont donné lieu à des effets d'aubaine au sein d'une même ville, en incitant des entreprises ou des commerces – notamment les professions libérales, en particulier médicales – à se délocaliser des quartiers anciens vers les quartiers voisins. Il faut éviter de désertifier ainsi une partie du territoire et maintenir l'activité dans les quartiers où elle existe tout en permettant la création de micro-entreprises dans les quartiers en difficulté.

Pour ce qui concerne l'emploi, il s'agit de créer de l'activité afin que les habitants des quartiers puissent y travailler, mais aussi de leur permettre d'avoir, comme les autres, accès à l'emploi hors de ces quartiers, qui ne doivent pas être « ghettoïsés » – ce qui était l'un des effets négatifs des zones franches. La discrimination est une réalité et certaines entreprises hésitent à embaucher des habitants de ces territoires. Il faut, pour régler le problème du chômage dans ces territoires, permettre à leurs habitants de travailler aussi ailleurs.

J'en viens, monsieur Dionis du Séjour, à la géographie prioritaire. Dans les villes dont 80 % ou 90 % du territoire est classé en ZUS – et dont les 10 % ou 20 % restants connaissent généralement aussi une situation sociale difficile –, il convient d'intervenir sur l'ensemble du territoire communal. En revanche, il faudra bien évidemment s'occuper aussi d'un quartier en difficulté de 5 000 habitants dans une ville de 200 000 habitants. La question est donc de savoir si l'intervention se fait à l'échelle de la ville ou du quartier. L'un des torts de la politique de la ville a jusqu'à présent eu tort de ne pas tenir assez compte des situations particulières, qui appellent des interventions différentes.

Il faudra en revanche éviter le saupoudrage de l'action publique. Il n'est, par exemple, pas raisonnable que 750 communes de plus de 20 000 habitants sur 900 touchent la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Le dispositif proposé n'est pas à proprement parler « métropolitain » ou « parisien », mais bon nombre de grands ensembles en grande difficulté sont concentrés en région parisienne. Il y a une spécificité francilienne, qui démontre d'ailleurs l'incapacité de la région capitale à prendre en compte ces quartiers défavorisés. La solidarité intercommunale et la prise en compte de ces quartiers sont une réalité hors région parisienne, mais pas en Île-de-France, où cohabitent des agglomérations très pauvres et très riches.

En matière de contractualisation, notre proposition n'est guère « jacobine » : elle consiste à passer à une nouvelle phase, encore plus efficace, de la décentralisation. De fait, une fois un contrat conclu entre l'État et la commune, c'est à cette dernière qu'il incombe de mettre en œuvre le contrat. C'est précisément aujourd'hui que la situation est jacobine, car l'État attribue des dotations dont le préfet demande des comptes au maire. Nous demandons des moyens pour les communes, un contrat clairement défini en début de mandat municipal et une mise en œuvre des politiques par les élus locaux, avec des critères d'évaluation régulière de l'efficacité de ces politiques.

Pour ce qui concerne l'EPARECA, il conviendrait de ne pas multiplier les intervenants pour la mise en œuvre d'un même projet. Un document unique signé par un petit nombre d'intervenants serait plus efficace et témoignerait d'une meilleure gouvernance dans ces territoires.

II.— EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER}

NOUVELLE GOUVERNANCE ET ZONAGE RÉNOVÉ

Le chapitre I^{er} de la proposition de loi est consacré à la gouvernance et décline plusieurs mesures devant permettre la mise en œuvre dans nos villes de véritables projets locaux de territoire.

Ainsi, l'article 1^{er} rappelle le rôle de l'État comme garant de l'égal accès de tous aux services publics sur le territoire national.

L'article 2 fait de la politique des villes et des quartiers en difficulté une priorité nationale dont la responsabilité est directement rattachée au Premier ministre.

L'article 3 prévoit une évaluation régulière de la politique de la ville, avec la réunion semestrielle obligatoire du comité interministériel des villes sous l'égide du Premier ministre.

L'article 4 prévoit une réforme globale de la géographie prioritaire : actualisation et meilleure articulation entre les différents zonages.

L'article 5 substitue aux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) des contrats de promotion sociale et territoriale.

L'article 6 permet le cofinancement, entre plusieurs collectivités territoriales, de projets portés dans ce nouveau type de contrat (aussi bien en fonctionnement qu'en investissement).

Article 1^{er}

Rôle de l'État comme garant de la proximité et de l'égal accès des citoyens aux services publics

Cet article a pour objet de réaffirmer le rôle de l'État comme garant de la proximité et de l'égal accès des citoyens aux services publics. L'alinéa 1 qualifie ce rôle de fondement de la cohésion sociale et territoriale de la République sur l'ensemble du territoire.

L'alinéa 2 rappelle en outre que l'État est responsable de la bonne exécution des missions de service public exercées par les entreprises qui lui sont liées par un contrat de service public. Cet alinéa rappelle en outre les grands principes du droit du service public que sont : la continuité, l'égalité d'accès, la péréquation tarifaire et l'adaptabilité. Enfin, il est précisé que l'État doit veiller à la qualité, au maintien et au développement des réseaux de service public et sanctionner les manquements et défaillances des entreprises concessionnaires.

*
* *

La Commission rejette l'article 1^{er}.

Article 2

Définition de la politique des villes et des quartiers en difficulté

Cet article redéfinit la politique de la ville, rebaptisée politique des villes et des quartiers en difficulté.

LE DROIT EN VIGUEUR

Dans le droit en vigueur, l'article 1^{er} de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville définit la politique de la ville et du développement social urbain en indiquant qu'elle est conduite par l'État et les collectivités territoriales dans le respect de la libre administration de celles-ci, selon les principes de la décentralisation et dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. Outre les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale définis par la loi d'orientation pour la ville, elle a pour but de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé. A cette fin, des dispositions dérogatoires du droit commun sont mises en œuvre en vue de compenser les handicaps économiques ou sociaux des zones urbaines sensibles, des zones de redynamisation urbaine et des zones franches urbaines.

LA PROPOSITION DE LOI : UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE SOUCIEUSE DE RÉINTRODUIRE LE DROIT COMMUN DANS LES TERRITOIRES

L'article 2 propose une nouvelle définition de la politique des villes et des quartiers en difficulté.

1. La responsabilité des différents acteurs

L'alinéa 2 précise tout d'abord que cette politique constitue une priorité nationale. C'est aussi une politique partenariale menée conjointement :

– par l’État, sous la conduite du Premier ministre ;

– et par les collectivités territoriales, dans le respect de leur libre administration, en vertu des principes de la décentralisation.

Cette politique s’effectue dans un cadre contractualisé formalisant le partenariat entre l’État et les collectivités, représentés respectivement par le préfet et par le maire ou le président de l’intercommunalité.

Enfin, il convient de souligner que cette politique associe de nombreux acteurs : outre l’État et les collectivités ainsi que leurs groupements, les acteurs institutionnels, associatifs et économiques, ainsi que les habitants des quartiers.

2. Les objectifs poursuivis

L’alinéa 3 reprend les dispositions actuellement en vigueur s’agissant des objectifs de la politique des villes et des quartiers en difficulté.

3. Les moyens alloués

Face aux objectifs affichés, la proposition de loi propose l’allocation de moyens à la politique des villes et des quartiers en difficulté. Il est essentiel d’insister sur la mobilisation spécifique des moyens de droit commun dans les quartiers en difficulté. En effet, comme nous le rappelons dans l’exposé des motifs, force est de constater que les moyens de la politique de la ville sont venus peu à peu compenser des moyens de droit commun de moins en moins présents. Il n’y a pas une politique de la ville pour les banlieues et des politiques de droit commun pour le reste du territoire national. Il y a des politiques de droit commun pour tous, qui prennent en compte les inégalités de départ entre les personnes, les villes et les territoires, et une politique des villes et des quartiers en difficulté qui vient accentuer le soutien de l’État dans ces quartiers prioritaires. Il est capital de conduire l’ensemble des ministères à renforcer leurs politiques de droit commun dans les quartiers les plus en difficulté.

C’est pourquoi l’alinéa 4 prévoit que l’ensemble des politiques publiques contribue à la politique des villes par la mobilisation des crédits de droit commun.

En complément des crédits de droit commun, l’État et les collectivités mobilisent des crédits spécifiques au titre de la politique des villes pour *« compenser les handicaps économiques ou sociaux des territoires prioritaires »* tels que les définit l’article 4 de la proposition de loi.

AMENDEMENT PROPOSÉ À LA COMMISSION

Nous proposons à la commission d’adopter un amendement à l’alinéa 2 de cet article, visant à mettre l’accent sur la participation et l’association des habitants à l’élaboration de la politique des villes et des quartiers en difficulté.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CE 1 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement tend à préciser que les habitants sont associés à l'élaboration des politiques.

La Commission rejette cet amendement.

Puis elle rejette l'article 2.

Article 3

Réunion semestrielle du comité interministériel des villes et évaluation des résultats de la politique des villes et des quartiers en difficulté

L'article 3 introduit un nouvel article dans la loi de mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, afin de préciser que le Premier ministre, auquel serait directement rattachée la conduite de la politique des villes (cf. *supra* l'article 2), doit réunir tous les six mois le comité interministériel des villes afin d'évaluer les résultats obtenus dans les quartiers.

Rappelons que le comité interministériel des villes (CIV) est l'instance de décision de la politique de la ville. Il réunit, sous l'autorité du Premier ministre ou du ministre en charge de la ville, tous les ministres concernés par cette politique. Il arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens. Les décisions qu'il prend sont préparées par le Secrétariat général du CIV. Au niveau national, ces décisions sont formalisées par l'élaboration de textes d'application entre le Secrétariat général du CIV et les administrations centrales concernées, et par la définition de modalités de suivi.

Le CIV veille à faire fonctionner le caractère interministériel de la politique de la ville et à favoriser la prise en compte, par chacun des ministères concernés, de la spécificité des quartiers sensibles, dans leurs politiques et leurs moyens budgétaires. Depuis la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la politique de la ville dispose d'un « document de politique transversale » (DPT) qui recense l'ensemble des programmes et des moyens des autres ministères qui concourent à cette politique.

Il se réunit actuellement une fois par an et sa dernière réunion s'est tenue le 18 février dernier.

*

* *

La Commission rejette l'article 3.

Article 4

Réforme globale de la géographie prioritaire

L'article 4 a pour objet de programmer la refonte globale de la géographie des quartiers prioritaires.

En effet, réinventer la gouvernance de la politique des villes, c'est aussi en réformer les outils : les erreurs du saupoudrage, de la multiplication des périmètres d'action, du fractionnement des interventions entre l'humain et l'urbain, appellent la refonte de la géographie prioritaire.

Il est capital, dans le cadre de cette réforme, de distinguer entre :

- la situation des villes qui *sont* des quartiers défavorisés,
- de celle des villes qui *ont* des quartiers défavorisés sur leur territoire.

En effet, la situation d'une ville dont 80 % du territoire est en zone urbaine sensible (ZUS) n'est pas la même que celle d'une ville dont 20 % du territoire est en ZUS. On comprend mal, quand une ville a 80 % de son territoire en ZUS, que toute la ville ne soit pas considérée comme territoire prioritaire et que 20 % de ce territoire soit exclu de la politique des villes. Il est également important de concentrer les moyens, en ciblant l'intervention publique sur les territoires qui ont structurellement peu de ressources et beaucoup de charges socio-urbaines.

C'est pourquoi l'article 4 insère un nouvel article dans la loi relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville prévoyant, à l'alinéa 2, qu'à compter du 1^{er} septembre 2012, soit lors de la prochaine législature, le Gouvernement engage une réforme globale de la géographie prioritaire et associe à cette refonte les acteurs concernés : élus, professionnels, acteurs locaux.

Cette refonte doit porter sur l'actualisation des zonages, sur une meilleure articulation entre les zonages et dispositifs existants, et entre géographie prioritaire et géographie contractuelle.

Il convient en effet de mettre fin à l'empilement des dispositifs :

- zonage de la politique de la ville proprement dite avec les « zones urbaines sensibles » ;
- zonage de la politique urbaine avec les « zones ANRU » ;
- zonage économique avec les anciennes « zones franches urbaines » (ZFU) et les zones de redynamisation urbaine.

A ces dispositifs, il faut également ajouter le zonage de l'Éducation nationale avec les « zones d'éducation prioritaire » (ZEP), même s'il ne relève pas de la politique de la ville à proprement parler.

Il convient aussi que cette réforme s'attache à recentrer et à renforcer la politique des villes, tout en tenant compte de la capacité d'une collectivité à assumer les besoins de ses habitants. Le nouveau zonage retenu s'attachera à prioriser les territoires d'intervention.

L'alinéa 3 de l'article 4 précise qu'un rapport ayant trait à cette réforme sera remis au Parlement le 1^{er} octobre 2013. Ce rapport précisera la notion de territoires prioritaires, et reprendra la distinction évoquée plus haut entre villes qui *sont* des quartiers défavorisés, et villes qui *ont* des quartiers défavorisés. En outre, ce rapport devra permettre de mieux articuler les périmètres d'intervention et les projets de territoire.

Enfin, il est essentiel également de définir les modalités d'accompagnement des sorties progressives des territoires non retenus, ainsi que nous le précisons dans l'exposé des motifs de la proposition de loi.

*
* *

La Commission rejette l'article 4.

Article 5

Contrat de promotion sociale et territoriale

Cet article a pour objet de faire évoluer les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) vers des contrats de promotion sociale et territoriale.

A cette fin, il insère un nouvel article dans la loi du 14 novembre 1996 (relance pour la ville).

LES CONTRATS URBAINS DE COHÉSION SOCIALE DANS LE DROIT EN VIGUEUR

Les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ont succédé en 2007 aux contrats de ville comme cadre du projet de territoire développé au bénéfice des quartiers en difficultés. Le contrat urbain de cohésion sociale est un contrat passé entre l'État et les collectivités territoriales qui engage chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés (chômage, violence, logement...). Il est élaboré à l'initiative conjointe du maire, ou du président de l'EPCI, et du préfet de département. Le cadre général et les orientations ont été définis par le comité interministériel à la ville (CIV) du 9 mars 2006.

Les contrats ont été signés, initialement, pour une période de trois ans (2007-2009), par le préfet de département et par le maire et/ou le président de l'EPCI, en concertation avec le préfet de région. Les conseils régionaux et les

conseils généraux ont pu, à leur demande, être associés à la contractualisation. De même, selon les problématiques relevées localement, des partenaires privilégiés ont pu être sollicités : Caisse des dépôts et consignations, caisses d'allocations familiales, bailleurs sociaux, rectorats, CCAS...

Les contrats sont actuellement prolongés et demeureront en vigueur jusqu'au 31 décembre 2014.

Le CUCS prend en compte à la fois les politiques structurelles développées par les communes et/ou EPCI en direction des quartiers et les actions spécifiques conduites au sein même de ces quartiers. Il doit ainsi assurer la cohérence de l'ensemble des dispositifs existant sur le territoire quelle que soit leur échelle d'intervention.

Le contrat s'articule autour de 3 axes :

- un projet global de cohésion sociale visant les objectifs définis dans les articles 1 et 2 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003.
- des programmes d'actions pluriannuels déclinant ce projet sur 5 champs prioritaires : l'accès à l'emploi et développement économique, amélioration du cadre de vie, réussite éducative, citoyenneté et prévention de la délinquance, santé.
- les modalités de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation et de révision du contrat à mi-parcours.

L'intégration, la lutte contre les discriminations et l'accompagnement de la jeunesse sont des objectifs pris en compte de façon transversale.

On dénombre 467 CUCS en France métropolitaine et 30 dans les DOM. Parmi ceux-ci, 8 contrats communautaires indépendants encadrent de 2 à 16 CUCS. On compte ainsi 4 contrats-cadres dans le Nord-Pas-de-Calais, dont 2 CUCS intercommunaux pour le contrat-cadre de l'arrondissement de Douai, 2 contrats-cadres en Île-de-France, 1 en Martinique et 1 à La Réunion.

355 CUCS étaient auparavant concernés par les 247 contrats de ville, et 142 entrent pour la première fois dans un dispositif contractuel ; parmi ceux-ci 82 % sont signés par une seule commune.

Au total :

- 204 CUCS sont signés par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont 19 sans leurs communes membres.
- 30 CUCS sont signés par plusieurs communes sans leur EPCI de rattachement.
- 263 CUCS sont signés par une commune seule.

Un nombre limité de CUCS ont été signés par les conseils régionaux (21 %), et par les conseils généraux (34 %). Les autres signataires importants sont les CAF (42 %), les bailleurs sociaux (26 %), et dans une moindre mesure la Caisse des dépôts et consignations (4 %).

LES CONTRATS DE PROMOTION SOCIALE ET TERRITORIALE PROPOSÉS PAR LA PROPOSITION DE LOI

Afin de renforcer l'efficacité et la cohérence des CUCS, nous proposons d'en refondre l'architecture par leur transformation en contrat de promotion sociale et territoriale.

1. Un outil de coordination

L'alinéa 2 de l'article 5 prévoit la transformation des CUCS en contrats de promotion sociale et territoriale (CoProST), qu'il définit comme l'outil opérationnel local coordonnant l'ensemble des dispositifs mis en place dans le cadre de la politique des villes et des quartiers en difficulté sur un territoire identifié.

2. Des champs d'action multiples

L'intérêt majeur de ce contrat est énoncé à l'alinéa 3, qui s'articule avec le précédent article de la proposition de loi : il s'agira en effet d'un contrat *unique* et transversal comme doit l'être toute politique dans les quartiers. Ce contrat réunira donc deux dimensions aujourd'hui séparées dans l'action des pouvoirs publics dans ces quartiers :

- la politique de développement social ;
- la politique de rénovation urbaine.

En ce sens, cette nouvelle définition est aussi à mettre en parallèle avec l'article 7 de la proposition de loi qui propose une fusion de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

Les champs d'action du CoProST seront multiples : renouvellement urbain, emploi, activité économique, habitat, cadre de vie, réussite éducative, prévention de la délinquance, citoyenneté et santé.

Ce contrat devra déterminer concrètement un projet de territoire en identifiant des priorités d'actions et des objectifs de réduction des inégalités sociales et territoriales.

3. Un contrat qui associe l'ensemble des acteurs concernés

L'alinéa 4 de l'article 5 prévoit l'association d'un maximum d'acteurs concernés à son élaboration : collectivités locales et leurs groupements, préfet, nouvelle ANRUCS ⁽¹⁾ créée par la proposition de loi, organismes sociaux, acteurs associatifs et économiques, et habitants.

L'association de ces acteurs à la politique contractuelle des pouvoirs publics sera formalisée dans le cadre de conventions régissant les modalités de participation de chacun.

4. Un contrat permettant la délégation de compétences au maire

Véritable innovation, l'alinéa 5 de l'article 5 prévoit la possibilité d'organiser des délégations de compétences au maire dans le cadre du CoProST dans des domaines précis qui intéressent au premier chef l'action publique dans les quartiers : l'emploi, l'éducation et la sécurité, qui demeurent des politiques centralisées.

Extrait du rapport d'information ⁽²⁾ fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés par MM. François Goulard et François Pupponi

« Le pilote réel de la politique de la ville est le maire dans sa commune. Il ne fait pas de doute qu'il est le seul à disposer à la fois de la vision globale et de la connaissance des détails sur lesquels s'élabore un projet et s'exerce une pratique quotidienne en matière de politique de la ville ; sans compter l'apport symbolique et pratique que lui confère la légitimité apportée par le suffrage universel et l'attachement intime qui le lie à sa commune. C'est à son niveau que peut efficacement être exercée une forme cohérente d'« interministérialité » ; l'exercice par le maire de compétences portant sur des thématiques diverses peut constituer une réelle plus-value dans la conduite des politiques publiques territorialisées. Ces constats conduisent [les] rapporteurs à proposer, dans le cadre d'une contractualisation locale renouvelée en matière de politique de la ville, d'attribuer à titre expérimental aux maires de nouvelles compétences de « maîtrise d'ouvrage » portant sur les domaines de l'emploi, de l'éducation et de la sécurité.

Si le maire nous semble le garant d'une proximité opérationnelle efficace, le code général des collectivités territoriales prévoit opportunément que le projet urbain dans lequel s'intègre la politique de la ville relève de l'intercommunalité. C'est à ce niveau que doit être assurée la cohérence entre les Cucs, les conventions de rénovation urbaine, mais aussi, par exemple, le programme local de l'habitat ou le plan local d'urbanisme. La cohérence stratégique gagne d'ailleurs à être déclinée au plan opérationnel ; ainsi, dans la communauté urbaine de Lyon, chaque directeur technique, entouré d'une équipe de projet, est responsable, au titre d'un territoire « politique de la ville », du projet de rénovation urbaine et de la convention communale d'application du Cucs unique d'agglomération, les personnels concernés étant mandatés et rémunérés à ce titre à la fois par l'État, la communauté urbaine et la commune.

On note qu'un tel dispositif ne peut fonctionner que sur la base d'une entente entre maires d'un EPCI. Sur ce point, une élection des conseillers communautaires au suffrage universel de listes

(1) Agence nationale pour la rénovation urbaine et la cohésion sociale.

(2) Rapport n° 2853 du 21 octobre 2010.

pourrait constituer un élément « clivant » susceptible de nuire à cette entente d'intérêt général. Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, en envisageant une identification des futurs délégués communautaires sur les listes présentées aux élections municipales en lieu et place de leur élection par le conseil municipal, semble ménager les fondements d'une telle entente. »

5. Un contrat assorti de moyens financiers

L'alinéa 6 précise que le CoProST devra indiquer les moyens alloués au projet territorial qu'il formalise : il devra ainsi détailler les crédits de droit commun et les crédits spécifiques à mobiliser.

6. Un contrat partenarial

Ce contrat sera conclu entre le préfet et le maire, et, le cas échéant, avec le président de l'EPCI, ainsi qu'avec la nouvelle ANRUCS.

Le CoProST aura une durée de six ans et devra coïncider avec la durée du mandat local, afin de responsabiliser l' élu local dans la mise en œuvre de celui-ci.

7. Un contrat soumis à évaluation

L'alinéa 8 de l'article 5 prévoit que chaque CoProST fera l'objet d'une évaluation à mi-mandat. Cette évaluation portera sur les objectifs fixés et les moyens mis en œuvre par les différents partenaires. Il s'inscrit ainsi dans une logique de performance axée sur des résultats.

AMENDEMENTS PROPOSÉS À LA COMMISSION

Nous proposons tout d'abord de préciser que les contrats de promotion sociale et territoriale fixent les modalités d'intervention des politiques de droit commun dans les quartiers.

En outre, afin de tenir pleinement compte du rôle que joue l'intercommunalité dans la mise en œuvre de la politique contractuelle des villes et des quartiers en difficulté, nous proposons un amendement visant à prévoir la participation systématique, et non au cas par cas comme dans la proposition de loi initiale, du président de l'EPCI à la conclusion des contrats de promotion sociale et territoriale.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CE 2 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement vise à préciser que les contrats proposés doivent déterminer la mise en œuvre des politiques de droit commun.

La Commission rejette cet amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 3 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement tend à préciser que le président de l'intercommunalité est systématiquement signataire du contrat de cohésion sociale.

La Commission rejette cet amendement.

Puis elle rejette l'article 5.

Article 6

Cofinancement des projets mis en œuvre dans le cadre des contrats de promotion sociale et territoriale

Cet article permet le cofinancement des projets mis en œuvre dans le cadre des CoProST.

Toute action conduite dans le cadre de la politique des villes et des quartiers en difficulté ouvre la possibilité aux financements croisés. Or, la réforme des collectivités territoriales a injustement interdit dans ce domaine les financements conjoints de la commune, de l'EPCI, du département et de la région, qui constituent pourtant, avec la contractualisation, l'un des principes mêmes de la politique de la ville.

Les communes les plus en difficulté sont en effet dans l'incapacité de financer *a minima* 20 % de tout projet local qu'elles souhaiteraient développer. Dans le domaine du fonctionnement, ces communes ont aussi besoin de moyens importants pour faire vivre les services et équipements publics et les structures associatives nécessaires à l'ensemble de la population.

C'est pourquoi il est proposé de modifier le code général des collectivités territoriales.

Le I de l'article 6 (alinéa 2) modifie l'article L. 1111-10 qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2012 et qui décline les modalités de participation financière d'une collectivité d'échelon supérieur à un projet d'une collectivité d'un échelon subsidiaire. L'objectif de l'alinéa 2 est de préciser que les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de promotion sociale et territoriale.

Le II de l'article 6 (alinéa 3) modifie l'article L. 1611-8 du même code, en vertu duquel à compter du 1^{er} janvier 2015, à défaut d'adoption dans la région concernée d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, aucun projet ne peut bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et une

région, sauf s'il est décidé par une commune dont la population est inférieure à 3 500 habitants ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est inférieure à 50 000 habitants.

L'article précise cependant que cette disposition n'est pas applicable aux subventions de fonctionnement accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme. La proposition de loi ajoute à ces domaines, la politique des villes et des quartiers en difficulté.

*
* *

La Commission rejette l'article 6.

Article 7

Fusion de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux

Cet article prévoit la fusion de trois établissements agissant spécifiquement dans les quartiers :

- l'ANRU ;
- l'ACSé ;
- et l'EPARECA.

En effet, il est impératif de mener une politique plus efficace et plus lisible dans ces territoires, afin de résoudre les contradictions d'intervention de l'État. Dans notre rapport d'information précité, nous indiquons que « *la politique de la ville doit s'appuyer à la fois sur la nécessaire rénovation urbaine et sur une politique spécifique d'interventions sociales au sens large* » car « *l'investissement que la France a consenti pour rénover ces quartiers urbains difficiles ne sera rentabilisé que si les questions « sociales » au sens large y sont mieux traitées qu'aujourd'hui* ».

La fusion que nous proposons s'inscrit donc dans la même logique que le contrat unique de l'article 5. Cette nouvelle architecture de la politique des villes et des quartiers en difficulté vise à rendre cohérente l'intervention publique dans ces territoires.

Nous proposons à l'alinéa 1 de l'article 7 de créer une Agence nationale pour la rénovation urbaine et la cohésion sociale (ANRUCS) issue de la fusion entre l'ANRU, l'ACSé et l'EPARECA.

PRÉSENTATION DES TROIS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

L'ANRU a été créée dans le but de simplifier et d'accélérer les démarches des collectivités locales et des bailleurs sociaux désireux de mettre en œuvre des projets de rénovation urbaine. Alors qu'auparavant, les collectivités devaient s'adresser à divers organismes financiers et administratifs, l'agence devient leur interlocuteur unique et leur offre la garantie de ses financements avec un programme de maîtrise d'ouvrage et un calendrier précis. L'une des originalités de l'agence est la valorisation de la « démarche de projet » de la collectivité. L'ANRU permet aux maires et aux élus locaux de mettre en œuvre leur vision de désenclavement des quartiers « afin de promouvoir un mode d'organisation sociale qui englobe la ville dans son ensemble ». Au niveau national, l'ANRU rassemble au sein de son comité d'engagement les partenaires (SG-CIV, DGALN/DHUP, 1% Logement, USH, Caisse des Dépôts...) qui partagent les objectifs du Programme et ont défini conjointement les principes et les conditions de participation de l'ANRU au financement des projets de rénovation urbaine. Le ministère de l'Outre Mer, la CGLLS, l'ANAH et l'EPARECA sont conviés au Comité d'Engagement en tant que de besoin. Ce comité a la charge d'examiner les projets et de donner son avis sur l'engagement financier de l'Agence. Le Préfet, délégué territorial de l'ANRU dans le département et son adjoint assurent l'instruction du projet, qui donnera lieu à la signature d'une convention pluriannuelle. Les services de l'État 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.

L'ACSÉ est chargée de mettre en œuvre la politique gouvernementale en matière de politique de la ville, de lutte contre les discriminations et d'égalité des chances. Elle gère donc la majeure partie des crédits consacrés par l'État à ces priorités. En outre, ses missions s'étendent à la gestion du service civique et du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Elle anime les programmes conduits pour les habitants des quartiers de la politique de la ville dont la dynamique Espoir Banlieues, à laquelle concourent l'ensemble des ministères au travers de mesures dans le domaine de l'éducation, de l'emploi, de l'habitat et du cadre de vie, de la santé et de la sécurité.

L'EPARECA a pour mission de se substituer aux acteurs privés défaillants afin de redonner vie à des espaces commerciaux dans les quartiers en difficulté, avec un objectif central : le retour au droit commun. Créé en 1998 en application de la loi du pacte de relance pour la Ville, l'EPARECA accompagne les collectivités locales dans la reconquête de leurs zones commerciales et artisanales de proximité, au sein des quartiers en difficulté.

L'alinéa 2 précise qu'à compter de la date d'installation du conseil d'administration de la nouvelle agence, lui seront transférés les compétences, personnels, biens, moyens, droits et obligations des deux agences et de l'établissement fusionnés. L'alinéa 3 renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer les détails d'organisation de l'agence.

*

* *

La Commission rejette l'article 7.

CHAPITRE II

**POUR UNE VÉRITABLE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE ET LA
RÉDUCTION DES INÉGALITÉS TERRITORIALES**

Comme nous le rappelons dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, il est indispensable de rendre notre système de péréquation plus performant si l'on souhaite véritablement assurer une solidarité financière entre collectivités territoriales. Nous rappelons aussi qu'en 2010, le pouvoir d'achat par habitant des 1 % de communes les plus riches est 45 fois plus élevé que celui des habitants des 1 % de communes les plus pauvres.

C'est pourquoi nous proposons plusieurs mesures pour assurer une véritable solidarité financière et réduire ainsi les inégalités entre les territoires :

- en fixant des objectifs et des moyens en loi de finances ;
- en fixant un objectif de ressources au fonds national de péréquation ;
- en fixant également un montant pour le fonds de solidarité des communes d'Île-de-France ;
- et en augmentant les dotations de péréquation des communes.

Article 8

Fixation en loi de finances d'un objectif chiffré de réduction des inégalités territoriales et des moyens pour l'atteindre

Cet article prévoit la fixation en loi de finances d'objectifs et de moyens de réduire les inégalités territoriales dans les quartiers en difficulté.

En effet, il revient à la loi de finances de fixer un objectif annuel de réduction des écarts qui soit individualisé pour chaque niveau de collectivité.

L'objectif devra se présenter sous la forme d'un plancher de ressources défini par type de collectivité. En deçà de ce plancher, une collectivité recevra des dotations et subventions pour combler le déficit de ressources ainsi défini.

*

* *

La Commission rejette l'article 8.

Article 9

Objectif de ressources du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales

Cet article modifie les dispositions de la loi de finances pour 2011 afin de modifier l'objectif de ressources du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales.

LES INÉGALITÉS ENTRE LES COLLECTIVITÉS

Comme nous le rappelons dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, le montant global actuel de la péréquation du bloc communal s'élève à 3,8 milliards d'euros. Nous estimons que ce montant doit être doublé, c'est-à-dire qu'il doit être abondé de 3 milliards d'euros supplémentaires, et ces crédits doivent être ciblés sur les collectivités en incapacité budgétaire structurelle.

De fait, la ressource fiscale des communes et intercommunalités représente quelque 50 milliards d'euros en 2010. La répartition de cette ressource entre les communes et leurs groupements est la suivante :

– 9 000 communes et 1 200 EPCI ont un potentiel fiscal inférieur de 25 % et plus au potentiel fiscal moyen. Ils représentent environ 15 % de la ressource totale soit environ 9 milliards d'euros. Le produit fiscal moyen de cette catégorie est d'environ 600 €/habitant.

– 22 000 communes et 1 250 EPCI ont un potentiel fiscal compris entre 0,75 et 1,25 du potentiel fiscal moyen. Ils représentent environ 55 % de la ressource totale soit environ 33 milliards d'euros. Le produit fiscal moyen de cette catégorie est d'environ 830 €/habitant.

– Enfin, 5 000 communes et 450 EPCI ont un potentiel fiscal supérieur de 25 % et plus au potentiel fiscal moyen. Ils représentent environ 30 % de la ressource totale soit environ 18 milliards d'euros. Le produit fiscal moyen de cette catégorie est d'environ 1 800 €/habitant.

Si de manière fictive, il fallait ramener les communes et leurs groupements les plus pauvres au niveau intermédiaire (de 600 à 830 €/hab.), cela nécessiterait un déplacement de 5 % de la ressource fiscale totale, soit 3 milliards d'euros. Pris sur la catégorie supérieure, cette réduction de 3 milliards ramènerait d'ailleurs le produit fiscal moyen de cette catégorie de 1 800 € à 1 500 € par habitant.

On voit ainsi, au niveau des masses, que l'abondement de 3 milliards d'euros de la péréquation serait en mesure de régler les plus importants déséquilibres budgétaires des communes les plus pauvres, indépendamment des charges qu'elles ont par ailleurs à assumer.

Nous proposons donc un abondement ainsi réparti :

- 1,230 milliard d’euros avec le fonds national de péréquation (**article 9**) ;
- 270 millions d’euros avec le Fonds de solidarité de la région Île-de-France (**article 10**) ;
- 1,5 milliard d’euros de dotations de péréquation supplémentaires, à l’issue de réajustements annuels et de la réforme des dotations de l’État et de la fiscalité locale (**article 11**).

L’**article 9** dispose donc que le montant du nouveau fonds national de péréquation créé par l’article 125 de la loi de finances pour 2011 **doit être de 1,230 milliard d’euros**, soit 2,5 % de l’ensemble des ressources fiscales du bloc communal, quand la loi actuelle ne propose qu’1 milliard, soit 2 % (hors les 420 millions d’euros de dotation en remplacement de la part « communes défavorisées » des anciens Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)). Ce nouveau fonds doit d’ailleurs, dans ces modalités de prélèvement et de redistribution, dans ces critères de ressources et de charges, **prioritairement tenir compte et bénéficier aux villes en difficulté qui abritent des populations en grande fragilité**.

LE DROIT EN VIGUEUR DEPUIS LA LOI DE FINANCES POUR 2011

L’article 125 de la loi de finances pour 2011 met en place, à compter de 2012, un fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales, dont l’objectif de ressources est fixé à 2 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. En 2012, 2013 et 2014, les recettes du fonds représentent respectivement 0,5 %, 1 %, et 1,5 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Le fonds bénéficie d'un prélèvement sur les recettes des communes et des établissements publics de coopération intercommunale dont le potentiel financier par habitant est supérieur à une fois et demie le potentiel financier par habitant moyen, respectivement, de l'ensemble des communes et de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale.

Le prélèvement, calculé afin d'atteindre chaque année l'objectif précité, est réparti entre les établissements publics de coopération intercommunale, leurs communes membres et les communes qui ne sont pas membres de tels établissements au prorata de la part des recettes fiscales de chacune de ces trois catégories dans le total.

Le prélèvement, au sein de chacune des trois catégories, est réparti entre les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale au prorata de l'écart entre le potentiel financier par habitant de chaque commune ou

établissement contributeur et le potentiel financier par habitant moyen national de sa catégorie.

Les sommes à la disposition du fonds sont réparties entre les établissements publics de coopération intercommunale dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale au prorata des écarts avec ce potentiel moyen.

Chaque établissement public de coopération intercommunale reverse chaque année à ses communes membres une fraction, qui ne peut être inférieure à 50 %, des sommes perçues du fonds national. Le montant de cette fraction est fixé par une délibération du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale prise à la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres. Elle est répartie selon des critères fixés librement par une délibération prise dans les mêmes conditions de majorité qualifiée.

LA PROPOSITION DE LOI

L'article 9 de la proposition de loi porte l'objectif de ressources du fonds de 2 à 2,5 % des recettes fiscales des communes et EPCI en 2015. Il précise qu'en 2012, 2013 et 2014, les recettes progressent respectivement de 1 % à 1,5 % puis à 2 %.

*

* *

La Commission rejette l'article 9.

Article 10

Fixation du montant du fonds de solidarité des communes d'Île-de-France à 270 millions d'euros par an

Cet article prévoit qu'à compter de 2012 et d'ici 2015, le montant du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France augmente pour atteindre 270 millions d'euros.

LA SPÉCIFICITÉ FRANCILIENNE

La situation francilienne est singulière, concentrant les inégalités territoriales les plus criantes, avec des poches d'extrême pauvreté et des intercommunalités d'opportunité financière plus que de projets. C'est pour s'attaquer à cette situation qu'a été créé en 1991 le Fonds de solidarité de la région d'Île-de-France (FSRIF), d'un montant de 185 millions d'euros en 2009, qui

constitue aujourd'hui l'un des seuls mécanismes performants de réduction des écarts de ressources entre les territoires. La loi de finances pour 2011 provoque la rénovation de ce dispositif pour 2012, avec un montant péréqué en 2015 de l'ordre de 270 millions d'euros. Aussi, l'article 10 garantit, en le rappelant, le montant inscrit dans la loi de finances, et précise que les modalités de ce FSRIF rénové devront conduire à cibler la dotation sur les communes prioritaires, celles les plus en difficulté, afin de s'attaquer véritablement à ces inégalités.

LE DROIT EN VIGUEUR

1. Le code général des collectivités territoriales

L'article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales régit le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France dont l'objet est de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Île-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes.

2. La loi de finances pour 2011

La loi de finances pour 2011 prévoit en son article 125 qu'à compter de 2012, il est créé à destination des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans la région d'Île-de-France, un fonds de péréquation des recettes fiscales communales et intercommunales. L'objectif de ressources de ce fonds est fixé, dès 2012, à un niveau au moins égal à celui atteint en 2009 par le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France pour atteindre en 2015 une fois et demie ce niveau.

Il est alimenté au premier chef par les ressources provenant des prélèvements mentionnés dans le commentaire de l'article 9 (cf. *supra*). Il obéit à des règles de fonctionnement de prélèvement complémentaire et de péréquation internes autonomes en raison de la spécificité de la région d'Île-de-France.

LA PROPOSITION DE LOI

L'article 10 modifie le code général des collectivités territoriales afin de prévoir qu'à compter de 2012 et d'ici 2015, le montant du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France augmente pour atteindre 270 millions d'euros.

Nous précisons que la redéfinition des modalités de prélèvement et de répartition du fonds doit prioritairement tenir compte des communes les plus en difficulté au regard de la faiblesse de leurs ressources budgétaires et des charges sociales qu'elles ont à supporter.

*

* *

La Commission rejette l'article 10.

Article 11

Augmentation des dotations de péréquation des communes

Cet article vise à dégager 1,5 milliard d'euros supplémentaires pour alimenter les dotations de péréquation des communes. Le moyen proposé consiste à modifier la répartition interne de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements et à réformer les dotations de l'État, les valeurs locatives et la fiscalité locale. Il s'agit donc d'un article de principe.

Rappelons en effet que la part actuelle des dotations de l'État qui est consacrée à la péréquation ne représente que 16 % de l'ensemble de la DGF.

*

* *

La Commission rejette l'article 11.

CHAPITRE III

EMPLOIS DES HABITANTS DE CES QUARTIERS

Le chapitre III de la proposition de loi est consacré à l'emploi et décline plusieurs mesures devant permettre la mise en œuvre d'une politique de l'emploi territorialisée, seul moyen de lutter efficacement contre le chômage dans les ZUS.

Ainsi, l'article 12 proroge le dispositif des zones franches urbaines (ZFU) pour une durée transitoire de deux ans, dans l'attente de l'adoption d'un dispositif similaire.

L'article 13 prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport portant sur le désenclavement par l'emploi des territoires prioritaires en encourageant l'emploi des habitants hors des quartiers en difficulté et au sein de leur bassin d'emploi.

L'article 14 inscrit, ainsi que le recommande la HALDE, dans le code du travail et dans le code pénal la « discrimination fondée sur le territoire ».

L'article 15 renforce la présence des clauses dites « sociales » dans les marchés publics.

L'article 16 dispose que toute subvention publique à une entreprise supérieure à un montant qui sera défini par décret, est conditionnée à la conduite par celle-ci d'actions d'insertion sociale.

Article 12

Mesures concernant le dispositif des zones franches urbaines (ZFU)

Le premier alinéa du présent article vise à **proroger pendant deux ans** le dispositif faisant bénéficier certaines catégories d'entreprises dans les ZFU de l'exonération des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des allocations familiales ainsi que du versement de transport et des contributions et cotisations au Fonds national d'aide au logement.

Cette disposition s'appliquerait donc, outre aux entreprises dont un établissement au moins est implanté dans une ZFU depuis le 1^{er} janvier 2004, aux entreprises qui s'implanteraient, se créeraient ou créeraient un établissement dans les ZFU avant le 31 décembre 2013.

Il y aurait ainsi une transition plus aisée entre le dispositif actuel et le dispositif proposé à l'article 4 de la présente proposition de loi qui engage une réforme de la géographie prioritaire. En effet, dans les territoires qui auront été désignés comme prioritaires à l'issue de la réforme, la création et le maintien d'activités économiques, commerciales, artisanales et libérales font l'objet d'exonérations de cotisations sociales et patronales (alinéa 2).

Ce nouveau dispositif exclut cependant les transferts d'entreprises déjà existantes afin d'éviter l'effet d'aubaine qui a parfois pu être observé dans le dispositif ZFU même si l'ampleur de ce phénomène est nuancée par des études récentes de l'INSEE ⁽¹⁾. On constate en effet relativement peu de transferts d'entreprises d'une ville à une autre ; en revanche, les transferts d'entreprises existantes au sein d'une même ville, d'un quartier à un autre existent, et il s'agit de les combattre dans un souci évident de cohésion sociale.

*

* *

La Commission rejette l'article 12.

(1) « Comme tout dispositif fondé sur des allègements fiscaux, la mise en place des ZFU a laissé craindre le développement d'« effets d'aubaine ». Le taux de survie à cinq ans des établissements du secteur privé implantés dans les ZFU de première génération s'avère cependant proche de celui des établissements implantés dans les villes englobantes entre 1997 et 2001 : il s'établit à 38,4 % dans le premier cas et à 41,0 % dans le second. » « L'activité économique dans les zones franches urbaines », Émilie Ernst, division Études territoriales, Insee, Insee Première N°1187 - mai 2008

Article 13

Rapport sur le désenclavement par l'emploi des territoires prioritaires

Cet article prévoit que six mois après l'adoption de la présente loi, le Gouvernement remette au Parlement un rapport portant sur le désenclavement par l'emploi des territoires prioritaires.

L'alinéa 2 dispose que ce rapport devra notamment explorer les pistes de nouveaux dispositifs permettant **d'encourager l'emploi des habitants hors des quartiers en difficulté et au sein de leur bassin d'emploi**. Un examen attentif est nécessaire puisque des doutes raisonnables existent quant à la constitutionnalité d'un tel dispositif. Les articles 1 et 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen disposent en effet que « les hommes naissent libres et égaux en droit », et que « [la loi] doit être la même pour tous ». M. Guy Carcassonne, professeur des universités en droit public à l'Université Paris-X Nanterre a souligné que lors de son audition par votre rapporteur que, selon lui, les **obstacles constitutionnels n'étaient pas nécessairement dirimants** si le législateur définissait un système fondé sur des critères objectifs et démontrait l'intérêt général s'attachant à l'adoption de telles mesures.

L'alinéa 3 prévoit que le rapport étudiera également les moyens nécessaires à la sécurisation économique et sociale des employeurs et des employés et à l'éventuel accompagnement contractualisé de ces derniers. Il s'agit là de répondre à une demande exprimée par nombre d'interlocuteurs interrogés lors de l'élaboration du rapport parlementaire « *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : La République impuissante* ». ⁽¹⁾

*

* *

La Commission rejette l'article 13.

Article 14

Inscription du lieu de résidence parmi les discriminations

Le présent article vise à élargir au lieu de résidence les cas de discrimination visés dans le droit positif. En effet, si certaines compensations liées au territoire existent déjà en droit, la notion de « *discrimination fondée sur le territoire* », n'est pas, en l'état actuel, reconnue une comme notion juridique.

Cet article s'inscrit ainsi dans la continuité de la position de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), dont le

(1) Rapport d'information n°2853, « *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : La République impuissante* », François Goulard et François Pupponi, octobre 2010

Collège a adopté le 22 février 2010 ⁽¹⁾ et le 18 avril 2011 ⁽²⁾ des recommandations concernant les « *discriminations fondées sur le territoire* ». Elles sont le fruit d'un travail de réflexion mené en 2010 et 2011 par le Comité consultatif de la HALDE, à la demande du Collège, suite aux saisines reçues concernant la « *discrimination territoriale* ».

Les discriminations individuelles dans l'accès à l'emploi, aux biens et services publics qui s'exercent sur les habitants des quartiers à raison de leur lieu de résidence traduisent l'existence de stéréotypes et préjugés sur les territoires en difficulté. On parle d'un « *effet de réputation de quartier* » ⁽³⁾. L'adresse apparaît comme le révélateur d'un cumul de discriminations ainsi que le confirment les auditions du Comité consultatif et les réclamations adressées à la HALDE.

Pour combattre ces discriminations, la HALDE a recommandé au législateur, d'intégrer le critère de l'adresse dans le code du travail et dans la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 relative à la lutte contre les discriminations.

C'est l'objet du second alinéa de cet article qui modifie l'article L. 1132-1 du code du travail en insérant le « *lieu de résidence* » parmi les cas de discrimination.

Le troisième et le quatrième alinéas se situent dans le prolongement de la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995. En effet, le législateur y a adopté une démarche d'action positive ou de compensation en vue de remédier aux disparités économiques et sociales existantes. Il convient néanmoins d'aller plus loin et d'insérer dans le code du travail un article L. 1133-5 qui dispose que « les mesures prises en faveur des personnes résidant dans certaines zones géographiques et visant à favoriser l'égalité de traitement ne constituent pas une discrimination. »

Il est capital que des poursuites pénales puissent être engagées dans le cas d'une discrimination avérée sur le fondement du lieu de résidence. C'est l'objet des septième et huitième alinéas qui modifient l'article L. 225-1 du code pénal en y qualifiant de discrimination une distinction de traitement fondée sur le lieu de résidence.

En revanche, il importe que « *des exceptions et/ou atténuations à ce principe [de discrimination] [soient] prévues, afin de ne pas remettre en cause notamment les politiques d'action positive en faveur des ZEP, des quartiers de la politique de la ville, ou le plan espoir banlieue* » ⁽⁴⁾. C'est le sens du nouvel alinéa complétant l'article L. 225-3 du code pénal.

(1) Collège de la HALDE, délibération n° 2010-36 du 22 février 2010

(2) Collège de la HALDE, délibération n° 2011-121 du 18 avril 2011

(3) Collège de la HALDE, délibération n° 2011-121 du 18 avril 2011, p4

(4) Collège de la HALDE, délibération n° 2011-121 du 18 avril 2011., p4

Le Conseil constitutionnel a déjà admis dans le passé la constitutionnalité de mesures rompant l'égalité formelle au profit d'une égalité réelle, plus équitable, notamment dans le domaine de la fonction publique (création d'une troisième voie d'accès à l'ENA ⁽¹⁾) ou dans le domaine économique et social (avantages fiscaux pour inciter à la création de secteurs d'activité concourant à l'intérêt général ⁽²⁾, faveurs diverses aux personnes âgées...).

*
* *

La Commission rejette l'article 14.

Article 15

Critère de l'insertion sociale et professionnelle dans la commande publique

Cet article a pour objet de renforcer la présence des clauses dites « sociales » dans les marchés publics.

Les chapitres VI et VII de la première partie du code des marchés publics prévoient déjà la possibilité pour le pouvoir adjudicateur d'imposer des conditions aux soumissionnaires favorisant des éléments sociaux et environnementaux (article 14), mais également l'insertion des personnes handicapées (article 15). Ces conditions doivent être indiquées dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation. En outre, les conditions d'exécution ne doivent pas se traduire par un effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels.

Mais, selon l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP), en 2008, 1,7 % des marchés publics des collectivités territoriales seulement contenaient des clauses sociales. Afin de mesurer l'inclusion de clauses sociales dans les marchés publics, le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi a réalisé une enquête en ligne auprès d'une centaine d'organismes publics (État et collectivités territoriales) entre la mi-juillet et le 30 septembre 2009. Il ressort de cette enquête que les utilisateurs de clauses sociales sont convaincus de l'intérêt économique du dispositif, même s'ils reconnaissent avoir eu diverses difficultés de mise en œuvre. Il apparaît ainsi qu'il est difficile d'inclure des clauses sociales dans des marchés de petit montant.⁽³⁾

(1) Conseil constitutionnel, décision du 14 janvier 1983 « Troisième voie d'accès à l'ENA »

(2) Conseil constitutionnel, décision du 26 janvier 1995, Aménagement du territoire

(3) Réponse du ministère de l'Intérieur, à la question écrite 67762 (XIII^e législature) de M. Pierre Morel-A-L'Huissier

C'est la raison pour laquelle cet article, tout en réaffirmant l'engagement nécessaire du pouvoir adjudicateur, ne fixe ni objectif chiffré, ni quota obligatoire.

*
* *

La Commission rejette l'article 15.

Article 16

Conditionnement de certaines subventions publiques à des actions d'insertion sociale

Cet article procède de la même logique que le précédent et dispose que toute subvention publique à une entreprise supérieure à un montant qui sera défini par décret est conditionnée à la conduite par celle-ci d'actions d'insertion sociale.

*
* *

La Commission rejette l'article 16.

CHAPITRE IV

POUR LA POURSUITE DU RENOUVELLEMENT URBAIN ET SOCIAL DES VILLES ET DES QUARTIERS

Le chapitre IV de la proposition de loi est consacré au renouvellement urbain et décline plusieurs mesures devant permettre de parachever l'œuvre de l'ANRU et d'éviter la ghettoïsation croissante dont sont victimes les habitants des quartiers en difficulté.

Ainsi, l'article 17 inscrit dans la loi l'engagement nécessaire et premier de l'État dans le financement de la rénovation urbaine, et donc dans l'ANRU.

L'article 18 demande au Gouvernement un rapport précisant les modalités de lancement d'un programme national de rénovation urbaine 2 (PNRU2) venant à la suite du PNRU 1.

L'article 19 renforce le rôle du préfet en cas de carence du maire à loi SRU.

L'article 20 interdit le relogement dans le cadre du DALO dans les ZUS sauf accord du maire afin d'éviter des effets pervers de concentration des populations les plus défavorisées sur les mêmes zones.

Article 17

Financement de l'ANRU

Cet article vise à préciser l'article 12 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine en disposant que les recettes de l'ANRU sont « avant tout constituées par les subventions de l'État ».

Jusqu'en 2008, il était prévu que le financement du PNRU soit assuré à parts égales par l'État et par le 1 % logement, rebaptisé par la suite « *Action logement* ». Pour les exercices 2009 à 2011, un décret en Conseil d'État, pris selon les dispositions prévues dans la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de *mobilisation pour le logement* et la lutte contre l'exclusion de mobilisation, a fixé la participation d'« *Action logement* » au renouvellement urbain à hauteur de 770 millions d'euros. La contribution de l'État sur cette période est limitée à une subvention pour charge de service public destinée à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'ANRU.

S'agissant de la période 2012-2015, les besoins en financement de l'ANRU devraient connaître une augmentation sensible, se situant au-dessus du milliard d'euros par an. Or, ce financement de ce « *pic de l'ANRU* » reste subordonné à un nouvel accord pluriannuel entre l'État et Action logement, qui connaît une situation financière difficile.

La modification prévue par le présent article permet de rappeler que l'engagement de l'État est indispensable et premier par rapport aux autres organismes.

*
* *

La Commission rejette l'article 17.

Article 18

Programme national de rénovation urbaine 2

Cet article vise à assurer la **continuité et la pérennité du PNRU**, mis en place par la loi de 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine précitée, dont la réussite est largement reconnue.

Mis en œuvre par l'ANRU, ce programme vise à « restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre

chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues »⁽¹⁾.

Les **résultats du PNRU apparaissent aujourd'hui très positifs**. Comme l'indique le rapport d'activité de l'ANRU de 2010, 490 quartiers seront ainsi rénovés à l'horizon 2013, améliorant ainsi le cadre de vie de près de 4 millions d'habitants. Comme le souligne l'ANRU dans son rapport d'activité, « *les réalisations [du PNRU] sont (...) déjà visibles sur un grand nombre de sites dont les conventions arrivent à terme* »⁽²⁾.

Le **PNRU fait l'objet d'un consensus**. L'ONZUS évoque ainsi « *un programme incontournable de la politique de la ville* »⁽³⁾. M. Michel Piron souligne quant à lui que « *des quartiers qui faisaient peur, où personne ne voulait s'installer, sont redevenus fréquentables, voire recherchés, ne serait-ce que parce que les écoles y ont été refaites à neuf. (...) En témoignent les taux de vacances des logements, proches de s'annuler dans certains quartiers* ».⁽⁴⁾

Votre rapporteur partage ce jugement très positif sur l'impact du PNRU sur les quartiers : ce dernier a changé la vie de nombre de quartiers et de leurs habitants. Il a remis en mouvement des territoires qui n'avaient plus de réelles perspectives d'évolution. Il reste pourtant beaucoup à faire puisque **58 % des opérations prévues de 2004 à 2013 sont aujourd'hui achevées ou en cours de réalisation**, ce qui justifie la nécessité d'insérer un chapitre II bis à la loi du 1^{er} août 2003 pour la rénovation urbaine prévoyant que six mois après l'adoption de la présente loi, le Gouvernement remette au Parlement un rapport précisant les modalités de lancement d'un programme national de rénovation urbaine 2.

L'ampleur de ce programme ne sera évidemment pas comparable à celle du PNRU 1, mais il s'agit d'envisager l'achèvement des travaux commencés, mais également de restructurer les quartiers mitoyens de ceux rénovés ou en cours de rénovation, ainsi que ceux qui n'ont pas pu bénéficier du PNRU 1 alors même qu'ils sont effectivement situés en territoires prioritaires (alinéa 4).

Cependant, votre rapporteur est d'avis que le PNRU 2 doit mener des actions sur les **copropriétés et l'habitat indigne et dégradé**. Il devrait parallèlement comprendre le désenclavement par les transports collectifs, qui est un préalable déterminant à l'accès à l'emploi de populations souvent faiblement motorisées (alinéa 5).

Le rapport du Gouvernement détaille les moyens financiers consacrés à la mise en œuvre du PNRU 2 (alinéa 6).

(1) Premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 2003-710 précitée.

(2) ANRU, Rapport d'activité 2010., p. 25.

(3) Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), Rapport 2009, p. 8.

(4) Avis n° 2860 (XIII^{ème} législature), Ibid., p. 15.

L'alinéa 7 reprend dans le cadre du PNRU 2, l'article 9 de la loi du 1^{er} août 2003 qui dispose que : « Pour assurer la réalisation des investissements engagés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine 2, le coût des opérations à la charge des collectivités, de leurs établissements publics de coopération intercommunale ou de leurs syndicats mixtes peut, après déduction des aides publiques directes ou indirectes, être, le cas échéant, inférieur à 20 % du montant total prévisionnel de la dépense subventionnée. »

AMENDEMENTS PROPOSÉS À LA COMMISSION

L'article 18 définit le champ d'application qui pourrait être celui du PNRU 2. Ce nouveau programme national de rénovation urbaine s'inscrit dans la continuité du premier. Il prévoit en effet que seront terminés la réhabilitation en cours des quartiers, et que seront inclus dans le programme de rénovation les quartiers mitoyens de ceux en cours de transformation.

Cependant, il importe de faire évoluer le PNRU 2 afin que soient pris en compte des axes négligés ou oubliés dans le premier programme et pourtant essentiels à un véritable renouvellement urbain. Il s'agit notamment d'axer l'action publique sur l'habitat informel. L'ajout de la catégorie « habitat informel » est indispensable car elle constitue une notion juridique distincte bien que proche à certains égards de celles d' « habitat indigne » et d' « habitat insalubre ». Elle a été définie par la proposition de loi de M. Serge Letchimy sur l'habitat informel et la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, comme « des locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement par des personnes sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable où de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales, voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité, dans des conditions satisfaisantes. »

En outre, il convient de faire figurer de manière explicite la rénovation des groupes scolaires parmi les actions de réhabilitation et de démolition d'équipements publics ou collectifs. Il s'agit en effet d'un élément déterminant de l'attractivité du territoire pour les familles.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CE 4 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement intègre la prise en compte de l'habitat informel dans le PNRU2.

La Commission rejette cet amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CE 5 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement tend à insister sur la nécessité d'intervenir dans le domaine de l'éducation en prévoyant la rénovation des établissements scolaires.

La Commission rejette cet amendement.

Puis elle rejette l'article 18.

Article 19

Convention obligatoire entre l'État et les organismes en cas de carence communale aux engagements figurant dans le programme local de l'habitat

Cet article vise à **rendre obligatoire pour les préfets dans le cas d'une carence communale aux engagements visés à l'article 55** de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), la signature d'une convention avec un organisme en vue de la réalisation desdits objectifs. Ce n'est dans le droit positif qu'une possibilité.

L'article 55 fixe aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants de disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux par rapport à leur parc de résidences principales. L'article 11 de la loi du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable, étend à compter du 1^{er} janvier 2008, les obligations de réalisation de logements locatifs sociaux (prévues aux articles L. 302-5 et suivants de code de la construction et de l'habitat) aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France), appartenant à un établissement public de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Ces communes disposent d'un délai de 6 ans avant d'être soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales, si elles ne disposent pas de 20 % de logements locatifs sociaux. Quelques mesures d'exemptions sont prévues par les textes.

Les communes ayant moins de 20 % de logements locatifs sociaux sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales destinées à soutenir les acquisitions foncières et immobilières nécessaires à la production de ces logements. Un inventaire contradictoire est effectué tous les ans entre l'État et chaque commune concernée pour déterminer le nombre de logements locatifs sociaux existant au 1^{er} janvier de l'année précédent le prélèvement. Le prélèvement correspond à 20 % du potentiel fiscal par habitant, par logement manquant.

Mais l'évaluation triennale réalisée par le ministère de la ville en 2008 a montré que sur les **730 communes concernées, 330 villes n'ont pas respecté**

leurs engagements. Toutes les grandes villes ⁽¹⁾ ont dépassé leurs objectifs de construction. L'explication la plus probable est que ces villes ont un véritable besoin de logements locatifs à loyers modérés. En revanche, les villes qui ont déjà le moins de logements sociaux sont celles qui ont obtenu les résultats les éloignés des engagements qui leur étaient assignés. Il s'agit souvent de villes très résidentielles comme Neuilly-sur-Seine (46 % de ce qui était prévu) ou l'Etang-la-Ville (Yvelines) qui n'a construit aucun logement social.

Le fait que certaines communes préfèrent s'exposer aux sanctions financières que construire des logements sociaux explique la modification de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation prévue par le présent article. Elle rend obligatoire pour le préfet, en cas de constat de carence avérée d'une commune aux engagements figurant dans le programme local de l'habitat, la conclusion d'une convention avec un organisme en vue de remplir les objectifs de construction des logements sociaux.

*
* *

La Commission rejette l'article 19.

Article 20

DALO et objectif de mixité sociale

Cet article vise à **rendre effectif l'objectif de mixité sociale** en évitant que le nouveau droit au logement opposable (**DALO**) créé par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale n'ait **l'effet pervers de concentrer les populations les plus fragiles dans les quartiers en difficulté.**

Le septième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation est complété afin d'interdire, sauf dans le cas d'un accord du maire, que le logement attribué au demandeur dans le cadre de la procédure du droit au logement opposable, ne se situe sur le territoire d'une commune dans laquelle le nombre de logements sociaux représente plus de 50 % du nombre de résidences principales.

*
* *

La Commission rejette l'article 20.

(1) Paris, Bordeaux, Dijon, Montpellier, Toulouse, Aix-en-Provence, Lyon, Marseille.

Article 21

Gage

Le présent article contient des dispositions de nature financière visant à neutraliser les éventuelles conséquences pour les budgets de l'État, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale, que pourrait avoir l'adoption des dispositions de la proposition de loi.

Il prévoit ainsi la création de taxes additionnelles aux droits visés aux articles 575 et 575 A (frappant les tabacs) du code général des impôts ainsi que le relèvement de la dotation globale de fonctionnement s'agissant des collectivités territoriales.

*

* *

*La Commission **rejette** l'article 21.*

*Puis elle **rejette** l'ensemble de la proposition de loi.*

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville</p>	<p>CHAPITRE I^{ER}</p> <p>Nouvelle gouvernance et zonage rénové</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>L'État garantit la proximité et l'égal accès des citoyens aux services publics, fondement de la cohésion sociale et territoriale de la République sur l'ensemble du territoire.</p> <p>Il est responsable de la bonne exécution des missions de service public exercées par les entreprises qui lui sont liées par un contrat de service public conformément aux impératifs de continuité, d'égalité d'accès, de péréquation tarifaire et d'adaptabilité. À ce titre, il veille à la qualité, au maintien et au développement des réseaux de service public et sanctionne les manquements et défaillances desdites entreprises.</p> <p>Article 2</p> <p>L'article 1^{er} de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville est ainsi rédigé :</p>	<p>CHAPITRE I^{ER}</p> <p>Nouvelle gouvernance et zonage rénové</p> <p>Article 1^{er}</p> <p><i>(Article rejeté)</i></p> <p>Article 2</p> <p><i>(Article rejeté)</i></p>
<p><i>Art. 1^{er}.</i> – La politique de la ville et du développement social urbain est conduite par l'État et les collectivités territoriales dans le respect de la libre administration de celles-ci, selon les principes de la décentralisation et dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.</p>	<p>« <i>Art. 1^{er}.</i> – La politique des villes et des quartiers en difficulté est une priorité nationale. Elle est conduite par l'État, sous l'autorité directe du Premier ministre, et les collectivités territoriales dans le respect de la libre administration de celles-ci, selon les principes de la décentralisation, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire et dans un cadre contractualisé entre le représentant de l'État dans le département et le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale. Elle associe l'ensemble des acteurs concernés : État, collectivités territoriales et leurs groupements, acteurs institutionnels, associatifs, économiques, habitants.</p>	

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Outre les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale définis par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, elle a pour but de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé.</p>	<p>« Outre les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale définis par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, elle a pour but de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé.</p>	
<p>A cette fin, des dispositions dérogatoires du droit commun sont mises en œuvre, dans les conditions prévues par la présente loi, en vue de compenser les handicaps économiques ou sociaux des zones urbaines sensibles, des zones de redynamisation urbaine et des zones franches urbaines.</p>	<p>« À cette fin, l'ensemble des politiques publiques y contribue par la mobilisation de leurs crédits d'interventions de droit commun. En complément, les crédits spécifiques au titre de la politique des villes et des quartiers en difficulté sont mis en œuvre en vue de compenser les handicaps économiques ou sociaux des territoires prioritaires tels que définis à l'article 4 de la loi n° du visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté. »</p>	Article 3
	Article 3	<i>(Article rejeté)</i>
	<p>Après l'article 1^{er} de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, est inséré un article 1^{er bis} ainsi rédigé :</p>	
	<p>« Art. 1^{er bis}. – Le Premier ministre réunit tous les six mois le comité interministériel des villes afin d'évaluer les résultats obtenus dans chacun des domaines ministériels concernés. »</p>	
	Article 4	Article 4
	<p>Après l'article 1^{er bis} de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, est inséré un article 1^{er ter} ainsi rédigé :</p>	<i>(Article rejeté)</i>
	<p>« Art. 1^{er ter}. – À compter du 1^{er} septembre 2012, le Gouvernement engage une réforme globale de la géographie prioritaire, avec l'ensemble des acteurs concernés, associations d'élus, associations de professionnels de la politique des villes et des quartiers en difficulté et réseaux d'acteurs locaux. Cette réflexion porte sur l'actualisation</p>	

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

des zonages prioritaires, sur la définition d'une meilleure articulation entre zonages et dispositifs de la politique des villes et des quartiers en difficulté, entre géographie prioritaire et géographie contractuelle.

« Un rapport relatif à cette réforme est remis au Parlement au 1^{er} octobre 2013. Il précise la notion de territoires prioritaires, distingue les villes qui sont des quartiers défavorisés, des villes qui ont quelques quartiers défavorisés, et définit les modalités d'une meilleure articulation entre périmètre d'intervention et projet de territoire. »

Article 5

Après l'article 1^{er} *ter* de la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, est inséré un article 1^{er} *quater* ainsi rédigé :

« Art. 1^{er} *quater*. – À partir de 2014, le contrat urbain de cohésion sociale devient le contrat de promotion sociale et territoriale. Il est l'outil opérationnel local, qui coordonne l'ensemble des dispositifs mis en place dans le cadre de la politique des villes et des quartiers en difficulté, et du renouvellement urbain au sein d'un territoire identifié.

« Ce contrat unique et transversal intègre des projets de développement social et de rénovation urbaine. Ses champs prioritaires sont le renouvellement urbain, l'emploi et l'activité économique, l'habitat et le cadre de vie, la réussite éducative, la prévention de la délinquance et la citoyenneté, la santé. Il en détermine les priorités d'actions et les objectifs précis de réduction des inégalités sociales et territoriales, en cohérence avec le territoire prioritaire défini.

« Ce contrat est défini en association avec l'ensemble des acteurs locaux concernés, notamment : les collectivités locales et leurs groupements, le représentant de l'État dans le département, l'Agence nationale

Article 5

(Article rejeté)

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

pour la rénovation urbaine et la cohésion sociale créée à l'article 6 de la loi n° du visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté, les organismes sociaux, les acteurs associatifs, les acteurs économiques et les habitants du territoire prioritaire. Des conventions régissent les modalités de participation de chacun de ces acteurs aux différents dispositifs du contrat de promotion sociale et territoriale.

« Dans le cadre de ce contrat, le maire peut conclure, avec le représentant de l'État dans le département, une convention de délégation de compétences spécifiques dans les domaines de l'emploi, de l'éducation ou de la sécurité.

« Le contrat définit également les moyens financiers mis en œuvre. Il détaille les crédits de droit commun et les crédits spécifiques de la politique des villes et des quartiers en difficulté mobilisés.

« Le contrat est conclu entre le représentant de l'État dans le département, le maire, le cas échéant le président de l'établissement public de coopération intercommunale, et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la cohésion sociale créée à l'article 6 de la loi n° du visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté, pour une durée maximale de 6 ans, son échéance coïncidant obligatoirement avec la fin d'un mandat municipal.

« Tout contrat fait l'objet, à mi-mandat et à son terme, d'une évaluation de ses objectifs initiaux et des engagements financiers des différents partenaires. »

Article 6

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

Article 6

(Article rejeté)

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 1111-10. I. – Le département peut contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

assurée par les communes ou leurs groupements.

(...)

IV. – Par dérogation aux dispositions du présent article, les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet Etat-région et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses établissements publics.

Art. L. 1611-8.– La délibération du département ou de la région tendant à attribuer une subvention d'investissement ou de fonctionnement à un projet décidé ou subventionné par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales s'accompagne d'un état récapitulatif de l'ensemble des subventions attribuées à ce même projet par les collectivités territoriales.

A compter du 1er janvier 2015, à défaut d'adoption dans la région concernée du schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services prévu au I de l'article L. 1111-9, aucun projet ne peut bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et une région, sauf s'il est décidé par une commune dont la population est inférieure à 3 500 habitants ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est inférieure à 50 000 habitants. Cette disposition n'est pas applicable aux subventions de fonctionnement accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme.

La délibération visée au premier alinéa du présent article est nulle lorsque l'état récapitulatif qui lui est annexé prévoit, au profit d'un même projet, un cumul de subventions contraire aux dispositions du présent article.

I. – Au IV de l'article L. 1111-10 dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2012, après les mots : « contrats de projet État-région », sont insérés les mots : « , les contrats urbains de cohésion sociale, les contrats de promotion sociale et territoriale créés à l'article 5 de la loi n° du visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté, ».

II. – À la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 1611-8, après les mots : « dans les domaines », sont insérés les mots : « de la politique des villes et des quartiers en difficulté, ».

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Article 7

Il est créé une Agence nationale pour la rénovation urbaine et la cohésion sociale issue de la fusion de l'Agence nationale de rénovation urbaine et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

À compter de la date d'installation du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la cohésion sociale, lui sont transférés les compétences, personnels, biens, moyens, droits et obligations des deux agences et de l'établissement public fusionnés.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'installation, d'organisation et de fonctionnement de la nouvelle Agence

CHAPITRE II

Pour une véritable solidarité financière et la réduction des inégalités territoriales

Article 8

La loi de finances fixe un objectif chiffré de réduction des inégalités territoriales, réévalué chaque année, et indique les moyens mis en œuvre pour l'atteindre. Cet objectif se présente sous la forme d'un plancher de ressources défini par type de collectivités, plancher en deçà duquel une collectivité perçoit des dotations et des subventions pour combler son déficit de ressources ainsi défini.

Article 9

Le II de l'article 125 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 est ainsi rédigé:

Article 7

(Article rejeté)

CHAPITRE II
Pour une véritable solidarité financière et la réduction des inégalités territoriales

Article 8

(Article rejeté)

Article 9

(Article rejeté)

Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011

Art. 125. I. – A compter de 2012, il est créé, à destination des communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>communales.</p> <p>II. – L'objectif de ressources du fonds de péréquation en 2015 est fixé à 2 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. En 2012, 2013 et 2014, les recettes du fonds représentent respectivement 0,5 %, 1 %, et 1,5 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.</p>	<p>« II. – L'objectif de ressources du fonds de péréquation en 2015 est fixé à 2,5 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. En 2012, 2013 et 2014, les recettes du fonds représentent respectivement 1 %, 1,5 %, et 2 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. »</p>	<p>Article 10 <i>(Article rejeté)</i></p>
<p><i>Art. L. 2531-12.</i> – A compter du 1^{er} janvier 1991, le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France contribue à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes.</p>	<p>Article 10</p> <p>Après le premier alinéa de l'article L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales, est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 11 <i>(Article rejeté)</i></p>
	<p>« À compter de 2012 et d'ici 2015, le montant du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France augmente afin d'atteindre 270 millions d'euros. Dans cet objectif, la redéfinition des modalités de prélèvement et de répartition du fonds doit prioritairement tenir compte des communes les plus en difficulté, au regard de la faiblesse de leurs ressources budgétaires et des charges sociales importantes qu'elles ont à supporter. »</p>	
	<p>Article 11</p> <p>Toute modification de la répartition interne de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements, ainsi que toute réforme des dotations de l'État, des valeurs locatives et de la fiscalité locale, ont pour objectif prioritaire de dégager 1,5 milliard d'euros supplémentaires pour les dotations de péréquation des communes.</p>	

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>—</p> <p>Loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville</p>	<p>—</p> <p>CHAPITRE III</p> <p>Emplois des habitants de ces quartiers</p> <p>Article 12</p>	<p>—</p> <p>CHAPITRE III</p> <p>Emplois des habitants de ces quartiers</p> <p>Article 12</p>
<p><i>Cf annexe au tableau comparatif</i></p>	<p>I. – Au premier alinéa du II <i>bis</i>, du II <i>ter</i>, du V <i>ter</i> et aux premier et dernier alinéas du IV <i>quater</i> et du V <i>quinquies</i> de l'article 12 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, la date : « 31 décembre 2011 » est remplacée par la date : « 31 décembre 2013 ».</p>	<p><i>(Article rejeté)</i></p>
	<p>II. – Au 1^{er} janvier 2014, la création et le maintien d'activités économiques, commerciales, artisanales et libérales dans les territoires prioritaires issus de la réforme globale de la géographie prioritaire prévue par l'article 4 de la loi n° du visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté, à l'exclusion de tout transfert d'entreprises déjà existantes à l'extérieur de ces périmètres, font l'objet d'exonérations de cotisations sociales et patronales.</p>	
	<p>Article 13</p>	<p>Article 13</p>
	<p>Six mois après l'adoption de la loi n° du visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur le désenclavement par l'emploi des territoires prioritaires. Il examine :</p>	<p><i>(Article rejeté)</i></p>
	<p>– les différents dispositifs à mettre en œuvre pour favoriser l'emploi des habitants de ces territoires par les entreprises situées dans leur bassin d'emploi ;</p>	
	<p>– les moyens nécessaires à la sécurisation économique et sociale des employeurs et des employés et à l'éventuel accompagnement contractualisé de ces derniers. »</p>	

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Code du travail</p> <p><i>Art. L. 1132-1.</i> – Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, telle que définie à l'article 1er de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, notamment en matière de rémunération, au sens de l'article L. 3221-3, de mesures d'intéressement ou de distribution d'actions, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat en raison de son origine, de son sexe, de ses moeurs, de son orientation sexuelle, de son âge, de sa situation de famille ou de sa grossesse, de ses caractéristiques génétiques, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une race, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales ou mutualistes, de ses convictions religieuses, de son apparence physique, de son nom de famille ou en raison de son état de santé ou de son handicap.</p> <p><i>Art. L. 1133-4.</i> – Les mesures prises en faveur des personnes handicapées et visant à favoriser l'égalité de traitement, prévues à l'article L. 5213-6 ne constituent pas une discrimination.</p> <p>Code pénal</p> <p><i>Art. 225-1.</i> – Constitue une dis-</p>	<p>Article 14</p> <p>I. – Le code du travail est ainsi modifié :</p> <p>1° À l'article L. 1132-1, après les mots : « de son nom de famille », sont insérés les mots : « de son lieu de résidence » ;</p> <p>2° Après l'article L. 1133-4 du code du travail, il est inséré un article L. 1133-5 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 1133-5.</i> – Les mesures prises en faveur des personnes résidant dans certaines zones géographiques et visant à favoriser l'égalité de traitement ne constituent pas une discrimination. »</p> <p>II. – Le code pénal est ainsi modifié :</p> <p>1° L'article 225-1 est ainsi</p>	<p>Article 14</p> <p>(Article rejeté)</p>

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

crimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs moeurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales à raison de l'origine, du sexe, de la situation de famille, de l'apparence physique, du patronyme, de l'état de santé, du handicap, des caractéristiques génétiques, des moeurs, de l'orientation sexuelle, de l'âge, des opinions politiques, des activités syndicales, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée des membres ou de certains membres de ces personnes morales.

Art. 225-3. – Les dispositions de l'article précédent ne sont pas applicables :

1° Aux discriminations fondées sur l'état de santé, lorsqu'elles consistent en des opérations ayant pour objet la prévention et la couverture du risque décès, des risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou des risques d'incapacité de travail ou d'invalidité. Toutefois, ces discriminations sont punies des peines prévues à l'article précédent lorsqu'elles se fondent sur la prise en compte de tests génétiques prédictifs ayant pour objet une maladie qui n'est pas encore déclarée ou une prédisposition génétique à une maladie ;

2° Aux discriminations fondées sur l'état de santé ou le handicap, lorsqu'elles consistent en un refus d'embauche ou un licenciement fondé

modifié :

a) Au premier alinéa, après le mot : « patronyme, », sont insérés les mots : « de leur lieu de résidence, » ;

b) Au dernier alinéa, après le mot : « patronyme, », sont insérés les mots : « du lieu de résidence, » ;

2°° L'article 225-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Dispositions en vigueur

sur l'inaptitude médicalement constatée soit dans le cadre du titre IV du livre II du code du travail, soit dans le cadre des lois portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique ;

3° Aux discriminations fondées, en matière d'embauche, sur le sexe, l'âge ou l'apparence physique, lorsqu'un tel motif constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante et pour autant que l'objectif soit légitime et l'exigence proportionnée ;

4° Aux discriminations fondées, en matière d'accès aux biens et services, sur le sexe lorsque cette discrimination est justifiée par la protection des victimes de violences à caractère sexuel, des considérations liées au respect de la vie privée et de la décence, la promotion de l'égalité des sexes ou des intérêts des hommes ou des femmes, la liberté d'association ou l'organisation d'activités sportives ;

5° Aux refus d'embauche fondés sur la nationalité lorsqu'ils résultent de l'application des dispositions statutaires relatives à la fonction publique.

Texte de la proposition de loi

« Les mesures prises en faveur des personnes résidant dans certaines zones géographiques et visant à favoriser l'égalité de traitement ne constituent pas une discrimination. »

Article 15

L'insertion sociale et professionnelle est prise en compte par les pouvoirs adjudicateurs de la commande publique dans le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Article 16

Toute subvention publique à une entreprise supérieure à un montant défini par décret est conditionnée à des actions d'insertion sociale par celle-ci.

Texte adopté par la Commission

Article 15

(Article rejeté)

Article 16

(Article rejeté)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>—</p> <p>Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine</p>	<p>CHAPITRE IV</p> <p>Pour la poursuite du renouvellement urbain et social des villes et des quartiers</p>	<p>CHAPITRE IV</p> <p>Pour la poursuite du renouvellement urbain et social des villes et des quartiers</p>
<p><i>Art. 12.</i> – Les recettes de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine sont constituées par :</p>	<p>Article 17</p> <p>Au début de l'article 12 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 17</p> <p><i>(Article rejeté)</i></p>
<p>1° Les subventions de l'État ;</p>	<p>« Les recettes de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la cohésion sociale sont avant tout constituées par les subventions de l'État. Elles sont complétées par les subventions, contributions et autres produits ci-après définis. »</p>	
<p>2° Les contributions de l'Union d'économie sociale du logement ;</p>		
<p>3° Les subventions de la Caisse des dépôts et consignations ;</p>		
<p>4° (Abrogé) ;</p>		
<p>5° Le produit des emprunts qu'elle est autorisée à contracter, dans la limite d'un plafond fixé par décret ;</p>		
<p>6° La rémunération des prestations de service de l'agence, les produits financiers, les produits de la gestion des biens entrés dans son patrimoine et le produit de la vente des biens et droits mobiliers et immobiliers ;</p>		
<p>7° Les dons et legs ;</p>		
<p>8° Exceptionnellement, en 2011, 2012 et 2013, une fraction, fixée à 95 millions d'euros par an, du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, affecté à l'établissement public "Société du Grand Paris", créé par l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, en application du C du I de l'article 31 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.</p>		

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>—</p> <p><i>CHAPITRE II</i> Programme national de rénovation urbaine</p>	<p>—</p> <p>Article 18</p> <p>Après le chapitre II de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, il est inséré un chapitre II <i>bis</i> ainsi rédigé :</p> <p>« <i>CHAPITRE II BIS</i> « Programme national de rénovation urbaine 2</p> <p>« Six mois après l'adoption de la loi n° du visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté, le Gouvernement remet au Parlement un rapport précisant les modalités de lancement d'un programme national de rénovation urbaine 2. Ce programme vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers mitoyens de ceux rénovés ou en cours de rénovation dans le cadre du programme national de rénovation défini au chapitre II de la présente loi, ainsi que ceux qui n'ont pas pu bénéficier du programme précité, lorsqu'ils sont effectivement situés en territoires prioritaires, tel que définis à l'article 4 de la loi n° du visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté.</p> <p>« Ce programme national de rénovation urbaine 2 comprend, pour la période 2014-2023, des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements sociaux et de copropriétés, la lutte contre l'habitat indigne et insalubre, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine. Il comprend également le désenclavement par les transports collectifs, comme condition essentielle de l'ouverture et de l'intégration de ces quartiers à l'ensemble urbain auquel ils</p>	<p>—</p> <p>Article 18</p> <p><i>(Article rejeté)</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Code de la construction et de l'habitation</p> <p><i>Art. L. 302-9-1.</i> – Lorsque, dans les communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7, au terme de la période triennale échue, les engagements figurant dans le programme local de l'habitat n'ont pas été tenus ou, à défaut de programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du dernier alinéa de l'article L. 302-8 n'a pas été atteint, le préfet informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence. Il lui précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois.</p> <p>(...)</p> <p>Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune en application du présent article, le préfet peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>appartiennent.</p> <p>« Le rapport détaille les moyens financiers consacrés à sa mise en œuvre entre 2014 et 2023, et les conventions à conclure entre l'État, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la cohésion sociale, la Caisse des dépôts et consignations et les autres partenaires définis à l'article 12 de la présente loi.</p> <p>« Pour assurer la réalisation des investissements qui seront engagés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine 2, le coût des opérations à la charge des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes peut, après déduction des aides publiques directes ou indirectes, être, le cas échéant, inférieur à 20 % du montant total prévisionnel de la dépense subventionnée. »</p> <p style="text-align: center;">Article 19</p> <p>Au quatrième alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « peut conclure » sont remplacés par le mot : « conclut ».</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 19</p> <p style="text-align: center;"><i>(Article rejeté)</i></p>

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

—

Art. L. 441-2-3. – I. – Dans chaque département, une ou plusieurs commissions de médiation sont créées auprès du représentant de l'État dans le département. Chaque commission est présidée par une personnalité qualifiée désignée par le représentant de l'État dans le département.

(...)

II. – La commission de médiation peut être saisie par toute personne qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement dans le délai fixé en application de l'article L. 441-1-4.

(...)

La commission de médiation transmet au représentant de l'État dans le département la liste des demandeurs auxquels doit être attribué en urgence un logement.

Après avis des maires des communes concernées et en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis par l'accord collectif intercommunal ou départemental, le représentant de l'État dans le département définit le périmètre au sein duquel ces logements doivent être situés et qui, en Ile-de-France, peut porter sur des territoires situés dans d'autres départements de la région après consultation du représentant de l'État territorialement compétent. Il fixe le délai dans lequel le demandeur doit être logé. Le représentant de l'État dans le département désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. En Ile-de-France, il peut aussi demander au représentant de l'État d'un autre département de procéder à une telle désignation. En cas de désaccord, la désignation est faite par le représentant de l'État au niveau régional. Cette attribution s'impute sur les droits à réservation du représentant de l'État dans le département dans lequel le logement est situé ou, lorsque le

—

Article 20

Le septième alinéa du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation est complété par une phrase ainsi rédigée :

—

Article 20

(Article rejeté)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>—</p> <p>demandeur est salarié ou demandeur d'emploi, sur les droits à réservation d'un organisme collecteur associé de l'Union d'économie sociale du logement dans les conditions prévues à l'article L. 313-26-2 ou sur la fraction réservée des attributions de logements appartenant à l'association foncière logement ou à l'une de ses filiales en application de l'article L. 313-35.</p>	<p>« Sauf accord du maire, le logement attribué au demandeur ne peut se situer sur le territoire d'une commune dans laquelle le nombre de logements sociaux, au sens de l'article L. 302-5, représente plus de 50 % du nombre de résidences principales ».</p>	<p>—</p> <p>Article 21</p> <p><i>(Article rejeté)</i></p>
	<p>Article 21</p>	
	<p>Les charges qui pourraient résulter pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</p>	
	<p>Les charges qui pourraient résulter pour les collectivités territoriales de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par le relèvement de la dotation globale de fonctionnement, et corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</p>	
	<p>Les pertes de recettes qui pourraient résulter pour les organismes de sécurité sociale de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</p>	

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville

Art. 12. – I. – Les gains et rémunérations, au sens de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale ou de l'article 1031 du code rural, versés au cours d'un mois civil aux salariés employés par un établissement implanté dans une des zones franches urbaines mentionnées au B du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée, lequel doit disposer d'éléments d'exploitation ou de stocks nécessaires à l'activité de ces salariés, sont, dans les conditions fixées aux II, III et IV, exonérés des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales, des allocations familiales ainsi que du versement de transport et des contributions et cotisations au Fonds national d'aide au logement, dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du salaire minimum de croissance majoré de 50 % jusqu'au 31 décembre 2005 inclus et, pour les gains et rémunérations versés à compter du 1er janvier 2006, dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du salaire minimum de croissance majoré de 40 %. A partir du 1er janvier 2009, le montant de l'exonération décroît de manière linéaire lorsque la rémunération horaire est supérieure au salaire minimum de croissance majoré de 40 % et devient nul lorsque la rémunération horaire est égale à 2,4 fois le salaire minimum de croissance du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2009 inclus, à 2, 2 fois le salaire minimum de croissance du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2010 inclus et à deux fois le salaire minimum de croissance à partir du 1^{er} janvier 2011.

L'exonération est ouverte au titre de l'emploi de salariés dont l'activité réelle, régulière et indispensable à l'exécution du contrat de travail s'exerce en tout ou partie dans une zone franche urbaine.

II. – Dans les zones franches urbaines figurant sur la liste indiquée au I de l'annexe à la présente loi, l'exonération prévue au I est applicable aux gains et rémunérations versés par les entreprises exerçant les activités visées au deuxième alinéa du I de l'article 44 *octies* du code général des impôts, dont un établissement au moins est situé dans la zone franche urbaine à la date de sa délimitation et qui emploient, à cette date, un effectif total de cinquante salariés au plus, déterminé selon les modalités prévues à l'article L. 421-2 du code du travail, sous réserve de remplir l'une des conditions suivantes :

1° Soit leur activité relève des secteurs dont la liste, définie selon la nomenclature des activités françaises, est annexée à la présente loi ;

2° Soit, si leur activité relève d'autres secteurs que ceux mentionnés au 1°, la part du chiffre d'affaires afférent aux livraisons intracommunautaires et à l'exportation réalisé au cours de la période du 1^{er} janvier 1994, ou de la date de

début d'activité si celle-ci est postérieure, au 31 décembre 1996 n'excède pas 15 % du chiffre d'affaires total hors taxes réalisé pendant la même période.

Les conditions visées aux deux précédents alinéas ne sont pas opposables aux établissements situés dans les zones franches urbaines des communes des départements d'outre-mer. Ces dispositions cessent d'être applicables le 31 décembre 2007.

Il *bis.* – Dans les zones franches urbaines figurant sur la liste indiquée au I bis ainsi que, à compter du 1^{er} janvier 2008, dans les zones franches urbaines figurant sur la liste indiquée au I de l'annexe à la présente loi, l'exonération prévue au I est applicable aux gains et rémunérations versés par les entreprises exerçant les activités visées au deuxième alinéa du I de l'article 44 *octies* du code général des impôts, dont un établissement au moins est implanté dans la zone franche urbaine le 1^{er} janvier 2004, ainsi que par les entreprises qui s'y implantent, s'y créent ou y créent un établissement avant le 31 décembre 2011, qui emploient au plus cinquante salariés le 1^{er} janvier 2004 ou à la date d'implantation ou de création si elle est postérieure et dont, soit le chiffre d'affaires annuel hors taxes n'excède pas 7 millions d'euros, soit le total de bilan n'excède pas 5 millions d'euros, ces deux plafonds étant portés à 10 millions d'euros à compter du 1^{er} janvier 2005. L'effectif total est déterminé au niveau de l'entreprise, tous établissements confondus, selon les modalités prévues à l'article L. 421-2 du code du travail, les salariés employés à temps partiel étant pris en compte au prorata de la durée du travail prévue à leur contrat.

Pour les entreprises dont un établissement au moins est implanté dans l'une des zones franches urbaines figurant sur la liste indiquée au I bis de l'annexe à la présente loi au 1^{er} janvier 2004, les exonérations s'appliquent dans les limites prévues par le règlement (CE) n° 69 / 2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis*.

L'exonération prévue au I n'est pas applicable aux entreprises :

1° Dont 25 % ou plus du capital ou des droits de vote sont contrôlés, directement ou indirectement, par une ou plusieurs entreprises employant 250 salariés ou plus et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes excède 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel excède 43 millions d'euros ;

2° Dont l'activité principale, définie selon la nomenclature d'activités française de l'Institut national de la statistique et des études économiques, relève 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.

Il *ter.* – Dans les zones franches urbaines mentionnées au deuxième alinéa du B du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, l'exonération prévue au I est applicable aux gains et rémunérations versés par les entreprises exerçant les activités mentionnées au deuxième alinéa du I de l'article 44 *octies* du code

général des impôts dont un établissement au moins est implanté dans la zone franche urbaine le 1^{er} août 2006, ainsi que par les entreprises qui s'y implantent, s'y créent ou y créent un établissement avant le 31 décembre 2011, qui emploient au plus cinquante salariés le 1^{er} août 2006 ou à la date d'implantation ou de création si elle est postérieure et dont soit le chiffre d'affaires annuel hors taxes, soit le total de bilan, n'excède pas 10 millions d'euros. L'effectif total est déterminé au niveau de l'entreprise, tous établissements confondus, selon les modalités prévues à l'article L. 421-2 du code du travail, les salariés employés à temps partiel étant pris en compte au prorata de la durée du travail prévue à leur contrat.

Pour les entreprises dont un établissement au moins est implanté dans l'une des zones franches urbaines mentionnées à l'alinéa précédent au 1^{er} août 2006, les exonérations s'appliquent dans les limites prévues par le règlement (CE) n° 69 / 2001 de la Commission, du 12 janvier 2001, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides *de minimis*.

Les dispositions des troisième, quatrième et cinquième alinéas du II bis sont applicables aux entreprises mentionnées au présent II *ter*.

III. – L'exonération prévue au I est également applicable :

– aux gains et rémunérations des salariés embauchés par les entreprises visées au premier alinéa du II qui ne remplissent pas les conditions fixées par les deuxième et troisième alinéas du II, si ces embauches ont pour effet d'accroître l'effectif employé dans la zone franche urbaine à la date de sa délimitation ;

– aux gains et rémunérations des salariés des entreprises exerçant les activités visées au deuxième alinéa du I de l'article 44 *octies* du code général des impôts qui s'implantent ou sont créées dans une zone franche urbaine figurant sur la liste indiquée au I de l'annexe à la présente loi ou y créent un établissement postérieurement à la date de sa délimitation, si leur effectif total, déterminé selon les modalités prévues à l'article L. 421-2 du code du travail, n'excède pas cinquante salariés à la date de l'implantation ou de la création.

L'exonération prévue au I n'est pas applicable aux gains et rémunérations afférents aux emplois transférés par une entreprise dans une zone franche urbaine postérieurement à la date de sa délimitation et pour lesquels l'employeur a bénéficié, au titre d'une ou plusieurs des cinq années précédant celle du transfert, soit de l'exonération prévue à l'article L. 322-13 du code du travail, soit du versement de la prime d'aménagement du territoire.

III *bis*. – Lorsqu'une entreprise ayant bénéficié de l'exonération prévue au I s'implante dans une autre zone franche urbaine, le droit à l'exonération cesse d'être applicable aux gains et rémunérations versés aux salariés dont l'emploi est transféré dans la nouvelle zone franche urbaine à compter de la date d'effet du transfert. L'exonération est applicable aux gains et rémunérations des salariés embauchés dans la nouvelle zone franche urbaine qui ont pour effet d'accroître l'effectif de l'entreprise au-delà de l'effectif employé dans la ou les précédentes

zones franches urbaines à la date de l'implantation dans la nouvelle zone franche urbaine.

IV. – L'exonération prévue au I est applicable aux gains et rémunérations versés aux salariés au titre desquels l'employeur est soumis à l'obligation édictée par l'article L. 351-4 du code du travail et dont le contrat de travail est à durée indéterminée ou a été conclu pour une durée déterminée d'au moins douze mois, dans une limite de cinquante salariés appréciée au premier jour de chaque mois, les salariés employés à temps partiel étant pris en compte au prorata de la durée du travail prévue à leur contrat.

V. – L'exonération prévue au I est applicable pendant une période de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 1997 pour les salariés visés au IV ou, dans les cas visés aux III et III bis, à compter de la date de l'implantation ou de la création si elle intervient au cours de cette période. Toutefois, en cas d'embauche, au cours de cette période, de salariés qui n'étaient pas déjà employés au 1^{er} janvier 1997 dans les conditions fixées au IV, l'exonération est applicable, pour ces salariés, pendant une période de cinq ans à compter de la date d'effet du contrat de travail.

Dans les cas visés aux III et III bis, l'exonération prévue au I est applicable aux embauches réalisées à compter du 1^{er} janvier 2002 par les établissements implantés dans une zone franche urbaine avant cette date, dès lors que l'embauche intervient dans les cinq années suivant la date de cette implantation ou cette création.

V bis. – A l'issue des cinq années de l'exonération prévue au I, le bénéfice de l'exonération est maintenu de manière dégressive pendant les trois années suivantes au taux de 60 % du montant des cotisations, contributions et versements précités la première année, de 40 % la deuxième année et de 20 % la troisième année.

Pour les entreprises de moins de cinq salariés, le bénéfice de l'exonération est maintenu de manière dégressive au taux de 60 % du montant des cotisations, contributions et versements précités lors des cinq années qui suivent le terme de cette exonération, de 40 % les sixième et septième années et de 20 % les huitième et neuvième années.

V ter. – Par dérogation aux dispositions du V, l'exonération prévue au I est applicable aux gains et rémunérations versés par les entreprises mentionnées au troisième alinéa du III qui s'implantent ou sont créées dans une zone franche urbaine ou qui y créent un établissement à compter du 1^{er} janvier 2003 et jusqu'au 31 décembre 2011. L'exonération est applicable pendant une période de cinq ans à compter de la date de l'implantation ou de la création pour les salariés mentionnés au IV présents à cette date. En cas d'embauche de salariés dans les conditions fixées au IV, l'exonération est applicable, pour ces salariés, pendant une période de cinq ans à compter de la date d'effet du contrat de travail dès lors que l'embauche intervient dans les cinq années suivant la date de l'implantation et de la création. Sans préjudice de l'application des deux derniers alinéas du III et du III

bis, l'exonération prévue au I est également applicable aux gains et rémunérations des salariés mentionnés au IV dont l'emploi est transféré en zone franche urbaine jusqu'au 31 décembre 2011.

Pour les implantations ou créations intervenues entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2002, l'exonération prévue au I est applicable pendant cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2003 pour les salariés mentionnés au IV présents à cette date, sans préjudice de l'application des dispositions du III bis, celles prévues au dernier alinéa du III étant applicables aux emplois transférés à compter du 1^{er} janvier 2003 ;

V quater – L'exonération est applicable aux gains et rémunérations versés par les entreprises mentionnées au II bis qui exercent, s'implantent, ou sont créées ou créent un établissement dans l'une des zones franches urbaines définies au B du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée et figurant sur la liste arrêtée au I bis de l'annexe à la présente loi entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2011 inclus.

L'exonération est applicable pour les salariés mentionnés au IV pendant une période de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2004 ou de la création ou implantation de l'entreprise si elle est postérieure.

En cas d'embauche de salariés dans les conditions fixées au IV, l'exonération est applicable, pour ces salariés, pendant une période de cinq ans à compter de la date d'effet du contrat de travail dès lors que l'embauche intervient dans les cinq années suivant le 1^{er} janvier 2004 ou la date de création ou d'implantation de l'entreprise, si elle est postérieure.

Sous réserve de l'application du quatrième alinéa du III et des dispositions du III bis, l'exonération prévue au I est également applicable aux gains et rémunérations des salariés mentionnés au IV dont l'emploi est transféré en zone franche urbaine jusqu'au 31 décembre 2011.

V quinquies. – L'exonération prévue au I est applicable aux gains et rémunérations versés par les entreprises mentionnées au II ter qui exercent, s'implantent, sont créées ou créent entre le 1^{er} août 2006 et le 31 décembre 2011 inclus un établissement dans l'une des zones franches urbaines mentionnées au deuxième alinéa du B du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée.

L'exonération est applicable pour les salariés mentionnés au IV pendant une période de cinq ans à compter du 1^{er} août 2006 ou de la date de création ou d'implantation de l'entreprise dans la zone franche urbaine si elle est postérieure à cette date.

En cas d'embauche de salariés dans les conditions fixées au IV, l'exonération est applicable, pour ces salariés, pendant une période de cinq ans à compter de la date d'effet du contrat de travail dès lors que l'embauche intervient

dans les cinq années suivant le 1^{er} août 2006 ou la date de création ou d'implantation de l'entreprise, si elle est postérieure.

Sous réserve de l'application du quatrième alinéa du III et des dispositions du III bis, l'exonération prévue au I est également applicable aux gains et rémunérations des salariés mentionnés au IV dont l'emploi est transféré en zone franche urbaine jusqu'au 31 décembre 2011.

VI. – Le droit à l'exonération prévue au I est subordonné à la condition que l'employeur soit à jour de ses obligations à l'égard de l'organisme de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales ou ait souscrit un engagement d'apurement progressif de ses dettes.

Le bénéficiaire de l'exonération ne peut être cumulé, pour l'emploi d'un même salarié, avec celui d'une aide de l'État à l'emploi ou d'une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales de sécurité sociale ou l'application de taux spécifiques, d'assiettes ou montants forfaitaires de cotisations, à l'exception de la déduction forfaitaire prévue à l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale.

Pour bénéficier de l'exonération prévue au I, l'employeur doit adresser à l'autorité administrative désignée par décret et à l'organisme de recouvrement des cotisations une déclaration des mouvements de main-d'œuvre intervenus au cours de l'année précédente, ainsi que de chaque embauche. A défaut de réception de la déclaration dans les délais fixés par décret, le droit à l'exonération n'est pas applicable au titre des gains et rémunérations versés pendant la période comprise, selon les cas, entre le 1^{er} janvier de l'année ou la date de l'embauche, et l'envoi de la déclaration ; cette période étant imputée sur la période de cinq ans mentionnée au V.

VII. – Lorsque l'employeur n'a pas rempli au cours d'une année civile l'obligation définie au 1^o de l'article L. 2242-8 du code du travail dans les conditions prévues aux articles L. 2242-1 à L. 2242-4 du même code, le montant de l'exonération prévue au I est diminué de 10 % au titre des rémunérations versées cette même année. Il est diminué de 100 % lorsque l'employeur ne remplit pas cette obligation pour la troisième année consécutive.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CE 1 présenté par M. François Pupponi, rapporteur :

Article 2

Après l'alinéa 2, insérer l'alinéa suivant :

« La politique des villes et des quartiers en difficulté est élaborée en concertation étroite avec ses habitants. A cette fin, l'État et les collectivités territoriales définissent les modalités d'association et de participation des habitants à cette politique ».

Amendement CE 2 présenté par M. François Pupponi, rapporteur :

Article 5

A la seconde phrase de l'alinéa 2, après le mot : « local, », insérer les mots : « qui fixe les modalités d'intervention des politiques de droit commun et ».

Amendement CE 3 présenté par M. François Pupponi, rapporteur :

Article 5

A l'alinéa 7, après les mots : « le maire, », supprimer les mots : « le cas échéant, ».

Amendement CE 4 présenté par M. François Pupponi, rapporteur :

Article 18

A la première phrase de l'alinéa 5, après les mots : « lutte contre l'habitat indigne », insérer le mot : «, informel ».

Amendement CE 5 présenté par M. François Pupponi, rapporteur :

Article 18

A la première phrase de l'alinéa 5, après les mots : « la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs », insérer les mots : «, notamment la rénovation des groupes scolaires ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– Guy Carcassonne, professeur des universités en droit public à l'Université Paris-X Nanterre

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

– M. Pierre Sallenave, directeur général

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

– Mme Gabrielle Hoppé, sous-directrice de l'ingénierie de l'accès et du retour à l'emploi

– M. Alain Fournia, Mission Insertion des Jeunes